

**TERCER CONGRESO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES: POLÍTICAS Y ACCIÓN
COLECTIVA PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL.**

BUENOS AIRES, 18, 19 Y 20 DE OCTUBRE DE 2006.

CONFERENCIA PLENARIA: “DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN SOCIAL”

**APORTES AL DIAGNÓSTICO SOCIAL PARA UNA POLÍTICA
FUNDADA EN EL DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL**

AGUSTÍN SALVIA¹

CONTENIDOS:

INTRODUCCIÓN.

1. HACIA HORIZONTES MÁS AMPLIOS DEL DESARROLLO CON EQUIDAD SOCIAL.
2. LA EVALUACIÓN DE LAS PRIVACIONES EN EL ESPACIO DE LAS CAPACIDADES.
3. DESARROLLO HUMANO Y DESIGUALDAD SOCIAL.
4. TRAMPAS DEL SUBDESARROLLO EN UNA ARGENTINA EN TRANSICIÓN.
5. LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA COMO DÉFICIT DEL DESARROLLO HUMANO.
6. LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA 2004/2006.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APÉNDICE ESTADÍSTICO

APÉNDICE METODOLÓGICO

INTRODUCCIÓN

A pesar de la importante recuperación económica e institucional que ha experimentando la Argentina a partir de 2003, el país no ha logrado todavía recrear un régimen universal de seguridad social ni mecanismos equitativos de inclusión fundados en una dinámica de oportunidades de mercado suficientemente amplia y generosa. Si bien es evidente una clara reversión de la tendencia al deterioro de las condiciones de equidad social y una importante recuperación de indicadores claves como son la reducción del desempleo y de la pobreza e indigencia económica, no menos cierto es

¹ Investigador CONICET. Director del Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina, en el Departamento de Investigación Institucional de la Universidad Católica Argentina. También coordinador del programa Cambio Estructural y Desigualdad Social en el Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Correo Electrónico: agustin_salvia@uca.edu.ar agsalvia@mail.fsoc.uba.ar. Se agradece la colaboración de María Florencia Rossaro en la elaboración de esta ponencia.

que aun queda mucho camino por recorrer. No sólo para que estos indicadores vuelvan a los niveles que el país tuvo en otros tiempos, sino también para que un conjunto más amplio de dimensiones que hacen al desarrollo humano y social experimente mejoras significativas, tanto en cuanto a niveles de bienestar como de equidad.

Durante la última década primó la aplicación de políticas públicas que se basaban en la errónea idea de que el crecimiento económico por sí solo generaría condiciones de progreso social para todos. La dinámica demostró todo lo contrario, ya que –a igual que en la mayoría de los países de la región- el crecimiento económico de la última década del siglo pasado estuvo acompañado de un aumento de la pobreza y la inequidad social. Los períodos de estancamiento y las sucesivas crisis posteriores hicieron aun más graves dichas tendencias. A este proceso está asociada la profunda degradación que experimentaron las capacidades de desarrollo del país, entre cuyas consecuencias más evidentes se destaca el enorme excedente de trabajadores desocupados, el deterioro estructural que afecta a todos los niveles del Estado y las profundas desigualdades regionales y sociales que fragmentan al país y al sistema social. En su conjunto, esta situación describe la pesada deuda social que ha acumulado la sociedad argentina, cuya existencia se hace sentir cotidianamente a través de múltiples violaciones a la vida y a la dignidad humana.

Pero lejos de que corresponda imputar este déficit a una particular política económica, la grave situación social generada no puede dejar de ser contextualizadas en una historia signada por más de tres décadas de fracasos económicos y decadencia institucional, así como en la ausencia de un proyecto estratégico de país debidamente consensuado entre los actores económicos, sociales y políticos. De ahí que, más allá de los esfuerzos realizados por diferentes administraciones, han sido escasos los logros vinculados a promover *la inclusión social* como política de Estado. Por una parte, se mantiene un gran vacío legal en cuanto al alcance de los derechos sociales, las circunstancias en que los ciudadanos pueden hacerlos exigibles y las formas específicas en que el Estado está obligado a atenderlos. Los instrumentos capaces de garantizar en la Argentina una ciudadanía social plena para todos están sin hacerse y los existentes (educación, salud, seguridad previsional, asistencia social, etc.) no han conformado un conjunto suficientemente integrado y coordinado, ni en términos de la administración pública nacional, ni -mucho menos- en los niveles federales. A lo que cabe agregar su creciente esterilidad frente a los nuevos retos que abre el siglo XXI en materia de inclusión social y la profundidad y extensión de los problemas sociales que afectan a la sociedad argentina. Asimismo, la política social en el país –más allá de su alcance parcial- tampoco ha sido capaz de incorporar a su diseño criterios y objetivos explícitos de equidad y de efectiva igualdad de oportunidades. Por último, el cuadro crítico se completa al hacerse evidente que la política social se ha preocupado poco por monitorear su desempeño y evaluar el cumplimiento de sus metas y objetivos en función de aplicar medidas correctivas.

Sin duda, entre los grandes desafíos pendientes resta por desarrollar un concepto de seguridad social que incorpore una sucesión de derechos para distintas circunstancias de las personas y grupos sociales, así como instrumentos capaces de atender demandas específicas en materia de condiciones de vida como necesidades de nutrición, salud, vivienda, seguridad pública y justicia, así como también demandas de integración al mundo del trabajo, el empleo del tiempo libre y la participación de las personas en la vida social y comunitaria. Lo que una persona puede ‘ser o hacer’ establece su calidad de vida como ser humano. La libertad de la que gozan las personas para elegir formas de vida alternativas en función de los objetivos establecidos por ellas es indicativa del

desarrollo institucional y moral de una sociedad. El objetivo básico del desarrollo es ampliar las oportunidades abiertas a la gente para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para participar en su entorno social. No sólo cabe superar el error de confundir los medios con el fin, sino evitar la idea más elaborada de que el desarrollo, después de todo, puede medirse con el nivel de ingreso. Lo que debe ser reiterado es que el desarrollo humano se enfoca en la libertad de las personas y no en la acumulación de recursos.

En cualquier caso, poco puede prometer una política social alternativa si no cuenta con diagnóstico y metodologías adecuadas para la correcta evaluación de sus propias acciones y de los resultados que genera. En este sentido, no es menor el desafío de crear nuevos métodos de medición, monitoreo y evaluación que permitan enfocar la problemática social desde una perspectiva más integral de la persona y del desarrollo humano. Entre otras consideraciones, esto implica asumir una estrategia, que partiendo de un paradigma más universal sobre lo que significa el progreso humano, reconozca las privaciones y demandas concretas, como así también la existencia de fuertes desigualdades y heterogeneidades sociales.

Es conocido que el sistema de información oficial encargado de monitorear las condiciones de vida, la situación socio-económica de los hogares y el desempeño del mercado laboral, presenta penosas deficiencias, discontinuidades o postergaciones. Sin embargo, también cabe reconocer que existe actualmente un importante empuje puesto –tanto desde ámbitos oficiales como de organizaciones no gubernamentales- hacia la implementación de mediciones que suplan parcialmente estas falencias, investigando problemas hasta ahora no abordados o evaluando las condiciones de vida desde indicadores no tradicionales. Pero a pesar de estos esfuerzos, no se disponen todavía de indicadores multidimensionales para el diagnóstico más profundo de la situación social y una mejor evaluación de las políticas públicas. En tal sentido, un objetivo destacable de una nueva política social debería ser el compromiso a medir logros y privaciones en materia del desarrollo humano y social procurando captar su complejidad y dinámica.

En este marco, la recuperación ocurrida en la Argentina post devaluación otorga especial relevancia a preguntarse cómo ¿en qué medida este proceso va generando una mejora efectiva en la situación social y una distribución más equitativa no sólo del ingreso sino de las capacidades de desarrollo humano, sobre todo en los sectores socioeconómicos más vulnerables? ¿Qué sucede con las grandes desigualdades regionales y sociales que atraviesan a la sociedad argentina? ¿Cuáles son los principales desafíos que debe enfrentar la política social en función de superar la deuda social y garantizar de manera efectiva un desarrollo humano sustentable e igualdad de oportunidades para todos?

Dar respuesta a estos interrogantes no sólo permite ampliar el diagnóstico sobre la calidad y los alcances de las actuales políticas públicas, sino que también pone en discusión los contenidos necesarios de una política universal de inclusión social. En función de atender ambos desafíos, este trabajo ofrece, en primer lugar, una serie de consideraciones teórico-metodológicas que se consideran deben ser tomadas en cuenta al adoptar una mirada multidimensional sobre los objetivos y criterios de evaluación del desarrollo. En este sentido, se analizan algunas de las dificultades que implica objetivar y evaluar el desarrollo de las capacidades humanas. En segundo lugar, se presenta una propuesta metodológica de estudio y monitoreo social que tiene como principal objetivo brindar información sistemática sobre las graves privaciones y desigualdades que forman parte del déficit social acumulado. Acompañando esta presentación, se brinda al final del trabajo algunos resultados generales -arrojados por la aplicación de esta

metodología- sobre la dinámica social ocurrida entre mediados de 2004 y mediados de 2006. Dichos resultados muestran una tendencia, pero también permiten dar luz sobre los graves desafíos todavía pendientes, frente a los que el mero crecimiento económico y la caída del desempleo no constituyen una respuesta autosuficiente.

Los resultados que se presentan en este documento forman parte de los trabajos que viene realizando el “Observatorio de la Deuda Social Argentina”, con sede en el Departamento de Investigación Institucional de la Universidad Católica Argentina, cuyo objetivo central es desarrollar investigaciones tendientes a definir, medir y evaluar privaciones absolutas y relativas en materia de desarrollo social y cambios dinámicos para un conjunto de dimensiones consideradas relevantes. Entre estas estrategias se cuenta con la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), en la cual se aplica una metodología normativa para la evaluación de desarrollo humano y social. Será esta encuesta que habrá en este caso de ser utilizada para ilustrar algunos de los procesos que dominan el escenario social del país.²

1. HACIA HORIZONTES MÁS AMPLIOS DEL DESARROLLO CON EQUIDAD SOCIAL.

Es cada vez mayor el consenso internacional en valorar ciertos funcionamientos como fundamentales para preservar y desarrollar la vida humana, la autonomía, las capacidades de autorrealización y el ejercicio de la libertad. En esta línea, las Naciones Unidas y otros organismos internacionales han avanzado significativamente en la definición de los derechos universales de las personas y de los pueblos, procurando con esto ofrecer fundamentos para la acción y metas de realización, así como criterios para su evaluación.³

Al respecto, cabe recordar que hace más de tres décadas un especialista en la economía del desarrollo escribía:

“Las preguntas a plantearse acerca del desarrollo de un país son: ¿qué ha sucedido con la pobreza? ¿qué ha estado sucediendo con el desempleo? ¿qué ha estado sucediendo con la desigualdad? Si el conjunto o alguno de estos tres problemas ha empeorado, sería extraño llamar “desarrollo” al resultado aunque el ingreso per capita se haya duplicado. Esto, por supuesto, se aplica también al futuro: un “plan” que no contenga metas para la reducción de la pobreza, la desocupación y la desigualdad, difícilmente pueda ser considerado un plan de desarrollo.” (Seers, 1972: 23).

² La EDSA se ha aplicado hasta el momento en cuatro oportunidades (junio 2004, diciembre 2004, junio 2005 y junio 2006) a un panel original de 1500 hogares, recogiendo en cada una de ellas información comparable sobre un conjunto de indicadores de realizaciones y privaciones de desarrollo humano. Las mediciones se han hecho a partir de una muestra probabilística estratificada –representativa a nivel de grandes áreas metropolitanas del país-, la cual permite evaluar cada indicador y su evolución en diferentes áreas metropolitanas y para diferentes estratos socio-económicos residenciales. Para mayor información sobre el marco teórico, la metodología y el diseño de muestra aplicado, ver Salvia y Tami (2004) o Salvia (2005); ver también apéndice metodológico en este documento.

