

0/M.3
B15
III



41457

PROYECTO: Diseño e Institucionalización de la Unidad de Coordinación y Programación de Políticas Sociales.
NIVEL DE INFORME: Tercer Informe Parcial. - Bellini
NUMERO DE ACTIVIDAD: TRES UNO (3.1.) (final)
DESIGNACIÓN DE LA ACTIVIDAD: Evaluación y reestructuración de los programas sociales en la Dirección de Acción Social 1era. y 2da. Circunscripción.

1. Introducción

Un peso gravitante para pensar y realizar un cambio en la gestión de políticas sociales, está dado por el criterio de descentralización.

Es un paso que aunque se efectivice como lo sostienen Herzer y Pérez en su variante más negativa, o sea cuando se transfieren problemas y no recursos, sirven para replantear alternativas y vínculos sociales entre los actores implicados, aunque en términos técnicos parecería que en esta forma de descentralización no se amplía la capacidad local de hacer frente a los problemas.

Sería bueno en este momento aclarar algunos conceptos en torno al término descentralización: la descentralización se refiere a cambios en la distribución de funciones, recursos y atribuciones entre los niveles de la organización estatal, esa distribución puede ser territorial o sectorial. Es territorial cuando esa transferencia se da desde el nivel federal hacia el provincial y desde este hacia al municipal. Es sectorial cuando la transferencia, se da hacia organismos públicos con cierta autonomía pero dentro del mismo nivel gubernamental.

Hay otros conceptos cercanos al de descentralización que suelen confundirse en su uso: deslocalización, se trata del traslado de un lugar a otro del territorio de ciertas actividades, que pueden ser de administración, de servicios o productivas. No existiendo en este caso distribución del poder de decisión.

Desconcentración: es un proceso donde se traspasan capacidades para la toma decisiones dentro de una misma organización, pero manteniendo una relación jerárquica, por ejemplo las delegaciones locales de los ministerios de la administración central.

Delegación: es el traspaso de ciertas competencias o funciones o alguna autoridad, que se cede por medio de alguna suposición legal y durante un tiempo determinado.

En ciertas condiciones la descentralización puede conducir a la segmentación socio territorial e introducir una cierta disgregación (social, territorial, y política), que debilite a los actores sociales menos favorecidos.

Para que los procesos descentralizadores sean favorables a la integración deben estar complementados con acciones a cargo de los gobiernos nacionales y provinciales, que adecuados a las condiciones de cada realidad local garanticen una base de equidad por encima de las diferencias regionales y locales. Esto debería dar lugar a

instituciones mediadoras con capacidad de doble tránsito de la participación, que eviten la privatización de la política regional y local que se da con los fenómenos del caudillismo y del clientelismo. Sin procesos firmes de democratización de las relaciones políticas locales, los procesos de descentralización difícilmente contribuirán al mejoramiento de la calidad de vida.

Tal cual lo planteado en el párrafo anterior, la participación es un término que recubre procesos sociales diferentes con significaciones a veces totalmente distintas, puede ser tomada para distribuir socialmente el poder, (democratizar) como para intentar legitimar decisiones previamente tomadas.

El problema de la descentralización también tiene que ver, con el problema de la focalización. Al pasar a un escenario de restricción presupuestaria el avance de la focalización obliga a establecer una diferente ingeniería institucional que fundamentalmente tiende a:

1. Evitar superposiciones burocráticas, en términos que un mismo problema no sea abordado desorganizadamente por diversos organismos del sector público, despilfarrando recursos escasos y desatendiendo otras áreas de urgente atención.
2. Fortalecer los criterios de mediciones de pobreza, sobre todo incorporándoles las apreciaciones de los destinatarios.
3. Eliminar filtraciones del gasto público social, focalizando prioritariamente los sectores más vulnerables.
4. La descentralización en la ejecución del programa hacia organizaciones intermedias no o gubernamentales, aumenta las posibilidades de un ejercicio más claro y efectivo del poder de control estatal.

2. La descentralización en las políticas compensatorias

El Estado actúa en la coyuntura y en metas de largo plazo, como agente de equilibrio y de distribución social y territorial del ingreso, aplicando políticas de compensación social, en diversos programas de asistencia a los grupos más vulnerables de la sociedad: los niños, los ancianos, los desocupados, tomando como parámetro redistributivo las desigualdades estructurales y regionales y no la cantidad de población.

Esta estrategia involucra un enfoque de descentralización y de participación comunitaria generando nuevos procesos de gestión y de articulación a través de la desagregación en subsistemas operativos poniendo énfasis en el nivel local (gobiernos locales y ONGs. o instituciones de la comunidad).

Esto ocurre a medias en los programas implementados por la Dirección Provincial de Acción Social (1ra. y 2da. circunscripción):

Dos datos a tener en cuenta al respecto: 1- En casi todo el territorio provincial se acciona en función de la demanda sin un plan rector de focalización y descentralización donde los gobiernos locales actúan como gestores de la demanda. 2- En la ciudad de Santa Fe se da una superposición de instituciones en la implementación de las políticas, donde la SEPC actúa como órgano directo de atención de casos con el desentendimiento casi total de las problemáticas por parte del gobierno municipal.

Así la Provincia atiende en territorio problemáticas puntuales de casos en salud, alimentación, vivienda, etc., realizando los estudios puntuales de cada uno.

Tenemos en este punto una fragilidad manifiesta del proceso de descentralización, que al decir de Vargas de Flood, si no se llega a la raíz puede derivar en un problema mayor.

En definitiva existe un proceso difuso de transferencia de poder y recursos que hacen ineficiente algunos parámetros de gestión descentralizadores.

Un avance hacia la solución de esta problemática puede estar dado por cuatro criterios generales que maneja Borja:

1. Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el costo, no debe gestionarse desde un nivel superior.
2. Conviene transferir a un área territorial aquellas competencias que se refieren a problemáticas que se generen en su ámbito.
3. Se justifica la descentralización cuando mejora el servicio público.
4. Se debe aumentar la participación, el control, la cooperación e integración de los ciudadanos.

4. Políticas Alimentarias

El problema fundamental en este tipo de política es que, si bien los recursos hoy cubren un alto porcentaje de la población NBI en todo el territorio Provincial, se mantienen las mismas con criterio asistencialista. Esto inhibe la generación de programas promocionales e integrales de atención consolidando una población cautiva, que no produce ni le provoca alternativas de solución a su problemática de vulnerabilidad social.

En este punto sería importante repensar (tal cual lo esbozado en el segundo informe del Proyecto “Diseño e implementación de un sistema de automonitoreo y monitoreo estratégico de Programas Sociales”), la superación de la Institución “Comedor Comunitario” por el eje “Grupo vulnerable - familia”, donde la ración alimentaria sea transformada en una batería de acciones generadoras de cambios cualitativos como: desarrollo de capacidades, incentivos de organización comunitaria, promoción de oficios y habilidades, emprendimientos familiares, etc.

En este sentido podemos decir que es muy poco lo que se está haciendo, pero sí que se ha iniciado un programa, que si bien hoy tiene un alcance muy limitado, puede servir como modelo para extenderlo a toda la Provincia.

El programa de referencia “Esta es mi Familia” que comenzó a implementarse este año en algunos barrios de la ciudad de Santa Fe. Ver el programa en Anexo, el cual se retomará en el Informe correspondiente a “Programas Institucionales”.

PROYECTO: Diseño e Institucionalización de la Unidad de Coordinación y Programación de Políticas Sociales.
NIVEL DE INFORME: Tercer Informe Parcial.
NUMERO DE ACTIVIDAD: TRES DOS (3.2.)
DESIGNACIÓN DE LA ACTIVIDAD: Evaluación y reestructuración de los programas sociales en la Dirección Provincial de la Tercera Edad.

1. Déficit de capacidad institucional y primer diagnóstico institucional en la Dirección Provincial de la Tercera Edad conforme al Proyecto de Fortalecimiento Institucional para la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, previamente financiado por el C.F.I. (Octubre 1996/Julio 1997).

