

## **POLÍTICAS SOCIALES: CONURBANO BONAERENSE**

### **Introducción**

El presente trabajo tratará de realizar un aporte en torno a la comprensión del problema del desarrollo de las políticas sociales en un contexto de pobreza dentro del conurbano bonaerense; y al hacerlo, constituye nuestro propósito atender la complejidad de una problemática social que afecta a esta región en particular y a nuestro país en general.

Para ello es necesario replantearse las metas y las posibilidades de desarrollo humano y social. El Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina tiene como meta reflexionar e investigar los alcances y las consecuencias del desarrollo humano sin perder de vista su importancia política. Constituye nuestro interés que estos aportes sirvan para crear conciencia pública en materia de derechos humanos, a desarrollar compromiso ciudadano y a generar políticas públicas. Pretendemos generar una visión integral del problema de la pobreza en nuestra sociedad, mirando más allá de los indicadores tradicionales a partir de los cuales se acostumbra evaluar la problemática social.

Es de suma importancia instalar los temas sociales en la agenda política y en la de los medios de comunicación, y movilizar la opinión pública para demandar una política social mucho más importante en nuestro país y en la provincia de Buenos Aires, generando la conciencia de lo que implica hoy tener una política social.

Para alcanzar esos objetivos trabajaremos con tres contenidos fundamentales:

1- Es necesario pensar la pobreza humana y social desde un enfoque más amplio que el utilizado tradicionalmente centrado en el nivel de ingresos de las personas. Nos basaremos en un enfoque del desarrollo humano, que nos permitirá ampliar el horizonte de las políticas públicas. Esta perspectiva centra su interés en la satisfacción de necesidades de desarrollo personal y social. Conforme a esta teoría, el florecimiento humano y social no se logra sólo con ingresos económicos sino con el efectivo ejercicio y desarrollo de las capacidades personales y sociales.

2- Un segundo contenido, es realizar un amplio y minucioso diagnóstico de la situación actual del conurbano bonaerense para evaluar y pensar los problemas sociales; a fin de saber cómo, dónde y cuándo intervenir.

3- Por último presentaremos las conclusiones y lineamientos de orientación de políticas, abriendo un amplio debate sobre la necesidad de llevar a cabo políticas concretas frente a problemas que también son concretos.

Como hemos referido, abordaremos la problemática social desde el enfoque del desarrollo humano y de la deuda social. Entendiendo este último concepto como la acumulación de privaciones y carencias, en distintas dimensiones, de la satisfacción de necesidades de desarrollo humano y social. La deuda social aparece, así, como una violación al derecho a desarrollar una vida plena, activa y digna en un contexto de libertad, de igualdad de oportunidades y de progreso social.

Asimismo, el marco conceptual en que se basa el enfoque del desarrollo humano es la teoría de las capacidades, y por ello, el objetivo al que apunta es discernir el grado en que se alcanza la meta de lo que las personas pueden hacer y ser (*doings* y *beings*). 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 centra su atención en un espacio de evaluación distinto, que es, precisamente, el espacio de las capacidades para lograr funcionamientos valiosos (Sen, 1980, 1987,

1997)<sup>1</sup>. Pero nada de esto es posible si las personas no tienen garantizado un acceso seguro a porciones mínimamente adecuadas de recursos materiales y simbólicos que hagan posible el ejercicio de tales facultades en el marco de las condiciones y normas legitimadas por el desarrollo histórico (Boltvinik, 1999; Pogge, 2005; Salvia y Lépore, 2006; Lépore y Salvia, 2007).

En el marco de esta definición, no es posible lograr un desarrollo humano y social, sin un estado que intervenga sobre todos los ámbitos de la sociedad, transformando la realidad y elevando por tanto los horizontes. El mercado no puede resolver por sí sólo los problemas que en él se presentan; tampoco las familias pueden resolver el problema de desarrollo a nivel humano. Sino que se requiere que el Estado intervenga y regule las distintas actividades que se desarrollan en el mercado, así como también aliente e incentive al crecimiento y desarrollo del país.

Es importante destacar que el desarrollo no es sinónimo de crecimiento, sino que se trata de un concepto más amplio que abarca las distintas realidades de la vida humana, y que se encuentra íntimamente relacionado en cómo las personas, las familias y la sociedad en general desarrollan sus necesidades. No obstante, el crecimiento impacta sobre el desarrollo humano, mejorando las condiciones de los más pobres. El impacto dependerá de cuán equitativo sea el mismo.

Por otra parte, el desarrollo de las necesidades y de las capacidades de desarrollo son dos conceptos distintos. Nuestras capacidades como sociedad, no son únicas e inmodificables. No nacieron en el principio de la humanidad y se constituyeron de una vez y para siempre; sino que evolucionan. Podemos cambiarlas para empobrecernos, pero también para desarrollarnos. El punto clave es entender cómo hacemos florecer las capacidades de desarrollo humano y social, tanto de una persona particular como de la sociedad en general. Y desde esta perspectiva, es también necesario replantearse cómo desarrollar las necesidades. En efecto, cuando una persona está afectada por problemas de desnutrición, no tiene la necesidad de leer un buen libro o de recrearse con su familia; sino que tiene necesidades absolutamente primarias. Pero en cuanto elevamos nuestro horizonte y logramos superar estas necesidades básicas, se debe procurar hacer crecer y desarrollar otras necesidades humanas como por ejemplo una buena lectura. En este proceso vamos superando las necesidades básicas para alcanzar necesidades de desarrollo y crecimiento humano cada vez mayor. El desarrollo de las capacidades humanas exige, en el nivel más básico, el acceso seguro de las personas y los grupos a una serie de condiciones materiales y simbólicas que hacen a la conservación, reproducción y progreso de la vida. Es decir, se trata no sólo de preservar la vida sino de poder acceder efectivamente a condiciones justas de autonomía, integración, y realización personal y social.

Es por ello que nuestro estudio sobre el desarrollo humano, lo abordamos a la luz de las teorías de las necesidades y de su articulación con el enfoque de las capacidades. Creemos que en la conexión teórica de estas aproximaciones se encuentran algunas claves interpretativas sumamente fructíferas para el entendimiento de los problemas del desarrollo, desde una perspectiva normativa y multidimensional del mismo<sup>2</sup>.

Nuestro objetivo no puede ser sólo satisfacer las necesidades básicas y vitales. Es por eso, que pensamos el desarrollo no como mero crecimiento, ni como mera superación de los problemas de pobreza económica, sino que lo hacemos en función de la pobreza humana y social. A partir de este punto pensamos políticas sociales más amplias e integrales.

---

<sup>1</sup> Con la noción de funcionamientos, A. Sen refiere a los estados de una persona, en especial, a las cosas que logra hacer al vivir, en tanto que el concepto de capacidades remite a las combinaciones de opciones de funcionamientos que una persona puede lograr en su vida.

<sup>2</sup> Para una revisión sobre este tema véase Salvia y Lépore (2006) y Lépore y Salvia (2007).

En ese sentido el segundo punto a tratar, señala que el florecimiento humano y social no se logra sólo con crecimiento económico sino con el efectivo ejercicio y desarrollo de las capacidades personales y sociales. El concepto de desarrollo humano y social aquí utilizado toma distancia de los métodos tradicionales de definición y medición de la pobreza, proponiendo un horizonte más amplio de dimensiones que deben ser objeto de estudios y parámetros teóricamente más rigurosos de evaluación de privaciones.