³ A manera de ejemplo, entre muchas otras iniciativas, cabe citar el consenso resultante de la Cumbre Social de Copenhague, celebrada en 1995. En este marco, las Metas de Desarrollo del Milenio renuevan los propósitos expresados en materia de desarrollo humano, pero la declaración agrega un énfasis mayor al referirse a los efectos de la globalización, ya que –según se señala– si bien ésta ofrece grandes posibilidades, sus beneficios y costos se distribuyen de manera muy dispar a nivel social.

Siguiendo este antecedente, la actual concepción sobre el desarrollo pone el acento no sólo en cuestiones económicas o de ingresos, sino en los niveles de acceso y distribución de oportunidades de bienestar, en dimensiones como salud, educación, infraestructura habitacional, empleo de calidad, calidad institucional, participación ciudadana, proyección cultural, protección ambiental y progreso moral. Al respecto, también está claro que ni el proceso de globalización ni el progreso de algunos indicadores económicos aseguran, por sí mismos, la reducción de la pobreza y el bienestar social, y que un programa de desarrollo exitoso sólo es posible si se resuelven los graves problemas de desigualdad entre países y al interior de ellos. Esta manera de evaluar el problema cuenta hoy con un amplio reconocimiento en el campo de las ideas y un lugar significativo en las recomendaciones de políticas. Ahora bien, en lo hechos, este punto de vista no ha logrado todavía influir efectivamente en el terreno de las acciones y los resultados concretos. En efecto, pese a que en los últimos años, en algunas partes del mundo, se ha experimentado un crecimiento sin precedentes y mejoras en los niveles de vida, la pobreza sigue arraigada y gran parte del planeta está atrapado en el dilema de la desigualdad (ONU, 2005).⁴

En este contexto, a pesar de haber registrado algunos importantes avances en materia social, la región de América Latina y el Caribe ostenta la lamentable característica de seguir siendo el lugar más inequitativo del planeta.⁵ Los diagnósticos internacionales coinciden en señalar que esta tendencia se habría visto especialmente agravada por la falta de empleos suficientes y adecuados. En este sentido se observa que si bien el trabajo es el principal factor de creación de riqueza, el medio por el cual hombres y mujeres mantienen a sus familias, así como un instrumento básico de progreso social, el número de desempleados en el mundo suma actualmente 186 millones, limitación que afecta notoriamente a las naciones de economías más débiles. Debe agregarse que, desde la perspectiva de los ingresos, la cuarta parte de la población activa del mundo no gana más de un dólar diario. En tales condiciones, un trabajador y su familia no pueden salir del círculo de las carencias más agudas, de manera que están condenados a ver cómo se reproducen en la existencia de los hijos las mismas privaciones a la vida, a la dignidad y a la libertad por las que ellos pasaron. Es en el marco de este diagnóstico que la Organización Internacional del Trabajo (1999, 2005) insiste en destacar que la creación de oportunidades de empleo decente debería convertirse en prioridad de las políticas de desarrollo.

Un crecimiento sin equidad puede generar acumulación de riqueza en favor de unos pocos y sumir en una mayor pobreza a la mayoría. Elevados niveles de desigualdad política y económica dan origen a instituciones económicas y una

⁴ En este sentido, un reciente informe sobre la situación social mundial (ONU, 2005) destaca la persistente y cada vez más profunda desigualdad, destacando el mayor abismo existente entre las economías estructuradas y las no estructuradas, la distancia cada vez mayor que existe entre los trabajadores calificados y no calificados, la creciente disparidad en la salud, la educación y las oportunidades de participación social, económica y política. Asimismo, el informe alerta que si no se procura reivindicar una visión amplia del desarrollo –tal como fuera acordada por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995–, el dilema de la desigualdad se perpetuará y se verán frustrados los esfuerzos para lograr los Objetivos de Desarrollo para el Milenio..

⁵ La CEPAL (2005) da cuenta de esta situación y señala que la región ha sido incapaz durante la última década de reducir la desigualdad en la distribución del ingreso y en el acceso a activos productivos. Según el mencionado estudio de CEPAL, la desigualdad inicial, el volátil crecimiento económico y la concomitante falta de empleos de calidad están en la base de la persistencia de la pobreza que afecta en promedio al 43% de la población de la región, incluido un 19% que vive en la pobreza extrema.

organización social que favorecen sistemáticamente los intereses de los más influyentes. La equidad, definida como la igualdad de oportunidades para las personas, debería ser –según el último informe del Banco Mundial (2005)– “parte integral de una estrategia exitosa de reducción de la pobreza en todo el mundo en desarrollo”. De acuerdo con este enfoque del organismo internacional, el objetivo no debe ser alcanzar la igualdad de ingresos, sino, antes bien, ampliar el acceso a la atención de la salud, la educación, el empleo, el capital y los derechos de propiedad de la tierra. Una efectiva igualdad de oportunidades implica también poner fin a la discriminación social, mejorar el acceso a los sistemas de justicia y de infraestructura económica. Por último, la equidad exige, como un requisito crucial, una mayor igualdad en el ejercicio de las libertades ciudadanas y del poder político que brindan las democracias.⁶

Estas recomendaciones son coincidentes con la experiencia histórica, la cual muestra que ni las redes de seguridad social ni la asistencia pública logran sustituir de manera eficaz a una economía dinámica basada en un sistema social solidario, con capacidad tanto para producir puestos de calidad para emplear a todas las personas que desean trabajar sin segregaciones ni desigualdades, como para garantizar sistemas universales de inversión y protección social. Sin embargo, al mismo, la experiencia internacional también muestra que el pleno empleo tampoco es garantía para evitar graves riesgos a la vida, la dignidad de las personas y el florecimiento humano.

De esta manera, constituye a nivel mundial un consenso generalizado –al menos en el campo programático- que generar mayores oportunidades de progreso y poder reducir la brecha de desigualdad requiere de esfuerzo tanto internacional como por parte de cada nación en particular. En este último caso, surge como un imperativo necesario la coordinación de una eficaz política macroeconómica y de políticas activas que propicien la redistribución de las capacidades de bienestar y movilicen los recursos internos –humanos, financieros y naturales– no aprovechados. Esta estrategia debería tener como ejes centrales universalizar las oportunidades de trabajo decente, aumentar la inversión social en los sectores más postergados y crear un sistema universal de seguridad social.

2. LA EVALUACIÓN DE PRIVACIONES EN EL ESPACIO DE LAS CAPACIDADES

Un aspecto metodológico importante a considerar es que el modo en que se define la medición de un fenómeno refleja un tipo y nivel alcanzado de desarrollo teórico y metodológico por una civilización. Pero a diferencia de otros campos, en el caso de los parámetros y los umbrales del desarrollo económico y social interviene, inevitablemente, una dimensión ética. No se trata entonces de definir de manera arbitraria cuales son dichos parámetros, sino poder reconocer las prescripciones sociales existentes. Estas normas tienen una existencia social objetiva y pueden ser identificadas

⁶ El Banco Mundial señala que una mayor equidad contribuye por partida doble a la reducción de la pobreza porque favorece el desarrollo global sostenido y brinda más y mejores oportunidades a los grupos más pobres de una sociedad. El organismo argumenta en favor de la equidad no sólo como fin en sí misma, sino como medio para estimular el aumento y la productividad de la inversión, lo cual acelera el crecimiento. Una marcada desigualdad de bienes y oportunidades, dentro de las fronteras nacionales y fuera de ellas, contribuye a mantener la privación extrema de gran parte de la población, con lo cual se desperdicia el potencial humano y, en muchos casos, se frena el ritmo del crecimiento económico sostenido (Banco Mundial, 2005).

por el científico social. El elemento ético está detrás de la norma social y no en la ideología del investigador. Es entonces tarea del científico definir un elenco de aspectos establecidos normativamente para poder evaluar el grado en se pone en riesgo la dignidad humana. Por otra parte, obviamente la determinación de cuáles son las necesidades humanas fundamentales tiene consecuencia en el campo institucional, pues de su reconocimiento habrán de derivarse reclamos a derechos políticos y sociales establecidos.⁷

Esta perspectiva ha sido fuertemente cuestionada, tanto por el enfoque utilitarista como por la literatura posmoderna, los cuales sostienen que no hay funcionamientos básicos o necesidades humanas que sean comunes a miembros de distintas culturas o incluso a individuos dentro de una misma sociedad. Sin embargo, es cada vez mayor el consenso en valorar ciertos funcionamientos como fundamentales para preservar y desarrollar la vida humana, la autonomía, las capacidades de autorrealización y el ejercicio de la libertad. Es conocido el creciente interés que viene concitando el concepto de desarrollo humano como aproximación para describir y evaluar estados sociales en términos de calidad de vida, como patrón de comparación y de análisis entre grupos sociales, regiones o países, y como guía para la acción. La noción se inscribe en el campo más extenso de una ética del desarrollo, tema que ha sido y es materia de preocupación por parte de los organismos internacionales comprometidos con los derechos humanos y sociales (ONU; 1966, 1986). En esta línea se ubican los aportes que han buscado ampliar el concepto de desarrollo, refiriéndolo a las dimensiones constitutivas del bienestar humano. De ello resulta el interés por la calidad del desarrollo, definido según un conjunto de atributos que van mucho más allá de los ingresos económicos. Al advertirse que el acceso a los bienes económicos es sólo una parte del grado de bienestar que permite definir de modo integral el bienestar humano, la evaluación del grado de satisfacción que experimentan las personas en una sociedad exige recurrir a juicios de valor asentados sobre una concepción ética acerca de las necesidades esenciales del ser humano.⁸

El concepto de espacios de las capacidades del desarrollo humano tiene una inspiración relativamente reciente en los abordajes teóricos de Amartya Sen (1980, 1987, 1997), así como los estudios y recomendaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1990). A diferencia de los enfoques más tradicionales centrados en el análisis de los ingresos, o más ampliamente, de los bienes primarios, el enfoque de las capacidades concentra su atención en un espacio de evaluación distinto, que es, precisamente, el espacio de las capacidades para lograr funcionamientos valiosos (Sen, 1980). Con la noción de funcionamientos este autor refiere a los estados de una persona, en especial las cosas que logra hacer o ser al vivir,

⁷ El cuestionamiento a la aplicación de normas éticas para la evaluación del desarrollo humano u otros indicadores sociales, es dirimida por A. Sen, así como por M. Nussbaum y otros autores, sobre la base del argumento de que “la ética del desarrollo puede forjar un consenso intercultural según el cual la libertad política de una comunidad para decidir sobre las elecciones en cuanto al desarrollo, es una dentro de una pluralidad de normas fundamentales”. Sin embargo, en torno a este punto existe un fuerte debate no resuelto. A. Sen (1980) prefirió no elaborar una lista taxativa de capacidades; aunque sí lo han hecho, en cambio, L. Doyal y I. Gough (1994) en términos de necesidades básicas, y también M. Nussbaum (2001), entre otros.

⁸ Más recientemente, uno de los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD (2000: 19), señala: “La promoción del desarrollo humano y la realización de los derechos humanos comparten, de muchas maneras, una motivación común, y reflejan el compromiso fundamental de promover la libertad, el bienestar y la dignidad de los individuos de todas las sociedades”.

en tanto que el concepto de capacidades remite a las combinaciones alternativas de funcionamientos que una persona puede lograr en su vida: capacidad de existir y actuar. La perspectiva de las capacidades se basa entonces en una visión de la vida humana como combinación de varios “seres y quehaceres”.⁹

En general, la literatura destaca el valor del concepto de *capacidades* por lo sugerente que resulta al representar el desarrollo como un proceso que proyecta una más plena humanización, conciliando bienestar, dignidad y libertad; pero que sin duda resulta complejo y problemático a la hora de querer transmutarlo en un instrumento de evaluación social y de orientación de políticas. Es evidente que hay una considerable distancia a recorrer entre el alcance del concepto y la manera en que el “espacio de las capacidades” puede ser medido y evaluado. Sin duda lo es de un modo muy distinto que el ingreso, los años de escolaridad o la tasa de desocupación, para citar solamente algunos ejemplos. En este marco, los criterios para fijar los parámetros y los umbrales mínimos de realizaciones en torno a temas como la pobreza y la desigualdad son objeto de un amplio debate político y académico.

