

**Stella Maris Cusimano y Flavia María Manoni**  
**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**  
**Universidad Nacional de Cuyo**

## **Consideraciones sobre la crisis argentina y las políticas sociales de la provincia de Mendoza**

---

### **Resumen**

Con el presente trabajo se intenta realizar un análisis de la crisis Argentina y las políticas sociales en la provincia de Mendoza desde una perspectiva crítica. Asumimos el rol de sujetos preocupados por el acelerado proceso de exclusión y desafiación social que se ha dado desde los 80 hasta la actualidad en la Argentina.

El devenir de los procesos históricos estudiados puede inscribirse en distintos discursos, generando debates y conflictos entre las diferentes interpretaciones en el campo de las ciencias sociales y la teoría política.

En este sentido analizamos los valores compartidos y sustentados por el neoliberalismo como parte de la cultura política y los efectos en la mayoría de la población de la Argentina en interrelación con la condición de ser ciudadano

### **Abstract**

### **Considerations about the argentinian crisis and the socials politics in the province of Mendoza**

This present job tries to make an analysis about Argentinean crisis and the socials politics in the province of Mendoza from a critical perspective.

We assume the roll of worried subjects for the accelerated exclusion and social disaffiliation process that had been seen from the 80s until our days in Argentina.

The progress of the historics processes studied can engrave in differents speeches, making discussions and conflicts among the differents interpretations in the camp of the socials sciences and politic theory.

In this sense we analyze the shared and held values for the neoliberalism as a part of the politic culture, and the effects in the majority of the population in Argentina in interrelation with the condition of being citizen.

## El proceso de transformación y descomposición del estado argentino

A efectos del presente trabajo se tiene en cuenta la concepción de las Políticas Sociales que dependen de la Subsecretaría de Desarrollo, de la Provincia de Mendoza. Pero el análisis no puede ser aislado dado que se encuentran inmersas en un contexto donde se intenta captar el discurso que sustenta los cambios producidos hasta nuestros días.

Se parte definiendo la intervención social del Estado, *como una acción organizada e intencionada de un conjunto de individuos frente a problemáticas sociales no resueltas en la sociedad a partir de la dinámica de base de la misma; se funda en los llamados paradigmas de lo social* (Corvalan, 1996: 2).

En este apartado se analizan por una parte, los procesos socio-políticos y económicos de esta lucha entre el funcionamiento capitalista en torno al sistema de mercado que determina cuantitativa y cualitativamente la producción de bienes y servicios y por otra parte las acciones del Estado ante las consecuencias del mismo. En este sentido los procesos mundiales han influido notoriamente en la Argentina, por ello es significativo traerlos a colación.

### Contexto global:

Las crisis políticas económicas y sociales de los países latinoamericanos fueron en parte influenciadas por los ordenamientos internacionales de los centros de poder de la Política Mundial, las interrelaciones asimétricas entre los diversos países y de dependencia.

Se hace referencia a los acontecimientos que impactaron en los 80 iniciando el análisis histórico en la llamada década perdida. En este período, se produce el impacto de los stock externos, financieros y comerciales en América Latina. Es una época de crisis y ajuste. A partir de 1973, diversos fenómenos en el ámbito internacional implican cambios trascendentes, que tienen origen en el alza del precio del petróleo, seguido de un fácil acceso de los países latinoamericanos a una fuente de financiamiento *barata* favoreciendo el proceso de endeudamiento.

La recesión que estos países comienzan a padecer en la década del 80, es el resultado de la decisión tomada (entre otros tantos aspectos) por la Banca Comercial acreedora, de empezar a cobrar los intereses devengados anualmente por la deuda y que hasta ese año habían sido diferidos mediante el otorgamiento de nuevos créditos, traduciéndose en la triplicación de la tasa de inflación y una significativa caída de los salarios reales en la mayoría de los países de la Región.

**ISSN 1667-6394**

El esfuerzo realizado por América Latina para cumplir con sus compromisos externos sólo benefició a los países centrales que obtuvieron grandes ventajas con el ingreso neto del Capital a sus economías. El costo social de esta crisis de ajuste que se produce en los 80, es absorbido por la clase obrera, porque una porción significativa del aumento de las transferencias netas de recursos al exterior fue financiada con un fuerte descenso en la participación de los trabajadores en el ingreso nacional.

En esta década se amplió la brecha entre los países *desarrollados* y los *no desarrollados*, como así también, las disparidades geográficas y sociales en el interior de estos últimos donde algunas de las consecuencias han sido un aumento cuantitativo de la pobreza y el empeoramiento cualitativo de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, llamando la CEPAL a esta década, *La Década Perdida*.

En los 80 se produce un cambio en las variables macroeconómicas: Se origina un nuevo endeudamiento para seguir con el modelo de sustitución de importaciones que lleva: a una crisis de la deuda, agotamiento del mercado interno, inflación e hiperinflación, déficit fiscal, contracción del Producto Bruto Interno, tipo de cambio inestable, intenso desequilibrio macroeconómico, recurrentes problemas de la balanza de pagos, fuerte contracción de la producción, crisis de la deuda, fracaso en los programas de estabilización económica, imponente proceso de concentración de Capitales en grupos con poder económico (nacionales e internacionales), crisis de la Pequeña y Mediana Empresa.

Los indicadores sociales, señalan que: disminuye la tasa de mortalidad infantil, se extiende la esperanza de vida al nacer, se contrae el índice de analfabetismo, aumenta el promedio de años de escolaridad. Pero también en contraposición con lo expuesto, se incrementa la pobreza, crece la inequidad, donde los más vulnerables son las mujeres, los jóvenes, los ancianos y los grupos étnicos. La educación tiende a bloquearse como factor de movilidad social ascendente. Se visualiza una contracción y menor participación de los asalariados en la distribución de los Ingresos Nacionales, observándose una caída en la participación de los ingresos del 30%.

La sociedad Argentina perdió sus patrones tradicionales de equidad, con una creciente heterogeneidad en el Mundo de la Pobreza, desigualdad en aumento, con una perspectiva de movilidad social que ha invertido su signo, apareciendo como nuevo el proceso de *desafiliación y exclusión social*.