Primer Diagnóstico Institucional y Caracterización de las prestaciones-programas

<i>El tramo básico de edad que es constitutivo de las prestaciones para la tercera edad es el de personas mayores de 60 años de edad, en condiciones de vulnerabilidad social, que se determina a partir de aspectos objetivos: inexistencia de cobertura social (seguro social), incapacidad para adquirir por si mismos elementos relacionados con la salud, con lo alimentario / nutricional, con la vivienda, y que se hallen en situación de desamparo (no poseer familiares que le brinden sustento). Asistencia a personas mayores de 60 años en centros de internación y residencia de ancianos de toda la provincia; propios, de municipios y comunas y de entidades privadas sin fines de lucro.</i>
<i>Soluciones habitacionales, construcción de microviviendas, y salones de usos múltiples para ancianos.</i>
<i>Ayudas sociales directas en subsidios para personas mayores de 60 años.</i>
<i>Programas de capacitación gerontológica.</i>
<i>Programas alimentarios para la Tercera Edad.</i>
<i>Presencia territorial a la Dirección de la Tercera Edad: la asistencia en centros de internación y Hogares oficiales de ancianos la prestación alimentarias</i>
<i>Parte de la estructura de sus programas, fundamentalmente los referentes a la política alimentaria para ancianos se debe a la relación con municipios, comunas y ongs.</i>
<i>En la asistencia de ancianos en centros de internación, juegan un rol importante la concertación de convenios con entidades privadas de internación sin fines de lucro, con municipios y comunas, etc.</i>

Principales déficit de capacidad institucional descriptos

<i>Inexistencia de datos globales y de información sistematizada sobre la ejecución de sus propios programas y prestaciones.</i>
<i>No periodicidad en la producción, relevamiento y en la autogestión de la información.</i>
<i>Imposibilidad de observar la información en su contexto integral, esto es: tomar un objetivo de desarrollo, conjuntamente con los recursos específicos que se cuentan para ello (recursos humanos, costo del personal, bienes de consumo y servicios no personales, y transferencias presupuestarias), con la población objetivo y el impacto social esperado.</i>

<i>Inexistencia en toda la información de indicadores cuantitativos que la permitan ponderar, cotejar y validar, lo que mueve a incertezas</i>
<i>Poco clara o difusa presencia de indicadores de costos</i>
<i>Con respecto a las diferencias cualitativas entre los distintos los objetivos de desarrollo (ya que cada uno corresponde a prestaciones totalmente diferentes), resulta muy difícil unificar criterios en cuanto a los datos cuantitativos; plazas, raciones, subsidios para refacción de hogares</i>
<i>En lo que respecta a las políticas de coordinación con otros sectores, se advierten probables déficits en lo que hace a lo nutricional y al turismo social. En una eventual redefinición de objetivos de desarrollo a nivel general, podría establecerse si los elementos determinantes para la atención de una prestación, pueden ser la población objetivo o bien la naturaleza de la prestación. De acuerdo como juegue una u otra ponderación, se podrían aglutinar las prestaciones de uno u otro lado, con las ventajas adicionales de la uniformidad de criterios prestacionales, economía de costos, trámites, etc.</i>
<i>No existe estrategia orgánica o sistemática de medición de impacto, ni de indagación del nivel de satisfacción de la demanda.</i>
<i>No se ha detectado, informado o referido que en la Dirección de la Tercera Edad implemente mecanismos de evaluación y monitoreo de sus programas u objetivos, más allá de la previsión, dentro de sus misiones y funciones originarias, de ejercer el contralor y poder de policía de los diversos servicios e institutos de internación de ancianos.</i>

2. Reformulaciones político-institucionales operadas en el seno de la Dirección Provincial de la Tercera Edad en el período 1996/1998, en base a entrevista a Osvaldo Ortolani, Dirección Provincial de la Tercera Edad y a otras fuentes idóneas del área.

Con respecto a las definiciones de políticas para el sector, la Dirección Provincial de la Tercera Edad a profundizado un cambio estratégico, a partir del funcionamiento en su ámbito del Programa Apoyo Solidario para Mayores (Programa ASOMA), cuyo eje es la alimentación para ancianos, en bolsones alimentarios.

Este programa ha sido concebido en la Provincia con una doble función: territorializadora y descentralizadora. Es decir, cada departamento provincial, cuenta con una Unidad Ejecutora Departamental del Programa, y sobre ella gira la ejecución del mismo, en donde los gobiernos locales (municipios y comunas) y las ongs del sector, especialmente los Centros de Jubilados y Clubes de Abuelos, inciden en la determinación y en la responsabilidad de su distribución. Juzgamos en este entendimiento básico gran parte del mérito de este programa social, pues cumple con la doble finalidad de la asistencia alimentaria para ancianos y la de garantizar la escala provincial de esta Unidad de Organización de la Secretaría. Objetivo este último, que en otras áreas resulta de dificultosa concretización, máxime en aquéllas en que el esfuerzo se concentra en las urbes de Santa Fe y Rosario (*Ver "La descentralización en las políticas compensatorias", Apartado I, del presente Tercer Informe Parcial*).

Una vez aceptada esta estrategia territorializadora en el desarrollo de políticas alimentarias para ancianos; organizados los gobiernos locales, las ongs del sector y la propia población beneficiaria, en torno a ella; se utiliza este mismo mecanismo para la ejecución y desenvolvimiento de otros programas sociales: turismo social para ancianos, prestaciones asistenciales y capacitación gerontológica.

Con referencia a los déficits detectados en el anterior Proyecto de Fortalecimiento Institucional (principios de octubre de 1.996), se puede establecer que, a la fecha, básicamente tres son los problemas que se mantienen desde entonces, y que se opina relevante la necesidad de intervenir activamente; sin perjuicio de que se vienen dando algunas acciones en ese sentido, a partir de los espacios que se gestan en marco a los proyectos financiados por el Consejo Federal de Inversiones para la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria en sus generalidad, y las Direcciones Provinciales en específico.

a) Recopilación y Sistematización de la propia información de ejecución de sus programas.

Esta Dirección Provincial, conjuntamente con las de Acción Social y del Menor, Mujer y Familia, integra el plan inicial para la conformación de los Sistemas de Información Social en la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, en el marco del inaugurado espacio de gestión colaborativa entre los profesionales de los Proyectos financiados por el CFI y los responsables en la Secretaría (*Ver Segundo*

Informe Parcial del presente Proyecto, Apartado 1, Punto 3). Definida como área o fuente primaria de información, se le ha diseñado un instrumento de recolección de información. En este recaban, en función a su estructura funcional y prestacional, en forma periódica, los datos de ejecución y de rendimiento de sus políticas sociales, en materia de inversión social y de población beneficiaria, por localidades y por departamentos.

Desde del mes de marzo de 1.998, se observa con esta práctica, que se consume en el envío mensual a la unidad de análisis de la información a nivel central (S.I.S. Secretaría), base de estos datos recopilados. Por semestre se realizan resúmenes sistematizados a los fines de poder establecer razonadamente un análisis de la información y la construcción de indicadores sociales de cobertura por sector.

Puede establecerse que abonando por este camino, el déficit marcado por la inexistencia de la información, en su compilación y su análisis, para los años anteriores, se reduce en gran medida merced a su detección como problema y las líneas de acción operadas en ese sentido.

Aún resta capitalizar la relevante información existente en el campo de lo institucional, la cual posibilita, entre otros méritos, medir los grados de participación comunitaria. Esta se encuentra fragmentada, y no se cuenta con un instrumento único que las recopile. Se sabe que las redes de Centros de Jubilados y Clubes de Abuelos participan activamente en las políticas del sector, pues se visualiza su intervención, por ejemplo, a través de su incidencia –como se dijo- en las Unidades Ejecutoras Departamentales del Programa Asoma. Como primera proposición, se podría ordenar esta información en torno a la propia ejecución del programa.

b) Construcción de indicadores sociales del sector, monitoreo y automonitoreo de programas y prestaciones sociales.

