

# **Los desafíos de evaluar las políticas de desarrollo humano y social en la Argentina. Aportes del Observatorio de la Deuda Social.**

Salvia, Agustín y Rossaro, María Florencia.

Cita:

Salvia, Agustín y Rossaro, María Florencia (2006). *Los desafíos de evaluar las políticas de desarrollo humano y social en la Argentina. Aportes del Observatorio de la Deuda Social*. Artículo de Divulgación de la Revista Observatorio Social.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/141>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pnKz/Uvb>

# LOS DESAFÍOS DE EVALUAR LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL EN LA ARGENTINA. APORTES DEL OBSERVATORIO DE DEUDA SOCIAL

*Agustín Salvia<sup>1</sup>*

*María Florencia Rossaro<sup>2</sup>*

# ÍTICAS

# LEN

# E LA

A pesar de la recuperación económica que atraviesa nuestro país, cabe reconocer que la Argentina está todavía lejos de garantizar mecanismos de inclusión fundados en un sistema universal de bienestar y seguridad social para todos.

En este contexto, merece reflexionarse sobre cuáles son los desafíos que enfrenta el Estado argentino con el objetivo de revertir la situación y hacer posible un horizonte de desarrollo más elevado.

En materia de políticas económicas y sociales, los instrumentos fundamentales están por hacerse y los existentes no han conformado un conjunto integrado y coordinado. Sumado al hecho de que dicha política se ha preocupado poco por monitorear su desempeño y evaluar el cumplimiento de sus metas y objetivos. Por ello, el presente artículo presenta la propuesta del Observatorio de la Deuda Social Argentina –UCA–, que procura dar respuesta, entre otros objetivos, a dos preguntas centrales para la actual etapa del país:

- ◆ ¿Cuál ha sido la capacidad macro económica y social para lograr mejoras sustantivas en las condiciones de desarrollo humano y social, especialmente de los sectores más débiles de la sociedad?
- ◆ ¿En qué medida las mejoras observadas en distintos campos del desarrollo humano y social se han traducido en una reducción efectiva de las brechas sociales de desigualdad?

## EL PROBLEMA

A pesar de la importante recuperación económica que atraviesa nuestro país, cabe reconocer que la Argentina está todavía muy lejos de garantizar mecanismos de inclusión fundados en un sistema universal de bienestar y seguridad social para todos. Este déficit debe ser enmarcado en una historia signada por más de tres décadas de fracasos económicos, decadencia institucional y ausencia de un proyecto estratégico de país debidamente consensuado. A este proceso corresponde imputar la profunda degradación que todavía evidencian las capacidades de desarrollo del país, entre cuyas consecuencias más evidentes sobresalen los graves problemas de empleo, el deterioro estructural que afecta al Estado y las profundas desigualdades regionales y sociales que fragmentan al país y al sistema social. En su conjunto, esta situación describe la pesada deuda social que ha acumulado la sociedad argentina a lo largo de estos años, cuya existencia se hace sentir a través de múltiples violaciones a la dignidad humana y dualidades económicas y sociales difíciles de justificar.

En este contexto de país, adquiere un especial interés reflexionar sobre cuáles son los desafíos que enfrenta el Estado argentino con el objetivo de revertir la situación y hacer posible un horizonte de desarrollo más elevado. El problema así formulado nos exige examinar los resultados de las políticas económicas y sociales vigentes no como un ejercicio de supervisión sobre el manejo de los recursos públicos, sino como una tarea "política" imprescindible en función de evaluar el accionar del Estado en cuanto a su capacidad para hacer posible un cambio de rumbo hacia una sociedad más moderna, equitativa e integrada.



## LOS DESAFÍOS DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas constituyen aquello que el gobierno decide hacer o no hacer, y son variados y complejos los factores que intervienen en este proceso. No obstante, en medio de esta caótica y pujante realidad, el Estado juega el rol principal de agente que brinda racionalidad a esta lucha de intereses, fijando los criterios que deben seguir sus políticas, así como también desarrollando mecanismos que le permitan la correcta evaluación de sus acciones de gobierno.<sup>3</sup> Similar situación se da a la hora de definir, específicamente, una política económica o social. Es imprescindible saber hacia dónde se quiere ir, cuál es el horizonte a alcanzar y tener el mayor grado de conocimiento posible de la realidad del país, de las necesidades y urgencias de los ciudadanos, para poder optar por la decisión que maximice los beneficios del conjunto de la sociedad, en términos de garantizar un pleno y más igualitario desarrollo humano y social.