*La Conferencia de Yalta dio como resultado la conformación de un sistema de relaciones de poder mundial polarizado entre dos potencias hegemónicas (EE.UU. y la Unión Soviética), fue el comienzo de la guerra fría, este período terminó en 1989 con la caída del Muro de Berlín. Con la caída del Muro, se produce la expansión Mundial del Capitalismo sistema político, social y económico, que ha demostrado ser capaz de producir*

**ISSN 1667-6394**

*riqueza en gran escala y al mismo tiempo y en proporciones mayores ha generado exclusión, pobreza y desigualdades sociales...*

*Actualmente converge la última etapa de la revolución científica tecnológica y la actual fase de expansión del Capitalismo caracterizada por una acelerada y elevada acumulación con concentración, centralización e intensidad de capitales, sin antecedentes en la historia, en un limitado número de Naciones y Sectores Sociales reducidos, ésta es una de las situaciones que caracteriza a lo que se ha dado en llamar el actual Proceso de Mundialización, en el que nuestros países se encuentran insertos (Castro, 1996).*

El proceso de Globalización en general ejerce una fuerte presión de modernización sobre las sociedades que participan de ella. A su vez los procesos de modernización y transformación de las sociedades que se desarrollan en forma muy acelerada exigen un costo que se distribuye en forma desigual entre las personas y en el tiempo; se acentúa la desigualdad social (Vobruba, 1998: 45).

*La transformación de la sociedad salarial en el contexto de los procesos de globalización de la economía y su implicancia directa en la transformación de la categoría trabajo y al mismo tiempo las mudanzas generadas en los sistemas de protección social, constituyen hoy la "nueva cuestión social" (Rosas, 1997: 2.).*

Nuestro país comparte con el resto de los países latinoamericanos, características sociales, culturales, políticas y económicas que marcan una dependencia estructural generando un permanente proceso de exclusión de grandes sectores de la población, donde el condicionante sustancial ha sido la deuda externa, que ha servido para transferir las recetas ideológicas del norte al sur, imponiéndose aquí, con mayor rigor que en sus países de origen.

El proceso económico vivido en los 90, se ha traducido en una mayor polarización Social, un aumento de la pobreza y de la heterogeneidad de los sectores sociales que la componen.

No sólo los más pobres están peor, sino que se ha producido una movilidad descendente de amplias capas medias de la sociedad, proceso, que parece difícil de revertir. Esto se traduce, en una dificultad para generar alternativas autónomas, por eso es que gran parte de las medidas socio-económicas son aprobadas o no y controladas por el Fondo Monetario Internacional como representante de la banca acreedora. A consecuencia de éstas políticas de ajuste, en la década del '90 se inicia una recesión económica y una creciente pobreza. Esto se cristaliza en un continuo deterioro de la calidad de vida de la población, de la mayoría de los países latinoamericanos.

En la base del proceso productivo de América Latina, se ha dado un aumento en la flecha del sector terciario. *Fragmento constituido predominantemente por desocupación disfrazada, servicio doméstico y vendedores ambulantes (Galeano, 1984: 338).*

En definitiva al decir de Eric Hosbawn *El Estado de Bienestar fue el gran invento del siglo 20 corto*. Este Estado de Providencia, perdió lugares frente al

mercado, generando el espacio para un nuevo paradigma en las políticas sociales, nacientes de una nueva concepción y por ende de un nuevo modelo de estado.

### Procesos económicos, políticos y sociales en Argentina

Estos procesos se observan en la Argentina con agravantes consecuencias: deterioro de los precios, del volumen de las exportaciones (Pérdida en los valores de Intercambio), reducción del empleo y los ingresos, tasas elevadas de interés de la deuda externa, reducción del gasto público, privatizaciones y concesiones de las empresas del Estado, etc. La lógica privatista deposita en el mercado el rol de creador de recursos y de empleo, esto trae aparejado una reducción del gasto social, propendiendo a dejar en manos de la acción privada las respuestas a las demandas sociales. Muy por el contrario pese a observarse un alto crecimiento del PBI a lo esperado, aumenta la tasa de desempleo, generalización de subempleo, tercerización, precariedad laboral... *la zona de vulnerabilidad se dilata, gana terreno sobre la integración y alimenta la desafiliación* (Castel, 1997:15).

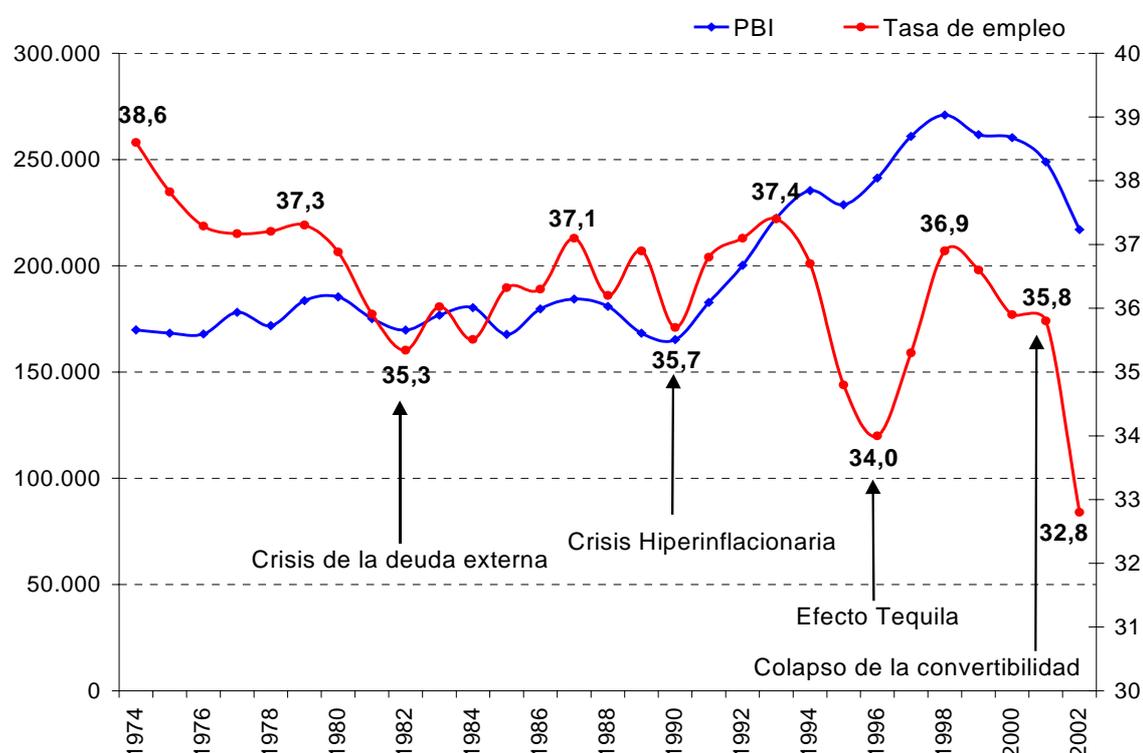


GRÁFICO N° 1: Relación entre PBI y Tasa de empleo, Argentina, 1994-2002.

