

2. Caracterización general y estratégica

2.3 Dimensión del desarrollo humano y social

2.3.1 Identificación de los factores y procesos críticos y positivos en marcha¹

Pobreza

Persisten los procesos de producción de pobreza, que se manifiestan en la expropiación de las capacidades y recursos de los grupos más vulnerables como resultado del modelo socioeconómico dominante, limitando no sólo los ingresos y la satisfacción de las necesidades materiales de algunos sectores, sino también vulnerando sus derechos a trabajar dignamente, a estar arraigado a su territorio, a “vivir en cultura”, a ser valorado en la diversidad.

Al ser la pobreza un fenómeno complejo y heterogéneo, se hará una distinción entre la **pobreza por ingresos** y la **pobreza estructural**, con la pretensión de hacer una síntesis para comprender su configuración en las últimas décadas.

En cuanto a la **pobreza por ingresos**:

Las sucesivas crisis económicas y las consecuentes medidas políticas implementadas por el Estado nacional y provincial en los noventa desequilibraron a un sector importante de la clase media local, convirtiéndose esto en un problema coyuntural puesto que no constituye un empobrecimiento absoluto.

La crisis de hiperinflación y las medidas de índole neoliberal afectaron su status de clase ya que las estrategias implementadas por sus integrantes provocaron un cambio sustancial en sus costumbres y hábitos de consumo. De este modo, crecientes grupos sociales se vieron excluidos de la posibilidad de atender sus necesidades básicas. Lo distintivo de dicha crisis ha sido el surgimiento de un nuevo grupo social: los **nuevos pobres**. Se trata de aquellos sectores medios de la población que, por el deterioro de sus ingresos, se encuentran ante la imposibilidad de acceder a los bienes y servicios básicos necesarios.

Con esta nueva configuración, la pobreza se extendió y el universo de los pobres es ahora más heterogéneo. La pobreza estructural mantuvo durante este período su tamaño y localización original. El grupo de los nuevos pobres, por el contrario, al ser más sensible a las variaciones del valor real de los ingresos, es dinámico en términos de su tamaño. En cuanto a su localización, la nueva pobreza se ve dispersa, con diferentes niveles de concentración, en todo el espacio urbano.

¹ Para mayor detalle Ver Anexo N°32 Dimensión humana y de desarrollo social

Este proceso de crisis, deterioró los ingresos y motivó el surgimiento de los nuevos pobres, marcó un cambio fundamental no sólo en el tamaño de la pobreza, sino también en sus características.

En efecto, tal como se señaló, previo a la crisis, la pobreza se concentraba casi exclusivamente en las villas, asentamientos informales e inquilinatos.

La llamada nueva pobreza suma a este universo un importante número de familias provenientes de los más diversos sectores de la sociedad, con historias culturales y económicas muy diferentes, por lo que sus necesidades y demandas conforman un amplio espectro que se traduce en una gran heterogeneidad de carencias.

La etapa del ciclo vital en el que se encuentran las familias tiene especial incidencia en la probabilidad que éstas tienen de quedar inmersas en el universo de la pobreza. En efecto, la presencia de niños en la familia tiene el doble efecto de, por un lado, aumentar el número de personas que dependen del ingreso de los adultos, y por otro, disminuir este ingreso, al dificultar a la madre de los niños su participación en la actividad económica. En conclusión, los efectos de la pobreza y la desocupación tienen especial impacto en las familias con niños.

El análisis de la composición global de la pobreza a nivel nacional hace visible el proceso de heterogeneización de la misma. Si se considera la situación en 1980, el 83% de los pobres eran pobres estructurales, en tanto que en 1989, y como consecuencia del surgimiento de los nuevos pobres, dicho grupo representa el 43%.

Este factor, sumado a la gran dispersión espacial de los nuevos pobres, son factores claves a ser considerados al momento de desarrollar tanto el diseño como la implementación de programas para la mitigación de la pobreza.

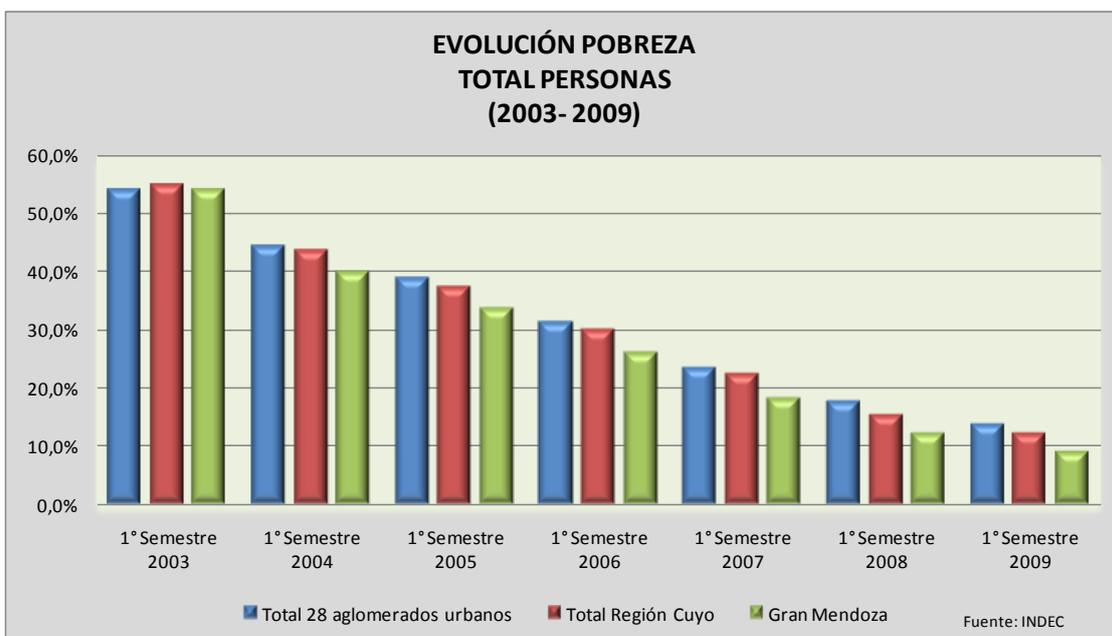
Los nuevos pobres son hogares que probablemente cuenten con una vivienda adecuada, acceso a servicios de saneamiento básico, etc., a los cuales pudieron acceder previo al deterioro de sus ingresos.

Es precisamente este último aspecto el que los identifica, por lo que el criterio de Línea de Pobreza (LP) es el más adecuado para su captación.

Para el análisis de la situación de pobreza se recurre básicamente a dos fuentes de información. Por un lado, los censos de población de los cuales es posible evaluar la incidencia y distribución de la pobreza estructural a lo largo de una década. Por otra parte, se acude a encuestas permanente de hogares, a través de las cuales se pudo relevar los ingresos que las familias perciben. Esta información permite captar la dinámica de la nueva pobreza.

En Mendoza la evolución de la pobreza por ingresos en la última década denota un significativo descenso: por el impacto de la crisis del 2001 la pobreza alcanzó al 41,2% de los hogares de nuestra provincia y al 50,5 en las personas y sube en el primer semestre de 2003, al 43,5% y al 54% respectivamente. Desde este momento comienza un franco descenso.

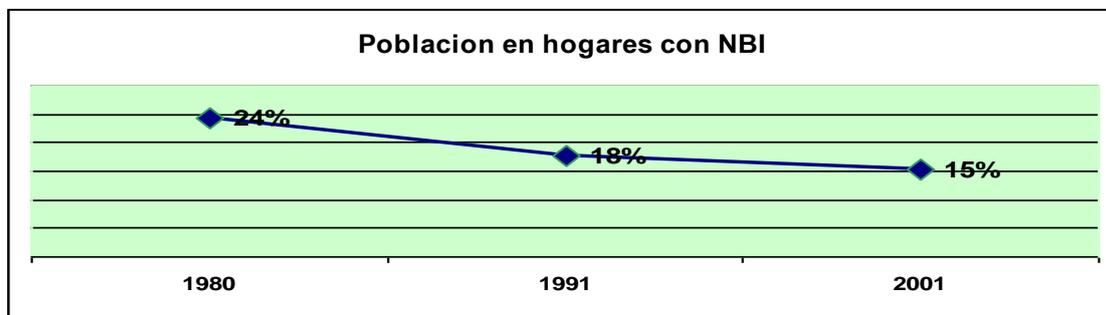
Hacia fines de 2003 comenzaban a tornarse evidentes los efectos positivos de la mejora de la tasa de crecimiento sobre el empleo y la pobreza. Ello podría atribuirse a un alto crecimiento y una mejora en la distribución del ingreso que comienza a vislumbrarse en el país desde fines del 2002.