Las condiciones materiales de vida y de integración humana y social constituyen ámbitos claves para evaluar, de manera multidimensional, el grado en que las personas y los grupos logran desarrollar sus capacidades satisfaciendo sus necesidades humanas con autonomía de gestión, como miembros activos de una comunidad económica, social y política<sup>3</sup>. A lo largo de este proceso no se trata de tener un mayor ingreso monetario, que si bien es necesario, no es suficiente, ya que no permite cubrir por sí sólo el desarrollo y el florecimiento. En cuanto al enfoque del desarrollo humano en donde se define la deuda social como una carencia forzada en el nivel de vida y la dignidad humana, debe quedar claro que lo que importa es el nivel de vida y que los recursos son tan sólo un medio. Sabemos que el ser humano necesita objetos externos para reproducir su propia vida y que para obtenerlos se requiere un esfuerzo productivo. En la medida que podamos desplegar una mirada más integral, podremos distinguir las necesidades, los satisfactores y los recursos afectados por la privación económica como un aspecto de la pobreza de capacidades humanas. No se puede y tampoco se debe reducir la definición de desarrollo o pobreza a la simple dimensión económica, algo que se halla ampliamente extendido en el campo de la medición de las condiciones de vida. Desde nuestra perspectiva, tal definición configura una imagen insuficiente de las privaciones humanas, difícilmente sostenible cuando se ponen en discusión la naturaleza y los contenidos de las necesidades humanas. Por lo demás, reducir las privaciones a las condiciones económicas ejerce un doble efecto de “barrera”, al obstaculizar un conocimiento integral del desarrollo humano, y al impedir también, un reconocimiento más amplio de los derechos exigibles.

Un tercer punto es cómo fijamos el límite de lo que es déficit y pobreza humana, a fin de establecer prioridades al momento de desarrollar políticas públicas y sociales. El florecimiento humano no tiene fronteras, pero cómo se deben fijar las metas sobre las cuales se cumple con un mínimo para nuestro país o para el conjunto de las sociedades del mundo. La identificación de umbrales a partir de evaluar privaciones relativas –cuyos límites inferiores nunca pueden estar por debajo de las privaciones absolutas- ofrece importantes elementos de análisis para la fijación de los “umbrales normativos mínimos” correspondientes a una determinada necesidad, en el marco de los estándares sociales y culturales de cada sociedad. El avance civilizatorio a través de la ONU y los acuerdos internacionales, ha reconocido el carácter imperioso de las necesidades humanas fundamentales. Asimismo han ido fijando derechos básicos de las personas y de los pueblos en numerosos instrumentos, entre los cuales se destaca el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo preámbulo establece el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria (ONU, 1966). Posteriormente, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció el derecho al desarrollo como derecho humano inalienable (ONU, 1986). Más recientemente, la Declaración del Milenio de la Asamblea General ha dado lugar a la fijación de una serie de compromisos en materia de lucha contra la pobreza y la desigualdad en importantes áreas del desarrollo, los cuales han sido asumidos por la mayoría de los Estados del mundo (ONU, 2000). Esos derechos humanos y sociales constituyen nuestro piso, y por debajo de esos límites existe una violación a los derechos básicos que esta humanidad ha logrado construir como derecho de la historia. A nivel civilizatorio hemos elaborado un conjunto de reglas y normas mínimas

---

<sup>3</sup> La diferenciación entre condiciones materiales y aspectos vinculados a la integración humana y social se encuentra ampliamente referenciada tanto por el programa de la Deuda Social como por otros estudios e investigaciones sobre pobreza y desarrollo humano (ver Tami y Salvia, 2005, así como Salvia, 2007, en ODSA, 2007: Barómetro de la Deuda Social Argentina/ 3).

que todos los gobiernos deben garantizar y que todos los pueblos deberían alcanzar. En ellas se involucran los derechos del niño y de la mujer, así como también los derechos políticos, económicos y sociales de las personas en particular y de los pueblos en general.

A lo largo del análisis utilizaremos nuestros indicadores, para determinar cuando una determinada situación puede ser considerada deficitaria. Los indicadores de pobreza humana, surgen de las normas y los instrumentos de derechos humanos y sociales consagrados a nivel nacional e internacional. La situación de pobreza, está apoyada en nuestra construcción metodológica, por el sistema de derechos que está iniciado por la Constitución, y que ha sido adoptado por la misma. Es decir, que debemos garantizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones de las personas; así como también de los Gobiernos y del Estado que fija nuestra Carta Magna.

Un cuarto punto a tratar es entender que la distribución equitativa de los recursos y de las oportunidades sociales de desarrollo no se trata de un mero objetivo ético-moral, sino que es una de las claves del desarrollo humano, y constituye una dimensión fundamental de la pobreza. Entendiendo a la pobreza, conforme al enfoque de desarrollo humano, como “privaciones injustas”. Es decir, como la ausencia de funcionamientos centrales para la vida y violatorios de una norma aceptada. Desde el punto de vista de las capacidades, las privaciones de desarrollo se definen como la imposibilidad de realizar una “vida digna” o una “vida decente”, resultando por oposición una “vida empobrecida” aquella que no puede llevar adelante funcionamientos valiosos para su propio desarrollo.

Como se mencionó anteriormente, el crecimiento impacta sobre el desarrollo humano, mejorando las condiciones de los más pobres. Asimismo, el impacto dependerá de cuan equitativo sea el mismo. La equidad en la distribución de oportunidades es muy importante ya que permite garantizar que todos los habitantes de una misma región tengan las mismas capacidades de desarrollo. Como contrapartida, una distribución inequitativa produce un efecto colateral que es un incremento en los índices de delincuencia e inseguridad, como consecuencia de la desigualdad. Es por este motivo que los nuevos programas internacionales que tienen a su cargo el estudio de la pobreza y el desarrollo, no sólo abordan cuestiones económicas o de ingresos, sino que también procuran incluir problemas como el acceso a condiciones y oportunidades de bienestar, en dimensiones como salud, educación, infraestructura habitacional, empleo de calidad, calidad institucional, participación ciudadana, proyección cultural, protección ambiental y progreso moral.<sup>4</sup>

Paralelamente, el aumento exponencial de las desigualdades sociales ha cobrado particular relevancia en los estudios socioeconómicos bajo los complejos y contradictorios efectos que generan los procesos de globalización y las políticas de reformas estructurales. Durante los últimos años, algunas investigaciones han analizado las tendencias vigentes definiendo sus resultados en términos de polarización y fragmentación social. Algunas de estas investigaciones se han desarrollado a partir de la tesis de que estos procesos estarían generando una mayor segregación de naturaleza socioeconómica. Este fenómeno sería especialmente evidente en las grandes metrópolis, debido sobre todo a la

---

<sup>4</sup> Es conocido que el progreso de algunos indicadores económicos aseguran, por sí mismos, la reducción de la pobreza, 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 los hechos, este punto de vista no ha logrado todavía influir efectivamente en el terreno de las decisiones y las acciones. 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).

particular concentración y segmentación socioeconómica que experimentan los problemas de desempleo, pobreza e inseguridad en los grandes aglomerados urbanos.<sup>5</sup>

La problemática ha llevado a retomar el concepto de segregación residencial, el cual remite a una desigual distribución territorial de los grupos de población, pudiéndose manifestar de diferentes maneras.

El acceso social a los recursos y las realizaciones que demanda el desarrollo humano en nuestro país se encuentra condicionado por el funcionamiento polarizado y fragmentado de la estructura social. Frente a una amplia variedad de criterios de estratificación social disponibles, a partir de los cuales resulta plausible evaluar la validez de tal enunciado, las diferencias socioeconómicas residenciales constituyen un modo de acercarse a una serie de condiciones materiales y simbólicas que aíslan a los sectores más vulnerables y que intervienen sobre el acceso, la disponibilidad y el aprovechamiento efectivo de bienes y servicios, tanto de origen público como privado.