FUENTE: SIEMPRO. ARGENTINA. <http://www.siempro.gov.ar> .13 de Julio 2002.

A través de la lectura del gráfico extraído del SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales) se puede observar que a pesar de aumentar el PBI, cae la tasa de empleo, lo que señala un crecimiento económico con acumulación en los deciles más altos de la población *concentración sin distribución*.

En medio de esta crisis se da un resurgimiento de la ideología neoliberal, impulsora del retroceso de la intervención del estado en la economía y en todas las áreas de la Política Social, (consecuencia directa del achicamiento del Estado). La idea es establecer servicios diferenciales (focalizados) en las distintas áreas de política social. En este sentido, con el objetivo de la reducción de las funciones del Estado se *privatizaron todas las empresas nacionales, incrementando la porción de desocupados*. Al contrario del efecto cascada que se esperaba con la inversión extranjera en el país, que planteaba el incremento del empleo; aumentaron en forma alarmante el desempleo y subempleo.

*Un discurso y una política económica centrados en la realidad bursátil más que en el aumento de la productividad, impiden que los emprendimientos económicos sean fuente de nuevos empleos y motor de un desarrollo económico social acompañado de un desarrollo científico y técnico que finalmente pudiera traducirse en un aumento del bienestar de la población* (Fóscolo, 1996: 16).

### **Reforma y modernización del Estado**

Uno de los objetivos que se planteó el Estado en los 90, fue la llamada *modernización*, cuya meta fue la reestructuración, a partir de un cambio en las formas tradicionales de funcionamiento, sumándole una creciente delegación de sus funciones a nuevos agentes económicos y sociales. Esta reforma significó la decadencia y descomposición de las instituciones, con un debilitamiento de los actores sociales y el crecimiento de la exclusión y fragmentación social. En este contexto se gesta el rol de los gobiernos locales y con él, la redefinición de las funciones específicas de los mismos.

*Las reformas implementadas en la Argentina, se realizaron a partir de una serie de diagnósticos institucionales, especialmente elaborados por los organismos internacionales, referidos a la ineficiencia del Estado Argentino. A ello se le sumó la crisis de financiamiento del sector público y la fuerte voluntad política por liberar o desestatizar una serie empresas y servicios estatales... En el proceso de reforma, lo que se impulsó fue la creación de nuevos diseños Institucionales buscando principalmente la Estabilidad Económica...* (Pautassi, 1998: 1).

El proceso hiperinflacionario del 1989, parecía teñir el imaginario social, donde la exigencia ciudadana apuntaba a la estabilidad económica. Una vez logrado este objetivo se comenzó a reforzar la llamada “modernización del

**ISSN 1667-6394**

estado" legitimada a través de la amenaza de perder la estabilidad. En este contexto la Reforma Constitucional fue un hecho ineludible. Se reformó: la Justicia y del Consejo de la Magistratura, los Poderes Legislativos y Ejecutivos, la Inclusión de Derechos Sociales, mecanismos de participación y reforma del Sistema Representativo, inclusión de los Tratados Internacionales (Convención de los Derechos Humanos, del Niño, de la Mujer, OIT), que a partir de ello, adquieren Rango Constitucional.

Estas mutaciones fueron impulsadas por el monopolio de la ideología capitalista que, *Para el caso argentino la nueva fase de acumulación capitalista en la Argentina se caracteriza por la consolidación de un proceso destinado a modificar de manera sustancial el patrón de crecimiento, que basado en la sustitución de importaciones había dominado después de la posguerra. En este proceso los sectores dominantes se reubican a partir de una estrategia apoyada en un programa económico de creciente desregulación de los mercados y reducción de niveles de protección del comercio, perjudicando la producción local. En fin una economía abierta, a fin de elevar los niveles de competitividad y una innovación tecnológica sofisticada, la misma necesita incorporar fuerza de trabajo altamente capacitada, capaz de absorber estos cambios tecnológicos y garantizar un nivel de productividad y ganancia del capital. La justificación del gobierno menemista está basada en demostrar que se está viviendo un proceso de transformaciones de la economía y el estado que nos pone en camino hacia la incorporación de la Argentina al primer mundo* (Rosas, 1997:3).

Se centrará la atención en la relación entre Estado, Sociedad y Mercado, y en ese interjuego sus influencias en términos de política social.

Para las tareas enunciadas y en dirección de la llamada *Modernización del Estado*, el gobierno nacional, pretendió trabajar asistiendo técnicamente, capacitando, equipando a los sectores sociales y planificando las diversas políticas sociales de Argentina. Ésta fue la línea directriz de las políticas sociales de las diversas provincias del país, aunque cada una de ellas, tomó ciertas particularidades.

Esto se puso en funcionamiento en un principio, con diversos recursos:

- Préstamos y Fondos del Banco Mundial.
- Asistencia técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Pero también, la asistencia de más de mil profesionales de diversas ramas y disciplinas científicas. Del estudio surge, que en la labor sugerida por el Estado y en este rumbo, se integró el nivel técnico con el nivel político.

*De esta forma el Gobierno Argentino ha trabajado para eficientizar los servicios sociales y lograr mayor equidad en el acceso a los mismos planificando, evaluando,*

**ISSN 1667-6394**

*diagnosticando, equipando, presupuestando, capacitando y monitoreando los recursos aplicados al gasto público social... (Villareal, 1998: 94).*

En la planificación de la política social en la Argentina han colaborado la mayoría de las agencias especializadas de Naciones Unidas:

- OPS. Oficina Panamericana de la Salud.
- OIT. Organización Internacional del Trabajo.
- UNICEF. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina.