Fuente: Elaboración propia DEIE – EPH -INDEC

Con relación a la **pobreza estructural**, la información proveniente de los censos nacionales de población muestra una reducción de su incidencia, tanto en términos absolutos como relativos.

Se advierte un descenso de casi el 9% al cabo de dos décadas en la población argentina que presenta necesidades básicas insatisfechas (NBI)

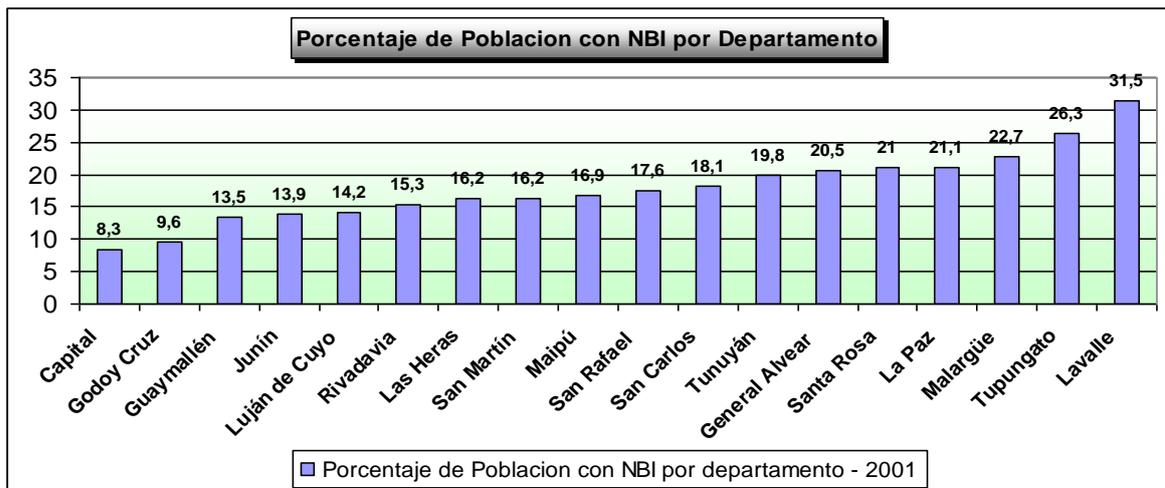


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC. Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980. 1991 y 2001

Es alentador hacer el análisis de hogares mendocinos con necesidades básicas insatisfechas por el número de indicadores de privación, ya en su gran mayoría (el 84,2%) presenta sólo un indicador, el 13,7% ostenta dos y apenas el 2,1% exhibe tres y más².

Ahora bien, la distribución de la pobreza según NBI, no es homogénea en la provincia de Mendoza. Hay departamentos en que su incidencia está por encima del 22% (Lavalle, 31,5 %; Tupungato 26,3%; Malargüe, 22,7%) localidades ubicadas de forma periféricas, por el contrario, en el extremo más bajo se encuentran los centros mas dinámicos, Mendoza Capital con 8,3% y 9,6% en Godoy Cruz.

² DEIE, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. NBI: 1) hacinamiento; 2) Vivienda; 3) Condiciones Sanitarias; 4) Asistencia escolar y 5) Capacidad de Subsistencia.



Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

En términos de **políticas sociales** cambia su sentido en la década del '90, por el aumento de la pobreza dando inicio a un proceso de reforma social en América Latina y en Argentina que resulta de la convicción de que los anteriores modelos de protección hacían un uso ineficiente de los recursos.

La mayoría de las políticas sociales no siempre han alcanzado la efectiva integración de los sectores en situación de vulnerabilidad.

De esta forma, los modelos de seguridad social se reorientan hacia la descentralización, la focalización y la delegación de funciones en el sector privado³.

Respecto de la descentralización, se produce la transferencia de los servicios de salud y educación, a la esfera de las jurisdicciones, lo que implicó un gran desafío fiscal para las provincias. En los hechos, las experiencias mostraron muy diversos resultados según fuesen las condiciones previas de las provincias que debieron hacerse cargo de estas nuevas responsabilidades. Por otra parte, otras se produjeron otras consecuencias negativas de estos procesos como la clientelización en el acceso a los recursos sociales, la agudización de las desigualdades distributivas regionales, el neolocalismo, la indisciplina fiscal, etc.

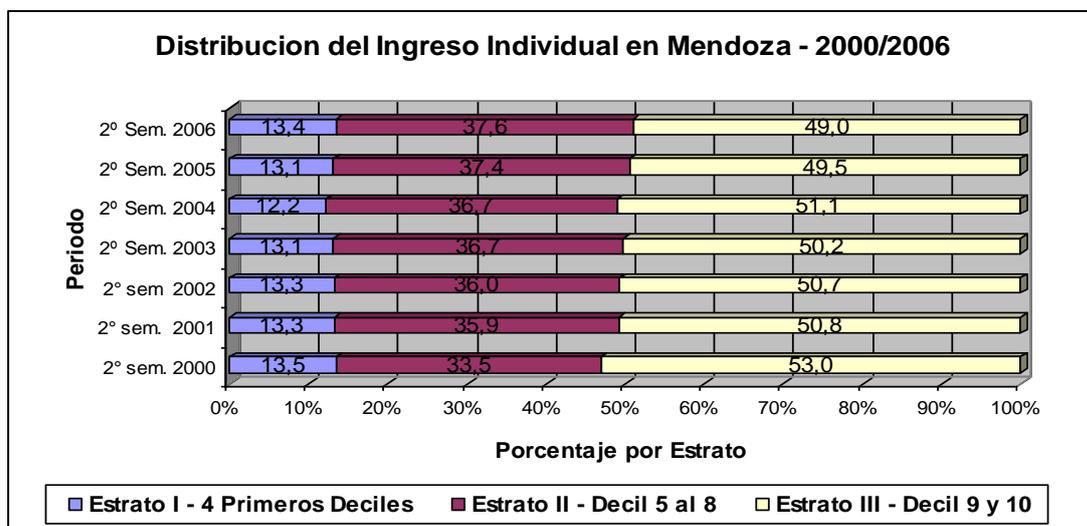
En la actualidad, la política social rescata la idea universalista de "derecho social" que primaba en la concepción de protección social. De este modo se intenta eliminar la estrategia de **focalización** utilizada para paliar los niveles crecientes de pobreza e indigencia. No obstante, éstos no llegaron a conformar un plan integral que operara articuladamente, sino que prevaleció una acción fragmentada que no logró superar la parcialidad de su propia formulación⁴

³ Para un análisis sobre esta cuestión, véase Filgueira (1999); Cunill Grau (1999) y Fleury (1999).

⁴ Lo Vuolo, 1999.

Fuertes inequidades que resultan de la concentración de la riqueza, de las desiguales oportunidades para el usufructo de bienes y servicios, para el acceso a empleo de calidad, para el disfrute del derecho a la ciudad, entre otros.

Una problemática central e insoslayable es la **desigualdad social**, la brecha social de ingresos entre los más ricos y los más pobres. Esta desigualdad no sólo se presenta en períodos de crisis económica (año 2001 – 2002) sino se sostiene en épocas de crecimiento económico, de lo que se desprende que el modelo productivo actual es altamente concentrado y excluyente.



Fuente: DEIE

La desigualdad de ingresos en Argentina es muy notoria, la diferencia entre el 10% de la población más pobre y el 10% de los más ricos es de 26 veces. Este dato resultaría aún mayor si se analiza la población sin ingresos.

Procesos de **exclusión social**, en múltiples dimensiones: una dimensión económica, relativa a la privación material y de acceso a mercado y servicios; una referida a la exclusión política e institucional, vinculada al efectivo ejercicio de derechos civiles y políticos [...] y otra que remite a la diferencia social o física como argumento para la marginación [...], a las que se suman expresiones de este fenómeno en el plano cultural, de acceso a los bienes comunes, entre otras.