El reconocimiento de este factor ha llevado a considerar el problema de la segregación socioeconómica residencial como un indicador de las desiguales oportunidades de desarrollo humano que presentan los grupos sociales. Al respecto se sabe que la segregación afecta la calidad de vida y las opciones de movilidad social de los sectores que habitan los espacios más desfavorecidos. Por lo que resulta de suma importancia que las políticas públicas interesadas en abordar los problemas de la pobreza y los déficit de desarrollo humano deben enfocar el problema en el marco de acciones que promuevan en distintos niveles y dimensiones del desarrollo humano la integración social, disipen la segregación socio residencial y ponga barreras efectivas a la exclusión

Por último, a lo largo del presente trabajo utilizaremos los datos extraídos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), elaborada en el marco del Programa del Observatorio de la Deuda Social. La misma utiliza la metodología de panel dirigida a la población mayor de 18 años con residencia en conglomerados de hogares de diferentes segmentos residenciales socioeconómicos y tipos de aglomeraciones urbanas.

En función de la particular importancia que reviste para este programa de investigación el relevar las heterogeneidades y desigualdades existentes en la estructura socio residencial urbana, la EDSA se planteó un diseño capaz de aproximarse a los diferentes grupos vulnerables a partir de dos factores estructurantes de condiciones y oportunidades de inclusión social: (a) uno de tipo regional / metropolitano (medido por el grado de concentración urbana de las ciudades) y (b) otro de tipo socioeconómico (medido por la desigualdad en materia de condiciones residenciales socioeducativas).

a) Aglomeraciones Metropolitanas: se consideró a partir de la diferencia de dos grandes sistemas socio-económicos urbanos: por una parte, el Área Metropolitana del Buenos Aires o AMBA (incluyendo en la misma a la Ciudad de Buenos Aires y a 24 partidos del conurbano bonaerense), y, por otro, las principales ciudades del interior del país, aquellas con más de 200 mil habitantes, tomadas en esta primera etapa de investigación de manera global (Gran Córdoba, Gran Salta, Gran Resistencia, Gran Mendoza, Bahía Blanca y Neuquén-Plotier). La Tabla 1 da cuenta de la clasificación teórico-operativa que se hizo de la variable Aglomeraciones Metropolitanas.

---

<sup>5</sup> Un estimulante punto de partida teórico para este enfoque la ofrece P. Bourdieu (1993), quien destaca una estrecha relación entre el espacio físico y el espacio social y su resultante. Los agentes sociales se constituyen “en” y “por” la relación con el espacio social. El espacio físico encarna las distancias sociales de manera tal de presentarlas como si hubieran sido “naturalmente dadas”. Precisamente, la perdurabilidad de la estructura social (como espacio social) se debería, entre otros motivos, a la fuerza que presenta dicha encarnación en el espacio físico.

b) Estratos Socioeconómicos Residenciales: se definió según las características socioeducativas de las unidades muestrales (Espacios Socioeducativos Residenciales – ERS) como medida de proximidad a una estratificación socioeconómica de conglomerados de hogares. De esta manera, se diferenciaron, por una parte, tres estratos socio-económicamente vulnerables (muy bajo, bajo y medio-bajo) y, por otra, un estrato de comparación formado por sectores de clase media-media y media-alta.

## **Desarrollo del tema**

Entre los elementos de contexto que permitan ilustrar nuestra bonanza y nuestro déficit en materia de responsabilidad del Estado hacia los más pobres, podemos señalar el crecimiento del PBI. Después de una difícil década con altos niveles de desocupación, elevado índice de la pobreza y un aumento de la desigualdad, que finalizó con la crisis 2001-2002, el país ha asistido a un proceso de crecimiento económico. Según las estadísticas oficiales provistas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), la actividad económica creció un promedio anual del 8% hasta el año 2007. Asimismo, la tasa de desocupación pasó de 20,4 en el primer semestre de 2003 a 8,4 en el mismo semestre del 2008. Según la misma fuente, fueron notables los progresos que se han logrado en el ámbito social y laboral. En este sentido el crecimiento es importante. Si bien en los últimos dos años las estadísticas mencionadas son de dudosa fiabilidad, especialmente las que se refieren a pobreza e inflación, ha nadie escapa que ha habido importantes progresos en materia económica y social luego de la crisis del año 2001 / 2002, y que la situación social actual es mejor a la presente a fines de la década de los noventa.

Por otra parte, la incidencia de la pobreza, medida como la incapacidad de obtener con un determinado nivel de ingresos una canasta básica de bienes y servicios tal que permita reproducir la existencia, pasó de un 54% en el primer semestre de 2003 a un 20,7% en el mismo semestre del 2008. Según este método estadístico, si los ingresos que percibe la familia son insuficientes para comprar la canasta de bienes y servicios, se la cataloga como pobre, de lo contrario es considerada no pobre. Si bien este enfoque es muy abstracto y presenta algunas limitaciones en el análisis, viene descendiendo sistemáticamente en los últimos años. Lo que se traduce en una mejora en los ingresos de la gente, y por ende el nivel de vida de la población.

Por otra parte, el Estado en sus tres dimensiones de gobierno -nacional, provincial y municipal- ha aumentado considerablemente la inversión del gasto social y por ende su participación el PBI, en el período 2003-2007 .

Con respecto a la redistribución del ingreso en función del gasto social, se observa una mejora en los últimos años. Sin embargo, no hay un cambio cualitativo en la redistribución del ingreso y de la riqueza. Esto se debe principalmente a que el gasto social requiere mayor presupuesto para que se convierta en un gasto redistributivo. En este sentido se requiere una mayor inversión para alcanzar grandes metas.

Entre los principales programas a nivel nacional de política pública, encontramos el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria con 2.000.000 aproximadamente de beneficiarios según lo revelan nuestras estadísticas y el plan Más Vida con 750.000 beneficiarios en la provincia de Buenos Aires, Por otra parte existe la tarjeta alimentos que implica un cambio cualitativo y una transferencia muy que incrementa considerablemente la transferencia de ingresos reales hacia los sectores más pobres de la sociedad, en términos de ingresos monetarios que se convertirán posteriormente en bienes y alimentos.

Por otra parte, el programa jefes y jefas de hogar viene descendiendo sistemáticamente desde el último período, producto de un aumento en la tasa de ocupación. Actualmente, existen registrados 1.200.000 beneficiarios de este programa comunitario que maneja el Ministerio de Trabajo, más los programas provinciales que también aportan en este sentido. Sin embargo, el programa familia ha venido creciendo considerablemente. Este incremento se debe a que hubo una transferencia de beneficiarios del plan jefes a dicho programa. En este momento existen 520.000 familias que son atendidas por este plan familia.

No obstante, si bien se observa un cambio cualitativo, el mismo es insuficiente frente a las demandas existentes. Superar la subsistencia, no es sólo cuestión de garantizar el aprovisionamiento de alimentos, aunque no es posible pensar en horizontes de florecimiento mayor si no se garantizan las condiciones básicas, abarcando otras dimensiones de la vida humana como por ejemplo garantizar el derecho a la salud y educación, que es un objetivo de desarrollo básico y al mismo tiempo de florecimiento.

Por otra parte, es importante destacar que el gasto en salud, tanto en términos relativos con respecto al PBI como en términos absolutos con respecto a los precios del 2001, no ha aumentado. De la misma manera tampoco lo hizo el gasto en educación pública. En cuanto al programa Nacional de Inclusión Educativa, se observa que el número de becas destinadas a las familias con estudiantes pobres, es inferior a los 100.000 beneficiarios. Estos datos son de suma importancia al momento de realizar un diagnóstico hacia los desafíos que afrontamos, para poder pensar la política pública y social desde una perspectiva amplia e integral. Si no partimos desde un diagnóstico realista, poco podemos modificar la situación.

