INTRODUCCIÓN

AMPLIANDO LA MIRADA DEL DESARROLLO HUMANO

El carácter imperioso de las necesidades humanas fundamentales ha sido reconocido por la comunidad internacional en numerosos instrumentos, entre los cuales se destaca el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo preámbulo establece el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria (ONU, 1966). Posteriormente, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció el derecho al desarrollo como derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano está facultado para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos sus derechos y libertades fundamentales (ONU, 1986). Más recientemente, la Declaración del Milenio de la Asamblea General ha dado lugar a la fijación de una serie de compromisos en materia de lucha contra la pobreza y la desigualdad en importantes áreas del desarrollo, los cuales han sido asumidos por la mayoría de los Estados del mundo (ONU, 2000).

En un sentido amplio, el derecho a "liberarse de la pobreza" implica sostener la idea de la existencia de necesidades fundamentales para la vida humana, independientes de cualquier condición étnica, social o cultural, frente a las cuales el concepto de pobreza procura dar cuenta de su insatisfacción, a la vez que el concepto de desarrollo, establece el horizonte posible de realización. Los programas de lucha contra la pobreza y las teorías sobre el desarrollo humano vienen ocupando desde las últimas décadas un lugar cada vez más relevante en la agenda de la comunidad internacional, compartiendo ambas corrientes de pensamiento un mismo propósito general: poder afrontar los desafíos de la mundialización mediante instrumentos centrados en los idearios de libertad, justicia y dignidad humana, en tanto valores universales capaces de servir como guías para la acción. Pero a pesar de esta común preocupación expresada en los discursos de actores políticos, académicos y sociales, ambos paradigmas han seguido avanzando por caminos diferentes. Actualmente, entre los temas de la agenda mundial se destaca, sin lugar a dudas, el desafío de liberar de la pobreza a los pueblos con el objetivo de lograr un justo desarrollo humano y social.

Este compromiso es el que ha alentado al Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina desde hace más de cuatro años a reflexionar e investigar los alcances y las consecuencias de esta problemática

en nuestro país, sin perder de vista la importancia política de que tales aportes sirvan al reconocimiento por parte de la opinión pública de los desafíos que entraña en materia derechos humanos, compromisos ciudadanos y políticas públicas. En este marco, el mencionado programa ha entendido la "Deuda Social" –ver Tami y Salvia, 2005– como la acumulación de privaciones y carencias en distintas dimensiones que hacen a la satisfacción de las necesidades de desarrollo humano y social, es decir, como una violación al derecho a desarrollar una vida plena, activa y digna en un contexto de libertad, igualdad de oportunidades y progreso social. En el marco de esta definición, se han establecido una serie de condiciones mínimas sin las cuales las personas o grupos pueden experimentar un "perjuicio grave para su vida" (Doyal y Gough, 1994), representando esto una violación a la norma establecida por los parámetros que brindan los marcos jurídicos y normativos existentes.

De esta manera, el concepto de desarrollo humano y social aquí utilizado toma distancia de los métodos tradicionales de definición y medición de la pobreza, proponiendo un horizonte más amplio de dimensiones que deben ser objeto de estudio y de parámetros teóricamente más rigurosos de evaluación de privaciones. Las condiciones materiales de vida y de integración humana y social constituyen ámbitos claves para evaluar, de manera multidimensional, el grado en que las personas y los grupos logran desarrollar sus capacidades y satisfacer sus necesidades humanas con autonomía de gestión, a la vez que como miembros activos de una comunidad económica, social y política. [1]

Cuando los miembros de una sociedad están impedidos de acceder a condiciones que hacen posible el desarrollo de una vida digna en un contexto de libertad e igualdad de oportunidades, la situación creada constituye una injusticia, en tanto implica la trasgresión a derechos sociales vigentes. Cuando ello acontece, podemos decir que las instituciones que tienen la responsabilidad jurídica, moral o política de tutelar el cumplimiento de esas normas contraen una deuda con quiénes han sido vulnerados en sus derechos fundamentales. En este marco, es función prioritaria del Estado llevar adelante políticas que reviertan tales privaciones. Queda así establecida la noción de "deuda social" en el plano del derecho al desarrollo humano y social.

En tal sentido, resulta razonable evaluar la Deuda Social Argentina como una función de la distancia en el acceso que presentan los miembros de la sociedad –sobre todo los sectores más vulnerables– a las condiciones, oportunidades y realizaciones mínimas que requiere el desarrollo humano y social, según estándares razonables vigentes en nuestra sociedad, tratándose además de recursos materiales y simbólicos disponibles a los que algunos sectores sociales sí tienen acceso seguro (DII-ODSA, 2005 / Barómetro de la Deuda Social / 1). Pero para que el objetivo de "eliminar la miseria" en materia de desarrollo humano y social en la sociedad argentina sea algo más que una expresión de deseo, es necesario previamente "descubrir" cuáles son las privaciones injustas exigibles y para luego emprender estrategias para su corrección.

De esta manera, este tipo de investigación académica cumple una función real de mucho mayor alcance que la mera producción de conocimiento. A través de sus resultados es posible revelar la existencia de violaciones a derechos susceptibles de ser exigibles y, por lo mismo generar, tanto responsabilidades políticas como "obligaciones morales" por parte de actores e instituciones encargados de velar por su cumplimiento. Con esto se abre la oportu-

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

nidad de que tales obligaciones se traduzcan en un nuevo horizonte de compromisos institucionales en materia de normas jurídicas, consensos sociales y políticas públicas. Nuestro mayor interés es servir de este modo al ideario del "bien común", el cual requiere de una activa y cotidiana construcción de una sociedad más justa para todos.