Empleo

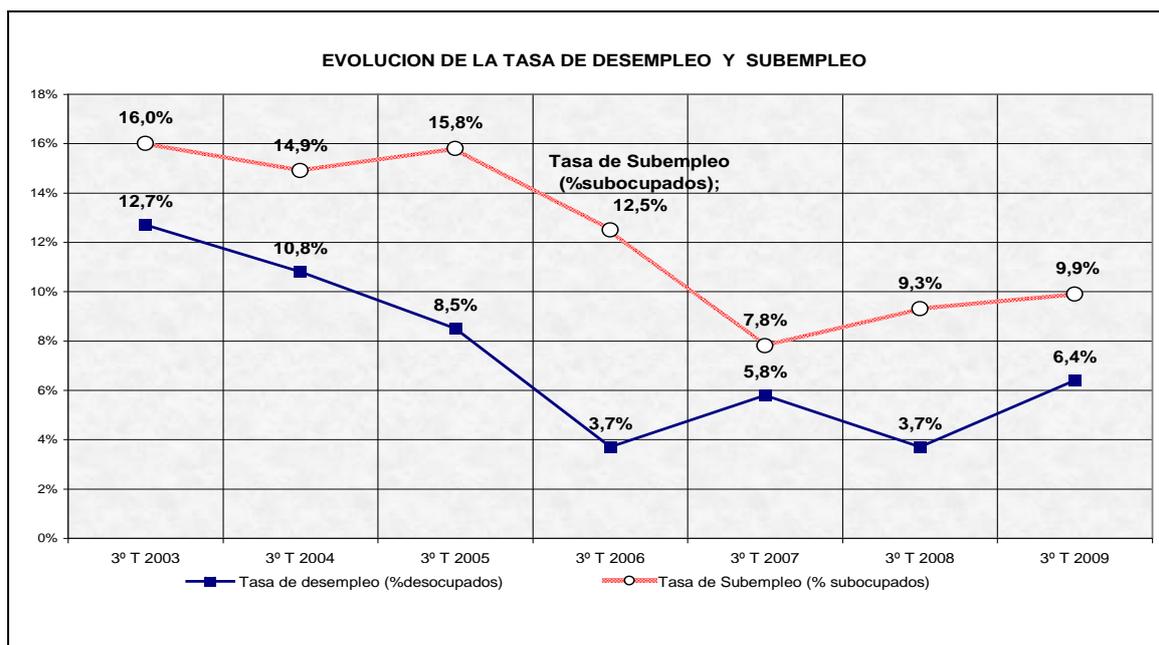
El análisis de la situación laboral tiene en cuenta un conjunto de factores económicos, sociales, políticos, institucionales vinculándose fuertemente con procesos económicos locales y regionales.

El acceso al empleo constituye uno de los principales mecanismos de inserción social: es la principal fuente de ingresos de los hogares, que hace posible a sus miembros aspirar a un nivel de vida acorde con sus patrones culturales; cuando éste se desempeña en el ámbito formal, permite participar en sistemas de previsión social (de salud y pensiones), orientados a que el trabajador y su familia hagan frente a imprevistos y tengan una vida digna una vez que se jubilan.⁵

Cuando los hogares se enfrentan a situaciones de pérdida o imposibilidad de acceso a condiciones laborales, estas van asociadas a otros fenómenos como habitacionales, sanitarios; educativos, previsionales, de participación y de acceso diferencial a la información y a las oportunidades. Es así que el trabajo no ha dejado de ser una aspiración fundamental para recuperar los niveles históricos de inclusión social y de ciudadanía, estándares que afectan el desarrollo de las personas, de la sociedad y de la economía.

Por último, el acceso al trabajo representa para el individuo su canal de inserción en el esfuerzo colectivo de creación de riqueza económica y cultural, haciéndolo participe e integrante de un proyecto colectivo.

Cuadro 1. Evolución Tasa desempleo y subempleo



Fuente EPH-DEIE-Elaboración propia: datos tomados de Población de Referencia y Evolución de las Tasas de actividad, inactividad, empleo, desempleo y subempleo -Gran Mendoza 2003/2009
Elaboración Propia

Las formas típicas del trabajo han cedido paso a nuevas modalidades, algunas relacionadas con la organización de la producción inducidas por innovaciones incrementales en el campo tecnológico; otras por los cambios en la estructura productiva orientados por el peso del sector servicios o bien por el orden simbólico dominante.⁶

⁵ UNCuyo CAP- Perblach-Herrera

⁶ Maurizio; Perrot.(2005)

El “empleo en negro” se caracteriza por falta de contrato o contrato a corto plazo, inexistencia de aportes al sistema de seguridad social y beneficios sociales (aguinaldo, vacaciones etc.), empleador no fácilmente identificable; condiciones de higiene y seguridad poco satisfactorias)⁷.

El empleo se ha vuelto cualitativamente más precario, en cuanto a estabilidad, nivel de remuneración y cobertura social. (Trabajo en negro)

La reciente recuperación económica de los últimos cinco años ha mejorado con ímpetu al mercado de trabajo pero luego se desacelera y no afecta al mercado de trabajo en términos de desempleo estructural que son los desocupados con mayor tiempo de desempleo.

Se puede afirmar que lo que explica esta situación es la segmentación del mercado de trabajo. Lo que se reduce es el desempleo abierto pero persisten ocupaciones sin protección legal ni social, trabajos con ingresos por debajo de las necesidades de subsistencia, empleo informal.

El desempleo pasó de 4,5% a 5,8% entre el primer trimestre de 2008 e igual período de 2009. La pérdida de puestos de trabajo hizo que la tasa de ocupación caiga de 43,3% a 41,8%.

La tasa de desempleo en la provincia para el tercer trimestre del 2009 es de 6.4 si se comparan los datos disponibles de la tasa de empleo en el siguiente cuadro, basado en datos de la EPH de la provincia, se puede observar un descenso del 1,3% en el tercer trimestre con relación al primero.

Los índices de desempleo registrados en la provincia se ubican significativamente por debajo de los valores nacionales.

El crecimiento económico experimentado en el país y la provincia en los últimos años, ha permitido disminuir la desocupación luego de la crisis 2001/02, aunque con niveles altos de informalidad.

También se observa cambios en la **estructura del desempleo**, los mismos no afectan a todos por igual: el nivel de instrucción, posición en el hogar la edad y el sexo, son variables relevantes en la inserción, desocupación y subocupación.

Desde la perspectiva de la demanda, han cambiado las competencias laborales requeridas. Se busca que el trabajador tenga conocimientos técnico profesionales, pero también plasticidad y posibilidades de adaptación a nuevos procesos y exigencias. En la búsqueda de competitividad, las empresas han elevado los pisos educativos requeridos para los puestos de trabajo. Estas medidas, en un contexto de precarización del empleo, han implicado que la acostumbrada correlación entre nivel educativo y calidad laboral sea representativa solo para los niveles extremos. Por ello, aunque la secundaria completa aumenta la probabilidad de obtener un mejor empleo, no hace diferencia en la probabilidad de perderlo⁸

⁷ Beccaria (2005)

⁸ Bertranou; Paz (2007)

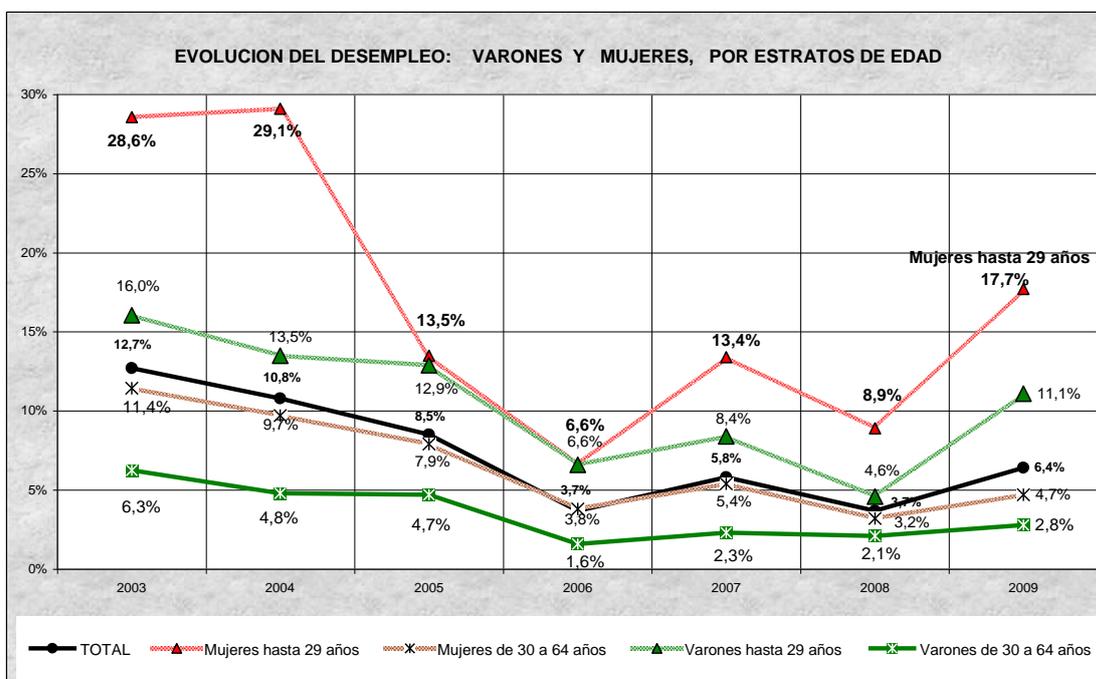
Los trabajadores con menores niveles de educación o baja calificación son lo que enfrentan los mayores problemas laborales, lo que está señalando altos niveles de competitividad y exclusividad. Aunque la educación mejore la calidad del empleo no puede contrarrestar el impacto de un mercado de trabajo restringido, donde el sector informal también se ha constituido en un espacio expulsor.