En consonancia con el anterior punto, el logro de una base de datos, resulta de enorme utilidad, entre otras variables para la construcción de indicadores de cobertura por sector. En ese sentido, paralelamente al presente proyecto, como en anteriores oportunidades se ha establecido, también se viene desarrollando en el seno de esta Secretaría el *Proyecto de Diseño e Implementación de un Sistema de Automonitoreo y Monitoreo Estratégico de Programas Sociales*, financiado por el CFI, y, entre cuyos objetivos salientes se encuentra, la construcción de un modelo para el automonitoreo y el monitoreo estratégico de programas sociales. En el Tercer Informe Parcial del mencionado proyecto (*ver*), se han dado muestras del efectivo funcionamiento de las Bases de Datos de los Sistemas de Información Social, registrándose una síntesis semestral de la ejecución de las políticas y prestaciones sociales de la Dirección Provincial de la Tercera Edad, lo que posibilitó, como consecuencia, la construcción de varios indicadores sociales.

Estos indicadores sociales de cobertura ofrecidos, resultan un interesante matiz de análisis para el monitoreo estratégico de los programas sociales. De su participación con los actores que hacen a las políticas públicas relacionadas a la problemática de la tercera edad, y, en gran medida a los responsables políticos y

técnicos de los programas sociales vinculados, puede resultar un avance cualitativo para el análisis de los rendimientos de las acciones y un acicate para nuevas formas de visualizar y ordenar la gestión pública. Al respecto del automonitoreo, y la escasez de mecánicas en ese sentido, la Dirección Provincial de la Tercera Edad debe operar un paso en ese sentido, y sobre todo el de entender estas técnicas como parte de un todo, resultante de un enfoque integral en la facción de los programas sociales. Aunque también de esto último ocupa parte de las previsiones y metas del citado Proyecto.

c) Coordinación con otros programas y áreas.

Otro capítulo, que en materia de políticas sociales aparece como una necesidad de orden prioritario, es el relativo a la coordinación de programas sociales. El déficit destacado para el área aparece vinculado a los programas alimentarios y a los recreativos y turismo social. Se ha descripto y escrito largamente la necesidad de una gestión integral en materia de las políticas alimentarias y nutricionales (*Ver Apartado 2, Punto 3, Segundo Informe Parcial del presente Proyecto; y Apartado 1, punto 2 del presente Tercer Informe Parcial del mismo*) a través de un órgano único y rector de la política social compensatoria alimentaria. Esa es una forma, aunque de tintes más estructurales que cosmetológicos, que involucra una definición política y presupuestaria de fondo. Otra opción, que quizá de menor profundidad, pero no carente de eficacia, aparece por coordinar acciones, no ya a través de un órgano único, sino a nivel de las decisiones entre los responsables de cada programa del sector, que se mantienen. Ésta no radica en generar un órgano único, con altas chances de someterse a los efectos nocivos de todo aparato burocratizado, sino maximizar los efectos propios de los programas sociales (flexibilidad, inmediatez, no perpetuidad, no burocratizados, multiplicidad de decisores, democratización de los actores y beneficiarios), conjugándolos en un ideario de política social común, que les den un sentido orientadora la gestión.

Al respecto de las políticas de turismo social para los ancianos, sería relevante hacer coincidir esfuerzos con idéntica actividad llevada adelante por la Dirección de Turismo Social, que es un órgano también de la Secretaría, y, tiene dentro de sus competencias clásicas esta responsabilidad.

3. Intensificación de los Programas Sociales con componentes promocionales.

Desde el mes de julio de 1.998, se vienen implementando acciones en Programas Sociales con componentes y contenidos promocionales, fundamentalmente sobre la base de la población beneficiaria atendida en los programas asistenciales, que reposan sobre la estructura del Programa Asoma, y las relaciones con las ongs vinculadas con el sector de la tercera edad (Clubes de Abuelos y Centros de Jubilados). La descripción de los principales es la que sigue:

➤ Desde el Programa “*Volver a las Fuentes*”, se realizaron:

➤ *Escuela de Capacitación de Líderes:*

5 encuentros de cursos intensivos, con 250 líderes;

- *Cursos de Gerontología:*
160 personas.
- *Talleres de artesanías, oficios, pintura:*
1000 participantes.
- *Jornadas para el personal jerárquico y de conducción de los Hogares:*
80 personas.
- *Jornada de Capacitación en Primeros Auxilios Gerontológicos, Hospital Centenario de Rosario:*
200 personas.
- Programa ***“Café Concert para la Tercera Edad”***, desplegando en la ciudad de Rosario, acordando con los propietarios de los bares de la ciudad, que los sábados por la tarde se encuentran cerrados, y los ocupan, con números musicales y recreativos para los ancianos.
- Programa ***“Mateada de la Tercera Edad”***,
12 lugares del Gran Rosario, con 100 personas por cada lugar.
- Desde el Programa ***“Tercera Edad en las Plazas”***,
Gran Rosario, muestra de los Talleres del Programa Volver a las Fuentes
- ***“Encuentro de Coros de la Tercera Edad de las Provincia”***,
270 coreutas, en la ciudad de San Lorenzo.
- Desde el 25 de octubre:
“Pic Nic Provincial de la Tercera Edad”,
5000 ancianos de toda la provincia, a partir del 25 de octubre de 1.998
- Desde el mes de Noviembre, están previstos:
 - ***“Campings zonales”***, cada quince días, 4 o 5 centros de jubilados, para confraternización.
 - ***“Campamento provincial”***, con 200 personas

<p>PROYECTO: Diseño e Institucionalización de la Unidad de Coordinación y Programación de Políticas Sociales.</p> <p>NIVEL DE INFORME: Tercer Informe Parcial.</p> <p>NUMERO DE ACTIVIDAD: CUATRO (parcial)</p> <p>DESIGNACIÓN DE LA ACTIVIDAD: Implementación específica de la reestructuración en las áreas de apoyo.</p>

En este Tercer Informe Parcial referido a la Actividad Nro. 4: Implementación específica de la reestructuración en las áreas de apoyo, y en forma específica en lo que refiere al análisis de los principales procedimientos administrativos generales, sistema de provisiones, recursos humanos, etc. se procede a realizar un estudio y las observaciones a los mismos. Los procedimientos analizados en esta etapa son los ejecutados por la Dirección General de Administración, y son los que refieren a la sede central, dejando para la próxima entrega los realizados por las distintas áreas y/o programas y por las restantes unidades de apoyo (Dirección General de Despacho y Dirección General de Asuntos Jurídicos).

ANALISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES

Sistema Administrativo, Sistema de Provisiones y Sistema de Recursos Humanos

Dentro del marco de las reformas administrativas encaradas en la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, a través de la Subsecretaría competente en la materia -Logística- y a su vez en forma conjunta entre la Dirección General de Administración y la Sectorial de Informática, se han implementados una serie de sistemas informáticos integrados que tienen como objetivo la optimización de los procedimientos y la disminución en los tiempos de respuestas de los distintos departamentos que integran la citada Dirección General. Los sistemas implementados son susceptibles de modificaciones y/o correcciones las que se van realizando en virtud de las necesidades y opiniones de los usuarios como consecuencia de su utilización.

También se encuentran en proceso de desarrollo otros que por su complejidad y la falta de personal en la Sectorial de Informática se encuentran demorados tanto en su desarrollo como su puesta en vigencia.