Por lo mismo, el enfoque no ha dejado de suscitar críticas. Entre ellas cabe señalar las que destacan la ambigüedad que presenta el concepto de capacidades (Williams, 1987; Cohen, 1987; Gasper, 2002). En este sentido, M. Desai (1990) sostiene que, sólo si los recursos son suficientes para garantizar determinadas capacidades básicas se pueden evaluar las realizaciones y determinar el nivel de vida. Cuando esto no ocurre, resulta mucho más importante examinar las privaciones sociales en materia de tales recursos deficitarios. De aquí que algunos autores propongan poner el eje en el déficit que afectan a las necesidades humanas universales. Al respecto, autores como Doyal y Gough (1994) sostienen que las necesidades son objetivas, son metas instrumentales y universalmente ligadas a evitar un grave daño a la vida. En este marco, cabe distinguir el campo objetivo de las necesidades universales del orden subjetivo y relativo de los deseos y las preferencias individuales.¹⁰

Entre las teorías socioeconómicas relativas a los determinantes del bienestar se encuentran varias clases de explicaciones acerca de los factores relevantes. Un grupo de estas teorías sostiene que el bienestar de un individuo depende en gran medida de su posición social con relación a aquellos con quienes se compara, o con relación a su propio status en una situación anterior. Al mismo tiempo, desde la psicología humanista se argumenta que el desarrollo humano se alcanza mediante la satisfacción de una serie de necesidades universales que llevan a las personas a lograr niveles progresivamente más altos de autorrealización. La existencia de estas necesidades es, pues, una característica de la especie humana, aunque el grado en que se logre atenderlas o los caminos elegidos (o posibles) para ello sean diferentes según los individuos en función de sus características o de su concreta situación histórico-social. Las contribuciones de A. Maslow (1970) brindan argumentos fundamentales que sustentan este punto de vista.

⁹ El enfoque de las capacidades (*capabilities*) y, más tarde, la introducción de la noción de realizaciones (*functionings*) por parte de Amartya Sen (1980; 1987), significó una novedad en la forma de plantear los problemas de pobreza, desarrollo y desigualdad. El concepto de desarrollo humano definido en términos de capacidades y realizaciones aporta sin duda una visión diferente al describir el desarrollo como realización de capacidades e identificar la libertad como su objetivo final.

¹⁰ En tal sentido, M. Desai (1992) propone una lista de cinco capacidades, únicas, universales y esenciales, que tienen que realizarse de manera conjunta: mantenerse vivo o gozar de una vida prolongada; asegurar la reproducción biológica; vivir con salud; interactuar socialmente; y tener conocimientos y libertad de pensamiento y expresión.

Un valioso aporte de este autor es su escala o pirámide de las necesidades, constituida por varios niveles que van desde lo material hasta el nivel moral.¹¹

Por otra parte, también se ha criticado la concepción de las capacidades de Sen señalando que la misma mantiene un sesgo filosófico individualista. Según estas opiniones, ello hace que exista cierta semejanza no deseada con la teoría del bienestar basada en la utilidad (Gasper, 2002; Jackson, 2005, entre otros), a la que precisamente busca sustituir con las nociones de capacidades y funcionamientos. Jackson propone una estratificación de las capacidades en tres planos: (a) capacidades estructurales, ligadas con el sistema de instituciones; (b) capacidades sociales, vinculadas con el patrón existente de relaciones sociales, y (c) capacidades individuales, emergentes de los llamados *entitlements* de las personas. Estos últimos originan las capacidades, de ellas surgen los funcionamientos, y ellos configuran la calidad de vida (Jackson, 2005: 101-123).

En cuanto a sus aspectos metodológicos, en un estudio reciente Harkness (2004) señala que algunos autores han cuestionado hasta dónde el modelo de Sen puede ser un marco operacional efectivo dada la variedad de *funcionamientos* que pueden considerarse relevantes, y el desacuerdo que puede existir entre diferentes personas acerca de la naturaleza de una vida *adecuada*. Quienes plantean tales objeciones cuestionan el realismo que pueden ofrecer estos indicadores frente a los métodos empleados habitualmente por los economistas. Para quienes sustentan estas opiniones, el valor del ingreso puede ser una alternativa tan válida como cualquier otra como indicador del bienestar. Otros autores como Anand y Ravallion consideran que el tema plantea, en realidad, una cuestión eminentemente empírica, a dilucidar en cada caso (Harkness, 2004: 3-4).

Una posición equilibrada –y a la cual esta investigación adhiere– es la que expresa Gasper en un estudio reciente acerca del desarrollo humano:

“Hay muchos aspectos importantes del bienestar ‘objetivo’ (tales como la salud, la vida familiar, el empleo, la recreación, la calidad de la muerte) y estos son también determinantes del bienestar subjetivo. Estos aspectos distan de estar invariablemente correlacionados con el acceso a los bienes por vía del ingreso, de manera que éste no puede servir como un proxy para los otros. En efecto, esos aspectos pueden a veces mostrar una correlación negativa con el ingreso y entre sí, de manera que el uso del ingreso, o de cualquier otra variable, como proxy para todas las otras, puede inducir a serios errores... Se necesitan cuadros desagregados que pongan de manifiesto diversos aspectos de la vida.” (Gasper, 2002: 29).

La incursión precedente sobre algunos aspectos controvertidos que se suscitan a propósito de los contenidos y el método de evaluación del desarrollo humano, pone en evidencia la importancia que tienen los diseños metodológicos, y sugiere, por otra parte, la necesidad de una actitud de cautela en el análisis de los resultados. Dada la complejidad de los problemas involucrados, la interconexión entre diversas disciplinas

¹¹ En este mismo sentido, es interesante notar la convergencia que se advierte entre el enfoque de las capacidades, sobre el que se sustenta el concepto de desarrollo humano, y algunas investigaciones recientes en las que se integran aportes de la economía, la psicología y la antropología, dentro de la corriente denominada *happiness research*, en la que se insertan autores muy conocidos como Kahneman y Tversky, Frey, Stutzer, Frank, Rabin, etc. La felicidad concebida como florecimiento humano es plenamente consistente con el enfoque de las capacidades y está influida por el “redescubrimiento” del concepto aristotélico de la felicidad, muy presente, por ejemplo, en la perspectiva de Nussbaum (2001).

aparece como una exigencia insoslayable, debiéndose, además, tomar debidamente en cuenta los contextos históricos, económicos, político-sociales y culturales, a la vez que cabe reconocer que detrás de estos debates hay otros problemas.

Pero más allá del debate que suscita establecer el modo válido de evaluar las necesidades y capacidades humanas, sólo parece posible comparar estados en términos de *mejor o peor* con referencia a patrones de naturaleza normativa, y esto supone un acuerdo sobre los criterios que corresponden ser tomadas como patrón de referencia. En este sentido, la propuesta que aquí se sostiene es que cabe partir de las prescripciones sociales existentes, en tanto que estas normas tienen una existencia social objetiva y pueden ser observadas por el científico social. Según este criterio, son las normas objetivas las que brindan el piso mínimo debajo del cual cabe considerar que la vida humana se devalúa perdiendo dignidad y capacidad de vida, o, por el contrario, logra su pleno y mejor desarrollo.¹² Llegados a este punto cabe señalar que, a pesar de las divergencias, no han sido pocos los esfuerzos empeñados en producir indicadores sensibles a la naturaleza multidimensional del ser humano; aunque estos no siempre han logrado una medición directa de los funcionamientos de las personas (algo imprescindible a la definición misma del enfoque).¹³

3. DESARROLLO HUMANO Y DESIGUALDAD SOCIAL

De las argumentaciones precedentes se desprende que el desarrollo humano conjuga múltiples dimensiones, que se traducen en un conjunto de satisfactores cuya diversidad radica en la complejidad misma de la persona y su contexto de relaciones sociales. Si el desarrollo consiste en un pleno y libre ejercicio de las capacidades humanas, la constitución de una sociedad justa debe ofrecer igualdad de oportunidades para que todos sus miembros puedan tener acceso a esa expansión, asumiendo como contrapartida el ejercicio de sus deberes y responsabilidades hacia los demás. Es posible que la libertad compita con la utilidad en términos de fijar el espacio de la eficiencia, pero de ninguna manera puede ser vista como antítesis de la igualdad de oportunidades. Entre otros motivos, porque tampoco resulta aceptable reservar la libertad únicamente a unos pocos elegidos en función de maximizar sus ventajas y beneficios.

En este sentido, cabe reconocer que las violaciones de la libertad se presentan generalmente bajo la forma de negar los beneficios de la libertad a algunos, aun cuando otros tienen plenas oportunidades de disfrutarlos. Por lo mismo, resulta difícil entender una perspectiva de libertad que no tenga a la equidad como elemento central. Sin las precondiciones sociales que hacen posible la libertad, es decir, si no existe esa “igualdad

¹² La postura adoptada en general por los economistas ortodoxos es que el corte no es importante, que es un acto arbitrario del investigador o relativo a las circunstancias históricas. La postura que asume esta investigación es que las normas o reglas para saber quien está o no privado de condiciones apropiadas para la vida humana tienen una existencia social objetiva, y que la tarea del investigador es reconocerla, en tanto que son normas actuadas en la vida de la gente. En el actual orden global, estas normas son cada vez más universales, a la vez que los organismos internacionales tienden a procurar su aplicabilidad internacional y los gobiernos suscriben marcos constitucionales y declaraciones sobre derechos humanos. Es decir, hay suficientes bases para que la definición del umbral no sea una definición arbitraria, sino el resultado de una investigación sistemática de las prescripciones sociales existentes.

¹³ Un ejemplo de esto es el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Este índice es una agregación ponderada de atributos referentes al ingreso, la salud y la educación. Para mayores detalles véase PNUD (1998: 107-109).

básica de condiciones” de las que habla Tocqueville, si el sujeto “no dispone de una cuota mínima de dignidad y está dominado por miedos tan elementales como el de no garantizar su supervivencia, se encuentra privado de autonomía moral y su presunta libertad se convierte en apenas un simulacro” (León Blum, 1947: 135).¹⁴

La trayectoria hacia el logro de niveles mayores de desarrollo humano no es fruto de un proceso espontáneo de la dinámica social, ni efecto resultante de un factor unilateral, como puede ser el crecimiento económico, sino que requiere intervenciones deliberadas en diversos campos. En esta línea de razonamiento un documento de CEPAL señala:

“Es importante ampliar la noción de equidad considerando distintos aspectos que tienen que ver con la igualdad de oportunidades al inicio y en las trayectorias de los ciclos educativos y del empleo; con la igualdad de oportunidades para acceder al bienestar material pero también para participar en decisiones y en el espacio público; con la igualdad de oportunidades para acceder a los sistemas de justicia, a la seguridad ciudadana y a estilos de vida saludables, y con la igualdad de oportunidades para acceder a múltiples fuentes de conocimiento e información, y a redes de apoyo social y de otra índole.” (CEPAL, 2001: 302).

Es éste un reto cuya atención ha sido largamente postergada, respondiendo a una concepción que, en el plano de las políticas, mantuvo separados los enfoques macroeconómicos de la problemática social, privilegiando la idea de que la pobreza y las desigualdades tendrían su correctivo más eficaz en el crecimiento de la economía. El pensamiento dominante durante las décadas del ochenta y del noventa tuvo claramente este trasfondo, al igual que las recomendaciones de política en él inspiradas. Como es sabido, los resultados estuvieron lejos de sustentar esas esperanzas, tal como lo demuestra la abundante evidencia existente, y, al respecto, la experiencia de América Latina es elocuente.