Pero poner en práctica un accionar público de esta naturaleza en nuestro país implica transitar desde los modelos frustrados del *Estado corporativo* o del *Estado neoliberal*, a un nuevo modelo de *Estado social* capaz de enfrentar los problemas del desarrollo con criterios de integralidad, flexibilidad y equidad social. Al Estado, definido en estos términos, le corresponde asumir de manera integral 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 de *universalismo* (la ciudadanía social) y de la *personalización* (consideración de las características individuales). Pero ello, en un marco de intervenciones destinadas a promover la coordinación y la responsabilidad compartida del conjunto de los actores (Gautié, 2004).

Asumir este parámetro en el caso argentino muestra que, en materia de políticas económicas y sociales, los instrumentos fundamentales están por hacerse y los existentes (medidas económicas y laborales y progra-

---

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
CONSTITUYEN AQUELLO QUE  
EL GOBIERNO DECIDE HACER  
O NO HACER, Y SON  
VARIADOS Y COMPLEJOS LOS  
FACTORES QUE INTERVIENEN  
EN ESTE PROCESO.**



mas de educación, salud, seguridad social, ingresos, etc.) no han conformado un conjunto integrado y coordinado, ni en términos de los poderes públicos nacionales, ni —mucho menos— en los niveles federales. 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. A lo que cabe agregar la persistente esterilidad frente a los nuevos retos en materia de garantizar derechos ciudadanos a grupos y sectores minoritarios. Asimismo, la política social no ha sido capaz de incorporar a su diseño criterios y objetivos explícitos de integralidad y de equidad, sumado al hecho de que dicha política se ha preocupado poco por monitorear su desempeño y evaluar el cumplimiento de sus metas y objetivos. Por último, el cuadro se completa con la imposibilidad de escapar al improductivo debate entre políticas focalizadas y políticas universales, sin considerar como una opción válida, el constituir un enfoque abarcador sobre los modos posibles y necesarios de intervención del Estado. Todo lo cual pone en evidencia la ausencia de una estrategia integral de desarrollo humano y social, así como de capacidades políticas para promoverla. De ahí que, más allá de los esfuerzos realizados por diferentes administraciones, han sido escasos los logros vinculados a hacer de la inclusión social una política de Estado.

**EL OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA CONSTITUYE UN ESFUERZO DE INVESTIGACIÓN INTERDISCIPLINARIA DEL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN INSTITUCIONAL DE LA UCA QUE PROCURA DAR RESPUESTA, ENTRE OTROS OBJETIVOS, A LOS INTERROGANTES QUE SURGEN EN LA ACTUAL ETAPA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO QUE TRANSITA EL PAÍS.**

**LA EXPERIENCIA DEL OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL**

En el marco de estas consideraciones, el Observatorio de la Deuda Social Argentina constituye un esfuerzo de investigación interdisciplinaria del Departamento de Investigación Institucional de la UCA que procura dar respuesta, entre otros objetivos, a dos preguntas centrales para la actual etapa de crecimiento económico que transita el país:

- ◆ ¿Cuál ha sido la capacidad macro económica y social para lograr mejoras sustantivas en las condiciones de desarrollo humano y social, especialmente de los sectores más débiles de la sociedad?
- ◆ ¿En qué medida las mejoras observadas en distintos campos del desarrollo humano y social se han traducido en una reducción efectiva de las brechas sociales de desigualdad?

Mientras que el primer interrogante remite a los cambios ocurridos en los niveles de déficit de desarrollo social, desde una mirada normativa y multidimensional, mucho más

amplia que la derivada de la perspectiva económica de la pobreza; el segundo interrogante remite a los cambios ocurridos en las brechas de desigualdad y polarización entre grupos y estratos socioeconómicos.

La Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA) se ha desarrollado con el fin de dar respuesta a estos interrogantes. Hasta el momento, la EDSA se ha aplicado en tres oportunidades (junio 2004, junio 2005 y mayo 2006), recogiendo en cada una de ellas, información comparable para el conjunto de indicadores seleccionados.<sup>4</sup>

En procura de elaborar una representación comprensiva del problema, se ha definido a la “deuda social” como una acumulación de privaciones y carencias en distintas dimensiones que hacen a las necesidades del *ser persona* y del *ser social*. Dicho en otros términos, como una violación al derecho a desarrollar una vida plena, activa y digna en un contexto de libertad, igualdad de oportuni-

dades 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.

Puesto que no es posible medir “conceptualmente” privaciones, carencias y realizaciones en el espacio de las necesidades (capacidades) humanas sin una definición normativa sobre los parámetros y los umbrales por debajo de los cuales corresponde juzgar determinados funcionamientos como déficit o logros para el desenvolvimiento de una vida humana digna. En el caso de los indicadores estudiados, estos parámetros los brindan los marcos jurídicos y normativos acordados por los organismos internacionales, la mayoría de los cuales se encuentran incorporados por el Estado argentino a través de la Constitución Nacional y sus normas reglamentarias. De esta manera, una privación absoluta en alguno de estos indicadores (es decir, por debajo del umbral de realización esperado) indicaría una situación de injusta privación.