Respecto al caso particular del conurbano bonaerense nos plantearemos las siguientes preguntas: ¿Qué cambios se registraron en el período 2004- 2007? ¿Cómo se distribuyen actualmente las privaciones de desarrollo? Dividimos el estudio en tres zonas: sur, norte y oeste. A su vez, dentro de esas zonas analizamos también las distintas situaciones de espacio socio-residenciales, que las clasificamos en villas de emergencia y asentamientos, barrios de clases populares, y barrios de clase media. Esta estructura de análisis nos permitirá observar la relación que existe entre la pobreza, las zonas y el tipo de barrio. Esto nos va a permitir tener una visión integral al momento de desarrollar políticas sociales.

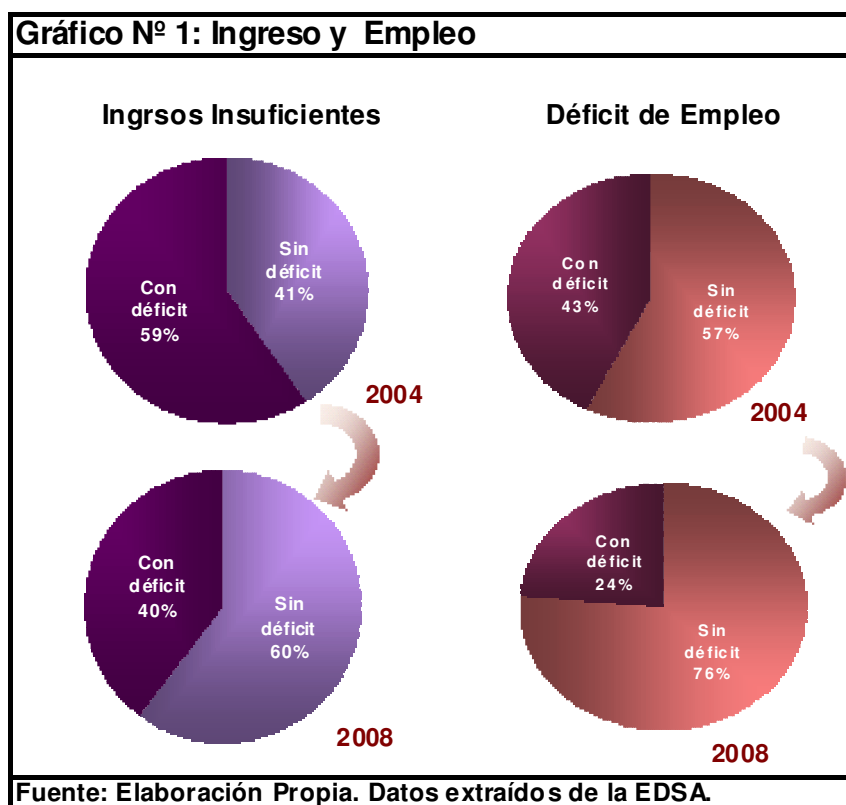
Podemos intervenir con políticas universales independientemente de dónde están las personas afectadas a partir de justamente programas universales, pero cuando entendemos que el desarrollo humano requiere de políticas integrales articuladas y coordinadas, es menester también pensar programas, políticas e intervenciones territoriales y esto implica ajustar nuestra mirada en aquellos a quienes tenemos que intervenir.

Es importante señalar que en nuestro análisis hacemos una clasificación socio-residencial que nos permite tener un enfoque más amplio e integral, al tener una muestra más representativa de los sectores marginales territorialmente y de los sectores no marginales territorialmente, y comparar clases medias profesionales con sectores que viven en situación de marginalidad e indigencia.

Nuestra encuesta es de 2.500 casos a nivel nacional, pero a nivel de partido del área metropolitana de 750 casos y a nivel del conurbano de 600 casos. Las encuestas abarcan múltiples dimensiones de la realidad: tanto a nivel económico, social, cultural, y ciudadano, como a nivel técnico-social y de competencia psicosocial.

## Empleo e Ingresos:

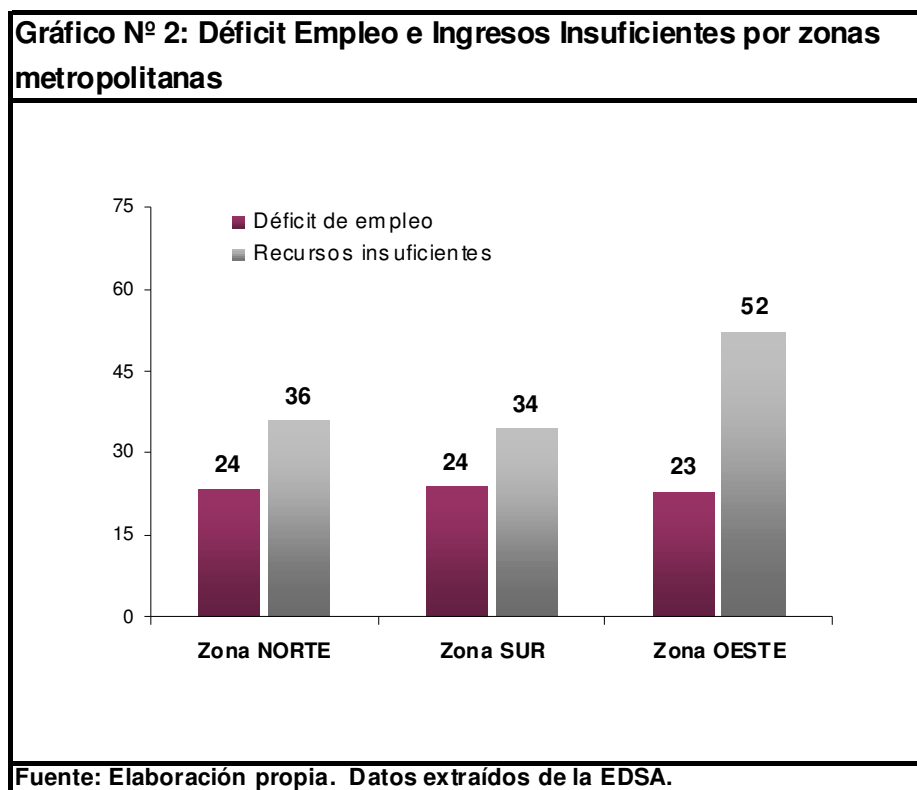
Entre el 2004 y el 2007 se produjo una modificación en el déficit de empleo. En este punto cabe señalar que considerando **déficit de empleo** tanto la desocupación abierta como el desaliento, así como también aquellas actividades inestables basadas en changas que no generan un ingreso mínimo sobre la familia, ya que se tratan de actividades inestables, de escasa productividad y de bajos ingresos para el grupo familiar -limpia vidrios, vendedores eventuales, recolectores transitorios-. Es importante señalar que la EPH considera a las changas dentro de la categoría de trabajos. Nuestro déficit en el año 2004 para el área del conurbano bonaerense era del 43% del total de la población económicamente activa. En el año 2008, se redujo al 24 % del total la población económicamente activa.-Gráfico N° 1- Esta situación evidencia una mejora en el mercado laboral.