El primer desarrollo que se realizó fue el Sistema de Entrega de Gastos por Reposición, que se encuentra en funcionamiento desde el año 1997, al que podríamos considerar *único en el ámbito del sector público provincial*. En el mismo interviene la Dirección General de Administración, a través de las siguientes dependencias: la Secretaría Técnica, el Departamento de Revisiva, la Tesorería Jurisdiccional y todas las habilitaciones dependientes de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria. El Sistema de Entrega de Gastos por Reposición es utilizado en la ejecución de las partidas de gastos de funcionamiento de la jurisdicción como son bienes de consumo y servicios no personales, atendidos con rentas provinciales. Los gastos a realizar dentro de este sistema deben cumplir con dos requisitos:

1. que el monto de cada erogación o compra no pueden superar en ningún caso los \$ 600,00 establecidos por el Decreto Provincial Nro. 817/93
2. que en ninguna ocasión se pueden realizar compra de bienes de capital.

Como mención especial, y dentro de este sistema debe tenerse en cuenta que en la actualidad la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria cuenta con 94 habilitaciones, distribuidas en todo el territorio provincial, comprendiendo en su mayor parte las correspondientes a los Centros de Acción Familiar y los Hogares de Ancianos.

La importancia fundamental del sistema radica en que:

1. el sistema permite, al estar integrado e informatizado, que la carga de los datos sea única, es decir que cada uno ingresa al sistema la información correspondiente, permitiendo a los otros integrantes la captura de los mismos para su utilización, evitando de esta forma la duplicidad de tareas y por consiguiente la probabilidad de incurrir en errores.
2. se libera los fondos utilizados por las distintas habilitaciones en forma parcial, o sea que no es condición necesaria para la solicitud del reintegro haber agotado los mismos, por consiguiente le permite a las distintas habilitaciones contar en todo momento con fondos.
3. permite un control periódico sobre las erogaciones (gastos de funcionamiento) realizadas por las distintas habilitaciones y por lo tanto el respectivo asesoramiento ante la observación de errores.

El proceso se inicia a comienzo de cada ejercicio presupuestario cuando la Dirección General de Administración para la entrega inicial de fondos tiene en cuenta:

1. el crédito presupuestario de la Unidad de Organización, sujeto generalmente a reducciones.
2. el promedio de las entregas realizadas durante el ejercicio anterior.

La respectiva entrega inicial, (con la cual se emite por única vez el cargo por el total) incluye el total de asignaciones para cada uno de los meses del año, y se formaliza mediante una Disposición del Subsecretario de Logística, la que se carga en el sistema, tarea que es realizada por la Secretaría Técnica.

Funcionamiento del sistema:

Una vez recibida la Entrega Inicial, quincenalmente o semanalmente, cada una de las habilitaciones deberá rendir el 40% del gasto realizado como máximo, quedando el saldo pendiente sin utilizar, a fin de posibilitar que las habilitaciones cuenten fondos permanentes, hasta tanto se reciba la reposición de dicha rendición.

La rendición que se presenta en el Departamento de Revisiva debe estar compuesta por el cargo, comprobantes de la inversión, relación de gasto y balance. Los últimos dos conceptos por duplicado.

Con los duplicados, antes indicados, el Departamento de Revisiva confecciona el expediente por medio del cual la habilitación solicita la reposición de lo invertido. Una vez controlada y aprobada la misma este departamento procede a autorizar en el sistema la disposición de fondos, que es realizada por la Secretaría Técnica. Una vez autorizada la reposición se le comunica a la Tesorería Jurisdiccional la situación, la que emite un solo cheque por el monto total de los gastos a reponer. Conjuntamente con el cheque se emite un listado (que incluye el Nro. de cuenta, sucursal bancaria y monto de la reposición individual) los que son girados al Nuevo Banco de Santa Fe S.A. a efectos del depósito de los mismo. Tanto la emisión del cheque como la planilla son realizadas en forma automática por el propio sistema. Del mismo modo se emite una nota a cada habilitación indicando el monto de la reposición y número de la misma a efectos que estas identifiquen en forma precisa en sus extractos bancarios el concepto de la acreditación.

Con este nuevo sistema se debe invertir ajustándose a los porcentajes asignados tanto para Bienes de Consumo como para Servicios No Personales, indicados en el respectivo cargo. Los citados porcentajes se establecen en función de los gastos realizados en los ejercicios anteriores.

Cabe destacar que otra entrega de fondos, por reposición, queda sujeta a la rendición de cuentas que realice la habilitación. Por lo tanto, de no existir rendición, no se efectuará la transferencia de fondos.

El cumplimiento del circuito administrativo integrado de reposición de gasto a través del presente sistema se puede realizar dentro del mismo día, disminuyendo de manera considerable el tiempo de espera que antes existía.

Con respecto a los fondos de origen nacional: Programa "Políticas Sociales Comunitaria" -PO.SO.CO.-, "Programa Social Nutricional Infantil" -PRO.SO.NU.- y "Programa Federal de la Militancia Social" -PRO.FE.MI.SO.- (para este programa en cuanto el saldo no invertido en 1997 y próximas entregas); administrados por la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, se encuentra implementado la misma metodología que el sistema de reposición, abarcando tanto los gastos de funcionamiento como así también las erogaciones que se realizan por transferencias corrientes. La aplicación del sistema fue puesta en vigencia por medio de una resolución del Secretario de Estado (Nro. 00140/98) en el mes de abril de 1998.

Los gastos realizados con la partidas Transferencias de Capital cubiertas con fondos nacionales, no se puede aplicar el sistema antes indicado (en una primera etapa se intentó) debido que las distintas unidades de organización y/o programas generalmente tienen convenios con Ongs. para la ejecución es este tipo de erogaciones y por lo tanto las rendiciones se encuentran condicionadas a las que realicen estas organizaciones.

Por último, se hace especial mención que en el ejercicio económico-financiero 1997, la Secretaría de Promoción Comunitaria en el presupuesto tenía asignado entre las dos partidas (Bienes de Consumo y Servicios No Personales) a

financiar con rentas provinciales la suma de \$ 2.800.000 de los cuales la ejecución de las mismas ascendió a \$ 2.570.000, y a su vez fueron rendida a través del Sistema de Gastos por Reposición la suma de \$ 2.094.000, representando aproximadamente el 82% de la ejecución, de tales partidas. Si a esto le adicionamos que a partir del ejercicio 1998 se integró al presente los gastos erogados en bienes de consumo, servicios no personal y transferencias corrientes canceladas con recursos nacionales, nos permite observar la importancia que ha cobrado el mismo en el ámbito de la Secretaría.

Como observaciones al sistema se debe mencionar que si en determinado momento no se cuenta con los fondos suficientes para la reposición, la misma no se puede realizar en forma parcial y si a su vez se encuentran pendientes reposiciones de varias habilitaciones el orden de prioridad es establecido por el Subsecretario de Logística. Con relación este punto las mismas se solucionarían si la Contaduría General de la Provincia (siempre que la recaudación provincial lo permitiera) transfiriese los recursos en función de las cuotas establecidas.

También en el sistema no se puede discriminar en la carga (cuando presentan las rendiciones, en el Departamento de Revisiva) los gastos correspondientes a bienes de consumo o servicios no personales, imputándose la totalidad a gastos de funcionamiento. Una modificación ambiciosa sería que el ingreso de los gastos se pueda realizar en función de las partidas antes mencionadas, y a su vez cada una de ellas abiertas en las distintas subpartidas, según la clasificación presupuestaria establecidas por el Decreto 1302/96. Esto permitiría que una de las salidas del sistema (emisión de listado) permitiese la carga automática de los datos al sistema de ejecuciones presupuestarias suministrado por la Contaduría General de la Provincia. Para ello se debería capacitar a los distintos habilitados en los nuevos clasificadores presupuestarios.

Sistema de Provisiones

En el marco del sistema de compras, venta por cuenta de la Provincia, como asimismo toda convención sobre locaciones, arrendamientos, trabajos y suministros se deben atener a la norma vigente - Decreto Nro. 817/93 - que establece los procedimientos, organismos que deben intervenir, condiciones, etc. para la concreción de las mismas.

El Decreto establece, en cuanto a las distintas formas de adquisición, lo siguiente:

- a) hasta la suma de \$ 2.000,00 en forma directa
- b) hasta la suma de \$ 7.000,00 concurso de precios
- c) hasta la suma de \$ 14.000,00 licitación privada
- d) más de \$ 14.000,00 licitación pública.