La vulnerabilidad (inestabilidad, precariedad) de la inserción laboral es la principal característica en el mercado laboral actual, con mayor impacto negativo en el caso de las mujeres, existiendo una relación positiva entre nivel educativo y nivel de empleo, con un vínculo más evidente en los niveles muy altos y mayor peso del subempleo entre los jóvenes.⁹

Respecto a la edad se observa que la desocupación es elevada en los primeros años de la vida activa y de allí desciende hasta alcanzar los valores más bajos en las edades centrales. Los factores que explican este comportamiento se vinculan con los problemas de inserción de los más jóvenes y las cesantías, renuncias y reingresos (reinserción) en el caso de la población adulta.

Por otra parte vemos la desigualdad intergrupal: el desempleo femenino es mayor que el masculino y se acentúa por grupo de edad; según datos de la EPH aglomerados urbanos del Gran Mendoza, la desocupación de menores hasta 29 años (juvenil) es en general más de dos veces superior que la registrada para el grupo de menor desempleo (de 30 a 64 años). Los jóvenes tienen una rotación mayor entre puestos y una movilidad más elevada, con tránsitos más frecuentes entre el desempleo, el empleo y la inactividad. (Ver cuadro 2)

Cuadro 2 Evolución de Tasa de Desocupación de la población de 14 años y más por sexo y estrato de edad)



Fuente EPH-DEIE: Población Desocupada

⁹ Lanari (2007)

Tasa de desocupación de la población de 14 años y más según sexo, posición en el hogar y grupos de edad .Aglomerado Gran Mendoza- Tercer trimestre 2003 al Primer trimestre 2009
Elaboración Propia

Se observa que la desocupación entre los más jóvenes afecta acentuadamente más a las mujeres que a los varones jóvenes, sin importar el momento de la economía

La situación para el 2009 (datos del tercer trimestre) ha mejorado ya que la desocupación para la población de 14 años y más según sexo ha descendido a la mitad siendo de 6.4%; pero aún se advierte que las brechas respectivas por edades se mantienen así las mujeres menores de 29 años alcanzan el 17% y los varones en ese grupo de edad el 11.1.%, según datos de la EPH respecto al 4to trimestre del 2009 se observa que la tasa ha aumentado pero también se registra que se ha modificado la población económicamente activa.

Es así que en conclusión, los principales rasgos de la problemática laborales, es que el trabajo asalariado estable, protegido y formal viene perdiendo peso en relación a otras formas organizativas y contractuales, la mano de obra tiende a volverse más heterogénea y segmentada, la precarización resiente los mecanismos que asociaban seguridad social y atención de la salud al empleo formal.

Educación

Los principales problemas del sistema educativo radican en la calidad, el desgranamiento y la no terminalidad. Se ha perdido la percepción de la educación como garante de la movilidad social.

Los principales problemas por los que atraviesa la educación mendocina están vinculados al desgranamiento, el abandono y la calidad.

Con relación a la evolución histórica de las tasas de escolarización en Argentina ha sido una de las más avanzadas en la región, lo que contribuyó a minimizar el problema del acceso a la educación, dando lugar al tema de la calidad de la misma. Aún así, es necesario hacer foco en la problematización de la situación de exclusión educativa que viven todavía hoy miles de argentinos, especialmente los más pobres, en el marco de las desigualdades educativas que se presentan.

Las reformas educativas en el país se inician en el año 1991 con la sanción de la Ley de Transferencia de Establecimientos de Nivel Medio y Superior No Universitario (1992) y, en 1993, de la Ley Federal de Educación (Ley N° 24.195), destinada a establecer una nueva regulación del sistema educativo.

La Ley Federal de Educación reemplazó a la ley 1420, del año 1884, que estructuró el primer desarrollo del sistema educativo formal del país y que posibilitó una movilidad social ascendente.

Los cambios en el modelo de gestión de las escuelas primarias y secundarias fue uno de los elementos de la reforma educativa llevada adelante durante la década de 1990, a partir del nuevo marco legal.

La nueva ley intentó establecer profundos cambios, como el de la estructura (tres ciclos de Educación General Básica de tres años cada uno; Polimodal de tres años), un nuevo sistema de formación docente, y reforma curricular con tres niveles de especificación (Contenidos Básicos Comunes, Diseños Provinciales y Proyectos Curriculares Institucionales) que se plasmaron de manera diversa en su aplicación.

Por otra parte, el cambio de estructura, particularmente la implementación del Tercer Ciclo¹⁰, fue el elemento que pareció absorber mayores energías y recursos de parte de los gobiernos provinciales y que, en alguna medida, marcó el mayor o menor avance en la instrumentación de la reforma promovida a nivel nacional.

Cumplidos los primeros diez años de su implementación, con la transferencia de escuelas de la Nación a las provincias, se evidencia una gran disparidad en cuanto al modo en que los cambios se aplicaron a lo largo del país. Se puede afirmar que se lograron avances en algunos aspectos, tales como incluir a los niños/as y adolescentes que no iban a la escuela, garantizar la igualdad de oportunidades a los alumnos de todo el país y mejorar la calidad de la educación.

En este sentido, se incrementó el número de estudiantes (en particular en la escuela media), pero el Estado no logró evitar la alta deserción y el retraso escolar, así como tampoco garantizar la calidad ni la equidad.

En diciembre de 2006, se sanciona la Ley de Educación Nacional N° 26.206. La misma define a la educación como un bien público y como un derecho personal y social. La legislación otorga y reconoce los derechos y las políticas públicas generan las condiciones para el ejercicio efectivo de estos derechos.

Sus objetivos giran en torno a la extensión de la obligatoriedad (inclusión) a la educación secundaria que plantea la ley se apoya en principios de democratización y equidad educativa, es consecuente con demandas sociales de "más educación y mejor educación". Pero, también representa nuevos desafíos para la escolarización /inclusión de los jóvenes que no asisten a la escuela y para garantizar la terminalidad.

Si bien el nivel de **cobertura educativa** de la Provincia de Mendoza es relativamente elevado ya que el 98,5 % de los niños entre 6 y 14 años accede al sistema educativo en los niveles de Educación General Básica (EGB 1 y 2)¹¹, se va produciendo un paulatino **desgranamiento** del sistema educativo, donde solo un 70,8% logra la terminalidad educativa. En el nivel inicial de 5 años dicho indicador alcanza al 99,9% de los niños mendocinos y del 60,2% en el nivel inicial de 4 años en el año 2008.

Si se analiza por ciclo, **la primaria** es donde los niños obtienen los mejores resultados, ya que el 86,5% promocionó de grado en 2006; en el **EGB 3** pasó de año el 77,9 %, mientras que en el **secundario** promovió el 75,1 % de los jóvenes.

Con respecto a la **tasa de analfabetismo**, en Mendoza asciende al 3,2 %.

Por fuera de los datos estadísticos, las condiciones de aprendizaje se revelan cada vez más disímiles no sólo entre las zonas rurales y urbanas, sino también en los propios centros urbanos. La expansión de los sistemas educativos no garantiza una igualdad efectiva, cuando paralelamente se constata una desigualdad creciente en el

¹⁰ El Tercer Ciclo de la Educación General Básica (EGB 3) pretendía conformar un nivel de secundaria inferior con carácter obligatorio, comprendiendo los que anteriormente eran el último año de la primaria y los dos primeros de la secundaria.