HACIA NUEVOS CONSENSOS EN LOS UMBRALES DE DESARROLLO

Teniendo presente estos antecedentes, cabe poner a discusión los elementos teóricos que permiten situar los estudios de la Deuda Social en el campo de los estudios del desarrollo humano, abordados a la luz de las teorías de las necesidades y de su articulación con el enfoque de las capacidades. Creemos que en la conexión teórica de estas aproximaciones se encuentran algunas claves interpretativas sumamente fructíferas para el entendimiento de los problemas del desarrollo desde una perspectiva normativa y multidimensional del mismo. [2]

En la misma línea, cabe en primer lugar considerar algunas cuestiones involucradas en el cometido de aproximarse a una correcta definición de las capacidades y necesidades –tanto personales como sociales– y de establecer los umbrales a partir de los cuales identificar las condiciones de realización de las mismas. Un punto de central importancia es el que refiere a las consecuencias de reducir la definición de desarrollo o pobreza a la simple dimensión económica, algo que se halla ampliamente extendido en el campo de la medición de las condiciones de vida. Desde nuestra perspectiva, tal definición configura una imagen insuficiente de las privaciones humanas, difícilmente sostenible cuando se ponen en discusión la naturaleza y los contenidos de las necesidades humanas. Por lo demás, reducir las privaciones a las condiciones económicas ejerce un doble efecto de "barrera", al obstaculizar un conocimiento más integral del desarrollo humano, y en consecuencia, un reconocimiento más amplio de los derechos exigibles.

Las nuevas teorías del desarrollo humano constituyen un modo alternativo y superador de entender la pobreza al calificarla como "privaciones injustas", es decir, como la ausencia de funcionamientos centrales para la vida y violatorios de una norma aceptada. Desde el punto de vista de las capacidades, las privaciones de desarrollo se definen como la imposibilidad de realizar una "vida digna" o una "vida decente", resultando por oposición una "vida empobrecida" aquella que no puede llevar adelante funcionamientos valiosos para su propio desarrollo. En cierta medida, el enfoque de los derechos humanos acompaña a esa idea al señalar la existencia de una necesaria sinergia entre condiciones económicas, sociales, políticas y culturales para el logro de tal fin, lo cual implica abandonar la centralidad de los ingresos o de determinados bienes básicos como medida de los recursos universales de vida.

De este modo, a diferencia de los enfoques más tradicionales centrados en el análisis de los ingresos, o, más ampliamente, de los bienes primarios, el enfoque de las capacidades centra su atención en un espacio de evaluación distinto, que es, precisamente, el espacio de las capacidades para lograr funcionamientos valiosos (Sen, 1980, 1987, 1997).[3] Pero nada de esto es posible si las personas no tienen garantizado un acceso seguro a porciones mínimamente adecuadas de recursos materiales y simbólicos que hagan posible el ejercicio de tales facultades en el marco de las condiciones y normas legitimadas por el desarrollo histórico (Boltvinik, 1999, 2003; Pogge, 2005; Salvia y Lépore, 2006; Lépore y Salvia, 2007).

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

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

En este sentido, es cada vez mayor el consenso internacional en valorar ciertos funcionamientos como necesarios para preservar y hacer florecer 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 –tal como hemos señalado– han avanzado significativamente en la definición de los derechos universales de las personas y de los pueblos, procurando con esto ofrecer fundamentos y metas para la acción, así como criterios para su evaluación. En este marco, cada vez más los nuevos programas internacionales que tienen a su cargo el estudio de la pobreza y el desarrollo, no sólo abordan cuestiones económicas o de ingresos, sino que también procuran incluir problemas como de acceso a condiciones y oportunidades de bienestar, en dimensiones como salud, educación, infraestructura habitacional, empleo de calidad, calidad institucional, participación ciudadana, proyección cultual, protección ambiental y progreso moral.[4]

En este sentido, sabemos que el ser humano necesita objetos externos para reproducir su propia vida y que para obtenerlos se requiere un esfuerzo productivo. Sin embargo, los bienes y servicios no son los únicos satisfactores de las necesidades humanas, ni todos los bienes y servicios disponibles satisfacen directamente las necesidades humanas básicas. Por el contrario, el ser humano es una unidad indisoluble y no se lo puede entender fragmentándolo como supuesto inicial. En la medida que podamos desplegar una mirada más integral, podremos distinguir las necesidades, los satisfactores y los recursos afectados por la privación económica como un aspecto de la pobreza de capacidades humanas.

Según esta perspectiva, el desarrollo de las capacidades humanas exige, en el nivel más básico, el acceso seguro de las personas y los grupos a una serie de condiciones materiales y simbólicas que hacen a la conservación, reproducción y progreso de la vida. Es decir, se trata no sólo de preservar la vida sino, además, y sobre todo, de poder acceder efectivamente a condiciones justas de autonomía, integración y realización personal y social. En este sentido, cabe sostener que "el reino" de la libertad –y, junto con ello, un orden social fundado en el "bien común"– sólo parece posible cuando la vida humana logra la capacidad de preservarse y sostenerse de manera autónoma (Desai, 1992).