También establece las distintas normas legales que deben confeccionarse: Disposición, del Director General de Administración, Resolución del Secretario de Estado o Decreto del Gobernador de la Provincia, participando en las dos últimas etapas de compras la Dirección Provincial de Contrataciones y Suministro.

El sistema de compras en la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria se encuentra a cargo del Departamento de Informes y Liquidaciones de Gastos que es el responsable de las mismas por montos superiores a \$ 600,00 o a bienes de capital.

Para este tipo de adquisiciones se encuentra en una etapa experimental un sistema informático integrado en el que participan hasta este momento el citado Departamento, la Secretaría Técnica y el Departamento de Auditoría Interna (conformado por empleados provenientes del Banco de Santa Fe S.A., ver 2do. Informe parcial).

La gestión de compra se encuentra dividida en dos etapas: la primera de ellas se denomina expediente de gestión y la otra gestión de pago.

En la primera etapa, el departamento recibe la orden de compra, donde se verifica la competencia de la autoridad que solicitó el gasto, inicia el trámite de los gastos e ingresando al sistema la orden de compra.

En una segunda etapa, gira el expediente a Auditoría Interna donde se establecen las características técnicas del servicio o bien a adquirir, que según la temática de la prestación y/o compra solicita asesoramiento a alguna otra dependencia. Una vez establecidas las características técnica y mediante la utilización del padrón de proveedores se invitan a participar en la oferta como mínimo a 3 o más proveedores. El padrón de proveedores fue confeccionado con el asesoramiento de la Dirección Provincial de Contrataciones y Suministros de la Provincia. El mismo incluye los

proveedores inscriptos en el citado registro e incluso se han incorporado un número importante.

Continuando con las actividades desarrolladas por Auditoría Interna esta dependencia procede a la carga en el sistema de las características técnicas establecidas para la adquisición y una vez recibido los presupuestos proceden a la confección de la tabla comparativa de precios, que en función de los mismos y al cumplimiento de todos los requisitos exigidos procede a establecer el orden de prelación.

Posteriormente el expediente es girado nuevamente al Departamento de Informes y Liquidaciones de Gastos quien controla la tabla de precios comparativos y procede a la preadjudicación. Se gira las tramitaciones a la Secretaría Técnica a efectos de la imputación presupuestaria y la codificación del gasto, para en una posterior etapa pasar a la Secretaría Administrativa con el objeto de la redacción de la norma legal respectiva. Es en esta etapa donde el sistema aún no se encuentra integrado dado que para la confección del mismo se deben cargar todos los datos (en un documento de WinWord). Queda pendiente y se encuentra en estado de desarrollo que la Secretaría Administrativa pueda incorporarse al proceso y tomar los datos del sistema para la confección de la norma legal, a efectos de evitar de la duplicidad de tareas.

Si por el monto de las compras debe participar la Dirección Provincial de Contrataciones y Suministros, el sistema prevé la carga de la planilla comparativa en forma independiente, para que en la continuación de los trámites participa el sistema antes descripto.

En cuanto a la segunda etapa (gestión de pago), una vez recibida el bien por el organismo y/o programa solicitante, con la factura y la orden de recepción definitiva son giradas al Departamento de Informe y Liquidaciones de Gastos quien confecciona el expediente para el pago respectivo.

Sistema de Recursos Humanos

Este sistema se encuentra dividido en dos departamentos, como son Personal y Sueldos, los que interactúan en forma independiente, sin una coordinación superior inmediata. Son tal vez estos departamentos los más encorsetado, más atrasados y menos informatizados en el ámbito de la Secretaría.

Las principales falencias que adolece el sistema provienen, tal vez, como consecuencia de la falta de una política general en materia de recursos humanos en el ámbito de toda la administración pública provincial.

El organismo rector en esta materia en el ámbito provincial es la Dirección General de Recursos Humanos, dirección que hace años está bregando por la incorporación de un Sistema de Administración de Recursos Humanos, que tenga por objeto proveer la información necesaria que permita acceder al conocimiento de las características de los recursos disponibles en el Sector Público, medida imprescindible para el logro de una administración eficiente.

Con relación a este tema, la Provincia debería realizar una sistematización de datos: una centralización normativa, descentralización ejecutiva y procesamiento unificado, normalizado y controlado.

Con relación a este esquema de procesamiento, los mismos podrían agruparse en *procesos descentralizados*, donde cada dependencia tendría un cierto grado de autonomía de proceso, de acuerdo a sus necesidades sin verse entorpecidos por un proceso central. Cada jurisdicción tendría el manejo de sus propias aplicaciones y eventual transferencia a y desde el equipamiento central; por otro lado, se considerarían *procesos centralizados*, los que tendrían que estar directamente vinculados al control de gestión sobre todo lo inherente al total del personal de la Administración Pública Provincial. Los mismos deberán estar interrelacionados entre sí para servir de sustento a las políticas de manejo de personal de la Provincia, para lo cual la totalidad de los datos correspondientes a cada agente deberán residir en el equipamiento central, con acceso a los mismos a través de las distintas jurisdicciones.

Para satisfacer las necesidades mencionadas precedentemente se considera necesario contar con un sistema estructurado sobre la base de un banco de datos referido a los atributos personales del agente y a su carrera en el ámbito de la Administración Pública Provincial.

Con respecto a los atributos personales, se debería contar con información al instante referida a:

- Tipo y número de documento
- Apellidos y Nombres
- Estado Civil
- Nivel de instrucción (incluyendo cursos) y aptitudes
- Domicilio actual
- Carpeta médica

- Calificaciones
- Sanciones
- Contabilización e imputación de ausencias
- Acumulación automática de antigüedad y permanencia en el cargo
- Datos referidos a cónyuge, hijos, padres y otros familiares y su consecuencia en la liquidación de sueldos referidos a subsidios y asignaciones familiares.
- Obra social

Con respecto a la carrera del agente, deberá contarse con información referente a:

- Cargo ocupado (escalafón, agrupamiento y categoría)
- Norma legal
- Dependencia en la que se desempeña
- Prestación horaria
- Tarea desempeñada
- Lugar de pago
- Misiones y funciones
- Datos de los contratos
- Actividades críticas
- Domicilio de la Dependencia
- Transformaciones del cargo a través del tiempo
- Reportes
- Aportes a la Caja de Jubilaciones y Seguros
- Cargos ocupados anteriormente con su norma legal respectiva
- Foja de servicios

En la actualidad el Departamento de Personal de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria no ha logrado luego de cuatro años completar los legajos de los aproximados 1.900 empleados. El motivo se debe a dos razones: una es que según consultas realizadas la misma se debe a que cuando la Secretaría se crea como tal (ver antecedentes en el 2do. Informe Parcial) la mayoría del personal proveniente del Ministerio de Salud y Medio Ambiente fue transferido en su totalidad sin los legajos correspondientes. Con respecto a esto se debe aludir que es otra de las políticas erróneas prácticas en materia de Administración de los Recursos Humanos en toda la Administración Pública, debido que cuando un empleado pasa a ocupar un cargo permanente en otra jurisdicción, tiene que realizar su legajo personal en la nueva jurisdicción, como si fuera un ingresante. Puede ocurrir por lo tanto que un agente tenga legajos personales varias jurisdicciones.

Como conclusión en este punto se puede indicar que es una falla que el legajo no se traslade junto con el agente (de jurisdicción en jurisdicción), lo que genera la nueva confección pérdida tiempo y esfuerzo, tanto a los agentes del departamento u oficina de personal como así también del empleado.

El otro motivo que influyen en el incumplimiento de la confección de los legajos por parte del personal es que no existe ningún tipo de sanción para los mismos.