¹¹ Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Año 2001

acceso a los saberes como consecuencia de la progresiva diferenciación social y educativa entre los establecimientos y las familias. La desigualdad también se manifiesta en la calidad de la educación que reciben.

El acceso a una educación adecuada aún no es garantizado como un derecho universal, sino que depende especialmente del nivel socioeconómico del hogar al que el niño/a y/o adolescente pertenezca. Cualquiera sea el indicador que se tome, aquellos niños pertenecientes a hogares de estratos más bajos presentan menos posibilidades de contar con escolaridad plena y educación de calidad.

En su mayoría, los problemas señalados atañen fundamental y más ampliamente a condiciones creadas por la pobreza y a la existencia de desigualdades estructurales que las políticas públicas no han podido resolver.

Esta problemática también se observa en las escuelas educación pública de gestión privada. La segregación existente al interior del sector público de educación se amplía aún más al considerar las distancias que lo separan del sector privado.

El **fracaso escolar** en este grupo etario, deriva de las grandes desigualdades sociales: repitencia, sobreedad, deserción, entre otros. Dichas desigualdades son para los jóvenes fuente de grandes frustraciones que se manifiestan en la desafección de la vida social y problemas en la falta de integración a la sociedad.

De acuerdo a datos de la cartera educativa mendocina en 2007, el 32,7 % de los estudiantes del nivel medio **no promocionó** de año, situación que se viene repitiendo desde hace una década.

El porcentaje de alumnos **repitentes** en el año 2006 fue, en promedio entre todos los niveles educativos, del 7,4 por ciento. La media nacional fue ligeramente inferior: 6,3 por ciento.

En los adolescentes de 15 a 19 años, la tasa de **asistencia** se incrementó: en 2001 alcanzó el 65,5 %, cuando diez años atrás era del 52,1 %. Los jóvenes mendocinos también aumentaron su concurrencia a las universidades o institutos terciarios dado que la cifra trepó del 22,3 % en 1991 al 29,8 % en 2001.¹²

Si abordamos el tema de la juventud desde la dimensión socio-económica advertimos el alto grado de vulnerabilidad en el que se encuentra, al punto de constituir uno de los grupos sociales en mayor riesgo de exclusión social, afectados por la escasez y precarización del empleo y por la fragilización de los vínculos sociales.

En la escuela, los alumnos no adquieren todas las competencias necesarias para satisfacer demandas sociales y personales, sobre todo porque existe un desajuste existente entre el mundo laboral y el mundo de la educación.

Es necesario encontrar alternativas de solución al problema ya que el 52% de los **jóvenes** de 15 a 24 años que habitan la provincia, **no asiste a ninguno de los ciclos de enseñanza educativa**. Una parte de estos jóvenes se encuentra sin ocupación y muchos de los que lograron insertarse en el ámbito laboral, no cuentan con una capacitación apropiada para acceder a empleos de medianos ingresos¹³

Si se toma la franja etaria de adolescentes y jóvenes de 14 y a 17 años de edad, según Dirección General de Escuelas (DGE) se estima que entre 18 y 20 mil menores

¹² Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (Diniece)

¹³ Marco Estratégico 2012 – Universidad Nacional de Cuyo. Consejo Asesor Permanente. Año 2004

no están asistiendo a la escuela secundaria en la actualidad. El nivel de deserción en este nivel educativo alcanza al 40%.¹⁴

Se verifica por los datos del Sistema de Alta de Programas Sociales (2008) que unos 11.400 jóvenes de entre 14 y 24 años, que habitan en el **Gran Mendoza**, quedaron fuera del sistema educativo y sin acceso al mercado laboral. Además, ninguno de ellos está contenido en otra institución, como un club o una Organización de la Sociedad Civil, ni posee cobertura social.

La situación de desgranamiento y no terminalidad es también una preocupación en el ámbito de la **educación universitaria**, puesto que el 60% de los alumnos que se matriculan en una carrera, no completan su ciclo de estudios.¹⁵

Con relación a otros aspectos, más vinculados a la **educación no formal**: un estudio realizado por el Barómetro de la Deuda Social de la Infancia en la provincia sobre sus condiciones de vida mostró que el 84% de los chicos no participa de actividades culturales. En este sentido, mientras la mayoría se conecta periódicamente a internet, 84 % de los chicos de 13 a 17 años no participa de ninguna actividad artística ni cultural y más de 60 % no realiza ningún deporte.

Dentro de los **derechos de infancia** vulnerados, los niños/as destacan el derecho al deporte y al juego recreativo.

La situación se agudiza a edades más tempranas, cuando los índices locales son algo más graves que el promedio nacional. En la franja de 6 a 12 años, 86% de los niños no accede al ámbito cultural o artístico y 71% no realiza actividad física. Estos son algunos datos que arrojó el Barómetro de la Deuda Social de la Infancia sobre un muestreo tomado en el Gran Mendoza, entre 2007 y 2008.

Otro dato que arroja el 35 % de los niños de 0 a 5 años en nuestra provincia no son receptores de narraciones orales y el número asciende al 62 % cuando sólo se miden los sectores urbano marginales.

No se trata solamente de asegurar el derecho a la alimentación adecuada, a la educación y a la salud de los niños. Dentro de los derechos de infancia vulnerados, los mismos niños/as destacan el derecho al deporte y al juego recreativo, que también encuentra obstáculos para su ejercicio pleno

Salud

El sistema de salud de la provincia está compuesto por tres subsistemas: Sector Privado, Seguro Social, y Sector Público. Dichos subsistemas aparecen fragmentados.

¹⁴ Diario Los Andes – 19 de Febrero de 2010.

¹⁵ SEU – UNCuyo. 2004

El sistema de salud se percibe como desarticulado, ineficiente e inequitativo y con dificultades en su acceso tanto a raíz de problemas propios (financiamiento, gastos de bolsillos, insumo, entre otros) como por factores colaterales, fundamentalmente el transporte.

Si bien el sistema en su conjunto da respuesta a los requerimientos para recuperar la salud, en muchos casos resultan insuficientes las estrategias preventivas y promocionales para reducir riesgos.

Mendoza se ha posicionado como un centro de excelencia en el país en especialidades: trasplantes de distintos tipos, oftalmología compleja, estudios y tratamientos oncológicos, medicina nuclear y otras prácticas médicas complejas.

En cuanto al sector estatal, aún cuando presenta restricciones presupuestarias, brinda sus prestaciones en forma gratuita a la población sin cobertura y a población con obra social/mutual/prepaga.

La **cobertura en salud**, según datos del Censo 2001 muestra que, más de la mitad de los habitantes de la provincia (50,6 por ciento) no tenía cobertura de obra social o prepaga ese año y la proporción de varones y mujeres era similar. Por edades, este déficit era aún más pronunciado, afectando en mayor medida a los niños: 58,5 por ciento de los niños de hasta 4 años; 55,8 por ciento de entre 5 y 14 años; y 54,8 por ciento entre 15 y 19 años. Si se considera por grupos de edad, se observa que los jóvenes están relativamente, menos cubiertos por seguros de salud que la población adulta. En el caso de los niños, debido al trabajo inestable de sus padres, mientras que entre los que han alcanzado la mayoría de edad, porque pierden el derecho a la afiliación a través de sus padres y las inserciones laborales propias suelen ser altamente precarias.

Información más actualizada del Ministerio de Salud de la Nación¹⁶ indica que el 25 por ciento de la población del Gran Mendoza no tendría cobertura médica en el primer trimestre de 2008, cuando en 2007 esta situación habría afectado a casi el 35 por ciento. A nivel regional, el promedio es más alto: diez puntos por encima a la cifra del Gran Mendoza.

En 2008, la provincia registraron 34.891 nacidos vivos, observándose una tasa bruta de natalidad del 20,4‰. Las defunciones totales fueron 12.177, con una tasa bruta de mortalidad del 7,1‰ (Departamento Bioestadística Ministerio de salud). Como resultado se vislumbra un moderado crecimiento vegetativo de 12,1‰ (ó 1,21%)¹⁷.

Respecto a la situación de salud, el indicador de salud trazador es la **Mortalidad Infantil**. Desde el año 1990 en la Provincia de Mendoza se viene trabajando en esta problemática, por lo que en los últimos años se observa una tendencia descendente en la tasa de Mortalidad Infantil: en el año 1992 la tasa mostraba un valor del 17.5 por mil, y en el 2008, el valor es de 10.6 por mil, lo que representa una disminución de casi

¹⁶ Encuesta Permanente de Hogares (EPH)

¹⁷ Natalidad, Mortalidad General, Infantil Y Materna Por Lugar De Residencia. Argentina Año 2007 - Ministerio De Salud De La Nación Y D.E.I.S. Pág. 65/76

el 60% y es una de las más bajas del país siendo la media Nacional en 2008 de 12.5 por mil. Mendoza se encuentra entre las 7 provincias con menor mortalidad infantil.