Sin embargo, en una serie de cuestiones a revisar, cabe preguntarse: ¿cuáles son las necesidades humanas, absolutas y relativas, a partir de las cuales es posible establecer un criterio para la identificación de la población excluida de tales funcionamientos? Sen (1992a, 2000) prefirió no elaborar una lista taxativa de capacidades y realizaciones básicas. Pero sí lo han hecho, en cambio, Desai (1990), en términos de capacidades básicas; Doyal y Gough (1994) en términos de necesidades intermedias; Nussbaum (2002) en términos de funcionamientos centrales, y Max-Neef (1987) de necesidades universales, entre otros.[5] Pese a la innegable contribución reflexiva de estos listados provenientes del mundo académico, existen razones de peso para concebir la medición de las privaciones humanas no como un ejercicio especulativo sino descriptivo, y de ahí el argumento que los derechos humanos cumplen una función fundamental para tal cometido, dada su amplia legitimidad social.

4 Es conocido que el progreso de algunos indicadores económicos aseguran, por sí mismos, la reducción de la pobreza, y que un programa de desarrollo exitoso sólo es posible si se resuelven los graves problemas de desigualdad entre países y al interior de ellos. Esta manera de evaluar el problema cuenta hoy con un amplio reconocimiento en el campo de las ideas y un lugar significativo en las recomendaciones de políticas. Ahora bien, en los hechos, este punto de vista no ha logrado todavía influir efectivamente en el terreno de las decisiones y las acciones. En efecto, pese a que en los últimos años, en algunas partes del mundo, se ha experimentado un crecimiento sin precedentes y mejoras en los niveles de vida, la pobreza sigue arraigada y gran parte del planeta está atrapado en el dilema de la desigualdad (ONU, 2005; BID, 2007).

5 Más recientemente, Boltvinik (2003a) ha propuesto una serie de criterios clasificadores, diferenciando la pobreza económica de la pobreza humana, ambas expresión de los ejes del nivel de vida y de florecimiento humano respectivamente.

Aunque es indudable que la mayoría de las veces la dimensión ética está presente en las ideas del científico, en la tarea de definición de una lista de conceptos de este tipo se impone un nivel de reflexión que involucra más ampliamente los conocimientos y consensos alcanzados por la sociedad acerca de los problemas que involucra. Por lo mismo, dichas definiciones no deben estar basadas en objetivos coyunturales de política, ni tampoco, incluso, en puntos de vista "virtuosos" acerca de lo que las políticas deberían ser o hacer. Si bien es cierto que el desarrollo de la civilización conlleva cambios en la noción de lo que se considera privación, así como también sobre las ideas acerca de lo que debe y puede hacerse políticamente al respecto, no es tarea de la investigación científica prescribir sino descubrir y describir.[6] Por lo tanto, no es función del científico imaginar, a partir de su propia escala de valores o de los estándares políticos de un gobierno o grupo, cuáles son los parámetros que deben ser considerados por la investigación social, sino identificar cuáles son las prescripciones sociales preexistentes que deben ser evaluadas. Cabe señalar que a diferencia de los juicios de valor que elaboran las personas a lo largo de sus vidas –o los funcionarios de un gobierno en el marco de su administración– tales prescripciones tienen una realidad social "objetiva", surgida de procesos históricos complejos, cuyos resultados están plasmados en normas e instituciones sociales. [7]

Las nuevas teorías del desarrollo humano constituyen una alternativa superadora de definir y reconocer la pobreza al calificarla como "privaciones injustas", esto es, como la ausencia de funcionamientos centrales violatorios de una norma socialmente aceptada. Desde esta perspectiva, estar privado de determinadas capacidades y realizaciones implica la imposibilidad de realizar una "vida digna" o una "vida decente". La oposición a esto es estar obligado a hacer una "vida empobrecida", es decir, aquella que no puede alcanzar funcionamientos valiosos para el desarrollo humano y social. De esta manera, este enfoque convoca a abandonar la prioridad que actualmente tienen los ingresos monetarios como medida del bienestar.

Evidentemente las consideraciones precedentes entrañan un desafío teórico y metodológico fundamental a la hora de avanzar en el ejercicio de identificación de las necesidades de desarrollo humano y de los umbrales mínimos que deben ser garantizados. ¿Cómo identificar un mínimo común de realizaciones esperables en diferentes grupos o segmentos sociales en materia de funcionamientos y satisfactores si los contenidos y significados de tales aspectos involucrados varían de uno a otro, y, aún más, de sociedad en sociedad? Por lo mismo, el desafío de fijar un estándar mínimo de realizaciones para una sociedad económica y culturalmente heterogénea presenta un problema no sólo de tipo formal o metodológico sino sobre todo conceptual.

Tal como se ha mencionado, a los fines de generar medidas válidas y fiables en el marco del estudio del desarrollo humano y social en la sociedad argentina, el programa de la Deuda Social ha considerado desde su inicio la importancia de abordar los problemas que entrañan las injusticias sociales básicas desde el enfoque de las capacidades, incluyendo no sólo las privaciones absolutas, sino también aquellas de carácter relativo, y que implican condiciones

6 Sobre este tema Sen afirma: "la visión de que la pobreza es un juicio de valor ha sido poderosamente expuesta por muchos autores. Parece natural concebir la pobreza como algo que se desaprueba y cuya eliminación resulta moralmente buena" (Sen, 1992a: 22). Sin embargo, es importante diferenciar las maneras en que el papel de la moral se puede incorporar en el análisis de la pobreza. Así, es distinto afirmar que algo debe ser prescripto (señalar, por ejemplo, que cierta carencia humana no debe ser admitida porque implica un riesgo para la vida), a decir lo que una sociedad prescribe (decir, por ejemplo, que en la sociedad actual cierta carencia humana es inadmisible porque se la considera un riesgo para la vida). Retomando a Hobsbawn, Sen advierte que la descripción de una prescripción constituye un acto de descripción, y no de prescripción.

