INTRODUCCIÓN: LA DEUDA SOCIAL Y LA MEDICIÓN DEL DESARROLLO HUMANO EN LA ARGENTINA POST-DEVALUACIÓN

I.1 Los nuevos desafíos en materia de inclusión social en una etapa de progresos económicos

Durante la última década primaron las políticas públicas basadas en la idea de que el crecimiento económico generaría por sí solo 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 exclusión y la inequidad social. Los períodos de estancamiento y las sucesivas crisis posteriores hicieron aun más graves dichas tendencias.

Pero no corresponde imputar este déficit a una particular estrategia de gobierno. La grave situación social del país debe ser contextualizada en una historia signada por más de tres décadas de confrontaciones políticas y de decadencia institucional, así como por la ausencia de un proyecto consensuado de país. Estas condiciones explican la profunda degradación que experimentaron las capacidades de progreso económico y social, cuyas consecuencias más evidentes se hicieron visibles en el aumento del desempleo, la pobreza, la corrupción, la crisis de los partidos políticos, la pérdida de la autoridad moral del Estado y las profundas desigualdades regionales y sociales que atraviesan a la nación. En su conjunto, estos aspectos expresan la existencia de una abultada "deuda social", cuya existencia se hizo y se hace sentir a través de múltiples violaciones a la dignidad humana.

En este contexto, a pesar de la importante recuperación general que ha experimentando la Argentina desde 2003 hasta la fecha, el país está todavía muy lejos de superar las consecuencias sociales dejadas por una larga etapa de caros errores económicos, degradación institucional y ausencia de un horizonte consensuado de desarrollo. Si bien es evidente un claro giro en aspectos sociales claves –como ser la caída del desempleo y de la pobreza económica–, no menos cierto es que aún 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 social experimente mejoras significativas, tanto a niveles de bienestar como de equidad. Se trata, sin duda, de una nueva época que abre oportunidades importantes, pero los problemas estructurales y los desafíos pendientes

son también abismales, aunque no siempre estos hechos cuentan con la información que los hagan suficientemente reconocibles por la opinión pública, los actores sociales y las agencias de gobierno.

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 carece de un sistema universal de seguridad social, así como de modalidades de inclusión fundadas en una dinámica de mercado suficientemente amplia y generosa. 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 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 distributiva –más allá de su alcance positivo pero parcial– tampoco ha sido capaz de aplicar medidas que garanticen una 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 a partir del nivel de ingreso.

Por otra parte, 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 un diagnóstico más acabado de la situación social y una mejor evaluación de las políticas públicas.

Ante este panorama, se corre el riesgo de que sean las estadísticas sociales agregadas, elaboradas para documentar un país que ya no es, las que definan el diagnóstico y determinen la agenda futura de las políticas gubernamentales. O, peor aún, que la euforia generada por la recuperación económica, el rescate de la confianza política y la vuelta al mundo privado de las clases medias, desplacen del debate público las múltiples formas en que se reproduce la marginalidad, en una sociedad todavía polarizada y fragmentada, debilitada en sus capacidades de redistribución equitativa de los recursos de progreso humano y social que genera. Frente a este riesgo, poco puede prometer una política de "inclusión social" que no cuente con metodologías adecuadas para la evaluación tanto de la situación como de sus propias acciones y de los resultados que genera. En este sentido, no es menor el desafío de crear nuevos métodos de medición que permitan enfocar la problemática desde una perspectiva más integral del desarrollo social. Entre otras posibilidades, esto implica adoptar una estrategia normativa que, partiendo de un paradigma universal sobre lo que debe garantizar el progreso mundial, evalúe privaciones en término de violaciones a derechos humanos y sociales establecidos.

La recuperación económica ocurrida en la Argentina post-devaluación otorga especial relevancia a preguntas como: ¿en qué medida este proceso logra impactar en la situación social y una distribución más equitativa de capacidades de progreso 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 escollos que debe enfrentar el Estado en función de superar déficit sociales estructurales y garantizar un desarrollo humano sustentable con igualdad de oportunidades para todos?

De manera especial, este tercer informe del Barómetro de la Deuda Social Argentina, procura dar respuesta a estos interrogantes, no sólo con la finalidad de aportar elementos de diagnóstico y comprensión de los graves problemas sociales del país, sino también con el objetivo de poner en debate académico y político cuáles deberían ser los ejes obligados de una política universal de inclusión social.

Con este fin, a manera de introducción, este primer apartado reitera una serie de consideraciones teórico-metodológicas que se considera deben ser tomadas en cuenta al adoptar una mirada multidimensional sobre el desarrollo. En segundo lugar, se presenta una serie de información sobre las condiciones históricas y progresos recientes en materia económica y social, medidos en términos agregados. En tercer lugar, se describe la estrategia metodológica que sigue este informe en función del estudio y monitoreo social de lo que hemos denominado la "deuda social argentina". Por último, se presentan algunos resultados observados por el Barómetro de la Deuda Social sobre los cambios ocurridos entre mediados de 2004 y mediados de 2006.

I.2. Horizontes internacionales más amplios en materia de derechos humanos y sociales.

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. (1)

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).*

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 cultual, 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). (2)

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. (3) 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 hom-

bres 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 a una 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. (4)

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 tiempo, 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.

I.3. La evaluación de privaciones en el espacio de las necesidades y las capacidades de florecimiento humano

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 cuáles son dichos parámetros, sino poder reconocer las prescripciones sociales existentes. Estas normas tienen una existencia social objetiva y pueden ser identificadas 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 que se pone en riesgo la dignidad humana. Por otra parte, obviamente la determinación de cuáles son las necesidades humanas fundamentales tiene consecuencias en el campo institucional, pues de su reconocimiento habrán de derivarse reclamos a derechos políticos y sociales establecidos. (5)

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. (6)

El concepto de espacios de las capacidades del desarrollo humano tiene una inspiración relativamente reciente en los abordajes teóricos de 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, 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". (7)

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, 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. (8)

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 (Desai, 1992: 130). Algo similar afirma 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 en juego.