Si hubiera que resumir en una sola frase el contenido de las lecciones aprendidas en esos años, la misma sería que desarrollo y equidad deben encararse conjunta y no separadamente. Ahora bien, esta conclusión no es nueva: a comienzos de los noventa se planteaba la necesidad de encarar la “transformación productiva con equidad”, reconociendo la dura realidad de que, pese a la proclamada intención de los gobiernos de lograr simultáneamente el crecimiento económico y la equidad social, “durante los últimos decenios ningún país de la región ha alcanzado a la vez ambos objetivos” (CEPAL, 1990: 63). Dentro de esta doble relación causal, el vínculo entre la dimensión económica y la dimensión social en la vida de la sociedad debe llevar a buscar su complementariedad, y, en todo caso, los resultados negativos en materia de equidad no pueden sino atribuirse a que esta última no es tomada como un objetivo de política. Las consecuencias de ello van más lejos que el perder la influencia positiva que tiene la cohesión social para el desarrollo económico y para el sistema democrático.

En igual sentido, el un reciente trabajo del Banco Mundial (2005) destaca que la equidad debe ser parte integral de una estrategia exitosa de reducción de la pobreza en todo el mundo en desarrollo. En dicho informe, el organismo internacional presenta argumentos a favor de la equidad, no sólo como fin en sí misma, sino también como medio de estimular el aumento y la productividad de la inversión, lo cual acelera el

¹⁴ Si bien esta representación puede ser aceptada como principio filosófico y suscitar un asentimiento general, los hechos muestran la existencia de múltiples fuentes de desigualdad en todos los ámbitos de la vida social.

crecimiento. En el informe se demuestra que una marcada desigualdad de bienes y oportunidades, tanto dentro de las fronteras nacionales como entre diferentes países, contribuye a mantener la privación extrema, a menudo de gran parte de la población. De este modo, se desperdicia el potencial humano y, en muchos casos, se frena el ritmo del crecimiento económico sostenido.

Al respecto, cabe señalar que las políticas que favorecen la equidad pueden subsanar esa desigualdad. El objetivo de las mismas debe ser el pleno acceso de los sectores postergados a los mejores sistemas de salud, seguridad, educación, infraestructura, etc, así como a derechos especiales de acceso a capital y a la propiedad de la tierra. La equidad exige, como condición crucial, una mayor igualdad de base en las libertades políticas. También implica poner fin a los estereotipos y la discriminación, y mejorar el acceso a los sistemas de justicia y protección ciudadana. Pero la necesidad de una mayor equidad implica poner frenos y equilibrios a los abusos del poder económico y político que cometen las elites. Al respecto, corresponde señalar que sólo la sociedad civil parece estar en mejores condiciones de forjar alianzas en apoyo de las estrategias encaminadas a lograr crecimiento económico, reformas institucionales y acceso a recursos de bienestar con igualdad de derechos y oportunidades.

Por otra parte, el actual paisaje social contemporáneo es particularmente heterogéneo en evidencias sobre las muy diferentes formas de subsistencia que conviven en condiciones de pobreza y marginalidad socioeconómica. En general, el sujeto social reunido bajo diferentes modos de subsistencia (pobres o marginados, sectores populares, mundo informal, etc.) es generalmente definido como un sujeto homogéneo. Sin embargo, su heterogeneidad es evidente y profunda. Un dato ciertamente relevante es que muchos de estos sectores, a pesar de su común condición, presentan rasgos particulares de “diferenciación”. De esta manera, la ausencia de políticas sociales universalistas y las propias estrategias de subsistencia de los hogares estimulan la creación de nuevas formas de distinción socio-cultural.

En la medida en que el peso de la inequidad es mayor, se fracturan las bases mismas de la vida social, se debilitan o se quiebran las relaciones y el sentido de pertenencia que hacen posible el contrato social, y se vulneran para los afectados las posibilidades de acceso a los niveles elementales de bienestar. La prolongación en el tiempo de situaciones de privación, sin que quienes están afectados por ellas lleguen a tener el aliciente de una esperanza de mejoría en un horizonte de tiempo perceptible, redundará en generar un proceso regresivo de reproducción social. En este sentido es posible observar una preocupante “naturalización” de la inequidad en todos los planos, lo cual tiende a alejar del campo político ciudadano la lucha por la igualdad de oportunidades, para trasladar el conflicto social al espacio de la subsistencia. En efecto, la persistente ausencia de una política social integrada en términos económicos y sociales no sólo no ha evitado que haya más pobres e indigentes, sino también que el orden social se haya polarizado al punto de hacer cada vez más difícil revertir la tendencia hacia una mayor exclusión social de actuales y futuras generaciones. En este contexto, no sólo ha aumentado la cantidad de marginados, sino que también los “pobres” son cada vez más débiles para defender el derecho a igualdad de oportunidades. La lucha cotidiana por la supervivencia, sumada a las estrategias de aislamiento, no parece dejar muchas salidas.¹⁵

¹⁵ Es en este sentido que cabe preguntarse en qué medida las nuevas formas de autogestión y organización política que surgen de la marginalidad económica son, en efecto, el factor de cambio de la actual matriz

4.- SIGNOS DEL SUBDESARROLLO PERSISTENTE EN UNA ARGENTINA EN TRANSICIÓN

La sociedad argentina entró al siglo XXI en medio de un largo proceso de crisis y decadencia dejando que dejó a más de la mitad de la población en la pobreza, a la vez que con niveles inéditos de concentración de riqueza. Al respecto, la literatura especializada coincide en que tales problemas no tienen causas recientes sino de tipo estructural y de larga gestación. En tal sentido, revisar más profundamente el escenario de crisis permite reconocer el contexto en donde corresponde monitorear la deuda social argentina.

La estrecha relación entre los fracasos económicos ocurridos en la Argentina durante varias décadas y el consecuente deterioro que experimentaron las condiciones de vida de amplios sectores de la población constituye un tema ampliamente documentado. Existe al respecto una amplia estadística social que respalda esta apreciación. La situación ha ido en detrimento del crecimiento económico y la estabilidad político-institucional, tal como lo demuestran innumerables estudios. Este diagnóstico ha sido ratificado por un reciente informe de Naciones Unidas (ONU, 2005), el cual señala que la Argentina es el país de América Latina y el Caribe en donde más se profundizó la desigualdad entre ricos y pobres durante la última década. Un hecho adicional es que muy poco han servido para revertir esta situación los ciclos de crecimiento económico y los diferentes formatos adoptados por las políticas públicas.

Pero, si bien estas son claves del proceso histórico reciente, no cabe confundir las consecuencias con las causas. Al respecto, los diagnósticos son coincidentes en señalar que la sociedad argentina atraviesa desde hace varias décadas un proceso de fragmentación y polarización social.¹⁶ En la base del problema estaría la persistente inestabilidad económica, la debilidad del sistema político-institucional y la falta de consensos alrededor de un proyecto de desarrollo estratégico bajo el nuevo escenario global.¹⁷ En este contexto, los antecedentes de investigación de la Deuda Social Argentina permiten reconocer la vigencia de dos dinámicas de deterioro social que, aunque relacionadas, surgen y participan de encadenamientos independientes (Salvia, 2003: 20).

a) En primer lugar, una mayor concentración económica y una amplia especialización de los procesos productivos fueron generando el deterioro social de amplios sectores que constituían el núcleo duro de la sociedad salarial del modelo

social, o, por el contrario, la creciente aceptación, legitimación e institucionalización que logra –a través del accionar de los propios reclamadores– el derecho a mantenerse en la pobreza y a ser pobre de otros derechos (véase Salvia, 2004).

¹⁶ Aunque aparentemente contradictorias, tales tendencias deben ser entendidas como procesos que ocurren de manera simultánea y que se refuerzan mutuamente. Entre otras consecuencias, la polarización fragmentada estaría conduciendo no sólo a una profundización de la desigualdad, sino también a la constitución de un nuevo régimen de marginalidad social, el cual a pesar de tener ciertos trazos comunes con la “nueva pobreza” (McFate, Lawson y Wilson, 1995; Wacquant, 2001) de las sociedades avanzadas, sin dudas presenta características de origen y reproductivas específicas (Auyero, 2001; Salvia, 2004).

¹⁷ Con este diagnóstico coinciden programas de investigación que siguen incluso paradigmas divergentes. Al respecto, cabe mencionar los informes de FIEL (2001), PNUD-Argentina (PNUD, 2002), el Observatorio de la Deuda Social - UCA (Salvia y Rubio, 2003; Salvia, A. y Tami, F., 2004), PIETTE-CEIL (Neffa, Battistini, Panigo y Pérez, 2000), la OIT-MTESS (A. Monza, 2002), CEPAL (Altimir y Beccaria, 1999); CEDLS (Gasparini, 2005), y el Foro Debate: Argentina Estrategia País (Grupo Farell, 2004).

industrial sustitutivo. Este proceso tuvo como desencadenantes tanto importantes decisiones nacionales tomadas en materia económica –no sin presiones internacionales–, así como también cambios económicos, tecnológicos y organizacionales de carácter global que operaron segmentando la estructura productiva y afectando los funcionamientos general del sistema social.

b) En segundo lugar, la falta de renovación y de dinamismo en los niveles intermedios de la estructura socio-productiva y socio-política, junto a un agotamiento de las capacidades de intervención del Estado en el marco de un sistema social cada vez más heterogéneo y conflictivo, tendieron a generar una crisis en las oportunidades de movilidad social y en las redes de inserción de viejas y nuevas generaciones de sectores pobres estructurales y clases medias vulnerables, articuladas con las promesas de la vieja modernización.

Estas tendencias se agravaron con las políticas de apertura comercial, ajuste y reformas de los años noventa (tipo de cambio fijo, desregulaciones, privatizaciones y flexibilización laboral). En particular, las consecuencias más negativas de estas medidas se hicieron sentir en la caída agregada del empleo, así como en un aumento de la precariedad laboral, el deterioro del sistema de seguridad social y una mayor concentración de ganancias en manos corporativas. Después de varios años de estancamiento (1998-2001), la crisis económica e institucional de 2001-2002 echó por tierra el modelo de convertibilidad, abriendo una etapa de importante recuperación económica y político-institucional. A partir de ese momento, situaciones como la recuperación económica, el crecimiento del empleo y, al mismo tiempo, el pago negociado de la deuda externa, se han ido garantizando gracias a un tipo de cambio real competitivo, un importante superávit primario y la recuperación del mercado interno a través el consumo. Pero a pesar de estas bondades, el crecimiento económico 2003-2006 genera un conjunto de interrogantes relevantes: ¿En qué medida la recuperación económica está implicando un cambio estructural en el funcionamiento del sistema económico y social?

A pesar de las graduales pero significativas mejoras ocurridas en los últimos años, la situación social sigue siendo grave en términos tanto absolutos como relativos a la historia del país y la evolución de otras sociedades. En materia laboral, después del impacto regresivo que produjo la devaluación, el desarrollo de una política fundada en el tipo de cambio depreciado y en el superávit fiscal parece haber introducido un nuevo escenario macroeconómico con crecimiento del producto y del empleo a tasas importantes. En este contexto se observa un incremento promedio del PBI del 9% anual durante los últimos tres años y, con respecto a 2002, una reducción de más de 7 puntos en la tasa de desempleo y en la tasa de desocupación. Al mismo tiempo, cayó la pobreza en 23 puntos porcentuales y la indigencia en 15 puntos, y la tasa de mortalidad se redujo en 2,4 puntos por mil.

Sin embargo, el nivel de riqueza económica medido en términos de PBI per cápita es todavía muy inferior a los niveles alcanzados 1998. En paralelo, la desigualdad media a través del índice de Gini da cuenta de una leve caída, pero a niveles altamente deficitarios con respecto a las condiciones –ya deficitarias- anteriores a la crisis de 2002. De hecho, al considerar como año base 1998, tenemos que actualmente la tasa de pobreza es todavía un 12% superior y la tasa de indigencia lo es en un 43%. Al mismo tiempo, mientras la tasa de desempleo es menor en un 21%, la subocupación es superior en un 41%.