En cuanto a las causas más frecuentes, se destacan en primer lugar, los trastornos relacionados con duración corta de la gestación y con bajo peso al nacer, seguidos por la dificultad respiratoria del recién nacido, malformaciones congénitas de distintos tipos, y asfixia en el nacimiento.

Otro indicador trazador es la razón de **mortalidad materna** que tiene una media nacional de 4.0 por mil nacidos vivos y en muchas provincias del NOA y NEA continúa siendo mayor a la media nacional. Mendoza ha experimentado un importante descenso desde al año 2002 al 2008, ya que presenta el 7.2 por mil NV y el 2.6 por mil NV respectivamente.

La estructura de población está cambiando, al año 2008 la población de 60 y más años representa un 12.8%, es decir se va progresivamente aumentando la población de adultos mayores, por lo que se puede afirmar que se está viviendo una transición demográfica. A este fenómeno se le suma la transición epidemiológica de las enfermedades que afectan a la población. Las enfermedades infectocontagiosas han visto reducida su incidencia y prevalencia en las últimas décadas, debido a múltiples factores: vacunación a gran parte de la población, mejora en la calidad del medio ambiente, adelantos tecnológicos que permiten diagnósticos oportunos, tratamientos adecuados y el énfasis puesto en los últimos años a las acciones de promoción y prevención. Algunas enfermedades continúan siendo endémicas como el mal de chagas, hidatidosis y otras afecciones como el dengue, que llegan como consecuencia del cambio en las temperaturas medias en distintas regiones del país. Todas ellas junto a otras como la tuberculosis requieren para reducir su incidencia de estrategias integrales para mejorar las condiciones socioeconómicas de la población.

Las enfermedades no transmisibles como los tumores y afecciones cardiovasculares mantienen su incidencia en la población y son la primera causa de muerte entre los 45 a 64 años y 65 años adelante respectivamente. Las enfermedades mentales y las adicciones tienen cada vez mayor relevancia, los accidentes viales continúan siendo responsables de muchas muertes y discapacidades a pesar de la implementación de estrategias conjuntas de prevención y control.

En cuanto a las **adicciones**, si bien se puede advertir un crecimiento del consumo **abusivo** de sustancias psicoactivas¹⁸ en los últimos años (el año 2003 era del 8,8%, en el 2005 ascendía al 9,38%, y en el 2007 alcanza el 13,9%), en el año 2009 se observa una leve disminución de casos, ya que el registro es del 12,4%¹⁹. Para poder responder a la demanda de consultas, en los dos últimos años se han creado seis centros preventivos asistenciales, con diferente georreferenciación, los que se sumaron al único que existía en la provincia.²⁰ Todos ellos atienden un promedio de 600 personas mensualmente.

¹⁸ Cada dos años se evalúa los registros de la misma semana de casos que se presentan en la sala de Guardia del Hospital Central.

¹⁹ Fuente: SEDRONAR, OBSERVATORIO ARGENTINO DE DROGAS – PLAN PROVINCIAL DE ADICCIONES, DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICA. - REGISTRO CONTINUO DE PACIENTES EN CENTROS DE TRATAMIENTO-PLAN PROVINCIAL DE ADICCIONES – DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICA

²⁰ Los siete Centros Preventivos Asistenciales de Adicciones dependen del Estado.

Vivienda²¹

A inicios de esta década 2000 -2010, la situación habitacional de la provincia se asemejaba a la del país en su conjunto. En efecto, aproximadamente una tercera parte de los hogares estaba afectada por algún tipo de situación deficitaria.

Con relación al déficit habitacional, el 68,3% de los hogares está afectado por **déficit relativo**, - habitan viviendas que pueden ser recuperadas o ampliadas- y, el resto (31,7%), presentaban situación de **déficit absoluto** - hogares en viviendas precarias irrecuperables o que comparten la vivienda - es decir, que requerían de viviendas nuevas.²²

El análisis del **déficit por departamentos**, muestra una distribución muy desigual. Mientras que en Capital el 16% de los hogares tiene alguna situación deficitaria, en Lavalle por ej. se eleva al 54% de los hogares. Tupungato y Santa Rosa también presentan situaciones muy desfavorables.

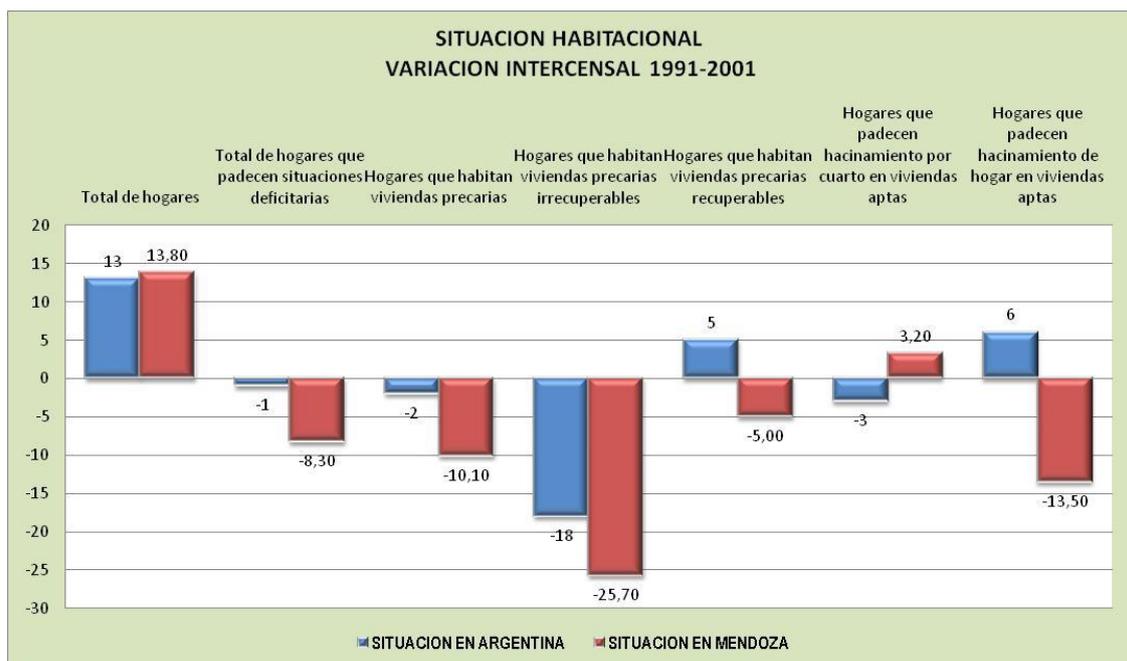
La **evolución** de la situación habitacional en Mendoza en la década del noventa fue favorable, ya que los hogares en situación deficitaria disminuyeron en un 8%. Este descenso se verificó especialmente en el déficit absoluto que tuvo una variación negativa del 18%. El déficit relativo se mantuvo casi sin cambios.

Las acciones en materia de vivienda no alcanzan a satisfacer las siempre renovadas demandas habitacionales. Un sistema provincial de vivienda ha resultado funcional a las tendencias a la concentración territorial y no ha sido suficientemente aprovechado como herramienta e incentivo de políticas integrales y proactivas orientadas a un desarrollo territorial más equilibrado.

Para el diseño de los programas habitacionales, no basta con conocer la caracterización del déficit habitacional. Es preciso además tener en cuenta una adecuada articulación de mediciones de **necesidades, demandas y expectativas** habitacionales que permita establecer los parámetros de la oferta habitacional. Bajo una óptica normativa, se entiende por **necesidad habitacional** al *conjunto de requerimientos que tienen los individuos y familias en relación al alberque, en base a estándares de aceptabilidad mínima determinados "desde afuera" de estas personas*. La **demanda efectiva** está conformada por los hogares que *plantean explícitamente* al Estado sus requerimientos sobre bienes o servicios habitacionales. También es necesario incorporar en la programación habitacional las **expectativas** de las propias familias, es decir, las *necesidades sentidas* ya que se asume que las familias tienen la capacidad y el derecho de influir en la determinación de bienes y servicios habitacionales que se les proporcionará.