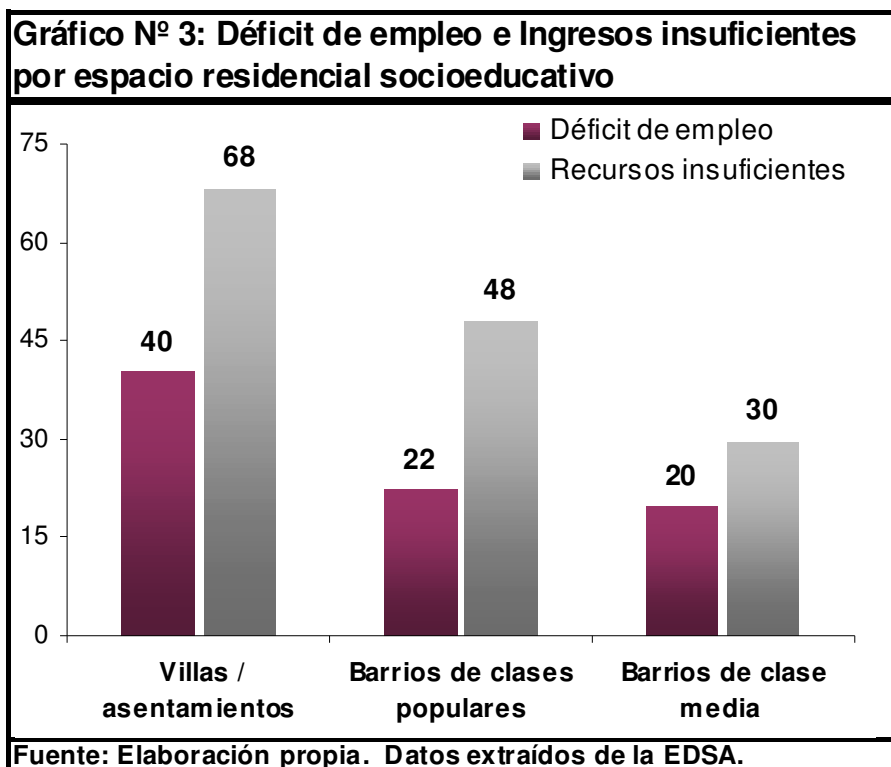
Por otra parte, si analizamos la evolución de los ingresos de las familias, observamos una reducción en los mismos, ya que pasó de un 59% en el año 2004 a un 40% en el año 2008. Es importante señalar que no evaluamos los ingresos a través de una canasta teórica de alimentos y a partir de esta analizamos si el ingreso es suficiente para adquirir dicha la canasta, sino que nos centramos en el gasto. Es decir, si los ingresos permitieron lograr determinado gasto, ya sea en medicamentos, alimentación, vestimenta y vivienda básica. -Gráfico N° 1-.

Del análisis se desprende que nuestro déficit se redujo de un 59% a un 40%. Esto se debe principalmente a una mejora significativa en el nivel de actividad económica laboral, así como también en los ingresos. Asimismo se incrementó la cantidad de personas que están ocupada realizando alguna actividad. Esta situación ha contribuido a reducir los niveles de pobreza económica. No obstante, el crecimiento económico y el empleo que se va generando es bajo.

Por otra parte, si analizamos el déficit de empleo y los ingresos por área metropolitana, se observa que el déficit de empleo es homogéneo a la zona norte, sur y oeste del conurbano. Además, la pobreza en términos de ingresos destinados a satisfacer necesidades básicas es importante en la zona oeste, que es la que experimenta la mayor cantidad de personas afectadas por situaciones de pobreza económica -Gráfico N°2-.



Es importante notar en el análisis, que cada región puede llegar a tener diversos problemas de distintas magnitudes. Cuando observamos el déficit de ingresos y empleos según el espacio residencial, es claro que en las villas se concentran gran parte de los problemas de déficit, tanto de recursos económicos como de empleos. Los datos arrojados de las estadísticas nos muestran una clara vinculación entre el déficit de empleo por zona, y por área residencial. Es claro que independientemente de la zona, sobre todo la zona sur y la zona oeste, la problemática de la villa en términos de empleo es mayor que la que ocurre en otros espacios residenciales, y menos en la zona norte. -Gráfico N° 3-



Por otra parte, se observa que los déficit de ingresos, son sistemáticamente diferentes, según sea la villa, el espacio del sector popular, o el barrio, o la zona de sectores medios. Aunque la zona oeste tiende a tener los indicadores más críticos.

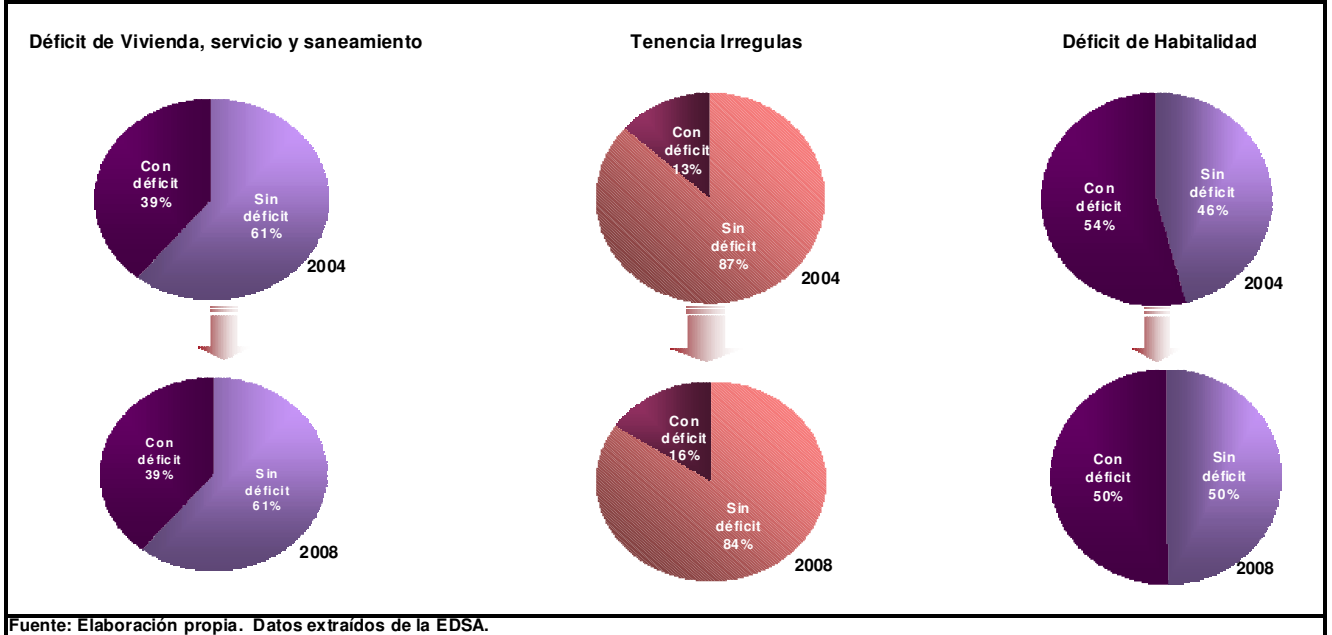
En cuanto a los indicadores generales, los problemas sociales no se reducen solamente a los problemas de gastos. Como se mencionó en párrafos anteriores no centramos el análisis en el enfoque de la canasta básica de alimentos utilizado por el INDEC, sino en la posibilidad de satisfacer con un determinado monto de ingresos monetarios los gastos básicos, ya que nuestros problemas de derechos humanos no se agotan en que la gente alcance un nivel de ingreso económicos o un empleo. La mejora económica que se ha producido en los últimos años, contribuyó a generar un mayor crecimiento y un mayor nivel empleo. Asimismo, la política social vinculada a la asistencia, a través del plan jefes, familias, remediar y nacional alimentario, apoyó sustantivamente este proceso.

Sin embargo, en este momento encontramos problemas de pobreza más estructurales. Por lo que, plantearse una estrategia de acción con horizontes de desarrollo más ambiciosos. En donde las viejas herramientas que nos sirvieron en un primer momento han dejado de ser suficientes para atender las nuevas demandas. Por lo que es de suma importancia plantearse nuevos horizontes para afrontar las nuevas demandas de desarrollo. Asimismo, al elevar el horizonte de los indicadores de desarrollo humano, las medición de la pobreza y los problemas de hábitat se modifican.