También las fundaciones y/o Institutos de mayor prestigio que trabajan con relación a diversas áreas sociales.

Todas estas labores fueron llevadas a cabo, inmersas en la crisis, dado que la realidad compleja argentina mostraba una lucha entre lo estatal, lo societal y la acción social, cuya referencia era un marco teñido de cambiantes procesos de transformación, que fueron rompiendo los cimientos tradicionales del Estado (tal como se entendió hasta fines de los años 80).

Estas líneas son las que llegaron a los distintos Ministerios de Desarrollo Social del País, para resguardar:

✓ *Un ajuste económico influenciado de una visión económica de corte neoliberal.*

✓ *Una serie de procesos centrífugos del Estado hacia la Sociedad: privatizaciones, cese de personal, descentralización, etc., que alteraron las articulaciones clásicas de la Sociedad con el Estado.*

✓ *Un difícil y contradictorio camino de reorganización del Estado- en el marco de su relación con la sociedad-, partiendo de sus tradicionales rasgos centralizados, burocráticos, Keynesianos; que no parece haber dado resultados claros, más allá de la privatización, la descentralización y la fragmentación. (Villareal, 1998: 95).*

### **Políticas sociales: provincia de Mendoza.**

En la médula de la trama de las políticas sociales nacionales, se analiza su influencia en la provincia de Mendoza, fundamentalmente su incidencia en los programas sociales promocionales, los que surgieron a partir de 1989, cuando Argentina atravesaba una situación económica difícil: hiperinflación, grave inestabilidad económica, especulación, recesión, procesos de exclusión social...

**ISSN 1667-6394**

En el marco nacional, como ya se hizo referencia, estos fenómenos se vivieron con toda crudeza y precipitación: la entrega anticipada del poder y el cambio de mandatario, con lo que se aceleró una modificación en la política de fondo, en cuanto a la transformación del Estado. En la provincia, se venía asomando una suerte de mutación en cuanto a los paradigmas de lo social y su relación a las políticas sociales, incorporados al modelo competitivo del Estado neoliberal, tendiente a superar el paternalismo estatal tradicional cambiando el rol del Estado y su consecuente reestructuración, que se puso en marcha a partir de los 90. En este sentido, se modifica la cosmovisión de "sujeto" carente, al de un sujeto potente que debía superar su problemática a través de "la capacitación" haciendo alusión al concepto de "capital humano" que se basa en *la igualdad de oportunidades que se define por la ausencia de discriminación: todos son iguales frente al mercado y las oportunidades se reparten de manera igualitaria, impersonal, sin ingerencia del Estado... así, la libertad individual y la igualdad de oportunidades nos conducen al mismo principio: la libertad del mercado* (Corvalan, 1996: 4).

Los problemas de *no ingreso al mercado, o de la exclusión* son enfocados a nivel individual sin que influya en esto la pertenencia del individuo a un grupo determinado de desafiados o vulnerables, condicionados... Por ello *La política (neo)liberal no ve en el sistema social las imperfecciones causantes de la pobreza y marginación, sino en los individuos* (Corvalan, 1996: 8).

Todo lo expuesto, en un marco de acelerados procesos de privatizaciones de empresas del estado mendocino y la descentralización de todas las políticas sociales incluyendo salud y educación.

Con el Plan de Convertibilidad, donde se frena el proceso inflacionario, las políticas sociales tienden a focalizarse en toda la Nación.

Si bien Mendoza no escapa a las influencias del contexto nacional, se ponen de manifiesto ciertas particularidades que se salvan en el presente escrito:

1. La desocupación se incrementa en el Gran Mendoza entre el 94 y el 97 con un pico en 1996 de 7,4%. Desciende luego lenta pero sostenidamente hasta alcanzar el 5,7% en 1998. Se aclara que los valores de la provincia de Mendoza siempre han sido significativamente menores al promedio nacional.

2. La tasa de mortalidad infantil, que en 1995 era de 18,7 %, en 1999 desciende al 15,5%. El porcentaje de hogares con hacinamiento del Gran Mendoza en 1995 era de 9,25% y en 1999 disminuye al 5,7%. El porcentaje de hogares en viviendas inconvenientes del Gran Mendoza en 1995 era de 5,6% y en 1998 disminuyó al 4,6%.

3. En la provincia, la variación del porcentaje de la población por debajo de la línea de la pobreza muestra un descenso hasta mayo de 1994 pero, a fines de ese año la proporción de hogares pobres comienza a aumentar alcanzando su pico en mayo de 1997 (41,6%) y luego a descender nuevamente (37,8% en Octubre de 1998)

4. Uno de los temas más difíciles de la realidad mendocina, es el de los ingresos de los trabajadores. Las estadísticas muestran que el ingreso ha disminuido en términos reales. Por el mismo trabajo, en 1999, se percibe el mismo salario o menos, teniendo en cuenta el costo promedio de los bienes necesarios para la canasta familiar. A esto hay que sumarle sin ser redundante, el problema del desempleo y subempleo. Este se incrementó vertiginosamente.

5. A fines del 1998, el 29% del total de desocupados del Gran Mendoza era de jefes de hogar.

6. El 29% de los hogares del aglomerado enunciado estaba por debajo de la línea de pobreza, el 6% por debajo de la línea de indigencia y el 10 % con NBI (necesidades básicas insatisfechas).

7. Además, el 40% de los hogares con menores ingresos tiene un promedio mensual por persona de \$92; el 20% de los hogares con ingresos altos posee un ingreso promedio por persona de \$632<sup>oo</sup> y el 40% restante con ingresos de \$ 250<sup>oo</sup> por mes por persona, datos obtenidos del Plan de Acción 99, Subsecretaría de Desarrollo Social, Gobierno de Mendoza.