De esta manera, si bien algunos indicadores contribuyen a definir un proceso favorable, una mirada de mediano plazo brinda genera amplias dudas en cuanto a las

capacidades del nuevo modelo económico en cuanto a superar déficits sociales estructurales. La heterogeneidad estructural del sistema productivo, la debilidad relativa de las inversiones y la segmentación que registra la estructura de oportunidades laborales hacen prever la irrupción de dificultades en la dinámica ocupacional. Esta tendencia se manifiesta en la desaceleración que está experimentando la creación de empleo, a pesar de continuar elevado el ritmo de crecimiento económico. Al mismo tiempo, no es posible dejar de observar que -según datos oficiales- más de 12 millones de argentinos viven todavía en la pobreza económica y algo más de un tercio de ellos son indigentes.

El análisis comparativo del gasto público social entre 1998 y 2004 permite observar una caída negativa tanto en términos reales como en porcentaje del PBI. Es decir, el crecimiento económico y el mayor superávit fiscal todavía no se traducían todavía -en 2004- en un mayor esfuerzo público de inversión social. La redistribución del ingreso a cargo del Estado -por lo menos en términos del gasto público- muestra signos de debilidad en materia de política social (incluso al considerar el fenomenal esfuerzo que ha significado el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados). En igual sentido, los incrementos que durante los últimos años experimentaron los salarios dispuestos por el gobierno o acordados por los sectores económicos, los mismos no recuperaron la pérdida real experimentada por la devaluación, a la vez han perdido buena parte de su efecto distributivo. Las remuneraciones del sector informal todavía están muy por debajo de los niveles alcanzados en 2001; y ni hablar de poder adquisitivo real de las ayudas brindadas por los planes sociales, las cuales no sólo no experimentaron incrementos que compensaran la inflación, sino que a su vez están por debajo de los niveles percibidos durante la década del noventa (\$200).

Bajo este cuadro de situación, la recuperación de la situación social -medida en términos de ingresos- parece depender más del crecimiento económico y sus efectos sobre el empleo que del mejoramiento de los salarios o la inversión social. Este panorama configura un escenario complejo, teniendo en cuenta el estancamiento que ha comenzado a registrar el ritmo de creación de nuevo empleo. Es en este escenario que resulta de gran interés examinar en qué medida la actual etapa de recuperación económica, así como el resto de las políticas activas desarrolladas por parte del Estado-están en condiciones de superar efectivamente el grave déficit social acumulado.

Figura 4.1: Ingreso per cápita y desigualdad

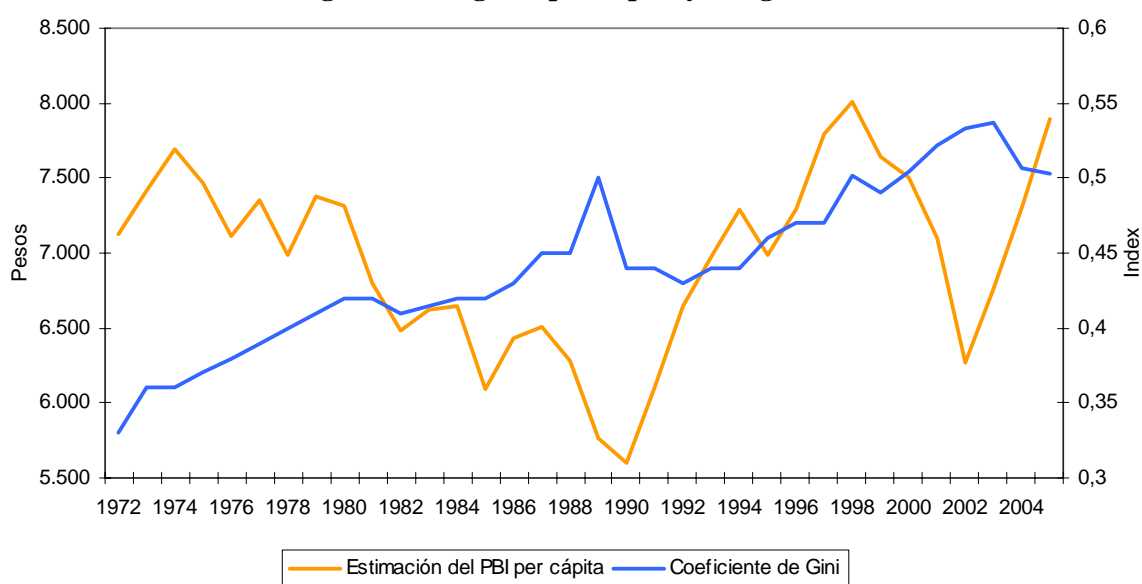


Figura 4.2: Cambios sociales y laborales

Indicador	1998	2002	2005	Var. 05/98 (%)	Var. 05/02 (%)
Tasa de desocupación (% de la población económicamente activa)	12,9%	17,8%	10,1%	-21,7%	-43,3%
Tasa de subocupación (% de la población económicamente activa)	8,4%	19,9%	11,9%	41,7%	-40,2%
Pobreza (% de personas bajo la línea de pobreza)	30,1%	57,5%	33,8%	12,3%	-41,2%
Indigencia (% de personas bajo la línea de indigencia)	8,5%	27,5%	12,2%	43,5%	-55,6%
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	19,1	16,3	14,4	-24,6%	-11,7%

(¹) Año 2004

Figura 4.3: Esfuerzo de Política Social

Indicador	1998	2002	2004	Var. 05/98 (%)	Var. 05/02 (%)
En porcentaje del PIB					
Gasto Público Social Consolidado (GPSC)	20,1%	19,8%	19,0%	-5,5%	-3,9%
GPSC en Educación	4,4%	4,4%	4,2%	-4,8%	-5,0%
GPSC en Salud	4,6%	4,5%	4,4%	-5,4%	-2,6%
GPSC en Servicios urbanos, Vivienda y Urbanismo	1,5%	1,1%	1,3%	-16,0%	17,7%
En millones de pesos de 2001 - Precios Constantes					
Gasto Público Social Consolidado (GPSC)	58.437	40.627	45.569	-22,0%	12,2%
GPSC en Educación	12.793	9.053	10.041	-21,5%	10,9%
GPSC en Salud	13.406	9.203	10.460	-22,0%	13,7%
GPSC en Servicios urbanos, Vivienda y Urbanismo	4.391	2.216	3.044	-30,7%	37,4%

Figura 4.4: Adversidades sociales

Indicador	2001	2005	Variación (%)
PIB per cápita (En pesos de 1993)	7.105	7.898	11,2%
Ingreso laboral medio (Total sectores) (En pesos de 2001-Precios Constantes)	579	443	-23,5%
Ingreso laboral medio (Sector no registrado) (En pesos de 2001-Precios Constantes)	578	240	-58,5%
Ayuda Económica Programa Social (En pesos de 2001-Precios Constantes)	150	86	-42,6%

5. LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA COMO DÉFICIT DEL DESARROLLO HUMANO

Uno de los planteos centrales es que existe una íntima vinculación –de orden ético y conceptual- entre los derechos humanos y los problemas a los que hace referencia la deuda social. En particular, se sostiene que con base en estos antecedentes es posible considerar a ésta última, en su sentido más comprensivo, como violaciones al derecho de vivir una vida plena, activa y digna en un contexto de libertad, equidad y progreso.

De esta manera, cuando alguno o muchos, miembros de una sociedad son privados o impedidos de acceso a recursos, condiciones u oportunidades para el logro de un mejor y más digno vivir, la situación generada constituye, según la norma social existente, una trasgresión a los derechos humanos. Cuando esto ocurre, corresponde hacer evidente que se contrae una *deuda*: entre quienes tienen la responsabilidad –dada su autoridad moral o política- de tutelar y promover tales derechos y el grupo o sociedad afectado o violentado en los derechos que los protegen. Siguiendo este razonamiento, el camino que se ha considerado válido para evaluar la Deuda Social Argentina ha sido medir el grado en que los miembros de la sociedad –sobre todo los sectores más vulnerables- no logran acceder a los satisfactores que demanda el desarrollo humano, si bien constituyen recursos socialmente disponibles, a los cuales pueden acceder otros sectores sociales.

En procura de elaborar una representación comprensiva del problema, se ha definido a la “deuda social” como una acumulación de privaciones y carencias en distintas dimensiones que hacen a las necesidades del *ser persona* y del *ser social*. Dicho en otros términos, como una violación al derecho a desarrollar una vida plena, activa y digna en un contexto de libertad, igualdad de oportunidades y progreso social. Por otra parte, si bien no existe un único modo de procurar el desarrollo humano, es posible establecer una serie de condiciones mínimas cuya falta de realización o acceso por parte de las personas y grupos sociales implica un grave daño a la vida y la dignidad humana, a la vez que una violación a la norma establecida.¹⁸

Con base en estos desarrollos, el estudio de la Deuda Social Argentina se ha centrado en estudiar y comparar en distintos estratos sociales y espacios regionales un conjunto de necesidades humanas (capacidades). Para ello, un conjunto de indicadores multidimensionales procuran medir déficit de satisfactores en diferentes dimensiones de análisis, cada una de las cuales contiene diferentes necesidades / derechos que se consideran fundamentales para la evaluación del desarrollo humano. En todos los casos, la libertad constituye un parámetro relevante, sin embargo, cabe sostener que el “reino” de la libertad sólo parece posible cuando la vida humana logra la capacidad de preservarse y sostenerse de manera autónoma (M. Desai, 1992: 130). Algo similar afirma M. Nussbaum (2000: 98): “Las varias libertades de elección tienen precondiciones materiales, en cuya ausencia hay solamente un simulacro de elección”. Por lo mismo, el campo de evaluación de las necesidades humanas no puede ser concebido de manera homogénea, no sólo debido a su carácter multidimensional sino también a las diferencias de jerarquía entre los tipos de funcionamientos que se ponen

¹⁸ Se supone que tales realizaciones constituyen un punto de partida que le permiten al ser humano un “lúcido” ocuparse consigo mismo y el mundo. De la misma manera, el pleno ejercicio de derechos civiles y políticos ciudadanos requiere estar exento de la dependencia que genera la imposibilidad de satisfacer demandas básicas de subsistencia (Marshall, 1964).

en juego. Al respecto, cabe al menos distinguir dos espacios fundamentales de necesidades humanas: a) el espacio del nivel de vida y b) el espacio de la autorrealización o del florecimiento humano. (Véase Figura 1).¹⁹

FIGURA 1: NECESIDADES HUMANAS MONITOREADAS EN EL MARCO DEL PROGRAMA DEL OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA

EN EL ESPACIO DEL NIVEL DE VIDA
<p>1.- Necesidades de Subsistencia <i>Estar bien alimentado y no padecer hambre</i> <i>Gozar de buena salud y estar protegido de enfermedades</i> <i>Contar con vestimenta y vivienda adecuada</i> <i>Gozar de seguridad física e integridad corporal</i> <i>Disponer de recursos monetarios suficientes</i></p>
<p>2.- Condiciones Sociales <i>Trabajo y autonomía</i> <i>Recursos de inclusión social</i> <i>Confianza en las instituciones</i></p>
<p>3.- Condiciones Psicológicas <i>Recursos psicológicos adaptativos</i> <i>Formación de conceptos verbales</i> <i>Malestar psicológico</i></p>
EN EL ESPACIO DEL NIVEL DEL FLORECIMIENTO HUMANO
<p>4.- Vida Social y Ciudadana <i>Tener tiempo libre</i> <i>Uso social del tiempo libre</i> <i>Participación en la vida pública</i></p>
<p>5.- Vida Afectiva y Relacional <i>Relaciones afectivas</i> <i>Relaciones de ayuda mutua</i> <i>Relaciones solidarias</i></p>
<p>6.- Autorrealización y Sentido de Felicidad <i>Sentido de la vida</i> <i>Conformidad con las propias capacidades</i> <i>Sentido de felicidad</i></p>

¹⁹ Esta diferenciación parte de los desarrollos teóricos de Maslow (1970), pero se inspira más concretamente en los aportes teóricos de Boltvinik (2004), el cual la aplica para diferenciar privaciones asociadas a la pobreza económica de otras vinculadas a los problemas de falta de ciudadanía, baja integración o alienación social. Por otra parte, los contenidos doctrinarios, normativos y temáticos vinculados a cada una de las dimensiones señaladas pueden consultarse en Salvia y Tami (2004), o en Salvia (2005^a)

A través de este diseño conceptual sobre las capacidades / necesidades fundamentales del desarrollo humano, el Observatorio de la Deuda Social Argentina busca de evaluar en qué medida la actual etapa de transición nacional, recuperación económica y recomposición institucional que experimenta el país, va logrando resolver de manera positiva los graves problemas acumulados en materia de desarrollo humano y reducir las grandes desigualdades existentes. En el primer plano de análisis mencionado se define un subconjunto de necesidades cuya insatisfacción –por falta de recursos disponibles o de derecho a acceder a los mismos– tienen como consecuencia una lesión grave al nivel de vida y a la dignidad humana. Se ha llamado a esta dimensión: *necesidades en el espacio del nivel de vida*. Un segundo plano analítico se define a partir de un subconjunto del eje conceptual más amplio de la realización más elevada de las capacidades humanas. Esta dimensión –no directamente asimilable como déficit en los niveles de vida– remite a oportunidades objetivas, representaciones y sentimientos de autorrealización personal. Se ha llamado a esta dimensión: *necesidades en el espacio del florecimiento humano*. El florecimiento de las personas sólo es factible a partir del libre ejercicio de sus capacidades multidimensionales.