²¹"INFORME PRELIMINAR PREPARADO POR EL CEAH (Centro de Estudios sobre Asentamientos Humanos- UNCuyo)" como aporte para la elaboración del Plan Estratégico de Mendoza, año 2009

²² Para indicadores particulares se puede consultar el Estudio de Condiciones de Vida de los Hogares Rurales y Urbanos – Octubre de 2006 realizada por la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas – DEIE -.



Fuente: CEAH (Centro de Estudios sobre Asentamientos Humanos- UNCuyo) a partir de datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001

En Mendoza los programas habitacionales han estado destinados a atender tanto la demanda individual como a la demanda agrupada a través de la participación de las OSC. En consonancia, el financiamiento ha estado dirigido a la demanda a través de créditos individuales (sólo el 10% de los créditos otorgados) y en su gran parte, créditos otorgados a cooperativas, uniones vecinales, mutuales que construían para sus asociados. Mendoza incorporó la cofinanciación por parte de los destinatarios como modalidad para completar el esquema de financiamiento. En el año 2000 se tomaron medidas para su eliminación debido a los inconvenientes ocasionados por el escaso control que se podía ejercer desde el Estado sobre este tipo de aportes que se basaba, fundamentalmente, en acuerdos entre las OSC y sus asociados. Ello dificultó además su cuantificación, cálculo y estimación de su incidencia en el precio final de la vivienda.

Se puede estimar que a diciembre de 2007 había aproximadamente 52.000 hogares inscriptos en el RE.N.HABIT. (Registro de Necesidades Habitacionales), principalmente de sectores socio-económicos medio- bajos y bajos.

La clase media que históricamente habían accedido a la vivienda a través de los planes del Banco Hipotecario Nacional, o de la banca privada, vieron limitadas sus posibilidades de acceso a la vivienda propia a los programas implementados desde el IPV²³, toda vez que el crédito hipotecario privado ha estado restringido durante buena parte de la década por el nivel de las tasas de interés y el alto costo financiero.

Un capítulo particular en el análisis de la situación habitacional de la provincia lo constituye el fenómeno de la informalidad urbana – villas y asentamientos informales- que ha tenido una evolución creciente durante las últimas décadas, aunque en el contexto de las principales ciudades del país, su magnitud relativa es menor: En términos generales se puede señalar que en esta provincia ha existido una tendencia

²³Los programas Inquilinos y parte de las viviendas construidas con los Planes Federales de Construcción de Viviendas fueron destinados a este sector.

sostenida y constante de crecimiento de la cantidad de hogares en villas y asentamientos del orden del 100% entre los años 1984 - 2004.

Durante la década de los ochenta, como producto de los procesos de ajuste estructural y la acción del sismo del año 1985, la cantidad de hogares en villas y asentamientos se incrementó en un 56% a nivel provincial. En el AMM (Área Metropolitana de Mendoza) esta variación superó el 100%. En los años noventa no se logró revertir la tendencia, pero al menos este crecimiento fue más lento.

El crecimiento del fenómeno de los asentamientos al comienzo de la última década muestra niveles muchos más moderados que durante los ochenta. No obstante, los esfuerzos realizados para disminuir el déficit durante la década de los noventa, la proporción de hogares en villas aumentó levemente en la provincia, alcanzando un 3.42% del total de hogares en el 2004.

Desde el año 2004 y hasta el 2007 se produjo una importante disminución del porcentaje de hogares en villas y asentamientos (2,8% de hogares en villas y asentamientos en el año 2007, marcando una disminución del 36% en relación al 2004).²⁴

Otro punto a destacar es que el AMM concentra más del 60% de los hogares de la provincia que viven en villas y asentamientos. A pesar de esto, la situación del AMM es considerablemente más favorable en comparación con los aglomerados urbanos más importantes del país: mientras el Gran Mendoza tenía en el año 2007 el 2,5% de su población en villas y asentamientos informales, el Conurbano Bonaerense y la ciudad de Rosario tienen aproximadamente el 10% de su población en esta situación y la ciudad de Córdoba el 4,7%.

Aunque todavía no se disponen de cifras que permitan actualizar los datos acerca de la magnitud del fenómeno- se ha podido observar la reaparición de casos de "tomas de tierras" por parte de población de escasos recursos, lo que estaría indicando el recrudecimiento del proceso de informalidad urbana. Dicho fenómeno se encuentra estrechamente relacionado con la pobreza, el alto costo del acceso a la vivienda y a la tierra, la especulación en el mercado de tierras, la consecuente inequidad en el acceso al suelo urbanizado y con el debilitado rol del Estado en la regulación del desarrollo urbano y del mercado de suelo en particular.

Las necesidades habitacionales de la población son abordadas a través de las políticas habitacionales, urbanas y de infraestructura básica. Argentina ha contado desde la década del 70 con fondos específicos para financiar su política habitacional, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

Por la distribución de dichos fondos a Mendoza le corresponde el 4%. Según lo establecido por Ley 24464, Mendoza recibió anualmente un promedio de \$36 millones. A través de sucesivas modificaciones legales, este fondo se ha ido reduciendo progresivamente.

En el contexto de las políticas habitacionales es posible señalar dos puntos de inflexión acontecidos durante las últimas décadas: el primero de ellos, ocurrió en el año 1992 cuando se produjo la descentralización hacia las provincias del principal fondo de financiamiento del sector (FONAVI). A partir de entonces, la provincia de Mendoza diseñó una política habitacional descentralizada en los dieciocho municipios

²⁴Resulta de interés, destacar el alto impacto que tuvo el Plan Estratégico Mendoza Sin Villas - cuando menos a nivel cuantitativo- desde su puesta en marcha (2004) hasta el año 2007

e incorporó también como actores principales a las organizaciones de la sociedad civil (cooperativas, mutuales, uniones vecinales, etc.). El segundo, se produjo a partir de 2003. Ese año, la economía nacional inicia un período de expansión y crecimiento del PBI, uno de cuyos motores es la industria de la construcción.

A partir de ese año, la política habitacional se vio favorecida por la incorporación de nuevos recursos federales que se sumaron al aporte de un crédito BID para el desarrollo del Programa de Mejoramiento de Barrios (PRO.ME.BA), en marcha en nuestro país desde el año 1997. En efecto, el presupuesto devengado fue subiendo desde 57 millones en 2003 a 67 millones en 2004, para llegar en 2005 a 135 millones y en 2006 a casi 200 millones. En el periodo 2005 – 2008 el promedio de transferencias por estos programas fue de 98,7 millones anuales, tres veces más que el promedio anual FONAVI²⁵.

En términos generales, se podría decir que el gobierno nacional puso en marcha una política de vivienda que marcó notorias diferencias con la implementada durante la década de los noventa. Los nuevos programas impusieron la necesidad de adecuar el modelo provincial a las nuevas pautas de un modelo centralizado a nivel nacional.

Los resultados de la producción de viviendas en lo que va de la década permiten advertir que la cantidad de viviendas terminadas por año es inferior a la demanda potencial por formación de nuevos hogares estimada en 3.000²⁶ hogares por año e idéntico al promedio de viviendas que se terminaban hace veinte años.

En cuanto a los resultados de la política habitacional en el territorio, resulta de interés analizar la evolución reciente del principal conglomerado urbano de la provincia.

El AMM es el resultado de la acción de diversos agentes: estatales y privados que han intervenido, en mayor o menor medida según la época, en la conformación del hábitat residencial.

La nueva política nacional se asentó en Mendoza en una política provincial que, en sus rasgos principales y en los actores intervinientes, llevaba más de diez años de implementación. Las características del modelo de política habitacional de Mendoza tuvieron un doble efecto positivo: actuó como amortiguador de las falencias de la política nacional y como facilitador de su implementación debido a disponibilidad de tierras urbanizadas, aunque no siempre bien localizadas, lo que permitió aminorar los impactos negativos de los Planes Federales puestos en marcha que no otorgaban financiamiento para la adquisición de tierra. Las organizaciones de la sociedad civil (OsSC) contaban con terrenos que fueron aprovechados. Por ello, no se advierten cambios sustanciales en la localización y el tamaño de los conjuntos que continuaron siendo de pocas viviendas. Sin embargo, continuó la ejecución de nuevos conjuntos en la vecindad o contiguos a otros ejecutados años antes, generando en algunas zonas grandes concentraciones de población homogénea perteneciente a sectores pobres.