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 psi-

cología 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 Maslow (1970) brindan argumentos fundamentales que sustentan este punto de vista. 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. (9)

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. Por eso mismo, 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 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 tomados 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, serían 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. (10)

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 y de los logros sociales (algo imprescindible a la definición misma del enfoque). (11)

I.4. Progreso humano y equidad social. Dos dimensiones inseparables del desarrollo social

De las argumentaciones precedentes se desprende que el desarrollo humano y social 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 florecimiento 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 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). (12)

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 de manera 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, en un reciente trabajo del Banco Mundial (2005) se 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 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, redunda 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. (13)

I.5. Signos de progreso y de subdesarrollo persistente en una Argentina en transición

La sociedad argentina inició el siglo XXI en medio de un largo proceso de crisis y decadencia que dejó a más de la mitad de la población en la pobreza, a la vez que con niveles inéditos de concentración de riqueza. La literatura especializada coincide en que tales problemas no tienen causas recientes sino de tipo estructural y de más larga gestación. Al respecto, los diagnósticos son coincidentes en señalar que la sociedad argentina atraviesa desde hace varias décadas un proceso de fragmentación y polarización social. (14) 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. 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. (15)

De manera particular, la volatilidad macroeconómica observada durante las últimas décadas se ha convertido en un elemento determinante del aumento de la pobreza social y la desigualdad (por mucho que esto no se haya expresado en los indicadores tradicionales de pobreza estructural). Los ciclos económicos de expansión y contracción de la actividad y la inversión, cada vez más breves, provocaron un efecto destructivo acumulativo sobre los activos de los sectores medios y más vulnerables de la sociedad, sobre todo aquellos relacionados con el acceso a empleos de calidad, información y educación, pero también con el acceso a medios de financiamiento económico y social, tal como la posibilidad de acceder y mantener una vivienda digna. Al mismo tiempo, el gasto público ha tendido a seguir un comportamiento pro-cíclico, lo cual multiplicó los efectos regresivos en los momentos bajos de los ciclos económicos. Tales procesos dejaron a los sectores con menores recursos de mercado en una situación de creciente marginación económica y social.

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 los ciclos de crecimiento económico y los diferentes formatos adoptados por las políticas públicas muy poco han servido para revertir esta situación. Pero, si bien estas son claves del proceso histórico reciente, no cabe confundir las consecuencias con las causas. 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 y Rubio, 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 industrial sustitutivo. Este proceso tuvo como desencadenantes tanto importantes decisiones nacionales tomadas en materia económica –no sin presiones internacionales-, como también cambios económicos, tecnológicos y organizacionales de carácter global que operaron segmentando la estructura productiva y afectando los funcionamientos generales 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 de orden estructural 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, 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 del consumo. Esto generó –en comparación con la situación reinante en plena crisis de 2002– mejoras sustantivas en importantes indicadores sociales: caída del desempleo abierto, la pobreza económica, la indigencia extrema, problemas de salud y expectativas sociales.

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 de casi el 9% anual durante los últimos cuatro 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. Pero a pesar de estos logros, el crecimiento económico 2003-2006 abre un conjunto de interrogantes relevantes, por ejemplo, ¿cuál es el esta-

do de situación social si fijamos como punto de comparación las condiciones previas a la crisis del modelo de convertibilidad?

Una comparación en este último sentido muestra que a pesar de las significativas mejoras ocurridas en los últimos años, la situación social sigue siendo grave, tanto en términos relativos como con respecto a la historia del país y la evolución de otras sociedades de la región. El nivel de riqueza económica medido en términos de PBI per cápita es todavía muy inferior a los niveles alcanzados en 1998. En paralelo, la desigualdad medida a través del índice de Gini -una medida utilizada para observar cuán desigual es una sociedad– da cuenta de una leve caída, pero a niveles altamente deficitarios con respecto a las condiciones anteriores a la crisis de 2002. Según los especialistas, esta mejora se explica fundamentalmente por una suba en la participación del ingreso del 60% de la población que se ubica en los segmentos medios. (16) De hecho, al considerar como año base 1998, se observa que la tasa de pobreza es todavía un 12% superior y la tasa de indigencia lo es en un 43%. En igual sentido, la tasa de empleo precario o de subempleo informal es actualmente un 20% superior a la existente en dicho año.

La heterogeneidad estructural del sistema productivo, la debilidad relativa de las inversiones y la segmentación que registra el mercado laboral hacen prever la persistencia de grandes desigualdades en la dinámica social. La situación a nivel agregado da cuenta que detrás de los problemas económicos de los hogares y de la desigualdad en la distribución del ingreso está una sociedad segmentada, en la que coexisten actividades altamente competitivas, integradas al mercado internacional con sectores de muy baja productividad, donde el empleo es informal y los salarios están por debajo del nivel de subsistencia. Una cuenta elemental –tomada de Todesca (2006)- permite exponer el problema de manera sencilla. En 2005 el producto interno bruto de la Argentina en valores corrientes de mercado fue de 539.000 millones de pesos, lo que significa un ingreso por habitante de 14.500 pesos al año. Con base en este ingreso medio, una familia tipo de cuatro personas, debería disponer de 58.000 pesos al año o 4.833 pesos por mes. Muy lejos de esta ficción, más del 95% de los hogares urbanos están por debajo del promedio.

Por otra parte, el análisis comparativo del gasto público social entre 1998 y 2004 permite comprobar 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 han traducido 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 experimentaron los salarios, no han sido suficientes para recuperar la pérdida experimentada por la devaluación, a la vez que han impactado muy poco en términos distributivos. Las remuneraciones de más del 50% de la fuerza de trabajo están todavía muy por debajo de los niveles alcanzados en 2001; y ni hablar del poder adquisitivo de las ayudas brindadas por los planes sociales, las cuales no experimentaron incrementos que compensaran la inflación, quedando aún más lejos de las ayudas percibidas durante la década del noventa.