### **Tenencia regular y problemas de habitabilidad**

Los problemas de hábitat hacen referencia a un contexto dónde las viviendas se encuentran asentadas, como por ejemplo contaminación, basurales, falta de alumbrado y servicios básicos no cubiertos. El área del conurbano presentaba un déficit del 39% en el 2004. Ese porcentaje se mantuvo estable hasta el año 2007. -Gráfico N° 4-.

**Gráfico N° 4: Viviendas, Servicios y saneamiento. Tenencia Irregular. Déficit Habitabilidad**



En cuanto a la tenencia de viviendas, en el año 2004 había un 13% de hogares con tenencia irregular, asentamientos precarios y casas tomadas. Actualmente ese porcentaje se incrementó al 16%. La diferencia estadísticamente no es significativa.

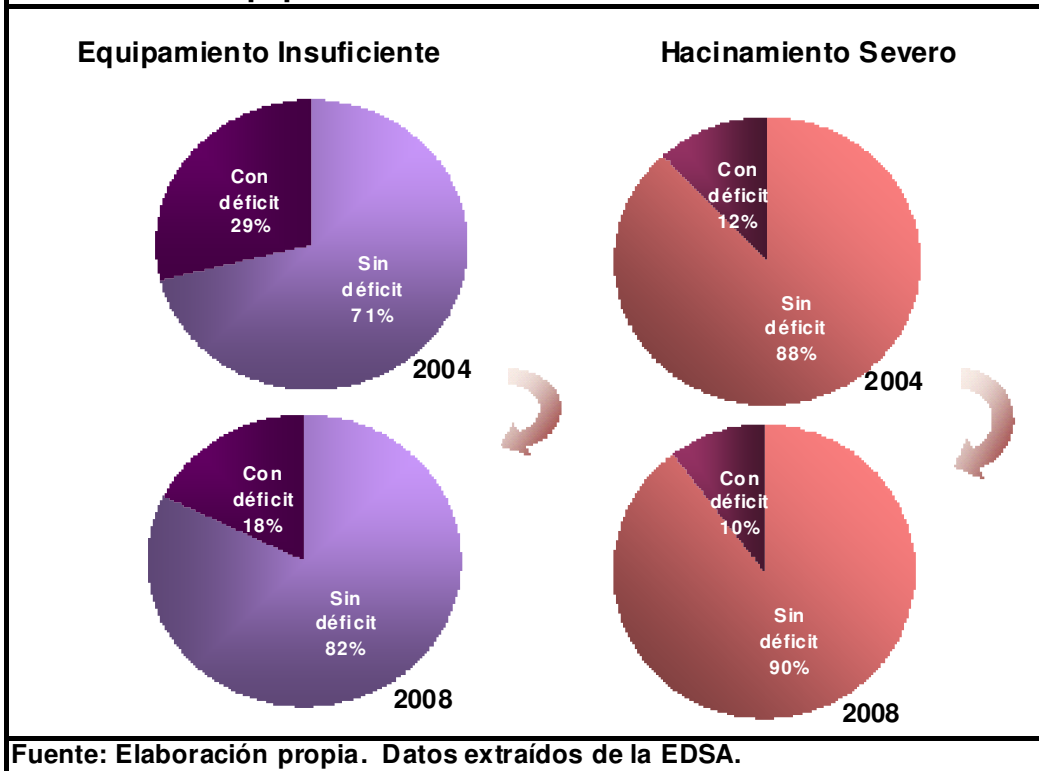
Respecto al déficit de habitabilidad, se redujo de un 54% en el año 2004 a un 50% en el año 2008. Los problemas de habitabilidad tienen que ver con las condiciones de la vivienda. Las viviendas que son precarias -de chapa o cartón- son catalogadas como precarias a nivel censal. No obstante, nosotros incorporamos la falta de calefacción, cocina, heladera y de un baño adecuado. Esta reducción en el índice se debe a que las personas han logrado mejorar sus bienes de calefacción, refrigeración, y no por que las personas hayan cambiado sustantivamente las condiciones de su hábitat.

Cuando analizamos estos indicadores por zona y estrato residencial, se observan diferencias importantes, así como también cuándo consideramos los sectores sociales. Esto nos lleva a pensar la necesidad de diseñar políticas de intervención que establezcan divisiones de manera territorial y residencial.

### **Equipamiento insuficiente y hacinamiento.**

El déficit se redujo de un 29% en el año 2004, a un 18% en el 2008. Esto se debe a un incremento en los ingresos en de los hogares. Si analizamos estos datos en términos de crecimiento del PBI y de la población, y observamos el gasto en desarrollo urbano y en vivienda, el mismo se triplicó en los últimos cuatro años. Sin embargo todavía es menos del gasto en desarrollo urbano y vivienda que había en la década del '90.

**Gráfico Nº 5: Equipamiento Insuficiente. Hacinamiento Severo**



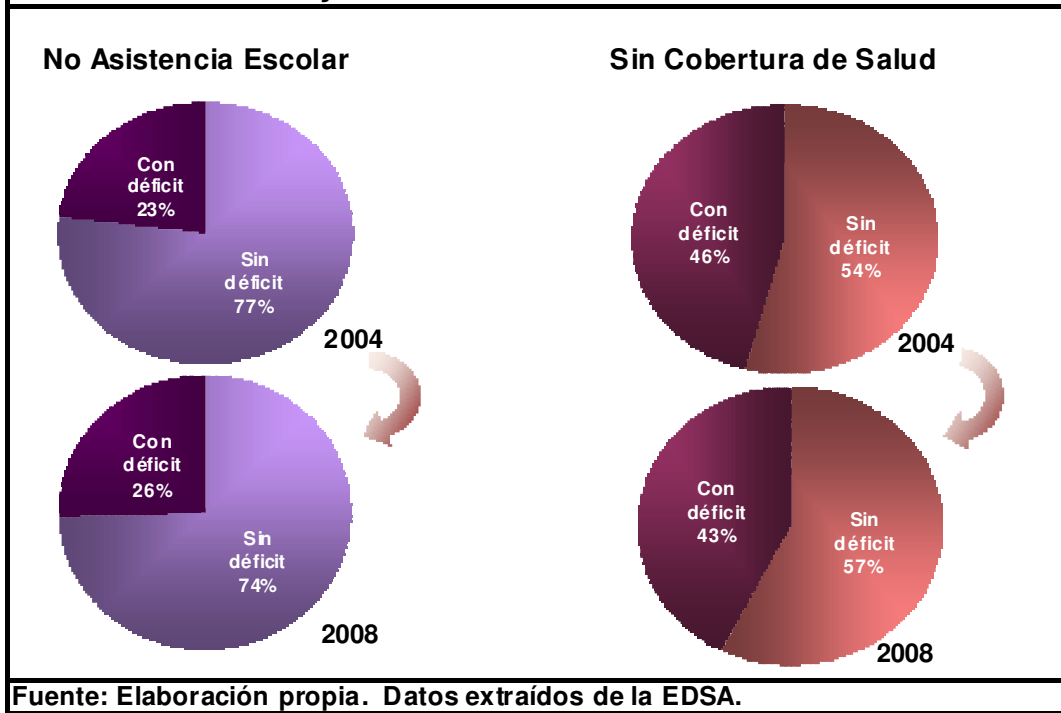
Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de la EDSA.

**Hacinamiento.** Respecto a este punto cabe destacar la inexistencia de créditos para que las familias de clases medias o sectores populares logren acceder a las viviendas por sus propios medios. Las familias a través de su economía, y el Estado a través de su inversión, no logran revertir los importantes déficit de vivienda que tiene la sociedad argentina, sobretodo los sectores urbanos, pero también los sectores rurales del norte de nuestro país. Lo mismo se observa si analizamos las zonas residenciales. En donde la zona oeste aparece como la más castigada por los problemas de equipamiento insuficiente y de ingresos. Asimismo las villas son el lugar donde se concentran los mayores problemas de estas características.