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

Los resultados del Informe Barómetro de la Deuda Social / 2 (Salvia, A. y Tami, F., 2005) muestran, al respecto, un cuadro de situación signado por importantes mejoras en buena parte de los indicadores evaluados, aunque con marcadas inercias respecto del cierre de las brechas sociales, que más bien tendieron a mantenerse o acrecentarse.<sup>5</sup>

◆ Las mejoras se advierten en aquellos aspectos más sensibles al ciclo económico,

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

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

**PUESTO QUE NO ES POSIBLE  
MEDIR “CONCEPTUALMENTE”  
PRIVACIONES, CARENCIAS Y  
REALIZACIONES EN EL  
ESPACIO DE LAS  
NECESIDADES (CAPACIDADES)  
HUMANAS SIN UNA  
DEFINICIÓN NORMATIVA  
SOBRE LOS PARÁMETROS Y  
LOS UMBRALES POR DEBAJO  
DE LOS CUALES  
CORRESPONDE JUZGAR  
DETERMINADOS  
FUNCIONAMIENTOS COMO  
DÉFICIT O LOGROS PARA EL  
DESENVOLVIMIENTO DE UNA  
VIDA HUMANA DIGNA.**





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

A la luz de estos resultados, es evidente que el crecimiento económico constituye una condición necesaria pero no suficiente para resolver las demandas de ciudadanía y equidad social, y, mucho menos, para garantizar el derecho al pleno florecimiento humano. Aceptar esta idea implica introducir una nueva perspectiva sobre las funciones sociales del Estado, el cual debería superar la mirada clásica de la inclusión como un problema sólo centrado en el acceso a la seguridad social, así como también superar el paradigma neoliberal que hacen hincapié en el mercado como asignador de recursos y en los programas focalizados de lucha contra la pobreza como principales componentes de la política social. Sabiendo que, además, es necesario que el Estado intervenga sobre sí mismo, no sólo para introducir este nuevo paradigma del desarrollo, sino también para ser capaz de definir, diagnosticar, planificar y evaluar sus propias acciones. ✕



<sup>1</sup> Asistente de Investigación. Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina. Departamento de Investigación Institucional - UCA.

<sup>2</sup> Investigador Conicet. Director del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina. Departamento de Investigación Institucional - UCA.

<sup>3</sup> Quien posea una visión abarcadora de la realidad, comprenderá que el mundo en el que vivimos, utilizando la terminología de Friedman (2005), ya no es redondo, sino que es *plano*. Ya no hay fronteras, no hay límites definidos, las relaciones se dan en cualquier tiempo y espacio. Esto implica que nos enfrentamos a una realidad mucho más compleja que la de décadas anteriores, que se caracteriza por una constante puja de intereses de actores que despliegan todos sus esfuerzos para alcanzarlos, y los cuales, sin ser siempre totalmente identificables o estar correctamente definidos, ejercen presión e interactúan constantemente en la arena social y política. Todo ello, condiciona e influye, sin lugar a dudas, en las decisiones de política pública que deba llevar a cabo un gobierno.

<sup>4</sup> Las mediciones se han hecho a un panel de 1500 hogares (adultos informantes de 18 años y más), a partir de una muestra probabilística estratificada –representativa de la población de grandes áreas metropolitanas–, la cual permite evaluar cada indicador y su evolución en diferentes áreas urbanas y conglomerados residenciales de hogares socioeconómicos vulnerables, incluyendo a un grupo de comparación o contraste formado por conglomerados residenciales de clase media alta. En cuanto al universo geográfico del estudio, la muestra es representativa de grandes regiones metropolitanas, quedando representadas en la muestra dos tipos fundamentales de centros urbanos: 1) el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), y las Áreas Metropolitanas del Interior del país con más de 200 mil habitantes (Ciudades del Interior).

<sup>5</sup> El estudio completo puede ser consultado en [www.uca.edu.ar/observatorio.htm](http://www.uca.edu.ar/observatorio.htm)

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FRIEDMAN T. L. (2005). *The World is Flat*. Ed. Farrar, Strauss & Giroux, USA.

GAUTIÉ, J. (2004). “Repensar la articulación entre mercado de trabajo y protección social en el posfordismo” en *Documentos para el seminario Mercados de trabajo, políticas de empleo y protección social*, Buenos Aires, 26-30 de junio, PIETTE.

SALVIA A. y F. Tami (2005). –Coordinadores / autores–: *Barómetro de la Deuda Social Argentina: Las Desigualdades Persistentes No. 2*, Observatorio de la Deuda Social Argentina, Departamento de Investigación Institucional, EDUCA-Fundación ARCOR.