Debe tenerse en cuenta que las desigualdades no sólo son un problema social; son también un fenómeno económico con vistas a potenciar el crecimiento. La población que se encuentra en los estratos más bajos tiene acceso limitado al consumo y con ello el mercado interno resulta poco atractivo para inversiones productivas y desarrollo de mecanismos que permitan integrar al sector formal e informal de la economía. Por otra parte, el consumo más dinámico se concentra en los sectores de ingreso más alto y en bienes globalizados de bajo impacto sobre el empleo local. La marginalidad económica y social se sigue localizando mayoritariamente en la periferia de las grandes ciudades, aislada económica y socio-culturalmente del resto de la sociedad. Su entorno son también pequeños comercios o talleres clandestinos, proveedores en general de los bienes de consumo de los sectores populares. Los créditos a los que eventualmente accede esta población son los más caros del mercado. Toda esta economía del subdesarrollo sobrevive y se reproduce en un círculo cerrado de baja productividad y pobrezas de desarrollo humano, débilmente vinculados al resto del sistema social a través de servicios de salud y educación pública de segunda calidad.

De esta manera, si bien algunos indicadores contribuyen a definir un proceso favorable, una mirada de mediano plazo crea incertidumbres en cuanto a las posibilidades de superar los factores más estructurales que reproducen la pobreza y la desigualdad social. La recuperación de la situación sigue dependiendo de los efectos del crecimiento económico sobre la demanda agregada de empleo –no importa su calidad-, y no de un mejoramiento real y más equitativo de los salarios y ni de un aumento de la inversión social que saque de la marginalidad a los sectores más postergados. Este panorama configura un escenario complejo, sobre todo, si se tiene en cuenta el estancamiento que parece registrar el ritmo de creación de nuevos empleos.

Figura I.1: Argentina 1974-2005: Evolución del PBI per cápita y la distribución del ingreso

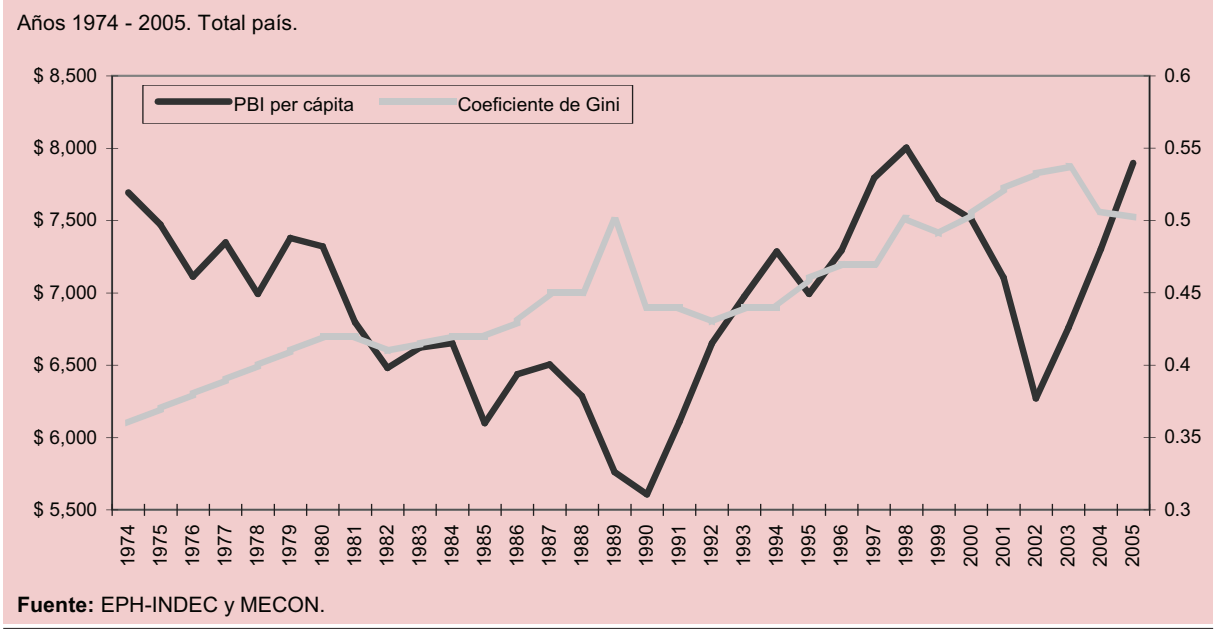
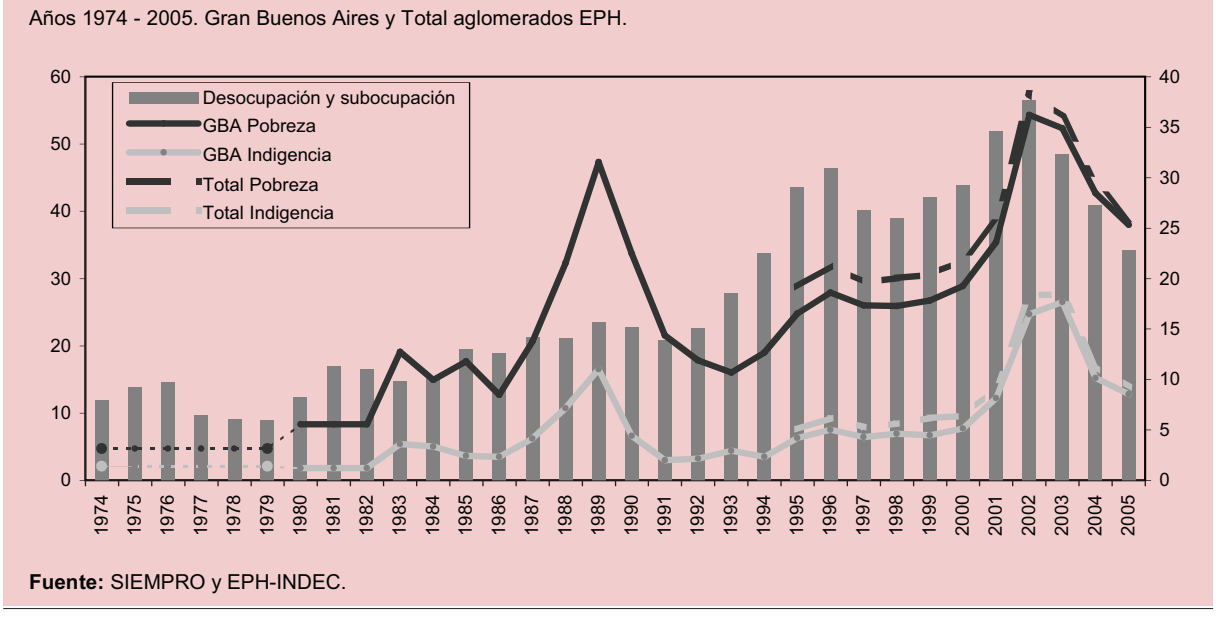


Figura I.2: Argentina 1974-2005: Evolución del desempleo y la pobreza por ingresos



I.6. La Deuda Social Argentina como déficit del desarrollo humano y social

Uno de los planteos centrales de este programa de investigación es que existe una íntima vinculación –de orden conceptual– entre los derechos humanos y los problemas a los que hace referencia el desarrollo humano y social. En particular, se sostiene que, con base en estos antecedentes, es posible considerar al empobrecimiento social, 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 quienes han sido afectados o violentados en sus derechos de ejercicio y desarrollo de sus capacidades.