7 Este es claramente el caso de los derechos humanos reconocidos por los distintos instrumentos de derecho internacional, y en ello radica precisamente el valor de la propuesta desarrollada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidades sobre Derechos Humanos, al formular una definición de pobreza fundada en los amplios consensos alcanzados por la comunidad internacional.

de incumplimiento de las normas establecidas. (DII-ODSA, 2005 / Barómetro de la Deuda Social / 1)

SOBRE LAS NECESIDADES Y LOS UMBRALES DE PRIVACIÓN

La relación entre las teorías del desarrollo humano y la problemática de la pobreza en el mundo va configurando un marco de interpretación cada vez más aceptado por la comunidad internacional. No obstante, la mayor parte de los esfuerzos académicos e institucionales destinados a obtener mediciones confiables de la pobreza terminan restringiéndose –por decisión, omisión o falta de información– a la consideración de un modesto y frágil grupo de indicadores de recursos económicos, tales como los de ingresos insuficientes (costo monetario de una canasta en el método LP) o de necesidades básicas insatisfechas (bienes y servicios del método NBI).[8]

En tal sentido, corresponde al menos poner bajo sospecha las supuestas virtudes conceptuales y las consecuencias prácticas de tales reducciones de los sistemas de información y evaluación social. La identificación concreta de situaciones de privación no es en absoluto un ejercicio metodológico que pueda o deba ser desvinculado de las consideraciones teóricas que especifican el concepto en su plano abstracto y que recortan necesariamente el campo de observación. Teniendo esto presente, cabe recordar que el Diccionario de la Real Academia Española define el adjetivo pobre como "necesitado, menesteroso y que le falta lo necesario para vivir, o que lo tiene con mucha escasez". El mismo diccionario define, a su vez, el sustantivo pobreza como "necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida". Boltvinik (1999: 30-31) encuentra en estas definiciones dos relaciones semióticas principales: a) Los términos de pobre y pobreza están asociados a un estado de carencia o necesidad no realizada; b) Dicha carencia se relaciona con lo necesario para el sustento de la vida.

El estudio de la Deuda Social desde la perspectiva del desarrollo humano y social entraña un desafío teórico y metodológico fundamental a la hora de avanzar en el ejercicio de identificar cuáles son los aspectos de la vida y umbrales mínimos que deben estar garantizados. ¿Cómo determinar un mínimo común de realizaciones esperables en materia de satisfactores y funcionamientos en diferentes grupos o segmentos sociales si los contenidos de tales aspectos involucrados varían de uno a otro? El desafío de fijar un estándar mínimo de realizaciones para una sociedad económica y culturalmente heterogénea presenta un problema no sólo metodológico sino sobre todo de tipo teórico.

La interacción de ambas ideas implica, según el autor, la comparación entre la situación de vida de una persona o de un grupo humano y una norma social que permite establecer un juicio sobre tal situación en función de aquello que es considerado como necesario para el sustento de la vida. Queda así establecido el carácter primordialmente normativo que acompaña a la definición de la noción de pobreza, incluso en los indicadores tradicionales.

Ahora bien, durante los últimos años ha desarrollado una posición normativa acerca de la justicia global que sin desconocer los aportes brindados por las teorías económicas, promueve un enfoque de la pobreza basado en los derechos humanos, el cual en parte inspira los estudios de la Deuda Social Argentina. Entre las principales contribuciones efectuadas en esta línea cabe destacar los trabajos de Pogge (2005), quién sostiene la conveniencia de un criterio moralmente plausible de justicia fundado en los "medios comunes" del florecimiento humano, siendo para ello el lenguaje de los derechos especialmente adecuado, dado su amplia acepta-

8 Estos procedimientos no constituyen formas alternativas de medir la misma cosa, sino que implican representaciones diferentes de pobreza.

ción internacional. A favor de esta mirada, el autor argumenta que un criterio medular de justicia asentado en el enfoque de los derechos humanos asegura, por un lado, el respeto de las diversas culturas del mundo, al tiempo que posibilita, por el otro, el desarrollo de una crítica sustantiva, aunque constructiva, del orden institucional nacional e internacional abocado al combate de la pobreza en el mundo (Pogge, 2005). En un sentido similar razona Nussbaum cuando aduce la función de "terreno de acuerdo" que desempeña el lenguaje de los derechos humanos en el discurso público internacional, mientras se continúa discutiendo acerca del tipo de análisis apropiado en el nivel más específico (Nussbaum, 2002).