Se le suma a lo expresado, el problema de la crisis de la pequeña y mediana empresa en la provincia, una gran parte de éstas cerraron sus puertas. La vorágine del mercado y en pos de ella "la competitividad", en una Mendoza que no podía quedar aislada del país *globalizado* transitando hacia el primer mundo, no pudo competir con los productos importados. No se consiguió equilibrar la competencia y la cooperación, el crecimiento con la equidad social, el afán de lucro con la solidaridad, la libertad y la igualdad de oportunidades. Se quebrantó en gran medida el *capital social*, entendido como: *relaciones de mutua confianza, normas sociales arraigadas en la sociedad, capacidad consensual y estratégica de los actores, etc.*(Pautassi, 1999: 3).

**ISSN 1667-6394**

En relación a las políticas sociales, desde septiembre de 1997 se comenzaron a implementar en los 18 municipios de la provincia el APS (registro de hogares beneficiarios de programas sociales en el sistema). Con este programa se intentó: caracterizar a los hogares beneficiarios, detectar segmentos de poblaciones vulnerables, emitir padrones de beneficiarios, identificar prestaciones y servicios que llegan a los hogares y detectar errores de inclusión y exclusión. En 1999 se tenía registrado 50.762 hogares beneficiarios de programas sociales, en total 241.130 personas. La información proveniente de este REGISTRO APS, pone de manifiesto una focalización de la población asistida a través de los programas sociales en la provincia de Mendoza. (INDEC, 1999).

Entre las grandes transformaciones institucionales de la década del 90 en Mendoza se subraya el desarrollo de un conjunto de políticas de reforma del Estado, reestructuración del aparato público administrativo, privatizaciones, descentralización en la prestación de los servicios, focalización de políticas sociales destinadas a los sectores de pobreza estructural y la modificación de las relaciones entre la Nación, la provincia y los 18 Municipios.

Cada vez más la ciudadanía se acerca al municipio con demandas concretas, de allí la importancia de las estrategias como la descentralización. En cuanto a la descentralización de la gestión, la provincia inició en 1996 el traspaso de funciones a nivel local, la innovación más importante fue la creación de los CONSEJOS SOCIALES DEPARTAMENTALES, estos organismos que debían estar constituidos por: Funcionarios municipales, por Concejales de los partidos políticos con representación en el Municipio y por representantes de las organizaciones de la Sociedad Civil del Departamento.

### **Políticas sociales en el contexto actual**

En el 2001 la situación se agravaba vertiginosamente. Renuncia a fines del 2001 el presidente electo en 1999, De la Rúa.

A pesar de la magnitud de la transformación estructural vivida y de los impactos que ésta tuvo sobre el mercado de trabajo y la sociedad argentina en general, es importante destacar la gran recesión del período 1998-2002 y la influencia que ésta ha tenido sobre las aristas de la problemática que se están considerando en el presente escrito.

La crisis de Argentina no puede definirse solamente desde el aspecto económico, como se tiende en el discurso actual de los medios de difusión. Se está en presencia de una crisis social por la fragmentación del sistema salarial y la fragilidad en los soportes o lazos sociales. También está en peligro la ciudadanía social. Se produce hoy en la Argentina más que nunca, una vulnerabilidad de masa que está destruyendo la escasa integración y cohesión social. El análisis

**ISSN 1667-6394**

intenta ir más allá aún, incluyendo el problema antropológico, ya desaparecidas las antiguas formas de protección.

No se descarta en el presente, la fragilidad en los “*gobiernos argentinos* lo que denota una crisis de gobernabilidad, ... *si definimos la gobernabilidad como la capacidad que tiene el Estado de mantener, reproducir y aumentar la vida, conduciendo los procesos de desarrollo para asegurar así la integración social. Y finalmente estamos frente a un problema político de magnitud. La pérdida de confianza en las instituciones significa una disminución de la credibilidad en el sistema político, en el valor de representatividad.* (Fóscolo, 1996).

Cabe acotar en este apartado, que la magnitud de la transformación estructural vivida y los impactos que ésta tuvo sobre la economía, empleo y la sociedad argentina en general, sumándoles la gran recesión del período 1998-2002 ha influido notablemente sobre las aristas de la problemática que estamos considerando.

En el periodo mencionado ut supra cambia el escenario. Con la recesión económica antesala del final de la convertibilidad y la devaluación a comienzos del 2002, la Argentina se sumerge en una crisis no vivida en otro momento histórico.

La estrategia de la devaluación en si misma, no resolvió ninguno de los problemas sociales que arrastraba la Argentina de años anteriores, sino que los acrecentó.

Así se ha producido, el mayor incremento de la tasa de desempleo de la historia argentina, deterioro del salario real, atento a la tasa inflacionaria registrada en relación al estancamiento salarial. Se pone de manifiesto un 45% de reducción salarial anual. Esta caída produce mayor impacto en la población de menores recursos.

*El proceso abierto ha desencadenado un cuadro de violencia material sobre la población que se expresa en una brutal y regresiva distribución del ingreso y de la riqueza cuyos resultados implican arrojar a 762.622 personas por mes bajo la línea de pobreza* (Lozano, 2002: 6).

De la lectura del siguiente cuadro se percibe dicha situación:

**Cuadro N° 1: Cuadro Comparativo sobre Desocupación-pobreza-indigencia- Argentina. 1998-2002.-**

	1998	may-02	variación %
Salarios	3,6	8,5	-23,7%
Desocupación	3,2	3	74,2%
Pobreza	0,8	1,4	66,9%
Indigencia	,8	1,9	180,8%

Fuente: Lozano Claudio en Revista Línea. -<http://www.revistaliena.com.ar>- 2002. En base a INDEC, SIEMPRO y estimaciones privadas.

Este cuadro revela en forma dramática la disminución del poder adquisitivo, el aumento de la pobreza, indigencia y la desocupación. *El desempleo masivo y la precarización de las situaciones de trabajo, la inadecuación de los sistemas clásicos de protección para cubrir estos estados. La multiplicación de los individuos que ocupan en la sociedad una posición de "inempleables", desempleados o empleados de manera precaria, intermitente* (Castel, 1997), hace aún más oscuro el panorama para la Argentina.