En procura de elaborar una representación comprensiva del problema, se ha definido 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. (17)

Siguiendo este razonamiento, corresponde preguntarse ¿cómo establecer cuáles son las necesidades básicas y los umbrales mínimos que deben ser garantizados para no estar privado de recursos vitales o sufrir grave daño a la dignidad humana? Tal como se ha indicado más arriba, no es posible medir privaciones, carencias y realizaciones en el espacio de las necesidades humanas sin una definición normativa sobre los parámetros y los límites por debajo de los cuales corresponde juzgar determinados funcionamientos como déficit para el desenvolvimiento de una vida humana digna. En el caso de los indicadores estudiados por el programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina, estos parámetros los brindan los marcos jurídicos y normativos acordados por los organismos internacionales, la mayoría de los cuales el Estado argentino ha ratificado e incorporado 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 establecido por la norma) estaría indicando una situación de injusta privación. (18)

De esta manera, el camino que se ha considerado válido para evaluar la deuda social argentina ha sido medir la incidencia con que los miembros de la sociedad –sobre todo los sectores más vulnerables– no logran acceder a los satisfactores a los que obligan los marcos normativos vinculados los derechos

humanos y sociales. Tomando en cuenta, además, que se trata de recursos socialmente disponibles, y que, en general, su acceso y usufructo está sólo garantizado –por derecho o en los hechos– a una parte de la sociedad.

Con base en este marco conceptual, el programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina se ha centrado en estudiar –a través de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA)– un conjunto de necesidades humanas (capacidades) en distintos estratos sociales y espacios regionales. Para ello, una batería de indicadores procura medir déficit en el espacio de las necesidades, en diferentes dimensiones de análisis, cada una de las cuales remite a derechos humanos y sociales fundamentales del desarrollo humano y social. Asimismo, se ha considerado relevante estudiar una serie de indicadores de logros y realizaciones humanas, ante los cuales, si bien no existe todavía normativa que les otorgue el carácter de derecho universal, hay abundantes consensos ético-filosóficos, políticos y sociales que destacan su relevancia para el desarrollo humano. Por este motivo, el estudio de la Deuda Social diferencia dos tipos de espacios en donde evaluar el desarrollo de las necesidades humanas: a) el espacio del nivel de vida y b) el espacio de la autorrealización o del florecimiento humano. (Véase Figura I.3). (19)

En el primer plano de análisis mencionado se define un subconjunto de necesidades cuya insatisfacción tiene como consecuencia una lesión grave al nivel de vida y a la dignidad humana. En general, tales necesidades se encuentran reconocidas en el derecho internacional como parte de los derechos humanos y sociales fundamentales. Se ha llamado a esta dimensión: *necesidades en el espacio del nivel de vida*. 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 un indicador de acceso a recursos monetarios corrientes, es más amplio que la definición de pobreza económica. Un segundo plano analítico se define a partir de un eje conceptual de la realización más elevada de las capacidades humanas. Esta dimensión –no directamente asimilable a derechos humanos y sociales establecidos– remite a oportunidades objetivas, representaciones y sentimientos de autorrealización personal. Se ha llamado a esta dimensión: *necesidades en el espacio del florecimiento humano.*

A partir de este marco conceptual, el programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina se ha centrado en evaluar ambas dimensiones, siguiendo para ello dos mediciones fundamentales. En primer lugar, a través de la medición de la incidencia absoluta y relativa que presentan un conjunto de indicadores de necesidades al interior de la estructura social, con especial interés en conocer la situación de los estratos o sectores más vulnerables de la sociedad argentina; y, en segundo lugar, a través

de monitorear los cambios temporales netos y brutos que experimentan los indicadores de privación y las brechas de inequidad, considerando de manera particular, el actual contexto de crecimiento económico del país.

Habiendo superado al ingreso personal o familiar como la medida ideal del desarrollo humano y social, esta investigación ha procurado de generar una representación multifacética y dinámica del problema. El método empleado –de tipo normativo y multidimensional- permite evaluar de manera directa tanto realizaciones como acceso a recursos por parte de la población de distintos estratos socioeconómicos. De tal manera que, según el marco teórico propuesto, la reducción de la deuda social sólo se alcanza cuando condiciones de contexto y políticas públicas son capaces de generar dos tipos de resultados: (a) reducciones significativas en los niveles de privación en el espacio del nivel de vida que experimentan amplios sectores sociales y (b) disminuciones sustantivas en las brechas de desigualdad, fragmentación y polarización social que existen entre los sectores más vulnerables y menos vulnerables de la sociedad.

Por último, cabe agregar que si bien los indicadores que se evalúan en el espacio del florecimiento humano resultan por demás reveladores de la calidad de vida que ofrece el desarrollo económico y social, ellos no son considerados –al menos en este informe- como una expresión directa de la deuda social. Sin embargo, tales indicadores habrán de ser evaluados y monitoreados en los mismos términos que los indicadores analizados en el espacio del nivel de vida. Las variaciones asociadas a la incidencia y a las desigualdades sociales que presentan tales indicadores, son una medida privilegiada del modo en que las condiciones sociales generales inciden sobre las capacidades subjetivas del desarrollo humano, las cuales tienden, a su vez, a producir cambios y retroalimentar las condiciones del entorno.