De manera coincidente, en los estudios de la Deuda Social, las situaciones de "injusta privación", expresión de la imposibilidad de realizar una "vida digna" o una "vida decente". Es decir, funcionamientos valiosos para el desarrollo de la vida, alcanzan una identificación teórica más precisa a partir del lenguaje de los derechos humanos que a través de los precios o las cantidades. Una idea central del programa es que existe una íntima vinculación teórica entre los derechos humanos y los problemas a los que hace referencia el desarrollo humano y social. Conforme a esta interpretación, cuando algún miembro de una sociedad no puede acceder a condiciones que le permitan el desarrollo de una vida digna, la situación creada constituye una injusticia, en tanto implica la trasgresión a derechos y normas sociales existentes. Cuando ello acontece, podemos decir que las instituciones que tienen la responsabilidad moral o política de tutelar el cumplimiento de tales derechos contraen una deuda con quiénes han sido violentados en el ejercicio de sus legítimos derechos. Queda así establecida la noción de "deuda social" en el plano de la insatisfacción de las necesidades esenciales del desarrollo humano (Tami y Salvia, 2005).

Siguiendo esta concepción, corresponde preguntarse ¿cuáles son las necesidades básicas y, al mismo tiempo, los umbrales mínimos que deben ser garantizados para no caer en una privación injusta de condiciones y oportunidades de vida que implican infringir un daño a la dignidad humana? Dado que no es posible medir privaciones en el espacio de las necesidades sin una definición normativa sobre los parámetros que permiten juzgar ciertos funcionamientos como privaciones injustas para el desenvolvimiento de una vida humana valiosa, resulta razonable plantear que sean las normas jurídicas o sociales –escritas o no– las que cumplan tal cometido. Ellas presentan una vasta legitimidad para tal fin, dado su amplio reconocimiento y aceptación por parte de la sociedad. En cualquier caso, este tipo de criterio habrá de servir en la medida que haga referencia a una lista de recursos, bienes y logros realmente esenciales, en una porción mínimamente adecuada, debiéndose evaluar más la capacidad de acceso seguro –por parte de las personas, familias y grupos sociales– a dichos satisfactores que el tenerlos en sí mismo. En el caso de las privaciones estudiadas por el Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina, estos parámetros los brindan una serie de marcos jurídicos y normativos internacionales, la mayoría de los cuales el Estado argentino ha ratificado e incorporado a través de la Constitución Nacional y sus normas reglamentarias (ver Salvia y Lépore, 2006).

Una vez definidos los contenidos de lo "necesario" en el lenguaje de los derechos humanos, corresponde establecer los umbrales mínimos de satisfacción de tales necesidades y/o sus correspondientes funcionamientos esperados. En este caso, es también el conjunto de valores comunes, consensos implícitos y marcos normativos vigentes en cada sociedad –tengan o no formato jurídico–, producto de su propio desarrollo histórico o de su integración a normas de la comunidad internacional, el que permite establecer una serie de realizaciones absolutas y mínimas vinculadas a cada necesidad. Todas ellas razonablemente justas y socialmente aceptadas, de las que ninguna persona, familia o grupo social deberían

El conjunto de valores comunes y marcos normativos vigentes en cada sociedad –tengan o no formato jurídico– expresan los avances que en materia de derechos humanos y sociales se han logrado tanto a nivel nacional como internacional. En nuestro caso, dichos avances están claramente expresados en la Constitución Nacional. Esta norma establece una serie de derechos, obligaciones y realizaciones mínimas vinculadas con el florecimiento de condiciones y capacidades fundamentales para el desarrollo de una vida humana y social digna. Todas ellas razonablemente justas y socialmente aceptadas, de las que ninguna persona, familia o grupo social deberían estar privadas, dado el desarrollo tecnológico, económico, político y cultural alcanzado y la ostentosa existencia de sectores sociales que tienen libre acceso a tales realizaciones.

estar privados, dado el desarrollo económico alcanzado y la eventual existencia de sectores sociales con libre acceso a tales satisfactores o realizaciones.

Al respecto, cabe señalar que si bien la posición normativa está formalmente en contradicción con la concepción que define la pobreza como una privación de carácter relativo (Townsend 1979, 1995) –según el cual las necesidades dependen de la cultura y el grado de desarrollo de una sociedad o un grupo dentro de ella–, este enfoque ofrece interesantes oportunidades cuando se lo utiliza en el campo de la definición de los umbrales mínimos. Es decir, una vez establecidas las necesidades básicas y los justos derechos asociados, se trata de fijar los "mínimos" a partir de los cuales tales derechos resultan razonablemente exigibles. En este marco, la identificación de umbrales a partir de evaluar privaciones relativas –cuyos límites inferiores nunca pueden estar por debajo de las privaciones absolutas– ofrece importantes elementos de análisis para la fijación de los "umbrales normativos mínimos" correspondientes a una determinada necesidad, en el marco de los estándares sociales y culturales de cada sociedad.[9]

Otro tema surge de la pregunta ¿Cómo integrar las diferentes necesidades básicas identificadas, con sus respectivos umbrales, en una sola medida de pobreza o nivel de vida de una persona o grupo?[10] En principio, dado el carácter multidimensional de las capacidades de desarrollo humano y social, antes de cualquier medida única resulta necesario arribar a medidas específicas para cada una de las necesidades consideradas básicas y sometibles a evaluación. Para ello, resulta clave contar con indicadores de privación capaces de medir niveles de acceso a un conjunto de satisfactores y funcionamientos que refieran al grado de cumplimiento o incumplimiento de la norma social aplicada.