**Educación.** La no asistencia escolar de chicos de 13 a 17 años es un problema que se encuentra muy vinculado con otros problemas sociales, como por ejemplo de salud, drogadicción, alcoholismo, así como también con otros problemas sociales como la delincuencia. Los procesos de socialización que van quedando empobrecidos en los barrios, producto de estos problemas implican un presente conflictivo y un futuro comprometido; ya que cuando miramos a nuestros niños y adolescentes hoy, lo que se está reflejando de manera inversa es cómo va a ser el futuro.

En el año 2004 había un 23% de niños que no terminaron la secundaria en el conurbano bonaerense, porcentaje que en la actualidad se ha incrementado a un 26%. Esto implica que un ¼ de hogares que se van a formar dentro de 10 a 15 años, lo van a hacer con importantes déficit de capital humano educativo, que a su vez van a necesitar la asistencia de importantes políticas sociales. Por lo que es de suma importancia intervenir de manera inmediata, a fin de revertir esta situación.

**Gráfico N° 6 : Salud y Educación**



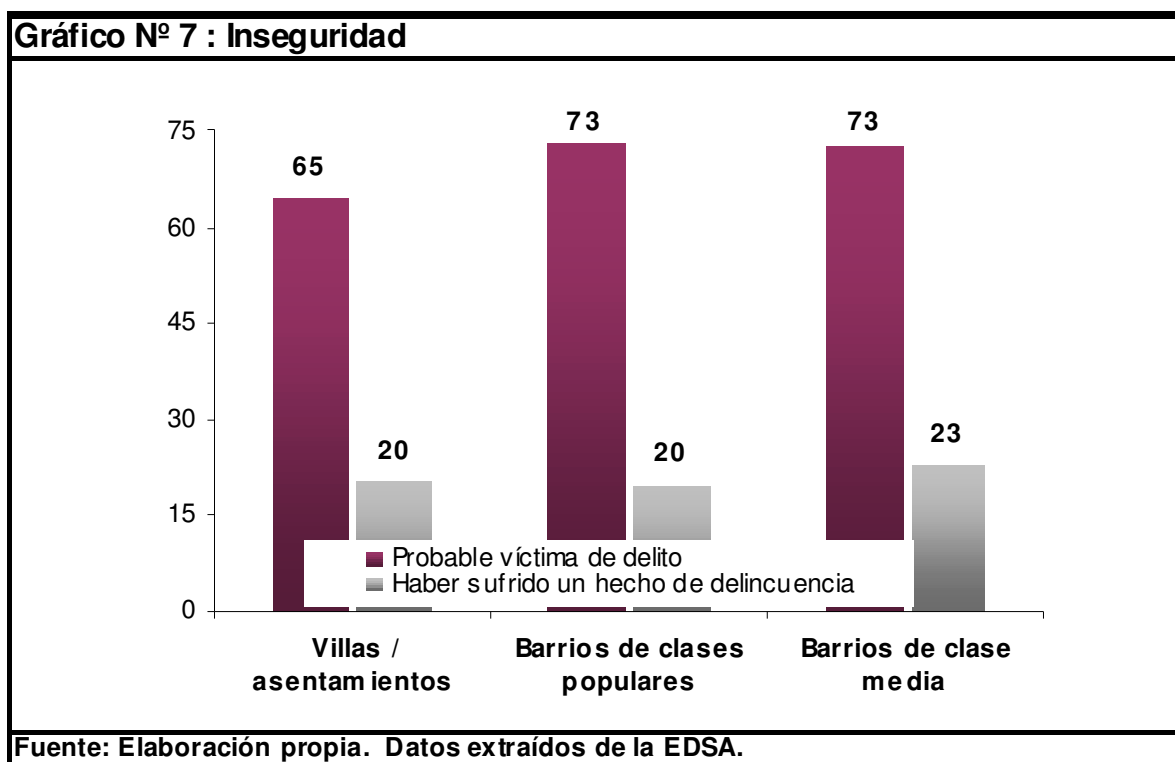
**Salud.** Cuando veamos el problema de cobertura de salud; hacemos referencia a hospitales públicos en general, ya sean de buena o mala calidad para el área del conurbano bonaerense. Asimismo cuando hablamos de cobertura, ya sea prepaga u obra social, se observa una disminución, producto del mayor empleo. La misma pasó de un 46% a un 43% de hogares sin cobertura. El hospital público concentra una buena parte de atención de esta población. La demanda en términos relativos puede bajar un poco pero en términos absolutos producto del crecimiento poblacional ha aumentado. Es necesario aumentar la cantidad de hospitales públicos. Una importante inversión fue el programa remediar, pero la inversión en la asistencia pública y en salud pública a través de los hospitales, no ha cambiado sustantivamente a nivel nacional. Similares diagnósticos surgen cuando evaluamos el ámbito de la salud por zona y área residencial.

**Seguridad.** Es importante incorporar el problema de la seguridad como un problema social. Cuando pensamos en desarrollo humano, no sólo tenemos problemas de alimentación o de empleo, sino también de seguridad. El desarrollo humano implica una convivencia social. Por lo que es necesario mejorar la calidad de vida de una comunidad. La calidad de vida no se logra únicamente cuando una persona particular pueda tener más o recibir más, sino que también se logra cuando los vecinos y el barrio han mejorado sus condiciones de vida, ya que cuando esa mejora se socializa en términos barriales o de vecindario, es cualitativamente superior.

El desarrollo social abarca el desarrollo de la vida cotidiana de las personas particulares y del barrio en general. Pero este proceso es interrumpido por la inseguridad, que rompe y violenta el mismo. La implicancia social es mucho mayor que la propia medida de la inseguridad.

Para analizar este tema utilizaremos dos indicadores: el primero mide la sensación de inseguridad, mientras el segundo nos refleja el porcentaje de personas que efectivamente han sufrido un delito concreto. Ambos indicadores están medidos para el área del conurbano. Del análisis se observamos que en el año 2004, del total de entrevistados que contestaba a la pregunta "cuan probable,