Figura I.3: Necesidades humanas en el marco del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina

EN EL ESPACIO DEL NIVEL DE VIDA
1. Condiciones Materiales Estar bien alimentado y no padecer hambre Gozar de buena salud y estar protegido de enfermedades Contar con vestimenta y vivienda adecuada Gozar de seguridad física e integridad corporal Poseer autonomía económica
2. Condiciones Sociales Poder acceder a oportunidades de trabajo digno Contar con recursos públicos de inclusión social Tener confianza en las instituciones y no ser discriminado
3. Condiciones Psicológicas Contar con recursos psicológicos adaptativos Poder formar conceptos verbales Sentir bienestar psicológico
EN EL ESPACIO DEL FLORECIMIENTO HUMANO
4. Vida Social y Ciudadana Disponer de tiempo libre Poder usar de modo valioso el tiempo libre Participar en la vida pública
5. Vida Afectiva y Relacional Establecer relaciones afectivas Disponer de relaciones de ayuda mutua Contar con relaciones solidarias
6. Autorrealización y Sentido de Felicidad Darle sentido a la propia vida Estar conforme con las propias capacidades Sentir felicidad

I.7. Evolución de la Deuda Social Argentina 2004/2006

El desarrollo y la equidad social en la Argentina –a igual que en el resto de la región de América Latina y el Caribe- configuran una situación crítica de carácter complejo y estructural. En tal sentido, resulta relevante preguntarse por qué el subdesarrollo y la desigualdad han tendido a mantenerse, e inclusive a aumentar, más que a mitigarse durante las últimas décadas. La respuesta a este interrogante radica –según numerosos estudios- en dos dimensiones fundamentales del proceso de reproducción de una sociedad: a) factores arraigados en el estilo de crecimiento –a nivel nacional e internacional-, los cuales cobran mayor fuerza con la nueva oleada modernizadora y b) factores de orden político-institucional y socio-cultural capaces de priorizar y regular valores, normas y reglas de interés colectivo por sobre intereses particulares de grupos o facciones. Los factores estructurales que le dan a la deuda social un carácter persistente, constituyen los eslabones que la reproducen generación tras generación, siendo ellos de un carácter multifacético: en primer lugar, la volatilidad macroeconómica; y, en segundo lugar –y no por ello menos importante-, el débil y desigual acceso de la población a condiciones materiales de vida digna, a un empleo decente, a una educación de calidad, a un entorno psicosocial sano, a redes de protección social universales, entre otros derechos sociales.

Sin perder de vista este contexto, durante los últimos años, algunas condiciones socioeconómicas, político-institucionales y el propio estado anímico de la opinión pública, han registrado una importante recuperación con respecto a la crisis 2001-2002. ¿En qué medida estas condiciones han significado efectivamente una reducción sustantiva de los déficit de desarrollo humano y social que castigan estructuralmente a la sociedad argentina en el espacio del nivel de vida? De manera particular, y respondiendo al marco teórico expuesto más arriba, el tercer Informe del Barómetro de la Deuda Social Argentina procura aproximar algunas respuestas a esta pregunta.

Para ello, a igual que en los informes anteriores, la Encuesta a de la Deuda Social Argentina (EDSA) se aplica siguiendo un diseño muestral probabilístico estratificado y de panel –representativo de hogares y personas mayores de 18 años– a nivel de grandes áreas metropolitanas del país y estratos socioeconómicos. (20) La información generada por la EDSA permite: (a) 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 (b) estimar los cambios netos y 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.

A continuación se adelantan en forma resumida algunos de los principales resultados que ofrecen los capítulos el presente informe:

(a) En primer lugar, no caben dudas que las mejoras de los últimos años, sobre todo en lo referente a la

actividad productiva, tuvo un impacto positivo sobre el mercado de trabajo, el ingreso y el consumo. En el nivel de las necesidades de subsistencia e integración social, se constata una disminución en el déficit de empleo y en los problemas de acceso a consumos básicos alimentarios y de vestimenta en los hogares, e incluso se observa una disminución en los problemas de acceso a asistencia médica y medicamentos. Este proceso habría impactado fuertemente en el estado anímico de la opinión ciudadana, en especial, generando una recuperación de la confianza en el Gobierno Nacional, así como también hacia otras las instituciones políticas y sociales (con excepción de los movimientos piqueteros). Complementariamente, los datos muestran también una mejora en los padecimientos subjetivos asociados a problemas económicos como son las creencias de los individuos de que la propia conducta es ineficaz para promover cambios positivos, así como en no poder pensar proyectos a futuro y en manifestar síntomas de depresión y ansiedad.

(b) Sin embargo, no menos cierto es también que los niveles de déficit social que todavía presentan los indicadores de condiciones de vida no son para festejar, y esto se hace más evidente todavía cuando centramos la atención sobre el 25% de la población de los hogares más vulnerables en términos educativos y residenciales. A nivel general, más del 26% de la población económicamente activa no cuenta con un empleo regular, a la vez que en un 37% de los hogares los ingresos no alcanzan para cubrir los gastos corrientes que requiere la subsistencia del grupo (comprar en cantidad y calidad alimentos, ropa o calzado adecuados, etc.) y en un 26% de los casos tampoco se accede a atención médica o medicamentos por razones económicas. En los segmentos de la población más vulnerable, estos porcentajes casi se duplican, generando una brecha de desigualdad por demás significativa. En el mismo sentido, más allá de la recuperación que ha registrado la confianza ciudadana, la desconfianza en instituciones como los partidos políticos, los sindicatos y los movimientos piqueteros continúa siendo muy alta.

(c) Por otra parte, un conjunto de indicadores permanecieron en niveles de déficit todavía altos, no registrando cambios significativos. Es el caso, por ejemplo, de la baja calidad de los empleos, el déficit habitacional y del entorno residencial, la imposibilidad de acceder a servicios públicos esenciales, la baja calidad e insuficiente cobertura de la educación media, los problemas de inseguridad, entre otros. En igual sentido, tampoco registraron cambios los problemas más estructurales vinculados con las competencias psicológicas y los padecimientos psicológicos, tales como las dificultad para formular conceptos verbales y la percepción de no saber qué hacer con la propia vida. Similar situación mostró la solidaridad para enfrentar problemas con la ayuda de otro y con la percepción de felicidad y el sentimiento de paz espiritual. De esta manera, a pesar de ciertas tendencias matizadas en términos de mejoras en el espacio del nivel de vida, se advierte también una cristalización de una serie de déficit estructurales y de las disparidades existentes. Por ejemplo, el 45% de los trabajadores no tiene acceso a un empleo decente, el 43% de los hogares presenta algún problema grave de habitabilidad, más de uno de cada tres jóvenes no terminan el nivel medio y al menos uno de cada tres adolescentes escolarizado no accede a las nuevas tecnologías de información y comunicación, y más del 20% de los hogares ha sufrido un hecho delictivo durante el último año. A excepción de este último indicador, el cual

se comporta muy "democráticamente" a nivel de estratos socio-residenciales, el resto de los mismos presentan marcadas desigualdades entre grupos socioeconómicos.