Agregados estos indicadores por dimensión o necesidad básica, según criterios de ponderación y estandarización a definir en cada caso, la medida agregada resultante debería permitir determinar con exactitud a cuánta distancia del nivel de desarrollo humano y social "mínimo exigido" por nuestro criterio de justicia básica se halla una persona o grupo. Una vez logrado esto, cabe luego agregar las diferentes medidas del nivel de desarrollo de una persona o grupo en una única medida integrada. Por último, sea por dimensión o a nivel general de

9 La noción de "privación relativa" presenta una utilidad objetiva al querer evaluar situaciones en las cuales algunas personas poseen menos oportunidades que otras para acceder a determinados satisfactores y logros en el marco de una sociedad determinada. El mayor problema de introducir esta diferenciación es determinar cuál es ese nivel de vida que debería ser compartido por todos. El umbral de comparación no es independiente del desarrollo histórico-político de una comunidad, además de que da lugar a múltiples manipulaciones técnicas e ideológicas. Por otra parte, no cabe confundir la noción de privaciones relativas con desigualdad. La visión generalizada de la pobreza como un problema de desigualdad no beneficia a ninguno de los dos conceptos. Si bien la pobreza y la desigualdad están estrechamente relacionadas, son conceptos claramente diferenciados y ninguno puede quedar subsumido en el otro.

10 Desde un punto de vista metodológico, sabemos además que una definición específica de pobreza o nivel de vida, útil para tal propósito, debe incluir dos ejercicios diferenciados. Por un lado, un método que permita la identificación de un grupo de personas bajo un determinado umbral normativo, y, por otro, un método de agregación de las características del conjunto de los individuos así clasificados dentro de una imagen general (Sen, 1992b).

desarrollo humano y social, corresponde integrar las diferentes medidas de desarrollo de las diferentes personas o grupos en una única medida global.

Identificada la pluralidad de dimensiones adecuada al enfoque utilizado, un punto importante a tener en cuenta es que la estimación por separado de medidas de privación o desarrollo para una serie razonable y relevante de necesidades humanas, resulta especialmente útil en función de poder evaluar el estado del "justo" desarrollo humano y social alcanzado en cada una. En este nivel del problema, corresponde hacer una salvedad metodológica. Si bien el ejercicio de identificar a las personas y grupos privados de "justicia" puede basarse en un nivel de privaciones mínimas (absolutas y relativas), el posterior ejercicio de agregación requiere de algún método que combine las privaciones de diferentes personas en un indicador global normalizado, para lo cual resulta necesario una escala relativa de satisfactores o funcionamientos exigibles para cada dimensión. En este caso, la magnitud de la arbitrariedad parece ser mucho mayor: las convenciones sobre este punto no están muy establecidas y las restricciones son aún muy laxas. Aunque no es el único punto de vista al respecto, con relación a esto Sen sostiene que no queda casi ninguna otra alternativa que la de aceptar el elemento de arbitrariedad presente en la medición de privaciones, y en hacer ese elemento tan transparente como sea posible.[11]

LAS MEDIDAS DEL DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL EN LA ARGENTINA

La estrategia presentada arriba describe sucintamente los criterios y métodos seguidos en este informe por el programa de la Deuda Social para evaluar el estado del desarrollo humano y social en la población urbana de la Argentina durante el período 2004-2007. A lo largo del tiempo, esta tarea ha implicado resolver operaciones teóricas y metodológicas con diferentes grados de complejidad, de cuyos errores y aciertos se ha ido aprendiendo.

A partir de la experiencia acumulada desde 2004 hasta la fecha, en este 4º Informe del Barómetro de la Deuda Social se ofrece al lector interesado una evaluación del desarrollo humano y social en nuestro país a partir de una serie de medidas índices y una selección de indicadores de privación. Entre otras virtudes, estas medidas reducen la extensión y variedad de la información que –para bien o para mal– caracterizaban a los informes anteriores, a la vez que organizan de manera más sistemática el estudio diferenciado las "injustas privaciones" que atraviesan a la sociedad.

Al igual que en las primeras ediciones, seguimos considerando que el campo de evaluación de las necesidades humanas no puede ser abordado de manera unidimensional, correspondiendo distinguir en el nivel superior dos grandes espacios de evaluación: a) Las condiciones materiales de vida, y b) Las condiciones de integración humana y social. El primero reconoce –desde el lenguaje de los derechos– una serie de necesidades que son de carácter material o que requieren de satisfactores económicos escasos para su cumplimiento. El segundo, desde la misma perspectiva, reconoce una serie de necesidades psicológicas, relacionales y ciudadanas requeridas para la integración de las personas a la vida social. Ambos reunidos constituyen –hasta donde hemos podido medir– un espacio integrado de evaluación del desarrollo humano y social.[12]

11 "Dado que la noción de pobreza en una sociedad presenta ambigüedades inherentes, no habría por qué esperar otra cosa" (Sen, 1992a: 39).

12 Esta diferenciación se inspira más concretamente en los aportes teóricos de Boltvinik (2003), quien ha aplicado para diferenciar privaciones asociadas a la pobreza económica de otras vinculadas a los problemas de falta de ciudadanía, baja integración o alienación social. Por otra parte, los contenidos doctrinarios, normativos y temáticos vinculados a cada una de las dimensiones señaladas pueden consultarse en Salvia y Tami (2004), o en Salvia (2005).