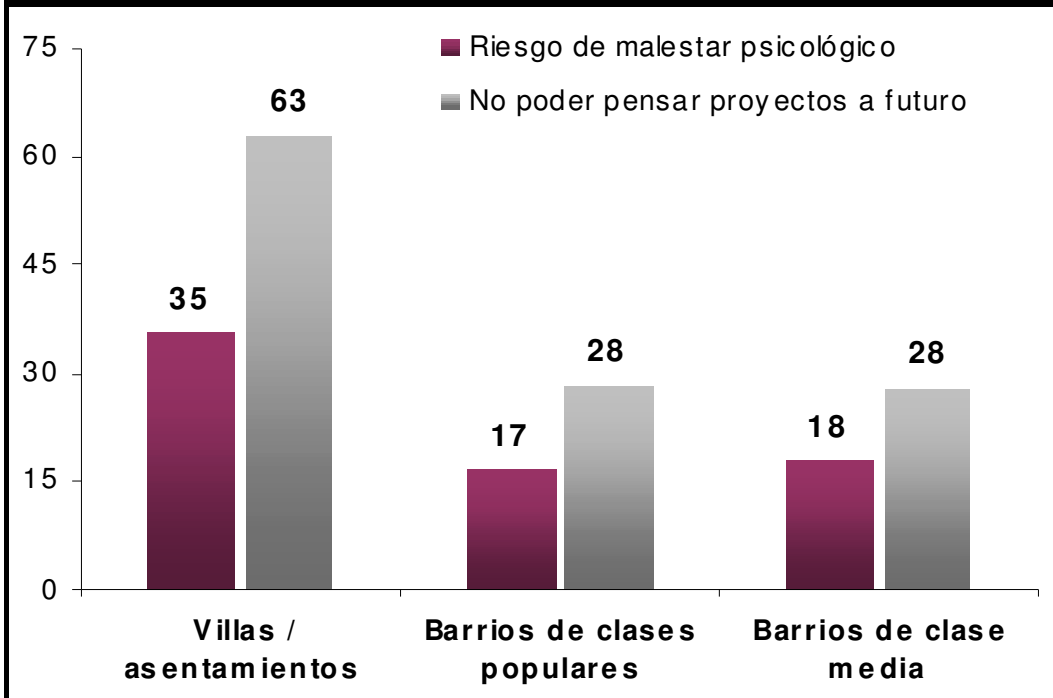
creía que, el o algún miembro de su familia podría ser asaltado o agredido en su barrio", un 68%, consideraba que esto era un suceso altamente probable. Mientras que en el 2007, este porcentaje se incrementó levemente, alcanzando un 71%. Estos datos nos muestran claramente que la sensación de inseguridad dentro del conurbano bonaerense es muy elevada. Asimismo, si comparamos para el mismo período de tiempo, la situación objetiva de inseguridad, esta pasó de un 26% a un 22%, es decir que disminuyó levemente. La estadística está mostrando que lo que no ha cambiado es la sensación de inseguridad.



**Desarrollo psicológico.** Si una persona no está bien psicológicamente, tampoco va a estarlo con su entorno en general, así como tampoco va a poder pensar en un futuro en donde poder desarrollar planes y proyectos. Una persona que no tiene proyectos y que vive el día a día, enfrenta un problema importante de pobreza en su capacidad de desarrollo.

El factor psicológico nosotros lo hemos evaluado a través de un test psicosocial, que evalúa la propensión a la depresión y a la ansiedad. Existen factores sociales y económicos vinculados a este tema, así como también hay otras cuestiones que tienen que ver con otros factores que no están estrictamente relacionados con esto y no son prioritarios de la política pública. Pero si son temas de política de salud e incluso de política social. El déficit de malestar psicológico se redujo de un 47% de personas adultas que experimentaban malestar psicológico en el año 2004, a un 34% en el año 2008. Esta mejora está vinculada con haber conseguido un trabajo, haber salido de la angustia del desempleo o de que no alcanzaba para las cuestiones básicas de la alimentación en el hogar; es decir con cuestiones básicamente económicas.

**Grafico N° 8: Riesgo de malestar psicológico y no poder pensar proyectos a futuro por espacio residencial socioeducativo**



Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de la EDSA.

Ahora bien, cuando evaluamos la capacidad de pensar proyectos a futuro, lo que se observa es que esto no ha cambiado mucho. Un 23% de los jefes de hogar han contestado que no pueden pensar más allá del día de hoy, este porcentaje se ha reducido a un 21%. Lo que muestra que no hubo cambios significativos.

## **Comentarios finales**

A lo largo del análisis se presentaron diversos elementos que contribuyen a pensar políticas sociales bajo un nuevo diseño. Hemos ido mostrando una serie de indicadores no tradicionales, que nos posibilitaron realizar un diagnóstico más amplio e integral de la problemática social.

Conforme al escenario que se plantea acerca de la problemáticas que atraviesa no sólo el conurbano sino gran parte de la sociedad que habita en los grandes centros urbanos del país; es necesario afrontar las causas coyunturales y estructurales de la pobreza humana. Es decir, que se deben planificar políticas para solucionar las situaciones de emergencias, así como también otras que permitan revertir las situaciones de exclusión existentes. Esas políticas tiene que ser compensatorias, es decir que deben permitir atender la problemática de los grupos más vulnerables.

Al diseñar un programa de políticas sociales es necesario establecer prioridades, para lograr garantizar los derechos básicos y universales de toda la población. Por otra parte, para construir un plan de políticas sociales es necesario planificar, para lograr que los efectos deseados se multipliquen, generando sinergia de recursos, y los no deseados se aislen e incluso se neutralicen. Para lo que es necesario que la intervención sea integral.

Asimismo, es necesario comenzar un proceso de educación para la planificación en política de desarrollo. Para lo que tiene que haber políticas integrales en términos de descentralización municipal que apunte a abordar todas las áreas que hacen al desarrollo humano e integral, como educación, salud, promoción social, vivienda, hábitat; y en donde la prioridad sean los sectores más vulnerables, y particularmente los niños y jóvenes.

## **Bibliografía**

Boltvinik, J. (1999): Conceptos y medidas de la pobreza. En Boltvinik, J; Hernández Laos, E; Pobreza y distribución del ingreso en México.

Bourdieu, P. (1993): “Efectos de Lugar”, en La Miseria del Mundo, Fondo de Cultura Económica, México.

Observatorio de la Deuda Social Argentina, Departamento de investigación Institucional, UCA. (2005). Barómetro de la Deuda Social Argentina, número 1. Las grandes desigualdades. Buenos Aires: EDUCA.

Observatorio de la Deuda Social Argentina, Departamento de investigación Institucional, UCA. (2005). Barómetro de la Deuda Social Argentina, número 2. Las desigualdades persistentes. Buenos Aires: EDUCA.

Observatorio de la Deuda Social Argentina, Departamento de investigación Institucional, UCA. (2007). Barómetro de la Deuda Social Argentina, número 3. Progresos Sociales 2004-2006. Buenos Aires: EDUCA.

Observatorio de la Deuda Social Argentina, Departamento de investigación Institucional, UCA. (2008). Barómetro de la Deuda Social Argentina, número 4. Índices de desarrollo humano y social. Buenos Aires: EDUCA.

Observatorio de la Deuda Social Argentina, Departamento de investigación Institucional, UCA. (2009). Barómetro de la Deuda Social Argentina, número 4. La deuda social Argentina: 2004-2008. Buenos Aires: EDUCA.

ONU. (2005) The inequality predicament. Report on the World Social Situation 2005. Nueva York: Naciones Unidas

Pogge, T. (2005). La pobreza en el mundo y los derechos humanos. Barcelona: Paidós.

Salvia, A., De Grande P., Macció J., (2005). El Desarrollo humano y la segmentación social de los espacios urbanos. El Marco teórico y Metodológico de una Aplicación al Diseño de Políticas. En Departamento de Investigación Institucional. Pontificia Universidad Católica Argentina, Barómetro de la Deuda Social Argentina

Salvia, A. & Lépre, E. (2006). Desafíos del enfoque de los derechos humanos y del desarrollo en la lucha contra la pobreza. Aportes al debate desde las Ciencias Sociales. Jornada Justicia y Derechos Humanos: políticas públicas para la construcción de ciudadanía. Seminario Taller: Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad. Buenos Aires: UNESCO, Universidad Tres de Febrero.

Salvia, A. & Lépre, E. (2007). La deuda social y la medición del desarrollo humano en la Argentina post-devaluación. México: XVI Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología, ALAS.

Tami, F. & Salvia, A. (2005). Introducción: Desarrollo Humano y Deuda Social. En Departamento de Investigación Institucional. Pontificia Universidad Católica Argentina, Barómetro de la Deuda Social Argentina / 1. Las Grandes Desigualdades. Buenos Aires: EDUCA.

ONU. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. (AG. Resol. 217 A III).

ONU. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (AG. Resol. 2200 A XXII).

ONU. (1986). Declaración sobre el derecho al desarrollo. (AG. Resol. 41 / 128).

ONU. (2000). Declaración del Milenio. Nueva York: Naciones Unidas.