(d) Hasta donde los indicadores captan, las políticas públicas de orden social no parecen haber tenido un efecto redistributivo importante sobre las condiciones materiales, sociales y psico-sociales de desarrollo de los sectores más postergados. Por el contrario, un hecho que se destaca es la especial capacidad que parecen haber tenido los sectores medios -por sobre los sectores más bajos de la estructura social- para aprovechar las oportunidades de movilidad del actual contexto de recuperación productiva. Esta evolución se produjo, sobre todo, en dimensiones que arrojaron mejoras económicas, como, por ejemplo, las vinculadas al acceso a la ocupación y a los ingresos monetarios. En ambos casos, si bien se constató un comportamiento favorable para todos los estratos sociales, este tendió a ser comparativamente más importante en los espacios de clases medias. Pero, en otros casos, como por ejemplo los relacionados a los recursos públicos de inclusión social (servicios de educación, de salud, de seguridad social), se destaca la cristalización de las brechas, sin cambios respecto a una distribución más equitativa de los mismos.

De esta manera, los resultados obtenidos muestran una dinámica social –entre 2004 y 2006- signada por importantes mejoras en una serie de indicadores evaluados, aunque con marcadas inercias respecto de condiciones más estructurales y del cierre de las brechas sociales, las cuales continúan casi sin cambios, más allá incluso de la caída en los niveles de privación absoluta. En este sentido, se hace una vez más evidente que el crecimiento económico -medido a través del aumento del PBI per cápita-, la reducción del desempleo, la recuperación de los salarios reales y hasta la reducción de la pobreza y la indigencia monetaria son condiciones necesarias pero no suficientes para poner en marcha un desarrollo humano y social con equidad, capaz de superar rápidamente deudas estructurales y abrir el horizonte de desarrollo a nuevos desafíos.

I.8. Necesidad de ampliar los horizontes de la agenda de las políticas sociales

Enfrentar el desafío de emprender un desarrollo humano y social con equidad surge de la propia normativa internacional. En el marco de los derechos humanos de primera y segunda generación, el desarrollo debe ser evaluado conforme a su capacidad para garantizar libertades civiles, democracia política y derechos económicos, sociales y culturales. Estos derechos prescriben la obligación de los Estados de garantizar la plena satisfacción de necesidades básicas a toda la población, sobre todo, en la medida que gran parte de la pobreza social que reproducen o generan resulta evitable de acuerdo a su nivel de progreso económico. El desarrollo debe orientarse de tal modo que los recursos sociales se distribuyan a fin de hacer efectiva la realización de tales derechos.

En este último apartado se presentan una serie de consideraciones que –recogiendo los resultados

logrados por los distintos informes del Barómetro de la Deuda Social- buscan aportar criterios básicos para el diseño de políticas públicas que amplíen el horizonte de los derechos sociales en la Argentina, y, por lo tanto, del desarrollo humano y social para el conjunto de la sociedad. Al respecto, cabe justificar este planteamiento a partir de una de las principales conclusiones a las que arriba este informe: la importante recuperación de la economía argentina y la mejora en los niveles de empleo, pobreza e indigencia no bastan para revertir el proceso de deterioro y reproducción estructural de las condiciones de empobrecimiento material, social y subjetivo, así como tampoco la creciente desigualdad social evidenciada –en estos y otros indicadores- con anterioridad a la crisis 2001-2002.

Si la Argentina quiere ser un país de desarrollo con equidad de las capacidades humanas y sociales requiere adoptar políticas activas explícitas en tal sentido. No en un campo o sector privilegiado, ni mucho menos sólo o fundamentalmente a través de lo que se denominan políticas activas de ingresos. Si eso llegara a ser así –tal como lo es- no sólo se cometería un error de diagnóstico, con alto costo y bajo impacto social estratégico, sino que además se correría el riesgo de comprometer aún más la calidad institucional del sistema democrático y de someter a la opinión pública ciudadana a la falacia de creer que los cambios en la media de los ingresos reales expresan sus verdadera capacidad de acceso a realizaciones y recursos de desarrollo humano y social. Algo así como instituir que la realidad social es lo que el indicador indica, sin diferenciar que se trata de un indicador indirecto y de recursos potenciales, cuya media dista de representar el padecimiento de millones de personas para quienes los derechos humanos, sociales y ciudadanos están vedados.

Avanzar hacia un desarrollo equitativo de las capacidades sociales y humanas es una tarea cuya complejidad resulta proporcional al tejido de factores que reproducen la situación de subdesarrollo e inequidad. Las acciones deberían intervenir de manera directa sobre las condiciones más estructurales y los distintos canales de reproducción intergeneracional de la exclusión social (la integración económica, las condiciones materiales de vida, las oportunidades laborales, el acceso a servicios públicos de calidad, sistemas de protección social y entornos psicosociales saludables, así como la existencia de instituciones sociales y políticas serviciales y confiables). De esta manera, la complejidad de la problemática demanda políticas económicas y sociales de orden estratégico, ampliamente consensuadas, cuya norma sea la integralidad y la coordinación al interior del Estado (nacional y federal), entre Estado y Mercado y en entre Estado y Sociedad, debiendo ser su primer horizonte "nivelar el campo de juego" (CEPAL, 2004) para hacer posible la superación de la heterogeneidad estructural de aquellas sociedades sometidas a economías de tres velocidades (formales, informales y marginales). Para ello:

1. Enfrentar de manera exitosa el desafío del desarrollo –en un sentido amplio- con equidad pone en primer lugar de la escena la necesidad de contar con un conjunto sistemático y ordenado de derechos universales positivos garantes de la inclusión social en términos de integración económica, condiciones materiales de vida, educación, trabajo, apoyo psicológico, integración y seguridad social, los cuales puedan constituirse en bienes jurídicos protegidos y exigibles, sea cual fuese el

ámbito o agente responsable de la violación de tales derechos. En igual sentido, cabe integrar al marco de regulaciones derechos especiales que protejan de la discriminación y la exclusión según género, etnia, ruralidad e infancia.