Los datos expuestos en cuanto a desempleo, pobreza indigencia... nos refieren a *Aquella población establemente inestable, los pobres estructurales*, (que los indicadores revelan en aumento y agravada, personas que durante años no lograron la integración plena al mundo productivo y fueron usuarios de las políticas asistenciales que han sido objeto del presente análisis. Para ellos probablemente como resultado de la crisis actual ya ni siquiera se traten de insertar socialmente, sino de sobrevivir, de comer y no enfermarse) *pero hay que agregar a aquellos que desaparecida su identidad social, constituida por el estatuto laboral que lo protegía, son individuos por sustracción, en relación con un encuadramiento colectivo. La flexibilidad laboral, dentro del trabajo y fuera de él, la segmentación de los empleos, el surgimiento de nuevas ocupaciones no protegidas, no conducen como se puede sospechar a la individualidad libre y creadora. Para muchos el destino es el aislamiento y la pérdida de protección* (Fóscolo, 1997: 17).

La provincia de Mendoza, se ve influenciada por la realidad nacional, pero ostenta ciertos rasgos particulares que se presentan a continuación:

- ✓ El índice de pobreza se ha incrementado notablemente,
- ✓ El salario real ha disminuido drásticamente,
- ✓ Gran proporción de población ha quedado por debajo de la línea de la pobreza, sin que las políticas sociales ni económicas por el momento a nivel

ISSN 1667-6394

nacional y provincial puedan dar respuesta a los efectos de esta crisis, atento a la profundidad y rapidez con el que se han producido los acontecimientos estudiados.

Los datos que se exponen a continuación dan cuenta de la magnitud de la crisis vivida en la provincia en los albores del siglo XXI.-

Cuadro N°2. Pobreza en Mendoza. Onda Mayo 2002.

		Pobres				Indigentes	
		Absolutos	Incidencia %	Absolutos	Incidencia %		
<b>Hogares</b>							
Total	438.860	181.019	41,2	75.804	17,3		
Con menores de 18 años	230.458	132.195	57,4	60.944	26,4		
<b>Población</b>							
Total	1.571.863	793.371	50,5	349.211	22,2		
En hogares con menores de 18 años	1.093.264	667.418	61,0	312.367	28,6		

\*: considera los hogares que declararon la totalidad de sus ingresos, y a la población que reside en ellos.

Fuente: SIEMPRO, en base a datos de la EPH, INDEC.



Fuente: SIEMPRO ARGENTINA. <http://www.siempro.gov.ar> Julio 2002, en base a datos del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)

Se revela un significativo deterioro de la calidad de vida y un incremento de la población pobre e indigente desde 1998 que era del 6,2, en Mendoza al 22,2 % en el 2002. Comparativamente, Mendoza se encuentra por debajo de la media

ISSN 1667-6394

nacional, pero la pobreza se incrementó en un 200%. Más del 50% de la población de Mendoza se encuentra por debajo de la línea de la pobreza, y en valores absolutos representa 793.371 personas.

		Total*	Pobres		Indigentes	
			Absolutos	Incidencia %	Absolutos	Incidencia %
<b>Hogares</b>						
Total		438.860	181.019	41,2	75.804	17,3
Con menores de 18 años		230.458	132.195	57,4	60.944	26,4
<b>Población</b>						
Total		1.571.863	793.371	50,5	349.211	22,2
En hogares con menores de 18 años		1.093.264	667.418	61,0	312.367	28,6

\*: considera los hogares que declararon la totalidad de sus ingresos, y a la población que reside en ellos.

Fuente: SIEMPRO, en base a datos de la EPH, INDEC.

Cuadro N° 3. Pobreza. Hogares y Población pobre e indigente. Mendoza Mayo 2002.

Fuente: SIEMPRO ARGENTINA. <http://www.siempro.gov.ar> Julio 2002, en base a datos del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)

Esta situación se da en la Argentina con una crudeza jamás vista en su Historia, donde más de la mitad de la población del país presenta en palabras de Castel, una ausencia de participación en alguna actividad productiva, y el aislamiento relacional, conjugan sus efectos negativos para producir graves procesos de desafiliación, con otro tanto de población ubicada metafóricamente en la zona de vulnerabilidad social, inestable, que conjuga *la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad* (Castel, 1997.: 15)

En otras palabras, el imaginario social revela un discurso que anima, bajo la argumentación de buscar la inserción en el mundo, la continuidad de las políticas que ha llevado a este proceso de deterioro, señalando los costos del aislamiento, que parecen no considerar el crimen social que constituye la presencia de más de 18 millones de argentinos y de más de 10 millones de menores de 24 años en proceso de desafiliación social, reduciendo o excluyéndolos a no tener acceso a la igualdad de posibilidades.

De este recorrido amenazador es factible que se hayan desprendido algunas enseñanzas: *el todo económico nunca fundó el orden social; en la sociedad compleja la solidaridad no es ya un dato sino un constructo; la propiedad social es a la vez compatible con el patrimonio privado y necesaria para inscribirlo en estrategias colectivas; el salario para salir de su indignidad secular, no puede reducirse a la simple retribución de una tarea, la necesidad de hacerle a cada individuo un lugar en una sociedad democrática no se puede*

**ISSN 1667-6394**

*satisfacer mediante una mercadización completa de esta sociedad, explotando algún "yacimiento de empleos", etcétera (Castel, 1997: 391).*

Lo ante expuesto coincide con la idea de que en la actual situación vivenciada por la mayoría de la población, se condiciona negativamente la construcción ciudadana. Según Marshall, entre el principio de igualdad que deviene de la expansión de la ciudadanía y la desigualdad que surge de las relaciones de producción capitalista se produce una tensión entre los tipos de derechos, así es que los derechos sociales sólo pueden afianzarse en la dimensión política, que emana de derechos políticos, es decir: grupos sociales que participen en la lucha por el poder para distribuir recursos socialmente relevantes. Es decir: se remite a la existencia legal de los derechos propios de los ciudadanos-y la provisión-que se refiere al acceso real a los beneficios.

A pesar de ello, se vislumbran algunos intentos de grupos de excluidos por participar, por pertenecer... *entendemos que el tema adquiere una importancia central en estos momentos para nuestro país, en el que miles de sujetos excluidos o deficientemente incluidos, han decidido hacerse socialmente visibles, y apelan a distintas estrategias, tales como cortes de rutas, piquetes, marchas, carpas y otras modalidades tradicionales o inéditas de protesta social. Si están demandando inclusión y pertenencia, sin duda están demandando ciudadanía. Pero ¿Qué ciudadanía? (Aquin, 2001: 1).*

La crisis y la concepción inherente a la nueva función del Estado y por ende sus influencias en las políticas sociales de la provincia de Mendoza han sufrido más que nunca una transformación: "presentan un tinte netamente focalizado y asistencialista".