En un sentido más teórico, en el nivel de las condiciones materiales de vida se definen una serie de derechos cuya privación, por falta de recursos disponibles, afectan el sostenimiento y desarrollo de la vida en su faceta material. En el nivel de las condiciones de integración personal y social, el eje conceptual remite a una serie de normas cuya violación implican afectar el desarrollo de capacidades, competencias y expectativas simbólicas de realización personal, social y político-ciudadana. Se trata en lo fundamental, en ambos casos, de condiciones "injustas" que se expresan en privaciones exigibles y que operan negando a las personas y a los grupos el derecho de vivir dignamente y desarrollarse de manera humana.

Por otra parte, en ambos casos, es posible reconocer la existencia de una serie de componentes básicos que constituyen la fuente de su definición, reconocimiento y medición. Los mencionados componentes de ambos niveles conforman seis dimensiones básicas a partir de las cuales evaluar el grado de progreso humano y social en nuestra sociedad. Ellas son: 1) Hábitat, Salud y Subsistencia; 2) Acceso a Recursos Públicos; 3) Trabajo y Autonomía Económica; 4) Capacidades y Competencias Psicológicas; 5) Tiempo Libre y Vida Social; y 6) Confianza Política.[13] La lista de dimensiones por espacio de análisis y sus definiciones elaboradas en el lenguaje de los derechos exigibles, se presenta en el recuadro espacio de las condiciones materiales de vida.

Cada una de estas dimensiones fue abordada, en primera instancia, a través de una batería de indicadores surgidos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA/ 2004-2007). En cualquier caso, las variables consideradas lo fueron en tanto que permitían medir tanto privaciones injustas –absolutas o relativas– como umbrales mínimos de acceso a condiciones de desarrollo en cada dimensión según los estándares establecidos en nuestra sociedad.[14] En segunda instancia, a través de estos indicadores se estimaron índices factoriales compuestos para cada dimensión. En todos los casos, los índices generados miden el grado en que el desarrollo alcanzado por la sociedad se acerca a los umbrales normativos mínimos establecidos. Los valores de estos índices se expresan en una escala de calificación de 0 a 10 puntos, en donde el cero representa, según los estándares vigentes en nuestra sociedad, la máxima lejanía posible a dichos mínimos –privación absoluta–; mientras que, por el contrario, el diez expresa el acceso a las condiciones mínimas establecidas por los umbrales normativos –cumplimiento de la norma–. De esta manera, lo que los índices miden es el grado de cercanía al umbral mínimo normativo, ubicado en el 10 de la escala utilizada para dicha medición. [15]

Por último, sobre la base en estas seis medidas, se estimaron como resultado de aplicar un promedio simple de los valores que adoptaron las dimensiones constitutivas, los siguientes índices agregados: a) el Índice de Condiciones Materiales de Vida; b) el Índice de Condiciones de Integración Humana y Social; y c) el Índice integrado de Desarrollo Humano y Social. La aplicación de un promedio simple asignando el mismo peso a cada dimensión básica para la estimación de los valores agregados respondió a la decisión teórica de considerar a cada una de ellas como igualmente importante y necesaria para medir el grado de desarrollo humano y social alcanzado por la población objeto de estudio.

De esta manera, el presente informe ofrece al lector un análisis detallado de las medidas estadís-

13 Las definiciones y referencias metodológicas sobre las dimensiones, variables y umbrales de privación considerados en este informe, se presentan en el Anexo Metodológico 2.

14 Los porcentajes de población por debajo de los umbrales normativos mínimos, para cada una de las variables consideradas en los índices básicos, a nivel general y para una serie de rasgos de la población estudiada, se presentan en el Anexo Estadístico 2, y son analizados en cada uno de los capítulos que abordan las mencionadas dimensiones.

15 En el Anexo Metodológico 3 se hace una presentación detallada de la metodología de análisis factorial seguida para la elaboración de los índices básicos y de los métodos de agregación utilizados.

DIMENSIONES DE LAS CONDICIONES MATERIALES DE VIDA	
HÁBITAT, SALUD Y SUBSISTENCIA	Acceso a condiciones mínimas de hábitat, salud y subsistencia que aseguren la apropiada habitación de los individuos y sus grupos familiares, el goce de un buen estado de salud física y psicológica y la satisfacción de consumos esenciales en alimentación, vestimenta, salud y recreación.
ACCESO A RECURSOS PÚBLICOS	Acceso a recursos públicos de protección e inclusión social que aseguren la adecuada protección de los individuos y de sus grupos familiares a través de los servicios de educación, salud, asistencia social, protección policial e infraestructura pública residencial.
TRABAJO Y AUTONOMÍA ECONÓMICA	Acceso seguro a oportunidades de trabajo y autonomía económica que permitan la ocupación en un empleo regular y protegido, la formación y entrenamiento laboral, y la disponibilidad de ingresos familiares suficientes para solventar un estándar de mínima autonomía económica.