En general, la evaluación de las necesidades humanas en el espacio del nivel de vida se ubica en el campo de los satisfactores socioeconómicos negados o afectados por el comportamiento macro social. Se trata, en lo fundamental, de capacidades disminuidas que se expresan en privaciones “evitables” o “indebidas” que operan afectando la calidad de la vida, pero también privando a las personas del derecho a vivir dignamente. En particular, corresponde ubicar en la evaluación del nivel de vida todas aquellas necesidades asociadas a fuentes de bienestar material, sean estos bienes y servicios públicos, sociales o privados, o, en su defecto, políticas públicas compensatorias que permiten su satisfacción. En este sentido, el nivel de vida, si bien incluye el concepto de pobreza (entendido como privación de recursos corrientes), es más amplio que éste.

Por último, cabe hacer una última puntualización: ¿cuáles son los niveles mínimos requeridos para no estar privado de recursos de vida o sufrir grave daño a dignidad humana? Tal como se ha indicado, no es posible medir “conceptualmente” privaciones, carencias y realizaciones en el espacio de las necesidades (capacidades) humanas sin una definición normativa sobre los parámetros y los umbrales por debajo de los cuales corresponde juzgar determinados funcionamientos como déficit o logros para el desenvolvimiento de una vida humana digna. En el caso de los indicadores estudiados por el programa de la Deuda Social Argentina, estos parámetros los brindan los marcos jurídicos y normativos acordados por los organismos internacionales, la mayoría de los cuales se encuentran incorporados por el Estado argentino a través de la Constitución Nacional y sus normas reglamentarias. De esta manera, una privación absoluta en alguno de estos indicadores (es decir, por debajo del umbral de realización esperado) indicaría una situación de injusta privación.²⁰ Siguiendo este método de evaluación, el estudio de la Deuda Social Argentina se ha centrado en dos objetivos fundamentales: (a) en primer lugar, avanzar en el reconocimiento del nivel de incidencia que presentan los indicadores de satisfacción estudiados al interior de la estructura social, con especial

²⁰ Este método es similar a los que se utilizan tradicionalmente para la medición directa de la pobreza como son los índices de necesidades básicas insatisfechas (NBIs). Para una mayor información sobre diferentes los métodos disponibles, ver Boltvinik (1999, 2000).

interés en conocer la situación de los estratos o sectores más vulnerables de la sociedad argentina; y (b) en segundo lugar, evaluar los cambios temporales –netos y brutos– que experimentaron los indicadores de privación y las brechas de desigualdad, en el marco del actual contexto de crecimiento económico del país.

6. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA 2004/2006

La situación social de la Argentina configura una situación crítica desde el punto de vista estructural, más allá de los vaivenes coyunturales. En la matriz social nacional se destaca la vigencia de un sistema social empobrecido, polarizado y fragmentado, en cuanto a oportunidades y logros de vida y de florecimiento humano, con efectos negativos para la sana integración de la vida social y la calidad del sistema político institucional.

En este contexto, las condiciones económicas, socio-ocupacionales y político-institucionales del país mostraron durante los últimos dos años (2004-2006) una importante recuperación con respecto a la crisis 2001-2002. ¿Cuánto estas condiciones han podido alterar y mejorar el negativo balance –en términos de deuda social- que presenta la sociedad argentina? El diseño aplicado por la EDSA permite dar respuesta a esta pregunta desde una perspectiva multidimensional y dinámica.

Ahora bien, ¿qué es lo que cabe esperar en términos de resultados de política desde la perspectiva del desarrollo humano? El desarrollo sustentable del país sólo se lograría cuando las condiciones de contexto y las políticas activas sean capaces de generar dos tipos de resultados: (1) reducciones significativas en los niveles de privación que experimentan amplios sectores sociales en nuestro país (reducción de las privaciones absolutas en el nivel de vida y de florecimiento); y (2) disminuciones sustantivas en las brechas de desigualdad, fragmentación y polarización social que existen entre los sectores más vulnerables y menos vulnerables de la sociedad.

Los resultados obtenidos por el estudio muestran un cuadro de situación signado por importantes mejoras en buena parte de los indicadores evaluados, aunque con marcadas inercias respecto del cierre de las brechas sociales, que más bien tendieron a mantenerse o acrecentarse.

➤ Las mejoras se advierten en aquellos aspectos más sensibles al ciclo económico, fundamentalmente los que mediados por el mercado de trabajo, impactan directamente sobre las condiciones de vida. En particular, se constata una disminución de los graves problemas de empleo (desocupación, desaliento, subempleo indigente), de la insuficiencia de los ingresos para el acceso a consumos básicos, de los problemas alimentarios de los hogares, e incluso de los problemas de salud, en línea con lo informado por las oficinas de estadísticas públicas. Complementariamente, los datos muestran también un retroceso de importantes padecimientos subjetivos asociados a problemas económicos. Se aprecia aquí una disminución del miedo a la pérdida de empleo, un descenso de la actitud pasiva, y una mayor capacidad para brindar apoyo emocional y elaborar proyectos de vida, en un clima de opinión caracterizado por cierta recomposición de la confianza pública en las instituciones comunitarias, especialmente en el Gobierno Nacional.

➤ Sin embargo, se observa también un conjunto de dimensiones en las cuales no se advierten mejoras. En ese sentido, los déficit habitacionales y seguridad en la vivienda continúan siendo un severo problema que sufren en forma generalizada amplios sectores

de la sociedad argentina, que se ven expuestos a condiciones inseguras e insalubres de habitación, sin que se verifiquen mejoras en la evolución reciente. Paralelamente, los problemas de seguridad pública, asociados a la delincuencia, no sólo no muestran una merma, sino que evidencian un ligero incremento, con un mayor crecimiento de la sensación de inseguridad. Por otro lado, en el ámbito de las necesidades de integración social, más allá de los distintos esfuerzos encarados, los recursos asignados en materia de asistencia social continúan siendo limitados, encontrándose buena parte de los hogares de estratos bajos y muy bajos excluidos del acceso a los servicios de ayuda social. Tampoco se advierten mejoras sustantivas en relación con el acceso de dichos sectores a los servicios públicos de educación y salud, los que además de exhibir estructurales problemas de inclusión, permanecen estando fuertemente estratificados.

➤ Junto con estas tendencias matizadas en términos de mejoras en las condiciones de desarrollo social, se advierte también una cristalización de las disparidades existentes al interior de la sociedad argentina, especialmente entre sus sectores más postergados y las clases medias en general, que, según los casos, tendieron a acrecentarse. Cuando esto último ocurrió, se debió fundamentalmente a la mayor capacidad de los sectores medios para aprovechar las oportunidades de bienestar y movilidad económica que ofrece el actual contexto. Interesa indicar que esta evolución se produjo, sobre todo, en dimensiones que arrojaron mejoras generales, como, por ejemplo, las vinculadas al acceso a la ocupación y a mayores ingresos monetarios. En ambos casos se constató un comportamiento favorable en todos los estratos sociales, que tendió a ser comparativamente más importante en los espacios de clases medias. En otros casos, como por ejemplo los relacionados a los recursos públicos de inclusión social (servicios de educación, de salud, de seguridad social) se observó, en cambio, una situación relativamente cristalizada, sin cambios positivos respecto de una distribución más equitativa de los mismos.

ASPECTOS DESTACADOS

➤ **Problemas de alimentación y salud:** el porcentaje de hogares que informaron haber sufrido episodios de hambre de manera frecuente en el período 2004 - 2006 disminuyó en un 7% en los centros urbanos relevados. En concordancia con esto, una significativa disminución se evidenció respecto de tener que comprar menos comida o de menor calidad, siendo la misma de un 18,7%. En el mismo sentido, el porcentaje de hogares con dificultades para recibir asistencia médica adecuada para sus miembros descendió de 48 puntos porcentuales en junio de 2004 a 26,4 en junio de 2006. Del mismo modo que lo ocurrido con los problemas de alimentación, la mayor reducción se observó en los espacios socioeconómicos muy bajos.

➤ **Déficit de vivienda y habitación:** cuatro de cada diez hogares carece de un hábitat doméstico adecuado, puesto que presenta al menos uno de los siguientes problemas habitabilidad: hacinamiento, protección funcional deficiente o saneamiento inadecuado. Esa proporción se incrementa notoriamente a medida que se incrementa la vulnerabilidad socioeconómica del espacio residencial. El porcentaje de hogares con problemas severos de habitación se mantuvo relativamente estable entre junio de 2004 y junio de 2006.

➤ **Inseguridad pública:** La inseguridad efectiva se mantuvo relativamente estable durante el período de estudio, a pesar del ligero incremento registrado en junio de 2005.

Si bien no se reconoce por ello un agravamiento de la situación, la disminución hallada respecto de junio de 2004 tampoco alcanza a ser estadísticamente significativa.

- **Ingresos insuficientes:** entre junio de 2004 y junio de 2006 el porcentaje de hogares con ingresos insuficientes mostró un marcado descenso, pasando de 52,4% a 37,3%. Esta mejoría en la capacidad de subsistencia económica de los hogares estuvo concentrada principalmente en los espacios de clases medias, que registraron una mayor probabilidad de salida de las situaciones deficitarias. Esto se corresponde con una mejora y reactivación de la economía a nivel agregado, lo que repercute en los ingresos y capacidad de compra de los hogares. A lo que cabe agregar el seguimiento, por parte del Estado, de la implantación de políticas sociales de transferencias monetarias para los hogares con menos recursos.
- **Déficit de empleo:** cuatro de cada diez personas económicamente activas presentan graves problemas de empleo, ya sea porque se hallan en situación de desempleo abierto, desaliento o subempleo indigente. La evolución reciente de estos indicadores mostró una marcada mejora de la situación ocupacional en los centros urbanos relevados. Entre junio de 2004 y junio de 2006 el porcentaje de la población económicamente activa con déficit de empleo suficiente se redujo de 40% a 25% respectivamente.
- **Inestabilidad Laboral:** actualmente el 46% de los ocupados se encuentran en situación laboral precaria. Asimismo, uno de cada dos manifiesta temor a tener que dejar o perder su empleo, siendo esta proporción mayor entre los ocupados pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos. En el período comprendido entre junio de 2004 y junio de 2006 el riesgo percibido a la pérdida del empleo disminuyó entre los ocupados en 7 puntos porcentuales. Sin embargo, la calidad inestable de los empleos no se modificó.
- **Acceso a la educación:** uno de cada tres adolescentes se encuentra fuera del sistema de educación formal en los centros urbanos relevados. Sin embargo, la asistencia entre los adolescentes de espacios bajos y medios bajos (67%) es comparativamente menor a la de sus pares de clases medias altas (93%). Respecto del acceso a una educación de calidad, menos de una décima parte de los hogares de espacios de clases medias altas con miembros en edad escolar no cuenta en su escuela con clases de computación, en tanto que en los espacios de clases bajas y muy bajas esa proporción asciende a más de la mitad.
- **Seguro de salud:** la mayor parte de las personas con 18 años y más no cuenta con un seguro de salud (privado o por obra social) en los centros urbanos relevados, aumentando esa proporción a medida que aumenta la vulnerabilidad socioeconómica del espacio residencial de localización. Entre junio de 2004 y junio de 2006 se advirtió un ligero incremento del porcentaje de personas sin seguro de salud en los espacios de clases muy bajas.
- **Asistencia social:** menos de una tercera parte de los hogares situados en espacios característicos de clases bajas y medias bajas recibe algún tipo de prestación, careciendo la mayoría de los mismos de acceso a la asistencia pública. No obstante, entre junio de 2004 y junio de 2006 se evidencia una disminución del déficit de acceso a la asistencia social, pasando de 78% en 2004 a 69% en 2006.
- **Desconfianza ciudadana:** a pesar de que aún los niveles de descreimiento en alguno de los tres poderes del Estado Nacional son elevados, en el período comprendido entre junio de 2004 y junio de 2006 se registraron significativas disminuciones en los

niveles de desconfianza: Poder ejecutivo (de 45,4% en 2004 a 26,4% en 2006), Justicia (de 55% en 2004 a 37,4% en 2006) y Congreso (de 65,4% en 2004 a 39,5 en 2006).