²⁵ En estas cifras no se incluyen los fondos del PROMEBA.

²⁶ Calculando como demandantes potenciales de viviendas de interés social los nuevos hogares de los tres primeros quintiles

Se agudiza el proceso de segregación-espacial y desagregación de los espacios públicos, asociado a las tendencias en el ámbito residencial pero también a causa de inversiones y desinversiones selectivas en infraestructura, equipamiento y servicios.

En la actualidad existen más de 180 barrios cerrados en el AMM y en otros centros urbanos importantes con distintos niveles de consolidación, destinados a sectores medio alto, alto y, como tendencia emergente, a sectores medios, transformando el espacio urbano, fragmentándolo .

Las diversas periferias adquirieron particularidad: aquellas situadas al S y SE (departamentos de Maipú y, especialmente Luján) concentraron la mayor parte de las inversiones residenciales en zonas de alta calidad ambiental. Las urbanizaciones en este último departamento se expandieron en base a su rol tradicional de zona valorada y elegida por los sectores de altos ingresos y arrastró en esta tendencia al departamento de Maipú, especialmente en las áreas vecinas a la autopista de Acceso Sur. En estos departamentos, la invasión de suelo con alto potencial agrícola a través de urbanizaciones destinadas a la clase alta y media alta se torna evidente.

Hacia el este, en el departamento de Guaymallén, los barrios cerrados se encuentran más integrados a la zona urbana que los que se están desarrollando hacia el sur del AMM. Otra característica de la suburbanización es que los desarrolladores inmobiliarios, han comenzado a orientar sus proyectos hacia sectores medios, frente a una relativa saturación del sector de poder adquisitivo más alto.

Hace más de una década comenzaron a ejecutarse en Mendoza nuevas tipologías de vivienda colectiva en altura con equipamientos y servicios comunes destinada a sectores medio-altos y altos. Son los llamados “countries verticales”, que se hicieron frecuentes en la última década en las áreas peri-centrales de Capital, Godoy Cruz y Guaymallén que también se posicionó como destino de loteos privados y complejos de departamentos. Es ésta, justamente otra tipología novedosa, consistente en pequeños condominios de pocos departamentos en terrenos amplios anteriormente ocupados por viviendas individuales que están renovando antiguas zonas muy bien localizadas en la trama urbana

Finalmente, la construcción de condominios en altura en mega proyectos urbanos en la periferia es otro de los impactos que están marcando la impronta de los actuales procesos de urbanización.

La **segregación residencial** podemos definirla como la localización en el espacio de familias homogéneas desde el punto de vista de su pertenencia socio económica. El proceso de urbanización se encuentra en general asociado a la profundización de los procesos de segregación con todas las consecuencias negativas que ello implica para la estructuración de una sociedad integrada.

En el AMM dos tendencias aparecen a partir de la lectura simultánea de las intervenciones que los distintos actores están realizando sobre nuestra ciudad:

- la **escala geográfica** de la segregación está disminuyendo en las áreas de mayor dinamismo inmobiliario privado, y está en aumento en las áreas donde están asentándose las familias de bajos ingresos.

- Cuanto mayor es el tamaño de las áreas homogéneas en pobreza, los problemas urbanos y sociales para sus residentes se agravan.

En términos más específicos, la invasión de la clase media y media-alta en zonas habitualmente populares condujo a una intensificación de las desigualdades sociales en escala reducida. Es decir que, a gran escala se puede destacar un proceso de mezcla social, mientras que a nivel micro, a escala de barrios, se refuerza el patrón de segregación.

Sin lugar a dudas el Estado ha sido y es un actor importante en la configuración del territorio, sus intervenciones como regulador, planificador o inversor han dejado su huella como constructor del espacio. Sin embargo, cada vez más, la acción de los inversores privados, las organizaciones de la sociedad civil y las intervenciones espontáneas de los grupos más empobrecidos de la sociedad, manifiestan los problemas de ordenamiento territorial.

Ciudadanía

Ciudadanía es una condición inherente a las personas y comunidades en tanto pertenecientes a una sociedad. Forma parte de la tercera generación de derechos cuyo reconocimiento está consagrado constitucionalmente a partir de la reforma de 1994. Hace referencia especialmente al efectivo acceso a derechos políticos y económicos.

Las instituciones, en especial las públicas (estatales y no estatales) no siempre garantizan iguales oportunidades de obtener información, de participar de manera efectiva y de influir en la agenda pública.

El discurso sobre la participación, en ocasiones se contradice con la realidad de las prácticas sociales y de las instituciones, del Estado y de las organizaciones, que la invoca pero cuyas prácticas terminan siendo poco democráticas y poco participativas.

No basta con exigir el “aprendizaje” del concepto de “ciudadanía”, “política”, “democracia” sino que es necesario garantizar las condiciones mínimas para lograr la acción que ese concepto significa.

Con relación a las organizaciones de la Sociedad Civil se observa que no representan un conjunto homogéneo; la intervención en la construcción de la agenda pública es aún frágil (aunque varias lo intentan desde distintas dimensiones y con variadas herramientas); buscando incidir en la construcción del espacio público.

Es notable la fragmentación que se advierte en los diversos movimientos sociales, que en general son dispersos, diferenciados y con poca capacidad agregativa.²⁷ Existe baja articulación entre las distintas organizaciones sociales. Este hecho ha significado

²⁷ Garretón -2001

y representado, sin dudas, una de las características más relevantes, cediendo a las estrategias individuales en torno de demandas puntuales acotadas en un universo restringido.

Aún así, existen en la provincia propuestas y experiencias participativas de las organizaciones que resultan superadoras, que sin dudas, contribuyen en la construcción de una ciudadanía plena; dando cuenta de los modos de trabajo y su vínculo con las necesidades de la población. Es preciso rescatar y fortalecer dichas experiencias participativas como un medio para la generación de oportunidades efectivas en el ejercicio de derechos.

2.3.2 Identificación de incertidumbres

Durante los '90 se produjo una desinversión social, lo cual se vio reflejado en: la disminución del ingreso per cápita y la contracción de los ingresos generando un aumento de los pobres y un deterioro de sus condiciones de vida, diversificando los tipos de pobreza con el aumento del número de indigentes y la aparición de nuevos pobres. Agotada la concepción política neoliberal, la cuestión social tiene que ver con el trabajo, con el acceso de la ciudadanía a mejores niveles de vida y con la participación, lo que debe traducirse en políticas de integración articulada.

Se torna necesario pensar en políticas sociales integrales, centradas en los ciudadanos y sus derechos, a fin de efectivizarlos, tanto los políticos, económicos, sociales, como los culturales, ya que la desigualdad de la condición ciudadana restringe el concepto de universalidad de los servicios básicos como son la educación, la salud, etc.

En la actualidad, si bien a nivel nacional existe un Estado integrador y articulador, se siguen desarrollando políticas focalizadas y la mayoría están dirigidas a paliar situaciones de pobreza. Además, las políticas y estrategias para superar la pobreza han sido concebidas únicamente como un objetivo exclusivo de las áreas sociales. Contrariamente, la planificación social debe formar parte de una concepción integral que contemple aspectos de desarrollo, tanto económicos como sociales, así como también culturales y políticos.

Una incertidumbre que aparece con mayor presencia para el logro de los desafíos propuestos está vinculada al comportamiento de la crisis global. Las metas planteadas serán factibles de cumplir si, entre otros factores, la inestabilidad financiera mundial no impacta significativamente en el superávit fiscal y en el crecimiento económico alcanzado.

La característica principal de la crisis global es la incertidumbre en cuanto a su profundidad, duración, como sobre si las medidas implementadas serán suficientes y sobre qué sectores y sociedades recaerán sus principales consecuencias.

Este nuevo contexto coincide además en un momento histórico particular de nuestro país y de gran parte de los países de la región: la inminente celebración del Bicentenario. Es precisamente un momento difícil, complejo y volátil, pero, a la vez, oportuno para el debate y la reflexión. Para transformar la crisis global en oportunidad y para ver sobre la tormenta inmediata la posibilidad de políticas de

Estado. O ¿cómo pensar una acción política virtuosa en un contexto que parece, en principio, inmovilizante? La misma fecha, a la vez, implica una lucha de sentidos, tanto sobre nuestros logros, valores lo que somos como el hacia dónde nos dirigimos, pero por sobre todo, la posibilidad de configurar una **visión estratégica**, por lo menos en los tres niveles en que se juega la salida de la crisis: el global, el regional y el nacional. (García Delgado 2009).