DIMENSIONES DE LAS CONDICIONES DE INTEGRACIÓN HUMANA Y SOCIAL	
CAPACIDADES Y COMPETENCIAS PSICOLÓGICAS	Acceso a condiciones favorables de desarrollo de capacidades y competencias psicológicas para alcanzar un nivel básico de autonomía personal, expresado en la presencia de recursos psicológicos adaptativos (creencias de control, proyectos personales y afrontamiento al estrés) y en niveles adecuados de comprensión verbal.
TIEMPO LIBRE Y VIDA SOCIAL	Acceso razonablemente seguro a niveles básicos de tiempo libre y vida social que permitan garantizar condiciones necesarias de descanso, recreación, participación y vínculos sociales en un entorno seguro, a fin de lograr una adecuada integración de las personas en la sociedad.
CONFIANZA POLÍTICA	Acceso razonablemente seguro a niveles de credibilidad política básica necesaria para garantizar condiciones de buen funcionamiento de la democracia representativa, conforme a lo establecido por las normas constitucionales y las prácticas republicanas internacionales.

ticas elaboradas para la evaluación del desempeño de los diferentes espacios, dimensiones e indicadores durante los años 2004, 2005, 2006 y 2007 en la Argentina. En tal sentido, los capítulos que forman el cuerpo de este informe (Capítulos 1, 2 y 3) contienen un análisis comparativo de las calificaciones de desarrollo humano y social alcanzadas según los índices utilizados, así como de los porcentajes de incidencia que presentan los indicadores de privación que conforman cada medida agregada. En todos los casos, la información también se presenta para una serie de variables relevantes seleccionadas, tales como sexo, edad, estrato socioeconómico, área urbana, entre otras (Anexos Estadísticos 1 y 2). Por último, para una adecuada evaluación de las diferencias sociales, temporales y regionales existentes en materia de desarrollo humano y social, se ofrece al lector especializado una serie de gráficos en

donde se resumen los resultados generados por la aplicación de pruebas de dominancia estocástica de primer nivel sobre tales temas de interés.

Al final de los capítulos centrales, el informe ofrece un resumen de resultados y, a modo de propuesta, una serie de ejes estratégicos de intervención en materia de política pública (ver apartados finales). Tales propuestas constituyen la forma en que se expresa una comprensión más general del problema social en nuestro país a la luz de los resultados alcanzados por la evidencia acumulada durante los cuatro años de estudio de la Deuda Social.

LA DEUDA SOCIAL: DESAFÍOS DE UNA ARGENTINA EN TRANSICIÓN

La recuperación económica ocurrida en la Argentina post-devaluación otorga especial relevancia a preguntas como las siguientes: ¿en qué medida este crecimiento agregado logra impactar en el desarrollo humano y en una distribución más justa y equitativa de capacidades de progreso, sobre todo en los sectores socioeconómicos más vulnerables? ¿cuáles son los principales escollos que debe enfrentar el Estado en función de superar privaciones injustas y garantizar un desarrollo sustentable con igualdad de oportunidades para todos? De manera especial, este 4º informe del Barómetro de la Deuda Social Argentina, procura dar respuesta a estos interrogantes, no sólo con la finalidad de aportar elementos de comprensión de los graves problemas sociales del país, sino también con el objetivo de poner en debate académico y político la necesidad de contar con una política integral de desarrollo humano y social con igualdad de oportunidades para todos.

El estudio de la Deuda Social tiene un sentido definido: ampliar el diagnóstico de la problemática del desarrollo, servir a la creación de conciencia sobre tales problemas y apoyar la definición de políticas públicas que permitan superar las condiciones injustas de privación y de pobreza en las capacidades de progreso humano y social en nuestro país. En el marco de esta labor, nuestra tarea ha sido "descubrir" de manera científica procesos o aspectos poco claros o invisibilizados que forman parte de la fenomenología que es objeto de estudio. Los resultados de esta labor, aunque eventualmente perturbadores para quienes crean sentir afectados sus intereses, cumplen un servicio fundamental: dejar ver la existencia de violaciones injustas a "derechos exigibles", con la esperanza de que tales revelaciones se traduzcan tanto en "obligaciones morales" como en "deberes públicos", dando lugar de este modo a nuevos compromisos jurídicos, consensos sociales y políticas públicas.

Sin duda, la difícil 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 caracterizan al país. 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 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.

Es por ello que, 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 negativas consecuencias dejadas por una larga cadena de errores económicos y

políticos. Si bien es evidente un claro giro en aspectos económicos y sociales claves –como la caída del desempleo y de la pobreza monetaria–, 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 humano experimenten mejoras significativas en niveles de bienestar y equidad. Se trata, sin duda, de una nueva época que abre oportunidades importantes, pero los problemas estructurales y los desafíos pendientes son también importantes, 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 insuficientes 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 esto 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. 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 y, más recientemente, alteraciones de sus funciones institucionales. Por último, el cuadro crítico se completa al hacerse evidente que la política social se ha preocupado poco por diagnosticar los problemas y, mucho menos, monitorear su desempeño y evaluando 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, y también demandas de integración al mundo del trabajo, el uso del 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 debe superarse 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.

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 eu-

foria generada por la recuperación económica y del consumo 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 justa de los recursos de progreso humano y social que genera. Frente a este riesgo, poco puede hacer una política de desarrollo que no cuente con metodologías adecuadas para la evaluación tanto de la situación como de sus propias acciones y de los resultados que genera. De ahí el valor de los estudios del Programa de la Deuda Social Argentina: asumir el desafío de crear nuevos métodos de medición que permitan enfocar la problemática de las privaciones desde un enfoque ampliado del desarrollo social y de los derechos humanos. Entre otras condiciones, tal como hemos presentado en diferentes documentos, esto ha conducido a adoptar una estrategia normativa que, partiendo de derechos universales sobre lo que debe garantizar el progreso mundial, permita evaluar privaciones en término de violaciones a derechos humanos y sociales exigibles.