➤ **Creencias negativas de control:** aunque en términos globales sigan primando las percepciones de falta de control sobre el entorno, las condiciones sociales más benignas parecen asociarse con una atenuación significativa de las creencias negativas de los entrevistados. Entre junio de 2004 y junio de 2006, pasamos de 43,4% a 32,3% respectivamente.

➤ **No poder pensar proyectos a futuro:** si bien hubo una mejoría franca en este indicador (entre 2004 y 2006 se observa una mejoría de 6,7 puntos porcentuales), aún persisten estas opiniones negativas acerca de la posibilidad de proyectar a largo plazo. En las tres mediciones pueden observarse diferencias significativas entre los extremos de la escala social. Esto es, sistemáticamente las personas del estrato muy bajo presentan menos percepción de tener proyectos personales prospectivos que sus pares del estrato medio alto. Además, se observa que en el período 2004-2006 las personas del estrato muy bajo tuvieron mayor probabilidad de mantener la opinión de no poder pensar proyectos a futuro comparados con los demás estratos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altimir, O. y Beccaria, L. (1999). “Distribución del ingreso en la Argentina”. En *Serie de Reformas Económicas*, n°40, CEPAL, Santiago de Chile.
- Auyero, J. (2001). “Introducción. Claves para pensar la marginación”. En Wacquant, L., *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Manantial, Buenos Aires.
- Banco Mundial (2005). *Equidad y Desarrollo: Informe de Desarrollo Mundial 2006*. Banco Mundial, Washington. .
- Blum, L. (1947). *Stendhal et le beylisme*. Ed. Albin Michel, París.
- Boltvinik, J. (1999). “Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología en Socialis”. En *Revista latinoamericana de política social*, n° 1, octubre, Bs. As., 35-74.
- Boltvinik, J. (2000). “Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica en Socialis”. En *Revista latinoamericana de política social*, n° 2, mayo, Bs. As.
- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad – La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2001). *Panorama social de América de Latina*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Machinea J.L., Bárcena A. y León A. (coord.). Santiago de Chile.
- Cohen, G.A. (1993). *Equality of what? On welfare, goods and capabilities*. M.C. Nussbaum – A.K. Sen (Eds.) *The Quality of Life*, Oxford University Press, Oxford.
- Desai, M. (1992). “Well-being and lifetime deprivation: a proposal for an index of social progress”. En Desai, M.; Sen, A. y Boltvinik, J., *Social Progress Index. A proposal*, UNDP, Bogotá.
- Doyal, L. y Gough, I. (1994). *Teoría de las necesidades humanas*. Icaria / FUHEM, Barcelona.
- Fiel (2001). *Crecimiento y equidad en la Argentina, bases de una política económica para la década*. Buenos Aires.
- Gasparini, L. (2005). *Monitoring the Socio-Economic Conditions in Argentina*. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales. UNLP, La Plata.
- Gasper, Desmond R. (2002). “Is Sen’s Capability Approach an adequate basis for considering human development?”. En *Review of Political Economy*, vol. 14, n° 4.
- Grupo Farrel (2004). “Documento Base en Argentina: Estrategia País en el marco de la Integración Regional y el Mundo Globalizado”. En *Foro Debate Argentina Estrategia País*, Buenos Aires.
- Maslow, A. (1970). *Motivation and Personality*. Harper & Row, New York.
- McFate, K.; Lawson, R. y Wilson, W. (1995). *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy: Western States in the New Social Order*. New York: Russell Sage Foundataion.

- Monza, A. (2002). *Los dilemas de la política de empleo en la conyuntura argentina actual*. Fundación OSDE / CIEPP, Buenos Aires.
- Neffa, Battistini, Panigo y Pérez. (2000). *Actividad, empleo y desempleo. Conceptos y definiciones*. Ceil – Piette Conicet, Buenos Aires.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge. Cambridge University Press, Eynde, Reflection on Nussbaum's Work on Compassion 67. Barcelona, Herder.
- Nussbaum, M. (2001). *Upheavals of Thought: The Intelligence of Emotions*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. (2003). "Pobreza: desarrollos conceptuales y metodológicos". En *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, México.
- OIT. (1999). "Trabajo decente. Memoria del Director General." Conferencia Internacional del Trabajo, 87° reunión, Ginebra.
- OIT. (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe de 2005. Naciones Unidas, Nueva York.
- ONU. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. (AG Resol. 2200 A XXI).
- ONU. (1986). *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*. (AG Resol. 41/128). Asamblea General de las Naciones Unidas, 4 de diciembre, New York.
- ONU. (2005). *The inequality predicament. Report on the World Social Situation 2005*. Naciones Unidas, Nueva York.
- PNUD (1990). *Human Development Report. Concept and Measurement of human development*. PUND, New York.
- PNUD (1998). *Human Development Report. Consumption for Human Development*. PUND, New York.
- PNUD (2000). *Human Development Report. Human Rigths and Human Development*. PUND, New York.
- PNUD (2002). *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina/2002*. Buenos Aires.
- Salvia, A. (2003). "Crisis del empleo y fragmentación social en la Argentina. Diagnóstico necesario y condiciones para su superación". En *Revista Herramienta*, Ponencias para XXIV Congreso ALAS 2003, Oct 2003, Bs. As
- Salvia, A. y Tami, F. (coord.) (2004). *Barómetro de la Deuda Social Argentina / 1: Las Grandes Desigualdades*. EDUCA, Bs. As.
- Salvia, A. (2005). "El Desarrollo humano y la segmentación social en los espacios urbanos. El Marco Teórico y Metodológico de la EDSA". *Serie Monitoreo de la Deuda Social Argentina*, Doc. 1/2005, DII-UCA, Buenos Aires.
- Salvia, A. (2004). "Crisis del empleo y nueva marginalidad: el papel de las economías de la pobreza en tiempos de cambio social". *Ponencia Jornadas Internacionales Interdisciplinarias ICALA*, Río Cuarto, Córdoba.

Salvia, A. y Rubio, A. (coord.). (2002). *Trabajo y desocupación*. Programa “La Deuda Social Argentina” 1. Departamento de Investigación Institucional, Instituto para la Integración del Saber, UCA, Bs. As.

Seers, y Dudley. (1972). “What are we Trying to Measure”. En *Journal of Development Studies*, Development Studies Institute, London School of Economics, UK.

Sen, A. (1980). *Equality of What? Choice, welfare and measurement*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusets.

Sen, A. (1987). *On Ethics and Economics*. Oxford, Basil Blackwell

Sen, A. (1997). “Bienestar, la condición de ser agente y la libertad”. Conferencias Dewey de 1984. *Bienestar, justicia y mercado*. Ediciones Paidós – I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Editorial Manantial, Buenos Aires.

Williams, B. (1987). “The standard of living: interest and capabilities”. Sen, Amartya et al., *The standard of living*. The Tanner lectures 1985, Cambridge UP, Cambridge.

APÉNDICE ESTADÍSTICO

INDICADORES DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA EN EL ESPACIO DEL NIVEL DEL VIDA.

EDSA / EVOLUCIÓN 2004-2005-2006

Figura A.1: Necesidades de Subsistencia. (En porcentaje).

Junio de 2004 – Junio de 2005 – Junio de 2006

	Junio de 2004	Junio de 2005	Junio de 2006	Var 04-05	Var 05-06	Var 04-06
Relaciones afectivas						
Felicidad con la pareja conviviente	83,4 ⁱ	81,7	85,5	-1,6	3,7	2,1
Recreación en familia o con amigos	49,9	73,0	78,0	23,1 *	4,9	28,1 *
Relaciones de ayuda mutua						
Brindar apoyo emocional	67,1	76,8	62,5	9,8 *	-14,3 *	-4,6
Personas que no estuvieron desocupadas en el último año y ayudaron a buscar trabajo	27,8 ⁱ	35,5	43,4	7,7 *	7,9	15,6 *
Dar o prestar dinero	35,2	30,0	29,6	-5,2	-0,4	-5,6 *
Relaciones solidarias						
Contar con gente para resolver sus problemas	61,7 ⁱ	53,6	57,3	-8,1 *	3,6	-4,4
Relaciones positivas con los vecinos	82,3		88,9			6,7 *

ⁱ Corresponde a Diciembre de 2004.

* La diferencia es estadísticamente significativa (p < 0,05).

Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

Figura A.2: Condiciones Sociales: Trabajo y Autonomía (En porcentaje).

Junio de 2004 – Junio de 2005 – Junio de 2006

	Junio de 2004	Junio de 2005	Junio de 2006	Var 04-05	Var 05-06	Var 04-06
Trabajo y autonomía económica						
Déficit de empleo suficiente	39,7	27,3	25,2	-12,4 *	-2,1	-14,4 *
Empleos inestables	46,7 ⁱ	50,0	45,3	3,3	-4,7	-1,4
Empleos sin protección social	52,0 ⁱ	51,0	31,4	-1,0	-8,9 *	-9,8 *
Ingresos laborales insuficientes	64,1	61,7	45,0	-2,4	-10,2 *	-12,6 *
Insatisfacción con el empleo	33,2 ⁱ	33,5	28,2	0,3	-5,3 *	-5,0
Miedo a perder el empleo	29,7	31,5	22,7	1,7	-8,7 *	-7,0 *
Carencia de tiempo libre	18,7 ⁱ	16,0	20,1	-2,6	4,0	1,4

ⁱ Corresponde a Diciembre 2004

Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

Figura A.2.1: Condiciones Sociales: Recursos de Inclusión Social. (En porcentaje).
Junio de 2004 – Junio de 2005 – Junio de 2006

	Junio de 2004	Junio de 2005	Junio de 2006	Var 04-05	Var 05-06	Var 04-06
Recursos públicos de inclusión social						
No asistencia a la enseñanza media	23,7	18,5	22,5	-5,2	3,9	-1,3
Sin recursos educativos de calidad	35,6	33,7	31,2	-1,8	-2,5	-4,3
Déficit de acceso a un seguro de salud	39,9	40,2	36,2	0,3	-4,0	-3,6
Déficit de acceso a la asistencia social	77,8	68,7	69,2	-9,1	0,5	-8,6
Déficit de acceso a la asistencia alimentaria	15,9	11,1	10,3	-4,8 *	-0,8	-5,6
Déficit de recursos de seguridad pública	50,6	39,5	31,6	-11,1 *	-7,9 *	-19,0 *
Déficit de acceso a los servicios públicos residenciales	41,0	44,9	46,9	4,0	2,0	6,0

¹Corresponde a Diciembre 2004

Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

Figura A.2.2: Condiciones Sociales: Integración a la vida ciudadana (En porcentaje). Junio de 2004 – Junio de 2005 – Junio de 2006

	Junio de 2004	Junio de 2005	Junio de 2006	Var 04-05	Var 05-06	Var 04-06
Integración en la vida ciudadana						
Discriminación social	16,9	11,2	7,8	-5,7 *	-3,4 *	-9,1 *
Desconfianza en las instituciones gubernamentales	73,7	70,7	52,1	-3,0	-18,6 *	-21,6 *
Desconfianza en el Gobierno Nacional	45,4	32,0	26,4	-13,4 *	-5,5	-18,9 *
Desconfianza en el Congreso	65,4	52,2	39,5	-13,3 *	-12,7 *	-26,0 *
Desconfianza en la Justicia	55,1	55,4	37,4	0,3	-18,0 *	-17,7 *
Desconfianza en instituciones de representación de intereses	89,0	85,7	77,8	-3,3	-7,9 *	-11,2 *
Desconfianza en los partidos políticos	74,8	64,6	54,3	-10,3 *	-10,2 *	-20,5 *
Desconfianza en los sindicatos	65,3	56,0	40,7	-9,2 *	-15,3 *	-24,5 *
Desconfianza en los movimientos piqueteros	67,9	67,1	65,0	-0,8	-2,0	-2,8
Desconfianza en las instituciones de defensa y seguridad	65,8	64,1	58,9	-1,8	-5,1	-6,9 *
Desconfianza en las Fuerzas Armadas	52,8	49,8	44,7	-2,9	-5,1	-8,1 *
Desconfianza en la policía	51,9	51,5	40,5	-0,3	-11,0 *	-11,3 *
Desconfianza en las instituciones de la sociedad civil	51,6	43,0	43,1	-8,6 *	0,1	-8,5 *
Desconfianza en organizaciones de la caridad	25,4	22,1	27,9	-3,3	5,9 *	2,6
Desconfianza en la Iglesia	25,4	23,2	18,5	-2,2	-4,7	-6,9 *
Desconfianza en los medios de comunicación	28,6	22,0	18,6	-6,6 *	-3,4	-10,0 *

¹Corresponde a Diciembre 2004

Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

Figura A.3: Condiciones Psicológicas (En porcentaje).
Junio de 2004 – Junio de 2005 – Junio de 2006

	Junio de 2004	Junio de 2005	Junio de 2006	Var 04-05	Var 05-06	Var 04-06
Recursos psicológicos adaptativos						
Creencias negativas de control	43,4	38,9	32,3	-4,5	-6,6 *	-11,1 *
Baja percepción de proyectos personales	11,1	10,3	10,4	-0,8	0,1	-0,7
No poder pensar proyectos a futuro	36,7	29,8	29,9	-6,8 *	0,1	-6,7 *
Formación de conceptos						
Baja conceptualización verbal	29,0	25,9	27,8	-3,1	1,9	-1,2
Malestar psicológico						
Riesgo de malestar psicológico	20,9	20,1	16,7	-0,8	-3,4	-4,2
Reconocimiento de ideas suicidas	7,0	3,3	2,5	-3,8 *	-0,8	-4,6 *

* La diferencia es estadísticamente significativa ($p < 0,05$).

Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

Figura A.4: Vida social y ciudadana. (En porcentaje).

Junio de 2004 – Junio de 2005 – Junio de 2006

	Junio de 2004	Junio de 2005	Junio de 2006	Var 04-05	Var 05-06	Var 04-06
Tener tiempo libre						
Personas que tienen tiempo libre	85,8 ⁱ	87,0	83,8	1,2	-3,2	-1,9
Uso del tiempo libre						
Medios audiovisuales	30,6 ⁱ	38,2	38,8	7,6 *	0,6	8,2 *
Juegos y eventos deportivos	34,7 ⁱ	31,5	29,4	-3,2	-2,0	-5,3 *
Actividades con la familia	30,7 ⁱ	26,3	23,0	-4,4	-3,2	-7,7 *
Actividades sociales y culturales	19,5 ⁱ	19,1	18,9	-0,4	-0,2	-0,6
Actividades manuales, artísticas y solidarias	15,2 ⁱ	11,2	12,9	-4,0	1,7	-2,3
Participación en la vida pública						
Participación en al menos una institución	17,9	15,0	11,2	-2,9	-3,7 *	-6,6 *
Participación en actividades asociativas	2,3	6,0	5,0	3,7 *	-1,0	2,7 *
Participación en actividades de voluntariado	16,6	10,9	7,0	-5,7 *	-3,9 *	-9,6 *
Participación en organizaciones vecinales	2,7		2,9			0,2
Presentar quejas o demandas a las autoridades		20,8	8,7		-12,1 *	

ⁱ Diciembre 2004

* La diferencia es estadísticamente significativa ($p < 0,05$).

Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

Figura A.5: Vida afectiva y relacional. (En porcentaje).

Junio de 2004 – Junio de 2005 – Junio de 2006

	Junio de 2004	Junio de 2005	Junio de 2006	Var 04-05	Var 05-06	Var 04-06
Relaciones afectivas						
Felicidad con la pareja conviviente	83,4 ⁱ	81,7	85,5	-1,6	3,7	2,1
Recreación en familia o con amigos	49,9	73,0	78,0	23,1 *	4,9	28,1 *
Relaciones de ayuda mutua						
Brindar apoyo emocional	67,1	76,8	62,5	9,8 *	-14,3 *	-4,6
Personas que no estuvieron desocupadas en el último año y ayudaron a buscar trabajo	27,8 ⁱ	35,5	43,4	7,7 *	7,9	15,6 *
Dar o prestar dinero	35,2	30,0	29,6	-5,2	-0,4	-5,6 *
Relaciones solidarias						
Contar con gente para resolver sus problemas	61,7 ⁱ	53,6	57,3	-8,1 *	3,6	-4,4
Relaciones positivas con los vecinos	82,3		88,9			6,7 *

ⁱ Corresponde a Diciembre de 2004.

* La diferencia es estadísticamente significativa ($p < 0,05$).

Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

Figura A.6: Dimensión Autorrealización. (En porcentaje).
 Junio de 2004 – Junio de 2005 – Junio de 2006

	Junio de 2004	Junio de 2005	Junio de 2006	Var 04-05	Var 05-06	Var 04-06
Sentido de la vida						
Autopercepción del valor de la propia vida	56,5	56,2	57,2	-0,3	1,0	0,7
Autopercepción de espiritualidad	77,1	76,8	75,3	-0,3	-1,5	-1,8
Conformidad con las propias capacidades						
Estar muy conforme con las propias capacidades	18,2	25,5	32,7	7,3 *	7,3 *	14,6 *
Sentido de Felicidad						
Personas muy felices		34,0	38,9		4,9	
Personas felices		60,5	67,1		6,6*	
<i>Qué necesitaría para ser más feliz</i>						
Trabajo y estabilidad laboral						
Familia y afectos		18,4	16,0		-2,4	
Dinero		15,1	17,9		2,8	
Proyectos personales y de bien común		13,4	11,2		-2,2	
Vivienda y bienestar material		13,3	7,1		-6,1 *	
Salud		10,7	11,0		0,3	
		6,1	10,6		4,5 *	

* La diferencia es estadísticamente significativa ($p < 0,05$).

Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

APÉNDICE METODOLÓGICO

LA ENCUESTA DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA (EDSA)

La Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA) se ha aplicado hasta el momento en tres oportunidades (junio 2004, junio 2005 y junio 2006) a un panel original de 1500 hogares, recogiendo en cada una de ellas información comparable sobre un conjunto de indicadores de realizaciones y privaciones de desarrollo humano.

El cuestionario de la EDSA se encuentra disponible para su consulta en <http://www.uca.edu.ar/observatorio.htm>.

Las mediciones se han realizado a una muestra de hogares y personas mayores de 18 años, probabilística estratificada –representativa a nivel de grandes áreas urbanas del país-, la cual permite evaluar cada indicador y su evolución en diferentes áreas metropolitanas y para diferentes estratos socio-económicos residenciales, incluyendo a un grupo de comparación o contraste formado por conglomerados residenciales de clase media alta. Para mayor información sobre el marco teórico, la metodología y el diseño de muestra aplicado, ver Salvia y Tami (2004) o Salvia (2005).

A partir de este diseño metodológico, la información que recoge el instrumento de la EDSA permite: (1) estimar niveles absolutos y relativos de déficit de funcionamiento en el campo del desarrollo humano, así como efectos de inequidad social regional y socioeconómico, tanto en el espacio del nivel de vida como en el espacio del florecimiento humano; y (2) estimar la propensión a salir, entrar o permanecer de tales condiciones de déficit por parte de personas adultas, grupo doméstico y conglomerados barriales de hogares que habitan distintas regiones metropolitanas y/o distintos espacios socioeconómicos residenciales.

Para evaluar estos aspectos, la EDSA se centra en la medición y análisis de tres cuestiones fundamentales:

- Las incidencias absolutas que presentan las privaciones y/o realizaciones en los diferentes indicadores objeto de investigación temática, para cada uno de los segmentos socioeconómicos residenciales definidos como vulnerables y para el conjunto de los mismos (segmentos residenciales de clase muy baja, baja y media baja).
- Las brechas de desigualdad que se presentan para cada uno de los indicadores considerados entre la población de los estratos residenciales vulnerables (tomados en su conjunto) y la del estrato residencial de clase muy baja, en comparación con la población del estrato residencial de clase media alta adoptado como grupo de comparación.
- Los cambios netos y brutos ocurridos entre mediciones anuales o semestrales en cada uno de los indicadores estudiados para los diferentes segmentos residenciales y regiones metropolitanas consideradas. El espacio temporal de evaluación de estos cambios es anual.

Figura A.1: Regiones Metropolitanas estudiadas por la EDSA

Regiones Urbanas Metropolitanas	<i>Área Metropolitana del Gran Buenos Aires (AMBA)</i>	<i>Áreas Metropolitanas del interior del país con más de 200 mil habitantes</i>
Definición Conceptual	<i>Área Metropolitana con alta concentración poblacional, fuerte concentración económica y pobreza, alta desarticulación institucional y conflictividad político-social</i>	<i>Áreas Metropolitanas con mediana concentración poblacional, heterogénea concentración económica y pobreza, relativa desarticulación institucional y baja conflictividad político-social</i>
Definiciones Operativa	<i>Radios Censales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 partidos del Conurbano Bonaerense</i>	<i>Radios Censales del Gran Córdoba, Gran Mendoza, Gran Salta, Gran Resistencia, Bahía Blanca y Neuquén – Plottier</i>

Figura A.2: Estratos Residenciales Socioeconómicos estudiados por la EDSA

Estratos Socio-Económicos de Referencia	<i>Espacios Residenciales de Clase Muy Baja (ERS_MBJ)</i>	<i>Espacios Residenciales de Clase Baja (ERS_BAJ)</i>	<i>Espacios Residenciales de Clase Media (ERS_MDB)</i>	<i>Espacios Residenciales de Clase Media Alta (ERS_MDA)</i>
Definición Conceptual	<i>Conglomerados Residenciales con Muy Bajo Nivel Socio Educativo</i>	<i>Conglomerados Residenciales con Bajo Nivel Socio Educativo</i>	<i>Conglomerados Residenciales con Mediano Nivel Socio Educativos</i>	<i>Conglomerados Residenciales con Alto Nivel Socio Educativo</i>
Definición Operativa	<i>Radios Censales con menos del 12% de los Jefes de hogar con Secundario Completo</i>	<i>Radios Censales de entre 12% y 27,9% de los Jefes de hogar con Secundario Completo</i>	<i>Radios Censales de entre 28% y 46% de los Jefes de hogar con Secundario Completo</i>	<i>Radios Censales con más del 64% de los Jefes de hogar con Secundario Completo</i>