En estos momentos en la Secretaría de Estado los legajos del personal no se encuentran informatizados en su totalidad, a pesar que la Sectorial de Informática desarrolló un programa para cubrir dicha necesidad. Esto no permite conocer en forma inmediata el grado de capacitación, sanciones y premios, cursos, etc. del personal de la jurisdicción. Esa situación se debe fundamentalmente a la falta de personal del departamento respectivo. Para subsanar este inconveniente se debería analizar la posibilidad de trasladar parte de los agentes de las oficinas de personal existentes en las distintas unidades de organización (Acción Social, Menor, Tercera Edad).

El otro departamento que integra el sistema de recursos humanos es el de informe y liquidaciones de sueldo, que es el responsable de la interrelación entre el departamento de Personal, Centro de Apoyo de la Dirección de Recursos Humanos de la Provincia, agentes de la administración de su Jurisdicción y terceros intervinientes en todo trámite de liquidación de haberes.

El mismo recibe del resto de las unidades de organización y de los terceros la documentación (actos administrativos) que afectan la liquidación de haberes de los distintos empleados. En función de esta documentación y partiendo de una copia de la liquidación del mes anterior, anota en forma manual las modificaciones en la copia. Esa copia de la liquidación es girada a la Dirección de Estadística del Ministerio de Salud y Medio Ambiente que procesa tales modificaciones para con posterioridad transferirlas a la Dirección de Recursos Humanos de la Provincia que es la encargada de la liquidación de los haberes. Como última etapa este departamento controla que las modificaciones informadas hallan sido procesadas.

Sería conveniente que este departamento contara con una terminal conectada a la Dirección de Estadística del Ministerio de Salud y Medio Ambiente para que sea ella misma la que registre las novedades del personal en forma mensual.

Por último sería provechoso en materia de Administración de los Recursos Humanos de la Secretaría realizar una reestructuración general, a fin de que se integre ambos departamentos a través de una coordinación, siempre con el asesoramiento y la colaboración del organismo rector en el ámbito provincial, para que cualquier modificación sea posteriormente adaptable y aprovechable a los requerimientos futuros en la materia.

Sistema de Presupuesto y Ejecución Presupuestaria

Respecto a estos sistemas son los que mayores modificaciones sufrieron en los dos últimos años. Las mismas están muy fuertemente relacionadas, como son la implementación del presupuesto y ejecución por programas como su registración. Con relación a este último tema la Provincia incorporó desde el ejercicio 1997 el S.I.P.A.F. (Sistema Integrado Provincial de Administración Financiera) que tiene por objeto lograr un sistema único que permita:

- que la gestión se realice con economicidad, eficiencia y efectividad,
- generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones (útil para la gerencia), y
- realizar la gestión de los recursos públicos en un marco de absoluta transparencia.

En la implementación del sistema, en una primera instancia la relación entre los organismos rectores y los sistemas administrativos se está realizando por medio de disquetes, para en una etapa ulterior poder estar integrados a través del tendido de una fibra óptica. Para ello actualmente se encuentra en proceso licitatorio en el ámbito provincial la adquisición de equipamiento como de un software que se adapte de la mejor manera posible a los requerimientos provinciales.

Para llevar adelante el nuevo sistema presupuestario y de ejecución los organismos rectores – Dirección General de Finanzas y Contaduría General de la Provincia, respectivamente - pusieron en vigencia una serie de normas, circulares, formularios e instructivos para la confección y posterior ejecución del presupuesto.

Para ello, tomaron como base las normas, procedimientos, etc. implementadas en el ámbito nacional, adecuándolo a las necesidades provinciales.

Actualmente con este nuevo enfoque se construyen las categorías programáticas en las jurisdicciones estableciendo programas, sub-programas y actividades (específica, central o común), así como proyectos, obra y tarea o trabajo. Para la implementación los organismos rectores realizaron adiestramientos al personal que trabaja en las distintas unidades y entidades, como así también presta en forma permanente asistencia técnica necesaria para la carga de la información en forma computarizada y aclarar cualquier duda que surja con motivo de su interpretación y uso.

Por último, la medición de la producción constituye uno de los requisitos particulares de la técnica de la programación presupuestaria; y que su incorporación en la formulación, programación y en la posterior ejecución presupuestaria, persigue los siguientes fines:

- Reflejar los objetivos de los planes y programas de gobierno que se pretenden alcanzar durante el ejercicio presupuestario,
- Facilitar a los niveles políticos y administrativos responsables la más amplia información acerca de la clase y magnitud de la producción de bienes y servicios

que se requieren para alcanzar los objetivos de los planes y las políticas adoptadas y estar en condiciones de adoptar las mejores decisiones,

- Definir y calcular los recursos reales y financieros que se necesitan para poder llevar a cabo los procesos productivos respectivos, a través de la determinación del volumen cuantitativo de la producción,
- Contribuir a la adecuada comprobación de la ejecución presupuestaria y, además, facilitar los análisis de la eficiencia y la eficacia de la gestión presupuestaria.

Por consiguiente, resultaría de vital importancia que en futuros ejercicios se empiecen a incorporar las unidades de medidas (con la mayor precisión posible), en la formulación y programación, así como también en una etapa ulterior en la ejecución presupuestaria.

Para establecer las distintas unidades de medida se deberá recurrir a la labor de numerosos especialistas, para que brinden el asesoramiento necesario a los niveles de asignación de los recursos y a los responsables de la ejecución.

PROYECTO: Diseño e Institucionalización de la Unidad de Coordinación y Programación de Políticas Sociales.

NIVEL DE INFORME: Tercer Informe Parcial.

ANEXO

“Esta es mi familia”

Proyecto de promoción de grupos familiares

JUSTIFICACIÓN

Entendemos a la familia como una matriz de relaciones, una red de vínculos, un sistema de interacción y el ámbito en el que los sujetos se encuentran recíprocamente en la satisfacción de sus necesidades. La familia es, por lo tanto, una estructura que potencialmente tiene la posibilidad de responder para con sus miembros a requerimientos de tipo físico, afectivos o psicosociales y socioculturales. Este conjunto de demandas funcionales internas y externas provenientes del contexto social, organizan el modo en que interactúan los integrantes del grupo familiar.

Como toda institución, grupo o sujeto, la familia cumple sus funciones “atravesada” por múltiples determinaciones y condicionamientos de orden histórico, económico, social, político, psicológico y hasta geográfico, que estimulan y propician o limitan y coartan el desarrollo y crecimiento del grupo y de sus miembros.

En este fin de siglo, la crisis producto de las vicisitudes que se dan en el plano económico y la abrupta redefinición de lo político institucional, se expresa con singular intensidad en los grupos familiares presentándole obstáculos en sus posibilidades,



ya sea por la situación socioeconómica desfavorable, la desprotección institucional o por una crisis de sentido a raíz de las diferentes concepciones sobre la misma.

Con la reconversión de la economía, aumentan los empleos en el sector servicios, más vinculado a las mujeres. Particularmente en los sectores populares, hay más oportunidad de empleo para la mujer que para los hombres. La mujer comparte con el hombre el rol instrumental y la función económica, o lo sustituye al no asumir éste esa responsabilidad o al hacerlo esporádicamente. Pero la mujer no es la única que ocupa el rol de sostén, en muchos casos los menores de edad deben abandonar la escuela para ingresar tempranamente al mercado laboral.

La incertidumbre del trabajo, la desocupación y subocupación aquejan a la familia que debe dedicar una enorme cantidad de horas a la subsistencia, restringiendo el tiempo necesario para el intercambio y la comunicación.

Se dificulta la creación de códigos familiares que son los que posibilitan la construcción de la identidad tanto individual como familiar y el sentido de pertenencia grupal y comunitario. Así también, se rompen los códigos entre los adultos y los jóvenes, provocándose los conflictos generacionales y las rupturas en el seno de las familias

En ella confluyen también la crisis de otras instituciones sociales como la Educación, la Salud y la Justicia. Ante la desestructuración que estas sufren, la familia se encuentra en una situación de desprotección a la vez que es requerida como estructura estable de sostén de vínculos y depositaria de múltiples responsabilidades y funciones.