2. Se requiere abordar el problema de la heterogeneidad estructural atendiendo a las especificidades propias de una economía fragmentada, de modo de revertir las causas que la reproducen y amplían la marginalidad y la inequidad. Para ello no se trata de desarrollar un economía social marginal, separada y autónoma de los procesos de modernización y globalización, sino desarrollar amplios mecanismos de integración a través de políticas activas que focalicen inversiones en infraestructura, desarrollen redes de intercambio, establezcan pautas de subsidiaridad y garanticen compromisos económicos y sociales intersectoriales, los cuales deberán tener a los grupos corporativos –financieros, industriales y comerciales- como sus principales promotores y al Estado y a la propia sociedad como su principal regulador.

3. En materia de inclusión social se requiere un desarrollo de la inversión en infraestructura social urbana y rural, que incluya la dotación y regularización de tierras y el desarrollo de planes comunitarios de viviendas populares, junto a servicios integrales y especiales de salud física y psicológica, educación, recreación, información, comunicación, seguridad, saneamiento ambiental, etc., a manera de políticas redistributivas compensatorias que permitan superar déficit estructurales acumulados y salir de la marginalidad y la segregación para amplios sectores sociales. Esto resulta imposible sin un plan federal, integral y coordinado de inversión en desarrollo económico y social, capaz a su vez de promover la capacitación y el empleo decente entre la población beneficiaria.

4. En materia de empleo los retos tampoco son menores. Se hace necesario una articulación de las políticas económicas, educativas y sociales en procura de brindar empleos productivos, protección y cobertura social a todos los trabajadores. En este sentido, la política de empleo debería orientarse a atender cuatro objetivos fundamentales: a) mejorar la productividad del trabajo en el sector informal para promover su competitividad y garantizar su desarrollo futuro; b) sin dejar con ello de estimular la generación de empleos de calidad que aporten alto valor agregado; c) desarrollar mecanismos universales de protección de los ingresos y el empleo de todos los trabajadores frente a los altibajos del ciclo económico y los cambios tecnológicos y d) procurar la integración al mercado de trabajo formal de grupos sociales vulnerables, tales como las minorías étnicas, los migrantes, los jóvenes y los mayores.

5. Para reducir las inequidades y garantizar capacidades futuras de inclusión social se requiere una instrucción de calidad que aumente los logros educativos en los sectores más vulnerables, lo que implica el desarrollo de una política compensatoria de inversión y asistencia socio-educativa –en todos los niveles- que haga posible que los sectores más vulnerables accedan a una formación de

calidad a través de becas directas, mayor inversión en infraestructura, acceso a recursos de conocimiento, servicio de doble jornada educativa, docentes de formación especial, etc. El mayor problema en la Argentina no es la cobertura escolar, sino la desigualdad en lo logros, debido a diferentes calidades de los procesos educativos y las desiguales oportunidades de acceso a esos servicios según provincia, municipio, vecindario o zona rural. Asimismo, se mantienen todavía fuertes déficit en materia de educación adulta para la población en edad no escolar. Todo ello requiere, además, de una política de educación no formal, con aprovechamiento de los medios de comunicación y del capital humano profesional existente, los cuales deberían ser movilizados como recursos de formación de los sectores más vulnerables.

6. La permanencia de la emergencia social para amplios sectores marginados, así como la necesidad de prevenir los efectos de las crisis económicas o catástrofes ecológicas, requieren del desarrollo de programas integrales de protección social asistencial que operen mediante la transferencia directa de ingresos y/o medios de vida a los grupos afectados. Tales programas, más que ofrecer incentivos y plantear condicionalidades, deberían proveer acciones articuladas de inversión social compensatoria en materia de trabajo, salud, alimentación, educación, empoderamiento psicológico y social, seguridad pública, etc. El Estado, por sí, y través de la coordinación de los poderes subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil, debería garantizar seguridad y recursos materiales de vida, así como acceso a condiciones de integración social no medidas por manejos clientelares ni condicionamientos para acceder a tales derechos sociales.

7. La posibilidad de hacer exigibles los derechos sociales y acceder de manera real a los mecanismos de inclusión social exige una política de "democratización" de la justicia y la asistencia legal para el conjunto de la sociedad, pero especialmente al servicio de los sectores más vulnerables sobre los cuales pesa un gran vacío de representación. El poder de la justicia no llega a todos, sino a una minoría social. Los sectores más desprotegidos carecen de información, apoyo y recursos. Una política en este sentido debe contemplar al menos información pública, accesibilidad a recursos legales y proximidad con las instituciones encargadas de la administración de la justicia.

8. La falta de presencia del Estado en los espacios urbanos y rurales con mayor vulnerabilidad socioeconómica marca la necesidad de una política activa orientada a compensar los desequilibrios socio-territoriales, así como a promover una equilibrada y participativa descentralización institucional. En la actualidad, la disposición territorial de los organismos públicos y sociales de fomento a la producción, de protección social, los servicios de salud, seguridad, justicia, educación, recreación, asistencia legal, etc., se ubican muy lejos de los espacios donde se concentran los sectores de la población más vulnerables. Se hace necesaria una política capaz de revertir este mecanismo de reproducción de la marginalidad y la desigualdad social, lo cual implica una estrategia de planificación nacional, regional y territorial de la inversión social, articulada a un proceso descentralización participativa de la gestión pública.

9. Entre los nuevos desafíos y viejas deudas pendientes cabe poner en la agenda social la necesidad de garantizar una adecuada protección a los recursos naturales (agua, suelo y aire), y vincular dicha protección a un desarrollo social y productivo equilibrado, en donde pequeños y medianos productores y comunidades aborígenes puedan tener acceso a tierras y otros recursos económicos y tecnológicos necesarios para ello. Por ello, el problema debe ser abordado de manera integral, frente a lo cual cabe señalar la ausencia de normas y agencias del Estado capaces de prevenir desequilibrios, planificar el desarrollo y regular los diferentes intereses en juego.