Como ejemplo se puede citar: en el caso de la política FIDES que promovía programas y proyectos mediante distintas líneas de financiamiento orientadas a la superación de la pobreza, a la generación de empleo, asignando recursos destinados a fortalecer a las organizaciones comunitarias con el objetivo de generar participación ciudadana, pasó a convertirse en la actualidad, en un paliativo de la situación económica y social de la provincia.

Las políticas sociales financiadas por el FIDES, en la actualidad presentan rasgos focalizados y asistenciales.

### **A modo de reflexión...**

Las políticas focalizadas responden a un paradigma de lo social y por ende a un modelo de estado: el neoliberal, donde sus argumentos discursivos y los agentes institucionales cumplen el rol socio-asistencialista, implementan estrategias de poder, entre diversos actores, observándose el carácter de las relaciones y las reglas de interacción que se establecen desde el poder político, Estado Municipal y diferentes partidos políticos.

Desde otra perspectiva surgen algunos interrogantes: ¿Qué representaciones sociales surgen en los beneficiarios de estas políticas sociales asistenciales? Referenciando al Campus problemático del Trabajo Social, ¿Cómo se da el interjuego entre, Estado-Política Social, y ciudadanía?. Desde las Políticas Sociales, qué elementos favorecen y cuáles desfavorecen la construcción ciudadana?, ¿Cómo relacionar espacios de participación a canales institucionales ya constituidos para generar diferentes formas de involucramiento de las organizaciones de base?, ¿Cómo desarrollar estrategias de comunicación que impacten de manera masiva ampliando la noción de ciudadanía? ¿Cómo inscribir en una planificación estratégica que favorezca procesos de desarrollo local y empoderamiento social? Y por último ¿qué rasgos deben tener tanto las instituciones como las políticas sociales para que favorezcan la construcción de ciudadanía?

La ciudadanía no es un modelo acabado, es social y democráticamente construible. En este orden la relación entre ciudadanía y política social provoca profundos debates y tensiones, tanto en el campo de la teoría social como en la política, por lo cual, se trata de una categoría problemática, definida históricamente.

Se sugiere una política social que rescate la noción de ciudadanía como un proceso dinámico en permanente cambio y revisión, que tenga en cuenta la compleja realidad política, económica, cultural y social; la heterogeneidad de los grupos y comunidades, como así también los significados que se le asignan tanto en la práctica como en el imaginario social. Que favorezca el empoderamiento social versus sometimiento, como hecho naturalizado que se puede traducir en prácticas activas o pasivas de los sujetos, llámense grupos, organizaciones y comunidad en general. Se pone de manifiesto que los beneficiarios de políticas públicas focalizadas, en su gran mayoría no tienen internalizados en su patrón de valores, una noción de ciudadanía emancipada o por lo menos que integre varios aspectos de la misma. En general se sitúan en una posición de ciudadanía subsidiada y reclamando derechos que tienen que ver con situaciones de necesidades básicas insatisfechas. Es importante recalcar que, la relación entre ciudadanía y política social permite captar el sentido más profundo de un modelo de Estado, esto es, vislumbrar qué fines últimos se persiguen y al mismo tiempo, evaluar las relaciones de correspondencia entre la política como medio y la realización de un conjunto de valores- el modelo de ciudadanía-como fin.

En cuanto al rol de Trabajador/a Social, se logra favorecer la construcción ciudadana, pero también –y hay que ser concientes- se consigue beneficiar la desconstrucción de ciudadanía. Por ello, pese al tipo de política implementada, se pueden generar prácticas superadoras e innovadoras en materia de participación y autogestión.

**ISSN 1667-6394**

La crisis no es el resultado de “una política social”, éstas siempre e ineludiblemente responden a un modelo de estado sustentado en los paradigmas de lo social. Hoy, que se encuentran vulnerados una amplia gama de los derechos sociales de la mitad de la población de la provincia, la ciudadanía política se traduce sólo en un mero ejercicio al momento de votar, pero en sentido estricto esto es exclusivamente ciudadanía pasiva.

Se cree que la descentralización y la participación de los ciudadanos organizados y comprometidos refuerzan el camino de la democratización, reduce el autoritarismo de los funcionarios e influye en la toma de las decisiones importantes en su comunidad. Pero este mecanismo no está dado naturalmente, hay que construirlo. Se propone la construcción de un nuevo pacto social, que articule adecuadamente equidad, solidaridad y un espacio de ciudadanía. Para ello es importante un posicionamiento ético-político y la función de un actor central que conduzca este proceso, para Castel “EL ESTADO SOCIAL” es ese actor.

### **Bibliografía**

- ANTUNES, R, *Adeus so trabalho, ensayo sobre la metamorfosis y la centralidad del trabajo*, ed.Cortez, SAN PABLO Brasil.1995.
- AQUÍN Nora, *Jóvenes y adultos frente a la democracia entre lo deseable y lo real*, expuesto en el 17 Seminario Latinoamericano de Escuelas

**ISSN 1667-6394**

de Trabajo Social, 1999, Argentina, <http://www.noraaquin.com>. (1 de Agosto del 2002)

□ ARONSKIN, Ricardo *Crisis del Estado y crisis de mercado* Conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. U.N.Cuyo. MENDOZA 1996.

□ BOBBIO, Norberto. *El tiempo de los derechos*, ed. Sistema, Madrid, 1.991.

□ BOURDIEU, P, *La distinción*, ed. Taurus, Madrid, 1988.

□ BUSTELO, E. y MINUJIN, A. *Todos Entren* Propuesta para sociedades incluyentes, UNICEF, ed. Santillana, Colombia,. 1.998.

□ BUSTELO E y otros, *Cuesta Abajo*, UNICEF/ ed, Losada, Buenos Aires, 1992.

□ CAFERATA A, *Pobreza y políticas Sociales*, ed,. Legasa, Buenos Aires,1988.