En el ámbito escolar, la idea de progreso y desarrollo ligada a la educación -propia de la modernidad- va desapareciendo ante los cambios producidos por la globalización de la economía y la competencia del mercado, centrada en niveles de capacitación cada vez más altos, a los cuales no pueden acceder los sectores populares. Así, la crisis de la educación tiene dos caras, la primera es la creciente significación social de pérdida de confianza en la educación formal como vía de progreso personal, la segunda es la que corresponde al sistema educativo en sí, concerniente a los problemas que sufre la escuela pública.

En lo que respecta a la salud, la falta de cobertura para prevenir y atender los eventuales problemas de salud implica una ruptura en la familia ya que este tipo de dificultades afectan el ingreso y las relaciones y funciones de sus miembros. En cuanto a la Justicia, históricamente se ha establecido una relación netamente normativa y asistencial, centrada en los menores. El sentimiento de desprotección se hace presente cada vez que el grupo familiar debe hacerse cargo de la educación, salud y seguridad de sus integrantes con sus propios medios.

Cuando una de éstas funciones no puede ser cumplida, es decir, cuando las necesidades de sus miembros no se pueden satisfacer y la familia no puede ser continente del conflicto que se presenta, emergen problemas en su estructura manifestándose en alguno de sus integrantes o traduciéndose en situaciones problemáticas tales como: violencia familiar, repitencia o deserción escolar, problemas de salud, delincuencia, adicciones, marginalidad, falta de contención a niños y ancianos, etc.

Por estas razones y considerando que las relaciones establecidas en el seno familiar son las más eficaces, en tanto que a partir de ellas se instauró el orden social-histórico, específicamente humano, y que esta institución es mediadora entre el sujeto y la organización social, actuando como socializadora y vehiculizadora de las normas y sistemas sociales de representación, es función del Estado brindar protección a las familias más vulnerables económica y socialmente, para que ellas puedan cumplir con su rol natural y social, en el ámbito de reproducción de la vida.

En el marco de estos principios, la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria de la provincia de Santa Fe se propone apuntalar y sostener a la familia como el lugar natural e irremplazable para el logro del desarrollo sano de los individuos, ejecutando sus acciones a partir del presente proyecto y su coordinación con los demás programas y recursos de los que dispone.

Ubicación del problema.

En los sectores más empobrecidos, las migraciones poblacionales internas pueden ser entendidas como una de las estrategias familiares en la búsqueda de nuevas oportunidades laborales y el acceso a los servicios que no poseen en su lugar de origen. Estas familias terminan acrecentando lo que se denomina "cordones de pobreza" en los grandes centros urbanos.

La provincia de Santa Fe, inmersa en este contexto, ha ido registrando en los últimos años, un incremento considerable de la población y para el año 1998 se estima un total provincial de

3.038.867 habitantes. De éstos, gran parte corresponderán a esas migraciones interprovinciales que, ya en el año 1991, representaban el 14,7% del total provincial¹.

De este modo, la población se distribuye en el territorio provincial de manera poco uniforme. Solamente los departamentos La Capital y Rosario concentraban en el año 1991, el 54,4% de la población y la densidad era de 144,7 y de 571,1 habitantes por km. cuadrado, respectivamente.

Para el año 1998 las estimaciones poblacionales para el departamento La Capital dan cuenta de 485.496 habitantes y 1.180.415 para el de Rosario.

En la ciudad de Santa Fe las principales fuentes de ingreso provienen del comercio (24%) y de la administración pública (13%). A raíz de ésta situación y del escaso desarrollo de la industria y otras actividades productivas, se ha registrado uno de los mayores índices de desocupación del país alcanzando en mayo de 1997, el 18%².

Esta grave situación social se profundiza si se tiene en cuenta que el Índice de Costo de la Dieta Mínimas asciende durante el mes de julio de 1997 a \$305,49, y que el 22% de la población ocupada del aglomerado Santa Fe percibe un ingreso por debajo de éste costo⁴.

En el aglomerado Rosario éstos índices se hacen más notables y significativos debido tanto a la densidad poblacional como al progresivo deterioro del cordón industrial. Aunque la industria se encuentra entre las dos principales actividades económicas (18%) junto con el comercio (22%) que ocupa el lugar principal, aquí también los índices de desocupación reflejan la problemática social - 16% en la onda Mayo 1997 -⁵. El Índice de

Costo de la Dieta Mínima para esa ciudad fue evaluado en \$ 275.- y, de la población ocupada, el 29% no accede a ese monto⁶.

Sin desconocer la realidad social de otras localidades de la provincia de Santa Fe, se estima sumamente necesario implementar el presente proyecto en las dos ciudades antes mencionadas, siendo que los datos indican claramente que constituyen dos grandes centros de atracción poblacional donde la atención y acompañamiento a grupos familiares con Necesidades Básicas Insatisfechas y marginalidad social es uno de los caminos más adecuados en la lucha contra la pobreza y la injusticia social.

1.Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda, Serie B.

2.Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. Aglomerado Santa Fe, onda Mayo 1997.

3.Establecido por el IPEC para una familia tipo en la ciudad de Santa Fe.

4.Idem 2.

5.Idem 2.

6.Establecido por el IPEC para una familia tipo en la ciudad de Rosario.

OBJETIVOS

Objetivo general:

Promover el fortalecimiento de los vínculos familiares a fin de posibilitar el crecimiento y desarrollo sano de los miembros y de la Familia como estructura natural y social para el ámbito de reproducción de la vida, mediante una intervención preventiva, asistencial y promocional.

Objetivos específicos:

- * Rescatar y potencializar las capacidades de las personas como protagonistas de su historia, estimulando la responsabilidad individual, familiar y comunitaria en la resolución de problemas .
- * Asegurar la integración sociolaboral de los jefes de hogar, brindando empleo y capacitación.
- * Garantizar la escolaridad y mejorar el nivel de instrucción de los niños de las familias beneficiarias a fin de facilitar su futura inserción laboral y social.
- * Asistir y prevenir, mediante el abordaje individual, familiar y comunitario, problemáticas tales como: malnutrición, repitencia, deserción escolar, delincuencia, adicciones, violencia familiar, etc.
- * Propender al desarrollo integral de niños y adolescentes brindándoles actividades recreativas y deportivas, talleres alternativos de aprendizaje, etc.

- * Incentivar y apoyar actitudes e iniciativas solidarias en los jóvenes, y generar capacidades organizativas y sociales en ellos, creando espacios de contención para los mismos.
- * Contribuir con la reparación del tejido social, a partir de incentivar los intercambios y reciprocidades en las estructuras de parentesco y en la comunidad.

BENEFICIARIOS

500 Grupos familiares pertenecientes a las ciudades de Santa Fe y Rosario, con Necesidades Básicas Insatisfechas y en situación de marginalidad social, conformados por jefes de hogar desocupados o subocupados y/o afectados en su estructura por situaciones familiares problemáticas. En la selección de los beneficiarios se evaluará la actitud hacia el cambio manifiesta en los mismos.

METODOLOGÍA DE TRABAJO

A través del presente proyecto se pretende abordar a cada grupo familiar en su aquí y ahora y en relación con el contexto, teniendo en cuenta la historia y la formación social en la que se han constituido. Esta visión implica abandonar las concepciones que tradicionalmente se impusieron en la intervención familiar centradas en los individuos o el grupo familiar aislado del sistema social.

Por el contrario, debe considerarse a la familia como texto y contexto de las demás relaciones sociales ya que existe una relación dialéctica entre el Sujeto, la Familia y la Comunidad.

La Familia constituye un complejísimo campo de fuerzas en el que se interpretan fenómenos tan disímiles como los procesos intrapsíquicos de los sujetos que la integran y los aspectos más amplios de la cultura y los intereses sociales.