10. Debido a sus características, las políticas sociales tienen grandes exigencias en términos de la calidad institucional que requieren para tener éxito. En este sentido, una política de desarrollo integral con equidad requiere de la construcción de una nueva institucionalidad pública en materia social, que haga posible una planificación del gasto público basada en presupuestos progresivos y participativos, cuyos criterios de distribución y modos de ejecución de los recursos respondan a principios básicos de universalidad, equidad y eficiencia, y que el papel de la gestión pública no se evalúe por sus intenciones sino por sus resultados. Para ello se hace necesario poner en juego nuevas instituciones capaces de operar con permanencia en el tiempo, articulación institucional, eficiencia administrativa, transparencia y participación ciudadana, versatilidad territorial, regulación de la participación privada en la provisión de servicios públicos, mecanismos que hagan exigibles los derechos económicos, sociales, civiles y políticos.

Los déficit de desarrollo y la inequidad social constituyen un rasgo que acompaña desde hace mucho a la sociedad argentina, siendo ello la consecuencia de la acción conjunta de factores económicos, sociales y político-institucionales, tanto nacionales como internacionales, todos ellos operando de manera segmentada social y regionalmente. Estos factores se reproducen intergeneracionalmente a través de múltiples mecanismos. De modo que la reproducción del subdesarrollo y la inequidad en el tiempo constituye un sistema complejo y comprende factores que se potencian entre sí (Salvia, 2004). Las dimensiones que estudia el Barómetro de la Deuda Social no constituyen en sí mismas las causas que explican el problema, sino, fundamentalmente, espacios en donde evaluar su situación y evolución. Sin embargo, dichas dimensiones son también correas de transmisión y de reproducción ampliada de las condiciones originales. Pero no es sólo a través de estos canales que se reproduce la pobreza y la desigualdad.

Una sociedad inequitativa tiende a generar instituciones económicas, sociales y políticas que defienden los privilegiados de aquellos con mayor influencia y generan restricciones al progreso de los grupos sociales más débiles y vulnerables. Por ello, la importancia prioritaria de recrear un Estado social capaz de enfrentar los problemas del desarrollo humano y social con criterios de integralidad, flexibilidad y equidad. Al Estado, definido en estos términos, le corresponde asumir de manera responsable sus funciones como principal institución de lo social y como principal poder regulatorio, en virtud de garantizar y tutelar el desarrollo de las capacidades humanas, según el doble principio del universalismo (la ciudadanía social) y de la personalización (consideración de las características individuales), en un

marco de intervenciones destinadas a promover la coordinación y la responsabilidad compartida del conjunto de los actores sociales.

El lector podrá encontrar en los capítulos que siguen de este informe una amplia documentación estadística y documental sobre el progreso observado en el desarrollo humano y social en la Argentina post-convertibilidad, pero también la inercia que presentan los déficit sociales de naturaleza más estructural y la desigualdad social. Todo lo cual, tal como se podrá evaluar, habrá de avalar las argumentaciones precedentes. En el último capítulo de este volumen se presenta un resumen general de los resultados alcanzados.

Notas

(1) A manera de ejemplo, entre muchas otras iniciativas, cabe citar en 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.

(2) 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.

(3) 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.

(4) 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).

(5) El cuestionamiento a la aplicación de normas éticas para la evaluación del desarrollo humano u otros indicadores sociales, es dirimida por Sen, así como por 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. Sen (1980) prefirió no elaborar una lista taxativa de capacidades; aunque sí

lo han hecho, en cambio, Doyal y Gough (1994) en términos de necesidades básicas, y también Nussbaum (2001), entre otros.

(6) 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".

(7) El enfoque de las capacidades (capabilities) y, más tarde, la introducción de la noción de realizaciones (functionings) por parte de 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.

(8) En tal sentido, 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.

(9) 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).

(10) 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 subscriben 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.

(11) Un ejemplo de esta contradicción 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).

(12) 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.

(13) 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 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).

(14) 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).

(15) 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 y Tami, 2004), PIETTE-CEIL (Neffa, Battistini, Pánigo y Pérez, 2000), la OIT-MTESS (Monza, 2002), CEPAL (Altimir y Beccaria, 1999); CEDLS (Gasparini, 2005), y el Foro Debate: Argentina Estrategia País (Grupo Farell, 2004).

(16) En mayo de 1994 el 10% más favorecido de la población percibía una suma que superaba 19 veces lo recibido por quienes estaban ubicados en la parte más baja de la pirámide social. En el segundo trimestre de 2006, esa distancia es de 26 veces, similar a la registrada en octubre de 2000 y superior a las observadas en todo el período de 1994 a 2000. Pero pese a que la brecha entre el ingreso medio de ricos y pobres es mayor, lo cierto es que el 10% de la parte alta de la pirámide se queda, en total, con un porcentaje algo inferior con respecto a lo que ocurría en la década pasada. Actualmente, el décimo decil más favorecido de la población que tiene ingresos se queda con el 34% de la torta, contra índices del 35% y algo más del 36% que llegó a obtener ese segmento una década atrás y también en períodos más recientes, incluso en el primer trimestre de este año. Esta caída ha sido fundamentalmente absorbida por los sectores medios beneficiados por la reactivación de la actividad económica, los salarios y el empleo.

(17) Se supone que tales realizaciones constituyen un punto de partida que le permiten al ser humano un "lúcido" ocuparse consigo mismo y del mundo (Corona, 2004). 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).

(18) 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 los diferentes métodos disponibles, ver Boltvinik (1999, 2000).

(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 (2005ª)

(20) Hasta el momento, la EDSA se ha aplicado en cuatro oportunidades (junio 2004, diciembre 2004, junio 2005 y junio 2006), recogiendo en cada onda información comparable en el tiempo y entre estratos sociales. 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 I en este informe. El cuestionario de la EDSA, así como los anteriores informes del Barómetro de la Deuda Social, se encuentra disponible en http://www.uca.edu.ar/observatorio.htm