□ CASTEL Robert. *La gestión de los riesgos*, ed, Anagrama, Barcelona, 1984.

□ CASTEL Robert, *La metamorfosis de la Cuestión Social*. Una crónica del asalariado, ed Paidos, Buenos Aires, 1997

□ CASTRO Aldo, Ponencia presentada en la II Jornadas de Concertación de *Políticas de Integración Territorial*. V Región de Chile y Gobierno de Mendoza., Valparaíso Chile, Abril, 1996.

□ CASTRO, Jorge. *Nuevas perspectivas estratégicas de la Argentina*, ed, Catálogos, Buenos Aires, 1992.

□ CEPAL (Comisión Económica para América Latina), *Panorama Social 2001 para América Latina*, ed, CEPAL, Chile, 2002.

□ CORVALAN Javier, *Los Paradigmas de lo Social y las concepciones de intervención en la sociedad*. Cide, N°4 Chile. 1996.

□ FITOUSSI J; ROSANVALLON P, *La nueva era de las desigualdades*, ed Manantial, Argentina, 1998.

- INDEC, (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS), *CENSO de POBLACIÓN y VIVIENDA*- 1991. Bs As. Argentina.1991.
- INDEC, (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS), *CENSO de POBLACIÓN y VIVIENDA*- 2001-Bs As Argentina. 2002.
- FOSCOLO, N. *Memoria y Resignificación del Discurso de los Derechos Humanos". Legitimación y Derechos Sociales, 20 años después... Democracia y Derechos Humanos. Un desafío latinoamericano*, ed. Culturales de Mendoza (Argentina-Chile) Mendoza, 1.996.
- FÓSCOLO N, *Trabajo Social y Derechos Humanos frente a la nueva cuestión social*, Trabajos de Cátedra, Facultad de Ciencias Políticas y sociales. U.N.C, Mendoza, 1998.
- GALEANO. Eduardo *Las venas abiertas de América Latina*, ed, Siglo Veintiuno Argentina S.A. Argentina 1984.
- GARCIA DELGADO, D, *Estado-Nación y Globalización*, ed, Ariel, Buenos Aires, 1998.
- GRASSI, E, *Las cosas del Poder*. Buenos Aires, Argentina, 1996.-
- HELD, D. *Ciudadanía y Autonomía*. Ciudadanía: El Debate Contemporáneo en Agora, Cuaderno de Estudios Políticos. Ed. Mazzuca. Bs. As. 1.997.
- ISUANI, Aldo, *La Argentina que viene*, UNICEF-FLACSO, ed, Norma, Buenos Aires, 1998.
- ISUANI E., *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Centro Editor de América Latina, Buenos. Aires, 1985.
- LAZZARI, A: *El Clientelismo En Sectores Populares; Estrategias Y Control Político, en cuadernos de Antropología Social*, nº 6, año 1992, Instituto de Ciencias Políticas Antropológicas. UBA. Buenos Aires. 1992.

**ISSN 1667-6394**

- LAZZARI, A: *Panoramas de la Antropología política y el clientelismo*, en cuadernos de Antropología Social, nº 7, año 1993, Instituto de Ciencias Políticas Antropológicas. UBA. Buenos Aires. 1993.
- LO VUOLO, R, *¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia\_* en A. Barbeito y R. Lo Vuolo, *La nueva oscuridad de la política social*. Ciepp- Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1993.
- LOZANO Claudio, en *Revista Línea*. Bs.As. 2002. <http://www.revistalinea.com.ar> (Junio 2002)
- MALLIMACI, Fortunato, *Estado y políticas sociales en Argentina al fin del milenio*, en *La especificidad del Trabajo Social y la formación profesional*, FAUATS, ed Espacio, Buenos Aires. 1996.
- MARSHALL, T. *Citizenship and Social Class*, Londres 1.975, en BUSTELO, E. Y MINUJIN, A., en *Todos Entran*. UNICEF. ed. Santillana, 1.998.
- MARSHALL, T. Y BOTTOMORE, T. *Citizenship and Social Class*, Chicago, 1.992, en BUSTELO y MINUJIN, Op. Cit.
- MARSHALL, T. *The Right to Welfare and other essays*, Londres, 1.981, en BUSTELO y MINUJIN, Op.Cit.
- MINUJIN, A, KESSLER, G. *La nueva pobreza en la Argentina*. ed, Planeta, Buenos Aires, 1995.
- O'DONNELL, G, *Estado, democratización y ciudadanía*, Revista Nueva Sociedad, Caracas, diciembre. 1993
- ONU, *Políticas económica-perspectivas. Elementos de una estrategia internacional del desarrollo para el decenio 1990, opiniones y recomendaciones*. Comité de Planificación del Desarrollo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 1989.
- QUIROGA, HUGO. *Ciudadanía y Estado democrático*, Revista Estudios Sociales N° 14, Santa Fe, primer semestre de 1998.

**ISSN 1667-6394**

- ROSANVALLON, Pierre. *La nueva cuestión social*. ed. Manantial, Buenos Aires, 1995.
- ROSAS Margarita, *Algunos rasgos de la Cuestión Social hoy* Documentos de Cátedra, Buenos Aires, 1998.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN, SIEMPRO (*Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales*) <http://.www.siempro.gov.ar> Argentina 2002.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y SALUD DE LA PROVINCIA DE MENDOZA,. *PLAN DE ACCIÓN*, Mendoza, 1999.
- VILLAREAL, JUAN *La exclusión social* FLACSO, ed. Grupo Editorial norma, Buenos Aires, Argentina, 1996.
- WOLFELSPERGER, Concepciones liberales de la política social. En CORVALAN Javier, *Los Paradigmas de lo Social y las concepciones de intervención en la sociedad*. Cide, N°4 Chile. 1996.
- SILA'91. *América Latina y la deuda externa*. Cuadernos, 1991.
- VOBRUBA GEORG, *El dilema de la Globalización análisis y posibles soluciones, en Sistemas de Protección Social en un mundo globalizado*. CIEPP. Buenos Aires, 1998
- ZINCONE, G. Da Sudditi a Cittadini, Italia, 1.992, en BUSTELO, E. *Expansión de la ciudadanía y construcción democrática*. Todos Entrán. UNICEF, ed. Santillana, 1.998.