Desde esta perspectiva de totalidad se toma en cuenta la trama de relaciones familiares y cómo de allí surgen determinados emergentes que deben ser comprendidos desde las condiciones externas e internas y desde las representaciones que el grupo tiene de sí y su situación. Así, las distintas problemáticas (pobreza, violencia, adicciones, delincuencia, enfermedades, etc.) se desarrollan de manera diferente en cada grupo familiar debido a las variaciones objetivas entre las familias y a las representaciones que cada una tiene acerca de lo que les está sucediendo.

En esta línea, el abordaje familiar no puede valorar un único modelo de familia ni reducir ésta a los lazos de sangre. Los modelos estereotipados en la intervención, basados en prejuicios, tienden a normalizar y rigidizar la estructura familiar encontrando problemas donde verdaderamente no están. La Familia ha perdurado en el tiempo como institución social y espacio de reproducción de la vida adquiriendo diversas características en su composición a través de la historia y en función del contexto económico y social.

Muchas veces ésta se constituye como "grupo doméstico", es decir como un sistema de relaciones sociales basado en el principio de residencia común que regula y garantiza el sistema productivo. En otras circunstancias la Familia responde a una estructura "matrifocal" donde la mujer es jefa del hogar y la presencia masculina es inestable, contribuyendo ocasionalmente a la subsistencia de esa unidad doméstica.

En este sentido y a decir de Sartre la Familia es definida como la internalización recíproca por parte de sus miembros como tal.

Corresponde entonces analizar cuáles son los roles y funciones que permiten la sustentación de la vida y que se encuentran ausentes en determinadas familias por lo cual emergen situaciones problemáticas que esos grupos familiares no puede resolver con éxito.

Apoyándose en el "capital" familiar y respetando la identidad y vida cotidiana de los sujetos y grupos, es necesario dirigir la intervención profesional a la consolidación de sus relaciones internas-externas, elevando el nivel de información y de comunicación entre sus miembros y entre éstos y las otras

familias de su comunidad. Paralelamente, asegurar el empleo a los jefes de familia con un ingreso que les permita cubrir las necesidades de la misma, evitando la incorporación temprana de los menores en el mercado laboral y su descolarización. Así también, el acceso a una infraestructura de servicios básicos (agua, energía eléctrica, servicios sanitarios, vivienda, salud y educación).

Esta intervención esta planteada como una tarea que desarrollan los miembros de la familia junto con los profesionales, con el fin de que los primeros reconozcan su problemática, la enfrenten y superen, apropiándose además de los medios para analizar y afrontar sus contradicciones internas-externas.

Atendiendo a la diversidad y multiplicidad de factores que actúan y condicionan a los grupos, especialmente aquellos más vulnerables, así como a la movilización de los propios vínculos familiares en la intervención familiar, se hace necesario e indispensable un trabajo interdisciplinario que articule distintas disciplinas en espacios de intercambios y supervisión recíproca.

De acuerdo a lo antes expresado se estima conveniente ejecutar este proyecto por etapas, incorporando a las familias por grupos ubicados en un mismo territorio geográfico.

ACTIVIDADES

- * Conformar el equipo de profesionales, a través de reuniones previas a la ejecución del proyecto con el objeto de aunar criterios, distribuir tareas, roles y actividades.
- * Establecer contacto con las Escuelas de los barrios seleccionados para la implementación del proyecto con el fin de coordinar con ellas la selección de los beneficiarios y su seguimiento a través de la relación que éstas mantienen con los grupos familiares.
- * Establecer contacto con los organismos dependientes de la Secretaría y demás instituciones estatales e intermedias que por su inserción comunitaria, puedan coordinar, al igual que las Escuelas, la selección de los beneficiarios y su seguimiento durante la implementación del proyecto.
- * Realizar una evaluación diagnóstica, junto con las instituciones referentes, desde una visión interdisciplinaria y de acuerdo a los criterios previamente establecidos, para la selección de los grupos familiares beneficiarios.
- * Efectuar reuniones con distintas empresas privadas de la ciudad, para discutir las pautas de las posibles pasantías de los beneficiarios.

- * Evaluar y seleccionar las empresas con las cuales se realizarán convenios de pasantías para los beneficiarios.
- * Coordinar la capacitación de los jefes de hogar en oficios que le permitan una futura inserción laboral.
- * Asistir a los grupos familiares de acuerdo a las necesidades detectadas en el diagnóstico inicial.
- * Coordinar la contención de los niños y adolescentes de los grupos familiares beneficiarios en talleres alternativos de aprendizaje, actividades recreativas, deportivas, y/o acciones solidarias en su propia comunidad.
- * Coordinar actividades de inserción y participación comunitaria con los cónyuges de los beneficiarios directos.
- * Incentivar la participación de los beneficiarios y sus cónyuges en los Centros de Alfabetización para Adultos en los barrios de los que pertenecen o establecer contactos con otros centros para su inclusión.
- * Realizar el seguimiento familiar que permita visualizar el desenvolvimiento cotidiano de las familias como así también sus progresos resultantes de las intervenciones.
- * Coordinar actividades con los demás Programas de la Secretaría a fin de lograr la participación de los grupos familiares interesados en los mismos.

- * Realizar jornadas, talleres y cursos de capacitación tendientes a solucionar y/o prevenir problemáticas surgidas del seguimiento del grupo familiar.
- * Proponer actividades recreativas tendientes a conformar espacios de esparcimiento que permitan el encuentro del grupo familiar y la revalorización y apropiación del tiempo libre.
- * Coordinar acciones con las distintas organizaciones barriales para una mejor inserción-participación de cada familia en la comunidad de pertenencia.
- * Coordinar acciones con los distintos profesionales que intervengan o hayan intervenido en alguna de las familias beneficiarias, tendiendo a un mayor conocimiento de antecedentes de los problemas que las afectan.
- * Realizar reuniones periódicas de coordinación, intercambio, evaluación, seguimiento, y redireccionamiento en las que participen todos los profesionales intervinientes.
- * Sistematizar las acciones y el impacto social producido por la implementación del programa a fin de poder realizar redireccionamientos en forma oportuna.
- * Evaluar el proceso y el resultado del programa.

- * Indagar y analizar el cumplimiento de los objetivos del programa.
- * Analizar los cambios o variaciones generados y hasta qué punto las situaciones logradas se acercan a la situación deseada postulada en los objetivos.
- * Determinar hasta qué punto los cambios logrados se deben a la naturaleza y característica de la intervención.
- * Analizar los cambios o variaciones en los destinatarios que se expresen en mejoras cualitativas en la situación, condición y calidad de vida, mejoras en las condiciones de vida y de trabajo, nuevas actitudes condicionantes, aptitudes y comportamientos.

Instrumentos de evaluación:

- * Informes de los profesionales intervinientes.
- * Reuniones.
- * Jornadas.
- * Documentos productos de las actividades del programa y/o proyecto.
- * Documentos audiovisuales.
- * Documentos producidos por destinatarios del programa.
- * Dinámicas grupales.

EVALUACIÓN

Monitoreo:

- * Realizar un análisis periódico de la ejecución del programa, las medidas tomadas y los instrumentos utilizados para su implementación.
- * Establecer el grado en que las actividades y tareas, el cronograma de trabajo, las prestaciones y el resultado se cumplen de acuerdo con lo planificado.
- * Evaluar los cambios observables/observados en los destinatarios del programa y proyectos implementados, que se vinculan con la acción de éstos.
- * Analizar los cambios de los niveles organizativos familiares.
- * Detectar deficiencias e incongruencias para tomar oportunamente acciones correctivas y replanificar en función de ellas.
- * Instrumentar acciones para que los beneficiarios evalúen el proceso de implementación del programa y logren analizar:
 - El valor que le asignan al mismo, los efectos que el programa tiene sobre sus condiciones de vida.
 - Niveles/grados de la participación de los beneficiarios.
 - Los principales problemas, prioridades y demandas desde la percepción de los beneficiarios.
 - La adecuación del programa a las necesidades de la población.

Evaluación de resultados: