Observatorio Social

número 15 - septiembre 2006

Salta 38 4º piso
(1074AAB) Ciudad de Buenos Aires
observatorio@observatoriosocial.com.ar

Las notas firmadas expresan la opinión de sus autores y no necesariamente la del equipo editor.

Visite nuestro sitio en internet:
www.observatoriosocial.com.ar

DIRECTOR: Eduardo Amadeo
EDITOR: Sara Caputo
ASISTENTE DEL EDITOR: Ezequiel Gonzalez Ocanto
DISEÑO: Trineo Comunicación

Políticas Sociales y Metodologías

En la presente publicación, "Observatorio Social" se propuso abordar el campo de las políticas sociales a partir de una mirada sobre su aspecto metodológico. Diseñar políticas convenientes a un determinado contexto, supone un conocimiento profundo de esa realidad. Pero dada su complejidad, es necesario destacar el rol de la metodología social que permite ordenar sistemáticamente, la diversidad de datos que las circunstancias nos presentan, a fin de acercarnos de modo ordenado al planteo de políticas factibles.

Sumario

4 En este sentido, examinando la realidad de que las políticas sociales están basadas en mayor parte sobre el análisis efectuado a partir del uso de metodologías cuantitativas, el **Dr. Guillermo Gándara Fierro**, realiza un recorrido a lo largo de algunas de las técnicas de dicho ámbito; aplicándolas a las etapas de definición, diseño, implementación y evaluación de políticas sociales.

9

Por su parte, **Guido A. Wolman** subraya el rol del análisis estadístico como herramienta para lograr sistematizar los conocimientos extraídos de la experiencia en materia de políticas públicas. Pero reconoce que la naturaleza del objeto de estudio poco se ajusta a algunas metodologías como los modelos lineales. En consecuencia, plantea una alternativa más adecuada, posible de aplicarse a los datos que las políticas públicas exhiben, los modelos lineales generalizados. Finalmente, alerta en referencia a los resultados de minimizar el papel de la teoría social generada a partir de la metodología, la cual le otorga sentido y le permite realizar aportes a esta última.

14

Néstor Cohen reflexiona en relación a la discordancia entre la investigación y las políticas propiamente dichas, es decir entre la reflexión y la acción. Señala que en el área de las políticas sociales, la articulación entre ambos campos tiende a concentrarse en la evaluación de resultados. El autor pondera la necesidad de encontrar programas de evaluación que permitan reflexionar a largo plazo, comparando resultados a lo largo del tiempo y así integrarlos al proceso de diseño e implementación de políticas. Insiste también sobre la importancia de la metodología como "un conjunto de recursos necesarios para la generación de teoría sobre los procesos sociales", los cuales demandan políticas que respondan a posibles inconvenientes que puedan surgir.

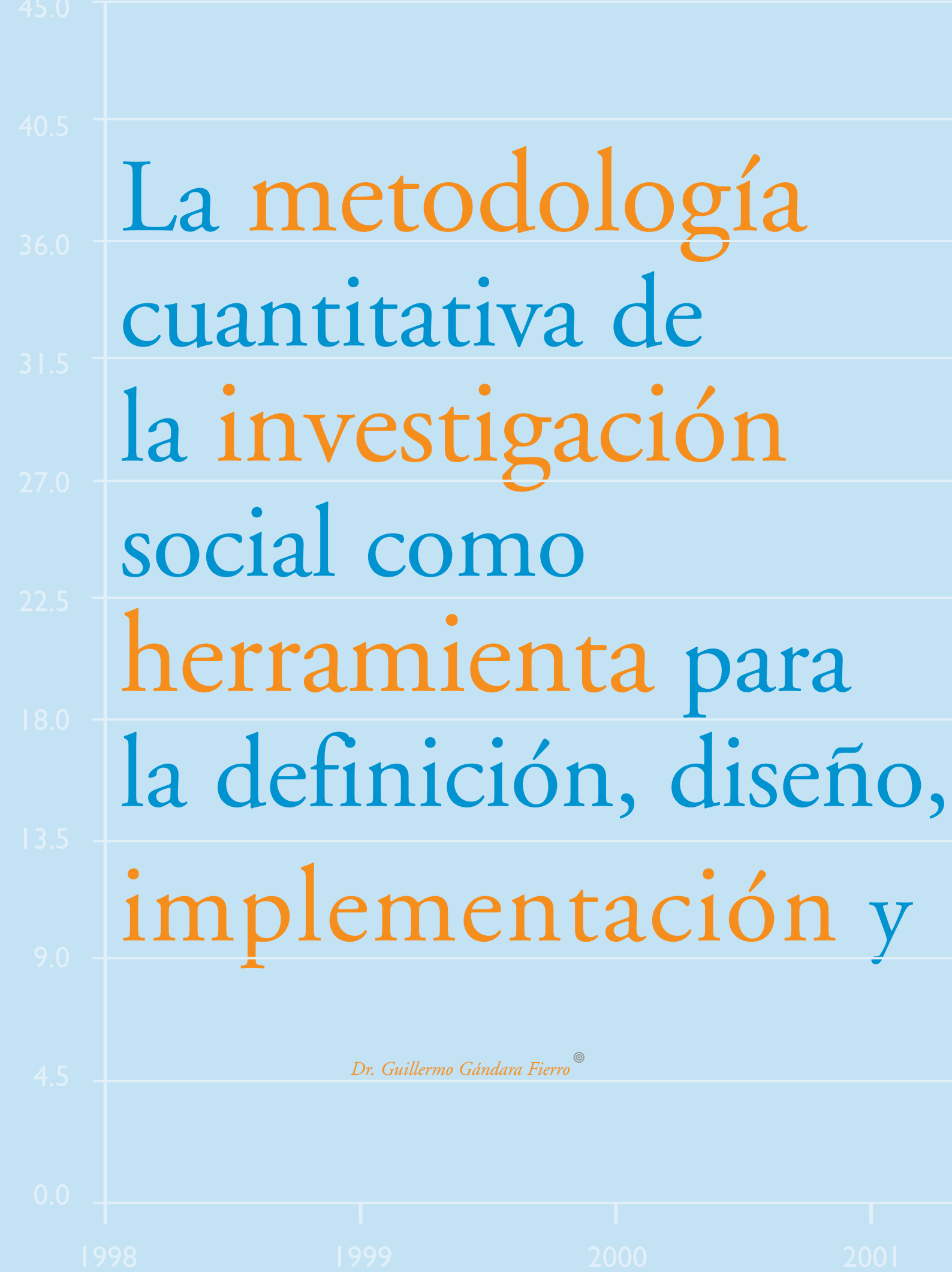
18

En su articulo **Miguel Oliva**, debate acerca del uso de la metodología social en la evaluación de políticas sociales. La preocupación del autor está centrada en un posible "exceso de optimismo" de estas herramientas, que pueden dejar muchos elementos fuera de análisis, entre ellos, los efectos que las mismas metodologías producen generando determinada información, incapaz de controlarla sin investigarla de manera adecuada.

26

Finalmente, **Agustín Salvia** encuadra la aplicación de una determinada metodología al caso argentino. Describe a la Argentina como un país que aún se encuentra lejos de garantizar mecanismos de inclusión que respondan a un sistema de bienestar y seguridad social para todos. Particularmente en referencia a políticas sociales y económicas, sugiere que aun no están articuladas las correspondientes políticas en ninguno de los niveles de gobierno. Es por dicha razón que desde el Observatorio de la Deuda Social Argentina en el marco del Departamento de Investigación Institucional de la UCA, se han planteado varios interrogantes en cuanto a esta materia, y se ha desarrollado una metodología específica para hallarles respuesta, la Encuesta de la Deuda Social Argentina.

De esta manera, queda planteado no solo un breve recorrido a través de parte de la pluralidad de alternativas que ofrece el campo de la metodología de la investigación social, sino también quedan descriptas algunas de sus limitaciones, a manera de apertura del debate hacia la búsqueda de posibles líneas de trabajo.



La metodología cuantitativa de la investigación social como herramienta para la definición, diseño, implementación y

Dr. Guillermo Gándara Fierro

En gran medida las políticas sociales se basan en el análisis cuantitativo de la medición de la realidad social. El artículo describe algunos métodos cuantitativos y visualiza su aplicación en la definición, diseño, implementación y evaluación de políticas sociales. Se parte de métodos sencillos para el diagnóstico de los factores sociales como la construcción de tablas, gráficos, índices y tasas; pasando por la aplicación de diversos métodos estadísticos como medidas de tendencia y dispersión, distribuciones de probabilidad, contrastes de hipótesis y análisis de correlación y regresión; hasta métodos más complejos para la implementación y evaluación de la política social como la valoración contingente, el análisis de factores, la proyección de series de tiempo, la construcción de escenarios, los sistemas de información geográfica y los modelos de simulación.

evaluación de las políticas sociales

2002 2003 2004 200

Ya sea en su etapa de implementación o en sus etapas previas de definición y diseño, la política social puede apoyarse en el método de valoración contingente, aplicado principalmente en el ámbito de los bienes públicos y en particular la valoración de bienes ambientales.

INTRODUCCIÓN

Una diversidad de factores sociales, entre ellos, la educación, la salud, la corrupción, la delincuencia, las diferencias de género, el medio ambiente, por mencionar algunos, ocupan en mayor o menor grado la atención del sector público desde la política social. En el estudio de estos factores los científicos sociales han empleado mediciones o series de números en el análisis de datos. En gran medida las políticas sociales diseñadas en relación a estos factores sociales descansan en decisiones hechas en base al análisis cuantitativo de dichas mediciones.

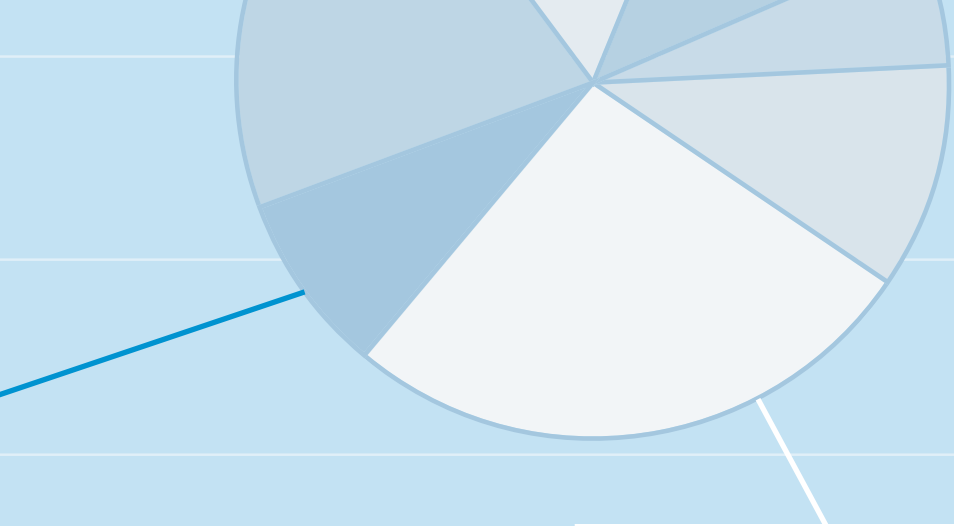
Existe por tanto un estrecho vínculo entre la metodología de la investigación cuantitativa y las políticas sociales. El objetivo de este artículo es el de visualizar la aplicación de algunos métodos cuantitativos que pueden ser empleados en las diversas etapas de las políticas sociales: definición, diseño, implementación y evaluación, y describir algunos de ellos.

A continuación se plantean estas metodologías agrupándolas de acuerdo a la experiencia que el autor ha realizado en la aplicación de las mismas. Sin embargo, es importante mencionar que tanto el elenco de los métodos cuantitativos aquí abordados como su categorización dentro de las diferentes etapas de las políticas sociales, no es exhaustiva ni está cerrada. De hecho como se señala más adelante, la riqueza del análisis cuantitativo permite que estos métodos pueden ser empleados en todo el proceso de las políticas sociales, inclusive simultáneamente en varias etapas.

El Dr. Guillermo Gándara Fierro es profesor-investigador de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP), es Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Barcelona, España.

Desde agosto de 2002 trabaja como investigador del Centro de Estudios Estratégicos de la EGAP donde ha participado en proyectos en el área de políticas públicas para el desarrollo regional y desarrollo metropolitano Forma parte del equipo de investigadores de la Cátedra de Medio Ambiente Servicios de la Naturaleza: Valoración Económica y Ecológica como factor clave para el Desarrollo Sostenible. Se desempeñó como investigador en España en el Institut Universitari d'Estudis Europeus de la Universidad Autónoma de Barcelona, en proyectos de economía ambiental relacionados con la valoración económica de externalidades ambientales y la economía de la gestión de residuos, además de otros proyectos de economía regional.

Actualmente dirige un grupo de estudiantes de la Modalidad de Liderazgo para el Desarrollo Social para la realización de proyectos ecoturísticos en regiones rurales del norte de México.



Normalmente la interpretación de las variables que constituyen la realidad social sobre la que se pretende definir alguna política requiere del cálculo de estadísticos descriptivos para conocer, por ejemplo, las medidas de tendencia central o de dispersión

Definición y diseño de la política social

En las etapas iniciales de definición y diseño de la política social es imprescindible partir de un diagnóstico sobre el área o factor social al que se refiere dicha política. Como señala Benson (2002) parte de esta realidad social puede medirse, contarse o clasificarse. Es precisamente desde el primer acercamiento al entendimiento de la realidad social en donde se presenta la opción de aplicar algunos métodos cuantitativos básicos. En este sentido cobra relevancia la interpretación de la información cuantitativa tanto en la construcción como en la correcta lectura de tablas, gráficos, índices y tasas. Por ejemplo: desigualdad, alfabetización, esperanza de vida, fertilidad, corrupción y transparencia[1], por mencionar algunos.

Normalmente la interpretación de las variables que constituyen la realidad social sobre la que se pretende definir alguna política requiere del cálculo de estadísticos descriptivos para conocer, por ejemplo, las medidas de tendencia central o de dispersión (véase Levin y Levin, 1999) o incluso de la aplicación de la teoría de la probabilidad y distribuciones de probabilidad en el caso de definir variables aleatorias o continuas (Anderson *et al*, 2004).

Cuando el proceso de las primeras etapas de definición y diseño de la política social implica la toma de decisiones sobre una determinada opción de política, éstas pueden apoyadas en un método de análisis de decisiones por probabilidades (véase por ejemplo Teorema de Bayes en Anderson *et al*, 2004) o bien en métodos estadísticos como el contraste de hipótesis (Levin y Levin, 1999).

La definición, estimación y aplicación de modelos causales entre variables puede también ser aplicado en el diseño de la política social. En este caso, tanto el análisis de correlación como el análisis de regresión (Greene, 1991) tienen un rol fundamental. El primero permite calcular el grado de asociación entre dos variables y determinar el sentido de esta relación, mientras que el segundo permite estimar el grado de influencia de una variable sobre otra. Para la política social estos métodos resultan sumamente útiles al hacer posible una toma de decisiones anticipada a la implementación de una determinada política. Por ejemplo, se podría determinar que variables están influyendo y en que proporción en un determinado problema social y actuar en consecuencia[2].

Implementación y evaluación de la política social

Ya sea en su etapa de implementación o en sus etapas previas de definición y diseño, la política social puede apoyarse en el método de valoración contingente, aplicado principalmente en el ámbito de los bienes públicos y en particular la valoración de bienes ambientales (Véase Azqueta, 1994). En este método se replican las condiciones de oferta y demanda a través de un cuestionario-encuesta para obtener de una muestra de la población su disponibilidad a pagar o a ser compensado por un determinado cambio de estado en las condiciones del bien público en cuestión. Esta metodología aporta resultados valiosos en la valoración social de una determinada política.

A través del análisis multivariado de datos es posible evaluar el desempeño de una determinada política social o de un conjunto de éstas. A esta categoría pertenece la técnica de componentes principales. En este método se describe la variación de un conjunto de datos multivariados en términos de un conjunto de variables no correlacionadas, cada una de las cuales es una combinación lineal de las variables originales (véase Everit *et al*, 1991). Por ejemplo Ibarra et al (2001) evalúan a través de esta técnica el desempeño en el sector público construyendo un índice global de desempeño para de los gobiernos estatales mexicanos.

Diferentes métodos de pronósticos pueden ser útiles tanto en las etapas de implementación y evaluación como en el diseño de políticas sociales. Dependiendo del tipo de información que conforme a las variables implicadas en una determinada política pueden aplicarse técnicas como promedios móviles y suavización exponencial (Anderson *et al*, 2004) o modelos de series de tiempo más sofisticados como Box-Jenkins (Makridakis *et al*, 1983). El análisis de regresión planteado anteriormente en las etapas de definición

> Una herramienta cuantitativa sumamente útil en la evaluación de políticas sociales son los Sistemas de Información Geográfica

y diseño de la política social, puede también ser útil en la construcción de modelos econométricos cuya aplicación sea la proyección o bien la evaluación de la política en cuestión.

Dentro de los métodos cuantitativos con un mayor grado de sofisticación se incluye la construcción de escenarios a través de una matriz insumo-producto regional. Este método puede ser aplicado desde la etapa de definición de la política social hasta su evaluación. La matriz insumo-producto integra en un esquema contable el conjunto de relaciones que conforman la estructura económica de una unidad geográfica específica, permitiendo hacer frente a las tareas de planeación y evaluación (Fuentes y Martinez-Pelligrini, 2005). Aunque se trata de una herramienta originalmente de carácter económico, permite realizar evaluaciones anticipadas en temas sociales relacionados por ejemplo con el empleo, la intensidad en el uso del medio ambiente, entre otros.

Otra herramienta cuantitativa sumamente útil en la evaluación de políticas sociales son los Sistemas de Información Geográfica (GIS por sus siglas en ingles). Estos sistemas permiten ubicar en un contexto geográfico regional o local diversos indicadores de carácter social, económico y ambiental. La conjunción de este grupo de indicadores con la geografía permite tener de forma visual un panorama sobre la realidad social en un punto geográfico específico y hacer seguimiento de los impactos de alguna política particular.

La comprensión y abstracción de una determinada realidad social realizada tanto a través de metodologías cuantitativas como de metodologías cualitativas podría permitir replicar de forma simplificada a nivel laboratorio un modelo de dicha realidad. Por tanto es factible apoyar desde la definición hasta la evaluación de la política social con simulaciones a nivel laboratorio. La complejidad de esta herramienta implica el uso de software especializado, I think, Stella[3] o Promodel (García, 2006) son algunos ejemplos que pueden aplicados en esta tarea.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

No cabe duda que la relación entre las políticas sociales y las metodologías de investigación cuantitativas es directa y sumamente rica. En este sentido, son varios los métodos que pueden ser aplicados en la definición, diseño, implementación y evaluación de diversas políticas sociales. Desde análisis cuantitativos sencillos como la construcción de índices y tasas, hasta métodos sofisticados de generación y evaluación de escenarios y/o modelos de simulación. En cualquier caso, es fundamental que la política social se apoye en una o varias de las metodologías cuantitativas disponibles. ✖

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, David Ray, Dennis J. Sweeney, Thomas A. Williams. 2004. *Métodos cuantitativos*. International Thomson Editores, 9a ed.

AZQUETA, Diego. 1994. *Valoración económica de la calidad ambiental*. McGraw Hill.

BENSON, Oliver. 2002. *El laboratorio de ciencia política*. Amorrortu Editores.

EVERITT, Bian y Graham Dunn. 1991. *Applied multivariate data analysis*. Edward Arnol Ed.

FUENTES, Noé Arón y Sarah Martinez-Pelligrini. 2005. "La política empresarial de Baja California" en *Comercio Exterior*, México, vol. 55, no. 5.

GARCÍA DUNNA, Eduardo, Heriberto García Reyes, Leopoldo Eduardo Cárdenas Barrón. 2006. *Simulación y análisis de sistemas con ProModel*. Pearson Educación.

GREENE, William. 1991. *Econometric análisis*. MacMillan Internacional Editions.

IBARRA, Jorge, Alfredo Sandoval y Lida Sotres. 2001. *Desempeño de los gobiernos estatales mexicanos*. EGADE-ITESM.

LEVIN, Jack y William C. Levin. 1999. *Fundamentos de estadística en la investigación social*. Oxford University Press.

MAKRIDAKIS, S., S. Wheelwright y V. McGee. Forecasting. 1983. *Methods and applications*. 2da. Ed. Jonh Whiley & Sons, Inc.

Herramientas estadísticas en el diseño y evaluación de políticas públicas.

El modelo lineal y el modelo lineal generalizado

Por Guido Alfredo Wolman

La política pública debe ser capaz de sistematizar los conocimientos derivados de la experiencia. Para ello, debe contar con herramientas que permitan analizar las múltiples relaciones donde se desarrolla. En este punto, interviene el análisis estadístico. Entre las diferentes técnicas se destacan los modelos lineales, los que permiten identificar los factores asociados a un fenómeno y sus efectos. Sin embargo, la naturaleza de los datos analizados difícilmente se ajusta a las características requeridas por estos modelos. Los modelos lineales generalizados, representan una extensión de estos modelos, que permiten un mejor ajuste de los datos analizados. Entre otras ventajas, permiten modelizar variables asimétricas y variables discretas. Asimismo, es posible analizar estadísticamente relaciones no lineales entre variables dependientes e independientes.

Dado el papel crucial del análisis de la evidencia empírica a la hora de tomar decisiones y diseñar políticas, los modelos lineales, y en especial los generalizados, representan una herramienta clave para el *policy maker*.

Estadística Multivariada

Teniendo como escenario la compleja y dinámica realidad social, la política pública debe ser capaz de sistematizar los conocimientos derivados de la experiencia y de concebir herramientas para el análisis de los fenómenos en los que interviene.

La realidad que requiere ser analizada es compleja: se trata de un entramado de relaciones múltiples. En términos de métodos estadísticos, esta multiplicidad es reflejada en una multi-dimensionalidad de los fenómenos estudiados, y modelizada a partir de modelos estadísticos multivariados o multivariables.

Por ejemplo, se pueden estudiar las condiciones de inserción y permanencia en el mercado laboral (IPML) de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, en relación a diferentes variables. Si se estudia este fenómeno en términos regionales, se puede observar el alto nivel de precariedad que afecta a quienes viven en la región Sur-Suroeste de la ciudad. Analizado en relación al género, se observa la desventaja relativa de las mujeres. Y comparado por nivel de estudio, los universitarios aparecen favorecidos.

Ahora bien, si se piensa en diseñar una política para mitigar las malas condiciones de IPML, apuntando a mejorar las condiciones de los grupos más desfavorecidos, en principio se puede pensar en medidas destinadas a una población objetivo compuesta por las mujeres sin estudios universitarios que habitan en la región Sur-Suroeste.

El estudio para el diagnóstico debe considerar que los tres factores –educación, género y región– actúan conjuntamente.

Sin embargo, este recorte puede resultar demasiado restrictivo, innecesariamente.

El estudio para el diagnóstico debe considerar que los 3 factores –educación, género y región– actúan conjuntamente. Por lo que los datos observados pueden ser el resultado de la relación entre cada uno de estos factores y la IPML; o de la asociación entre sólo algún factor y la distribución de los individuos al interior de las 3 variables.

"Cada vez que se piensa una solución al problema de expresar la contribución de una o más influencias al comportamiento de una variable, alguna forma del modelo lineal general es aplicable."

No hay motivo para aceptar a priori que los datos referidos a la realidad social se condicen con los supuestos asumidos en el modelo lineal.

El Modelo Lineal

El uso de modelos estadísticos debe permitir indagar a este respecto. Fennessey (1968. pp.2) escribe que "Cada vez que se piensa una solución al problema de expresar la contribución de una o más influencias al comportamiento de una variable, alguna forma del modelo lineal general es aplicable".

El modelo lineal constituye una familia de técnicas específicas, como el análisis de regresión lineal y el análisis de varianza factorial. De manera genérica, puede formularse como $y_i = \beta_0 + x_{i1}\beta_1 + x_{i2}\beta_2 + ... + x_{ip}\beta_p + \varepsilon_i$, donde

- y_i es la **i-ésima** observación de una variable aleatoria que operacionaliza el fenómeno estudiado y representa la variable dependiente. En el caso de Buenos Aires arriba comentado, podría ser un índice de IPML de cada individuo considerado en el estudio.

- x_{ip} es el valor conocido de la **p-ésima** variable independiente o explicativa, en la observación i. En el caso mencionado, las distintas "x" indicarán la región, el sexo y el nivel de estudio de cada individuo.

  Puede tratarse de una variable métrica con un amplio rango de valores posibles, o de variables indicadores que toman valores 1 o 0. Esto último ocurre cuando se trata de variables nominales: cada x indica la pertenencia (1) o no (0) a una categoría de determinada variable. En este caso, tendremos más de una variable X por cada variable explicativa o factor.

- β_p es el coeficiente a estimar por el modelo. Este coeficiente es una medida de la sensibilidad: cuánto se espera que varíe y_i cuando x_p varía en una unidad.

- ε_i es una variable aleatoria que representa el componente de error. Se calcula como la diferencia entre los valores observados y los valores estimados por el modelo.

Así, analizando el ajuste global y las β de cada modelo estimado, resulta posible identificar aquellos factores más asociados al fenómeno. En el caso mencionado, un resultado del análisis estadístico podría ser estimar el modelo $<y_i = y_0 + \hat{\hat{a}}_1 \text{FEM} + \hat{\hat{a}}_2 \text{ Norte-Noreste} + \hat{\hat{a}}_3 \text{ Sur-Suroeste}>$ Concluir que este es el mejor modelo estimado indica lo siguiente:

- La IPML es independiente del nivel de estudio. Está asociada al género y la región.

- FEM toma valor 1 si es femenino y 0 si es masculino. Por lo tanto, si $\hat{\hat{a}}_1$ es negativo, la IPML es peor en las mujeres.

- Norte-Noreste y Sur-Suroeste toman valor 1 si el individuo habita en la respectiva región y 0 en caso contrario. Si el individuo habita en el Centro, ambas variables serán 0. Por lo tanto, si $\hat{\hat{a}}_2$ es positiva, la IPML será mejor para los habitantes del Norte-Noreste que para los del Centro. Asimismo, comparando $\hat{\hat{a}}_2$ y $\hat{\hat{a}}_3$ se puede comprobar cuál de las 2 regiones presenta mayor riesgo de una mala IPML.

Con el desarrollo de los paquetes informáticos de estadística, la aplicación de estos modelos puede realizarse de manera relativamente sencilla.

El problema al trabajar con modelos como análisis de varianza factorial, o análisis de regresión lineal, radica en los supuestos involucrados respecto a los datos analizados.

Para que las estimaciones cuenten con las propiedades estadísticas apropiadas, y para que sea posible realizar las inferencias y los test estadísticos adecuados, es necesario que se cumplan ciertos supuestos. Estos pueden resumirse diciendo que se asume que la variable ε sigue una distribución Normal y su varianza es constante para todas las observaciones.

Si bien estudios realizados dan cuenta de la *robustez* de los diferentes métodos frente al incumplimiento de algún supuesto[4], lo cierto es que estos supuestos suelen resultar ajenos a la naturaleza de los datos de los fenómenos sociales analizados.

No hay motivo para aceptar a priori que los datos referidos a la realidad social se condicen con los supuestos asumidos en el modelo lineal.

La utilización de modelos estadísticos implica formular patrones de comportamiento capaces de describir sucintamente las variaciones de los datos.

El Modelo Lineal Generalizado

No hay motivo para aceptar a priori que los datos referidos a la realidad social se condicen con los supuestos asumidos en el modelo lineal. Nelder & Wedderburn (1972), presentan formalmente la familia de *modelos lineales generalizdos*, glm.

Los glm consideran la variable dependiente, Y, como un componente aleatorio que sigue alguna distribución de la familia exponencial. El valor que se incluirá en el modelo no es Y, sino su esperanza matemática, denominada m. De esta manera, el componente de error queda comprendido aquí y no es necesaria su formulación explícita.

Del lado de las variables explicativas, se denomina h al predictor lineal, que resulta de la combinación lineal entre las variables explicativas $\mathbf{X}$ y los coeficientes β: $\eta = \beta\mathbf{X}$.

Los glm introducen una función de enlace o link, denominada $\mathbf{g}$. Así, en lugar del modelo $\mathbf{Y} = \beta\mathbf{X} + \varepsilon$, los glm se formulan como $\mathbf{g}(\mu) = \eta$.

Los glm son una extensión del modelo lineal. Entre otras ventajas, permiten modelizar variables asimétricas y variables discretas. Asimismo, es posible analizar estadísticamente relaciones no lineales entre variables dependientes e independientes.

Por otro lado, no es necesario el supuesto de varianza constante. Los glm asumen que la varianza de Y es función de su valor esperado, exigiendo sólo que sea conocido el modo en que la varianza depende de aquel. A partir del concepto de sobre-dispersión (SD) –el que hace referencia a que la varianza de Y excede a la varianza nominal de la variable[2]– es posible incluir en los modelos y test de hipótesis una medida más acertada de la dispersión de las estimaciones.

En un caso como el mencionado de la IPML en Buenos Aires, lo más probable es que la cantidad de individuos en cada grupo que se compara, sea diferente. Asimismo, nada permite suponer que los desvíos respecto del promedio, al interior de cada grupo, serán iguales. Bajo estas condiciones, los resultados de las pruebas estadísticas realizadas en el marco de un Análisis de varianza factorial, no serían exactos. En cambio, los glm permiten realizar un Análisis de devianza, el cual permite estudiar los ajustes producidos por series de modelos anidados, con tamaños de muestra y varianzas diferentes.

Conclusión

El modelo lineal es una herramienta de gran utilidad. La utilización de modelos estadísticos implica formular patrones de comportamiento capaces de describir sucintamente las variaciones de los datos. Un modelo bien estimado brindará la información necesaria para realizar las evaluaciones empíricas.

A través de las extensiones introducidas en los glm, resulta posible ajustar los modelos con medidas de dispersión y confianza correctamente mensurables.

Existe un amplio consenso del papel crucial que juega el análisis de la evidencia empírica a la hora de tomar decisiones y diseñar y adoptar políticas.

En la actual sociedad de información en la que el uso de bases de datos y de paquetes estadísticos han transformado profundamente la forma de entender y evaluar las políticas, los modelos estadísticos multivariados, y en especial modelos como los glm, permiten una producción y aplicación de conocimientos científicos que representan un factor estratégico para el policy maker. ✖

Un modelo bien estimado brindará la información necesaria para realizar las evaluaciones empíricas.

[1] Por ejemplo, se acepta que si los tamaños de muestra son grandes, los test estadísticos son válidos aunque no se cumpla el supuesto de distribución Normal (Gujarati 1996; Hair et al 1995; Stevens 1996; Winer et al 1991); y en el análisis de varianza, cuando el tamaño de las muestras es el mismo, que la varianza no sea constante tiene un bajo impacto (Hair et al 1995; Stevens 1996; Winer et al 1991).

[2] La SD puede originarse de muchas maneras. Uno de los mecanismos más comunes, es el agrupamiento (*clustering*) en la población: hogares y barrios son instancias comunes de agrupamientos naturales.

Bibliografía

Agresti (1990), Categorical Data Analysis. New York: John Wiley & Sons.

Eisenheart (1947), "The assumptions underlying the analysis of variance". Biometrics, Vol.3, N°1, 1-21.

Fennessy (1968), "The General Linear Model: a new perspective on some familiar topics". The American Journal of Sociology, Vol. 47, N°1, 1-27.

Goldberger (1964), Econometric Theory. New York: Wiley and Sons.

Gujarati 1996 (1992), Econometría. México: McGraw-Hill.

Hair, Anderson, Tatham & Black 1995 (1984), Multivariate Data Analysis. New Jersey: Prentice Hall.

McCullagh & Nelder. 1989 (1983), Generalized Linear Models. Londres: Chapman and Hall.

Nelder & Wedderburn (1972), "Generalized Linear Models". Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General). Vol. 135, N°3, 370-384.

Stevens 1996 (1995), Applied Multivariate Statistics for the Social Sciences. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Publichers.

Winer, Brown, Michels 1991 (1962), Statistical Principles in experimenalt design. New York: McGraw-Hill.

Guido Alfredo Wolman

Se recibió de actuario en el año 2000, en la Universidad de Buenos Aires.

Actualmente, está trabajando en su tesis de la Maestría en Metodología de la Investigación Social, Università di Bologna, Representación Buenos Aires, y Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Ocupa un cargo de Especialista en la firma Accenture.

Durante los últimos 3 años se desempeñó en el área de Estadística y Metodología del Centro de Investigaciones de la Università di Bologna y de la Fundación Observatorio PyME.

Colabora en trabajos y publicaciones de asociación civil intercambios (estudios sobre normas y riesgos vinculados al HIV).

Participa en diferentes proyectos de Ciencias de la Salud: junto al Dr. Yuri Turanza (Centro Odontológico Dogma) en investigaciones empíricas sobre odontología, junto al Dr. Cámpora (Fundación Médica Homeopática Vitales) en investigaciones empíricas en homeopatía. Ha discutido y comentado papers de los Doctores Rutten, Stolper, Lugten and Barthels, de la Dutch Association of Homeopathic Physicians.

Pensando la metodología de la investigación social desde las políticas sociales

por Néstor Cohen

El trabajo de articulación de la acción con la reflexión en el campo de las políticas sociales en particular, se ha expresado de diferentes maneras desde hace varias décadas, pero tendiendo a concentrarse en torno a los estudios o programas de evaluación de los resultados alcanzados con tales políticas.

Proponerse reflexionar en torno a cuestiones metodológicas desde la perspectiva de las políticas sociales conduce, necesariamente, a vincular a éstas con la producción de conocimiento. Desafío grande y complejo en tanto se intersectan dos estilos o dos actitudes diferentes, uno se plantea, se propone, soluciones ante los problemas, las urgencias, las carencias de la realidad cotidiana y otro se plantea problemas, preguntas como proceso previo para la transformación de la realidad. Pero ocurre, con cierta frecuencia nada despreciable, que las soluciones que se plantea uno no corresponden a los problemas que se plantea el otro. Es, entonces, cuando de los estilos que se intersectan se migra hacia acciones, producciones, que transitan por caminos independientes entre sí. Es cuando la investigación y las políticas no se encuentran o, peor aún, se desconocen, antagonizan. Este desencuentro reproduce y quizás sea heredero del desencuentro entre la acción y la reflexión que se piensa a sí misma, como la contradicción entre la necesaria urgencia de hacer para resolver y la especulación de la ideas para construir. En otras palabras, como la confrontación entre dos usos irreconciliables del tiempo. Salir de este encierro que limita, que empobrece a unos y otros, requiere privilegiar el lugar de la investigación como proveedora de insumos para el diseño de políticas, implica pasar de los estilos diferentes o antagónicos a los estilos complementarios.

El trabajo de articulación de la acción con la reflexión en el campo de las políticas sociales en particular, se ha expresado de diferentes maneras desde hace varias décadas, pero tendiendo a concentrarse en torno a los estudios o programas de evaluación de los resultados alcanzados con tales políticas. Sin embargo, no podemos evitar pensar en la necesidad de debatir acerca de la pertinencia o no de distintas propuestas metodológicas evaluativas. En este sentido, podría preguntarse acerca de cuál es la mejor perspectiva evaluadora, ¿la del investigador como analista de los resultados alcanzados o la del actor social destinatario de la política evaluada, como receptor de las consecuencias de esas acciones? O cuál otra perspectiva se constituye en una alternativa metodológicamente más pertinente. Y de ser una u otra, ¿cuál es la estrategia más apropiada para el abordaje correspondiente? ¿Apelamos a las estrategias cualitativas con una mirada más micro, preocupadas por el sentido del hacer y del decir del actor, por el contenido simbólico de sus discursos, para citar solo algunas de sus preocupaciones, o apelamos a las estrategias cuantitativas más preocupadas, entre otras cosas, por producir datos proyectables, comparables y hacer uso de soft wares que permitan relacionar un grupo complejo de variables? En esta búsqueda de una más adecuada perspectiva evaluadora, podría reflexionarse en torno a la necesidad de generar programas de evaluación en los que se garanti-

ce la continuidad de las investigaciones de modo de poder cumplir con objetivos que comparen resultados a lo largo del tiempo. Respetar el principio de comparabilidad implica mirar hacia el pasado para poder pensar el largo plazo, pero además, respetar el principio de comparabilidad es respetar un principio básico en la producción de conocimiento. De este modo, se rompe con un límite improductivo, que no contiene sino entorpece, que resulta de pensar la investigación evaluativa como subsidiaria de la política evaluada y no como integrada al proceso de diseño e implementación de políticas sociales. Para que esto último ocurra es necesario acumular, relacionar e interpretar resultados a lo largo del tiempo y en función de una visión planificadora e integradora de estas políticas.

Respetar el principio de comparabilidad implica mirar hacia el pasado para poder pensar el largo plazo, pero además, respetar el principio de comparabilidad es respetar un principio básico en la producción de conocimiento.

El debate podría extenderse y transitar por otros senderos, por ejemplo reflexionar acerca de cuándo se debe trabajar con metodologías transversales, sincrónicas y cuándo con metodologías longitudinales o diacrónicas, teniendo en cuenta que las políticas sociales generan fenómenos temporales, que se modifican con el tiempo. Otra cuestión a tratar podría estar referida a la cobertura geográfica de las investigaciones, cualquiera sean sus objetivos, en algunas oportunidades resulta conveniente acotar los universos de estudio y no tratar con espacios extensos que resultan muy dificultosos abordar y generan condiciones desfavorables para el trabajo en campo, se favorece la generación de errores no muestrales, entre otros inconvenientes. Entre diversas cuestiones que merecerían formar parte de un debate metodológico, al interior del diseño y de la gestión de las políticas sociales, se puede plantear como cierre de este punto la necesidad de atender en un nivel de mayor prioridad a las siguientes preguntas: ¿qué datos estamos produciendo?, ¿estamos midiendo lo que queremos medir?, ¿cuán válida es la información que hemos producido? En las respuestas se pondrá en debate la pertinencia de la presencia y/o ausencia de un amplio conjunto de variables, los modos en que han sido construidas, los procedimientos llevados a cabo en las tareas de relevamiento, en otras palabras, se estará mirando pormenorizadamente el proceso de investigación y, quizás, se concluya que antes de involucrarse en grandes sofisticaciones técnicas sea necesario revisar y replantear cuestiones metodológicas y teóricas de base.

Además de lo señalado, es importante destacar que la metodología es portadora de un conjunto de recursos necesarios para la generación de teoría, de conocimiento sobre los procesos sociales, en el caso que nos ocupa procesos que demandan políticas eficaces y eficientes, políticas de soluciones. Si bien la continuidad de las políticas sociales requiere etapas de evaluación, entendidas como balance entre los objetivos sobre los que se diseñó la política y los resultados alcanzados y entendidas, también, como etapas de reflexión acerca de lo realizado, resulta imprescindible contar con un cuerpo teórico actualizado, consistente y coherente que se constituya como fundamento de los contenidos de las políticas y las legitime. Obviar esta instancia conduce a una concepción y actitud empirista ante el conocimiento de los fenómenos sociales. Minimizar el lugar de la teoría social en el diseño de las políticas sociales, puede conducir a implementar políticas de carácter asistencialista, políticas de "parches" que se organizan como respuestas ante la emergencia social, políticas de la inmediatez. Sin embargo, políticas articuladas en propuestas planificadas, políticas que no solo resuelven sino que transforman, que integran a los actores sociales involucrados requieren, necesariamente, un *corpus* conceptual que las interprete y que les permita

abordar la realidad. Plantearse como objetivo el desafío de metodologías que generen las condiciones para el desarrollo teórico como aporte al diseño de las políticas sociales, implica que se piensa la investigación no solo como proceso generador de resultados que tendrán un rol correctivo de las políticas implementadas, como es el caso de los estudios de evaluación, sino que se le asigna a la investigación un rol prospectivo, como productora de conocimiento para nuevas acciones, nuevos programas. Ambos roles son complementarios y se retroalimentan. Abandonar el lugar exclusivo otorgado al rol correctivo de la investigación y pensarla más allá de las emergencias, tiene que ver con los tiempos que corren. No es lo mismo generar políticas sociales en tiempos de crisis, de desarticulación social, de carencias de recursos materiales que generar políticas en tiempos que permiten pensar el futuro a partir de mejores condiciones materiales en el presente. En este sentido, no es lo mismo investigar en tiempos de crisis que fuera de ellos. El cambio de los tiempos conlleva al cambio de roles de la investigación social, hoy es posible reflexionar acerca de cuáles son los nuevos problemas que desde sus respuestas permitan diseñar nuevas políticas. Para ello es necesario preguntarse ¿cuáles son las políticas sociales para los tiempos que se vienen, con los recursos materiales que se disponen y con la deuda social que aún tenemos?

Considero importante destacar, finalmente, que la metodología no es un cuerpo autónomo del conocimiento ni un conjunto de recursos, más o menos técnicos, al que podemos recurrir para que nos preste ayuda en la ejecución de políticas sociales ni de cualquier otro tipo de políticas. La metodología adquiere sentido y se constituye en aporte cuando se expresa en un proceso de investigación y, en tanto tal, integra un entramado complejo y dinámico con la teoría social. La producción de conocimiento es el resultado de la investigación como acto, la metodología y la teoría son condiciones necesarias, garantes de esa producción. Nuestro país está comenzando a atravesar una etapa post crisis, pero seriamente comprometida con las pesadas consecuencias de su pasado. Una parte grande de nuestra población es vulnerable económica y socialmente, espera y requiere del Estado políticas sociales portadoras de respuestas estructurales, para el largo plazo. La investigación social basada en sólidas propuestas metodológicas y teóricas deberá ofrecer insumos eficientes para el diseño e implementación de esas políticas. De no ser así vaciaremos de contenido el producto de nuestras investigaciones, prolongando y profundizando la disociación entre la acción y la reflexión. ✖

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORJA, Jordi y M. Castells (2000). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México: Taurus Alfaguara.

CORTES, Fernando y R. M. Rubalcava (1997). "La perversión empirista" en A. Salvia (comp.), *Hacia una 'estética plural' en la investigación social*. Bs. As: Publicaciones del CBC-UBA.

ERRANDONEA Alfredo (2003). "Algunas reflexiones en defensa de la construcción empírica del conocimiento sociológico", en S. Lago Martínez, G. Gómez Rojas y M. Mauro (comp.), *En torno a las metodologías: abordajes cualitativos y cuantitativos*, Bs. As: Ed. Proa XXI.

GALIANI, Sebastián (2006). *Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento*, Serie Políticas Sociales Nº 116, Santiago de Chile: CEPAL.

IBÁÑEZ, Jesús (1992). *Más allá de la sociología*, Madrid: Siglo XXI.

MAURO, Mirta y otros (2003). "Errores no muestrales en la técnica de encuestas", en S. Lago Martínez, G. Gómez Rojas y M. Mauro (comp.), *En torno a las metodologías: abordajes cualitativos y cuantitativos*, Bs. As: Ed. Proa XXI.

Políticas Sociales

En este articulo[1] se hace referencia al uso de instrumentos de investigación social en la evaluación de las políticas sociales. En general las políticas sociales actúan sobre las desigualdades y exclusiones en el acceso a recursos económicos y culturales, y su evaluación requiere del análisis de información empírica. Estas reflexiones nos llevan a explorar algunos aspectos del análisis empíricos de la estratificación social, de la relación del mercado de trabajo con las políticas sociales, y de las legislaciones. Si bien los instrumentos de investigación social mejoran nuestra percepción y capacidad de análisis de estos fenómenos, parece existir poco conocimiento de los efectos sociales de la creación de este tipo de información. Estos efectos deberían ser objeto de investigación, de modo tal que las ciencias sociales potencien los beneficios que puede generar en las sociedades humanas.

E INVESTIGACIÓN SOCIAL

Lic. Miguel Oliva

POLÍTICAS SOCIALES E INVESTIGACIÓN SOCIAL

En general las políticas sociales actúan sobre las desigualdades y exclusiones en el acceso a recursos económicos y culturales. Su evaluación combina perspectivas teóricas y metodológicas.

Los programas sociales requieren de análisis empíricos de sus resultados. El número de beneficiarios y la evolución de algunas de las características de su calidad de vida, por ejemplo, son mediciones empíricas útiles en el estudio de las políticas sociales. En este tipo de evaluaciones, las ciencias sociales aportan elementos y metodologías de análisis.

Las ciencias sociales avanzan sobre el uso y aplicación de herramientas de investigación empírica, y la transformación de sus lecturas a distintas acciones concretas. Han desarrollado instrumentos, como los censos, registros y sondeos, que aumentan la capacidad de percepción de los fenómenos humanos. Estos instrumentos son similares a otros utilizados por otras ciencias, que aumentan la capacidad de percibir de nuestros sentidos, como las microscopios o telescopios. Sería imposible para cualquier persona, por perceptiva que sea, captar la información que se registra con ellos. Las características propias del objeto de estudio no invalidan esta última afirmación.

La creatividad en estas investigaciones, aporta hipótesis sobre distintos fenómenos, y permite al mismo tiempo imaginar y dar contenido vital a las observaciones.

Al mismo tiempo, el uso de instrumentos de medición puede ser útil para realizar preguntas que no se habían planteado. Por ejemplo, en el diseño de óptimos de distribución de recursos. ¿Como debería ser, óptimamente, las proporciones de participación de ingreso, cuánto ingreso debería obtener el primer decil, cuánto el último, debería ser igual para todos? (Oliva, 1998).

Los programas sociales se utilizan generalizadamente para evaluar estrategias generales de intervención de las políticas sociales, el balance entre opciones universales, selectivas y focalizadas, y otros aspectos.

Aún así, es posible que haya habido un exceso de optimismo en el uso de estos instrumentos. De hecho, muchos fenómenos relevantes de la sociedad siguen ocultos a ellos, como la economía en negro, la facturación del narcotráfico, por dar ejemplos simples. Pero si bien el afinamiento de estos instrumentos, puede mejorar nuestra percepción y la capacidad de obtener conclusiones sobre fenómenos sociales, parece persistir una ignorancia en los efectos sociales de la acción de medir estas cuestiones. Haremos alguna referencia a ejemplos en la medición de la estratificación social y las legislaciones.

CONSECUENCIAS DE LA MEDICIÓN DE LOS FENÓMENOS SOCIALES

Tomemos el ejemplo de la medición de la estratificación social. Por lo general las políticas sociales tienden a equilibrar oportunidades sociales y acceso a recursos y servicios, en sociedades con algún tipo de estratificación en la organización social. Establecer empíricamente la estratificación de una sociedad (por ejemplo, describir y cuantificar la cantidad de individuos que pertenecen a estamentos o clases sociales), es una tarea sobre la que no existe un acuerdo definitivo. En general, los intentos de medición empírica de fenómenos de estratificación como la división de clases sociales (o también los estamentos analizados por Weber) han sido poco eficaces. Las teorías marxistas definen a las clases a partir de procesos históricos de modificación de la propiedad de los medios de producción (c.f. Engels, 1986, p.103; Marx, 1986).

Las ciencias sociales avanzan sobre el uso y aplicación de herramientas de investigación empírica, y la transformación de sus lecturas a distintas acciones concretas. Han desarrollado instrumentos, como los censos, registros y sondeos, que aumentan la capacidad de percepción de los fenómenos humanos.

Definir la pertenencia de clase de un modo operacionalizado en variables e indicadores, en un individuo u hogar, es una tarea que tendrá consecuencias sobre lo observado.

Pero la relevancia moral y teórica del fenómeno de la estratificación social, quizás haya ocultado la falta de precisión de la medición empírica del fenómeno. No es sencillo especificar la pertenencia de un individuo a una clase de un modo empíricamente medible, salvo por un proceso de autoidentificación subjetivamente aceptado por el individuo en cuestión.

En particular, este tipo de definiciones fueron concebidas en el siglo XIX, en un contexto histórico con una división del trabajo más simplificada que la actual.

Al mismo tiempo, tampoco se ha especificado muy claramente si el concepto de clase se refiere a una característica del hogar, como en la medición habitual de la pobreza por ingresos: es decir que si un hogar pertenece a una clase social, todos los individuos en él pertenecen a esta clase.

Definir la pertenencia de clase de un modo operacionalizado en variables e indicadores, en un individuo u hogar, es una tarea que tendrá consecuencias sobre lo observado. Supongamos que un puntaje creado a partir de escalas o indicadores permita asignarle una clase social al individuo o al hogar, que le sea comunicada por escrito. La reacción a la información queda habitualmente excluida de los análisis de las ciencias sociales, porque el mismo individuo u hogar, enfrentado a esa información después de la medición, ya no es el mismo. Así, la información genera reacciones impredecibles y se vuelve obsoleta rápidamente.

Tampoco es claro que exista la necesidad de medir la pertenencia de clase de un modo estrictamente empírico[2]. Aun sin conceptos empíricos claros, y haciendo una clasificación e identificación cualitativa de procesos y acontecimientos históricos, se ha logrado un impacto formidable sobre la organización social mediante la conceptualización histórica de estos fenómenos de clase, en el sentido de que han existido cambios fundamentales en la organización social y política a partir de la identificación de las estructuras de clases. En cambio, sí parece ser un problema el hecho de no poder cuantificar aspectos relevantes de estos temas, como por ejemplo el número de burgueses o proletarios que deberían ser incluídos en una clase social, en los términos utilizados en estos análisis. También parece ser un problema el hecho de que una identificación empírica más precisa de estas estratificaciones permitirían analizar con más información las características de la puja distributiva, fenómeno derivado de la estratificación social.

Dadas estas imprecisiones en la medición de las clases sociales, habitualmente se opta por indicadores de patrimonio económico y cultural, indicadores de nivel socioeconómico, o indicadores de pobreza de distinta índole[3]. Este tipo de mediciones de estratificación se utiliza en la evaluación de las políticas sociales modernas, y muchas veces en la identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales. Estos indicadores abandonan la interpretación más rica de la pertenencia histórica y la autoidentificación, que sí la tenía el proletariado y la burguesía en la visión del marxismo[4]. No existen los pobres como grupo autorreferenciado como tal, que organicen asociaciones o partidos políticos de pobres, y que compartan una pertenencia cultural o misión histórica común.

Políticas sociales y estratificación social:

Así, la investigación social no puede medir estratificaciones sociales sin producir efectos sociales en el proceso. Quizás es por ello que la investigación social ha enfrentado resistencias. Las desigualdades en el acceso a recursos y servicios que produce la estatificación social, suelen requerir de algún sistema de consensos y creencias armonizadoras. Al mismo tiempo, la disrupción en un sistema de relaciones sociales desigual, como en un proceso revolucionario, en general requiere de la sustitución de ese sistema de armonización social por otro, con nuevas creencias y verdades.

En ese sentido, las verdades, como el dinero, constituyen un medio de comunicación que al generalizarse, permiten constituir cadenas de poder (cfr. Luhmann, 1975)[5].

Es evidente que en estas cuestiones de evaluación de políticas sociales, hay involucra-

das aspectos que tienen que ver con las tensiones en el reemplazo de una moral religiosa por una moral secular.

En ese sentido, aparentemente la moral que justifica o armoniza como "normalidad" o "consenso" una estratificación social desigual, puede resultar poco compatible con la estadística social. Algunas instituciones y consensos sociales requieren un cierto grado de ocultamiento de la relatividad cultural de sus afirmaciones y creencias. Parece ocurrir un fenómeno de estos con las clases sociales: la identificación de un individuo con una clase social parece más efectiva para la *praxis*, si es empíricamente borrosa. Una identificación muy rigurosa implicaría la individualización de cada hogar o individuo como de cierta clase social, con lo cuál en el proceso histórico de la lucha de clases, se identificaría al individuo u hogar enemigo contra el cuál hay que luchar[6]. En ese sentido, es más operativo atribuir una misión histórica al proletariado, un concepto abstracto, anónimo y potencialmente inclusivo, que impida una identificación empírica de la pertenencia de clase de un individuo que debe luchar con otros. Esto facilita la movilidad ideológica, y una autoidentificación más subjetiva y menos objetiva de la clase social de pertenencia.

> Las ciencias sociales pueden detectar tendencias en la evolución de procesos que son transgeneracionales y permiten imaginar escenarios a futuro que pueden ser útiles en la previsión de consecuencias de políticas sociales.

Así, es posible que el marxismo identificara a la sociología y otras ciencias sociales como una serie de instrumentos utilizados por individuos sin acuerdo con el cambio social, aludiendo a las consecuencias negativas para el proceso de cambio social de la creación de información social empírica.

Pero estas consecuencias de la información empírica no deben desalentar el uso de estos instrumentos, sino más bien sugerir nuevos caminos de investigación. La reflexión sobre datos empíricos, y la creatividad de la interpretación, puedan aportar mejoras y reflexiones sobre los efectos de las políticas sociales y las pujas distributivas. Las ciencias sociales pueden detectar tendencias en la evolución de procesos que son transgeneracionales y permiten imaginar escenarios a futuro que pueden ser útiles en la previsión de consecuencias de políticas sociales.

Algunos ejemplos del análisis que parecen relevantes son la relación de las políticas sociales con el mercado de trabajo, los aspectos institucionales de la desigualdad social, y las legislaciones.

Ajuste estructural, mercado de trabajo y políticas sociales en Argentina

En Argentina, los desajustes macroeconómicos y los planes de ajuste, generaron dificultades para compensar desde las políticas sociales los problemas en el mercado laboral. Las políticas sociales fueron juzgadas estratégicas para sostener los cambios estructurales y las reformas del estado durante la década de los 90.

En el contexto del ajuste durante los 90, en Argentina existió un rol activo de los organismos internacionales de crédito en la implementación de políticas sociales (Coraggio, 1994). Al mismo tiempo, la focalización fue adoptada siguiendo los lineamientos de los organismos multilaterales como el FMI o el Banco Mundial (Coraggio, 1994; Dos Santos, 1994). Los programas de intervención social financiados por estos organismos tienen incorporados criterios de medición y análisis de sus resultados, a partir de líneas de base, evaluaciones intermedias y finales, criterios de focalización, condicionalidades al cumplimiento de ciertas metas (por ejemplo, los indicadores de Desarrollo Humano del PNUD; Coraggio, 1994), con el fin de asegurar el éxito de los planes sociales que financian[7].

También surge durante los ´90 el Programa SIEMPRO-SISFAM dedicado a diseñar e implementar sistemas de información, evaluación y monitoreo de los programas sociales que se aplicaban en el país.

Muchas de estas políticas se focalizaban con distintos criterios (v.g., necesidades básicas insatisfechas, regiones carenciadas, índice de mortalidad infantil, deserción escolar) que debían auxiliarse en metodologías de investigación social para ser aplicados. Pero surgieron en la aplicación problemas concretos[8]. Resulta difícil focalizar sin generar segregaciones que contribuyen a desintegrar la sociedad (Coraggio, 1994). Por ejemplo, en

los planes sociales focalizados por características de pobreza de las regiones (o planes de empleo asignados por emergencia ocupacional), por ejemplo, es difícil definir criterios objetivos sobre que indicadores utilizar (o cuáles municipios o regiones son declarados en emergencia ocupacional), que a su vez sean aceptados por los representantes de las regiones que no son beneficiadas. Al mismo tiempo, con la focalización realizada a partir de sondeos o mediciones, sucede que los observados, al conocer criterios de focalización, modifican la información que brindan sobre si mismos para ser beneficiados por los programas.

El análisis de la evolución de indicadores a partir de las líneas de base desde un tiempo inicial del programa, y la medición de los efectos sobre los beneficiarios, por un lado tiene graves problemas para aislar efectos externos al programa. Pero al mismo tiempo, la creación de indicadores para políticas suele generar acciones sociales: por ejemplo, autoridades municipales que crean baños con retrete para reducir el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas. Esto es otra manifestación de los efectos que produce el acto de crear información social.

Mercado de trabajo: la investigación social permitiría también orientar procesos de políticas públicas, y la creación de la información generaría al mismo tiempo cambios impredecibles en las políticas sociales.

Existen cambios en el mercado de trabajo y los ingresos, que son captados por indicadores como las tasas de desempleo y los indicadores de la distribución de los ingresos, medidos con metodologías específicas y sostenidas en el tiempo.

Así se detectan tendencias. Por ejemplo, existe una tendencia a una menor relevancia de la división social del trabajo en la organización de las relaciones sociales.

En otros períodos históricos, las políticas sociales tenían estrecha relación con las del mercado de trabajo, que regulaba al mismo tiempo las instituciones de partidos políticos y la inserción social. Hoy, la dinámica de las organizaciones políticas no responde únicamente a la dinámica del mercado de trabajo, ni las políticas sociales pueden canalizarse por las organizaciones que se generaron a partir del mercado de trabajo (como los sindicatos). Sindicatos o empresas sólo pueden regular parcialmente los conflictos y pujas distributivas, que involucran también a incluidos y excluidos del mercado laboral[9]. Por ello, puede preverse que el estado (y no únicamente los sindicatos o las empresas) tendrá un rol fundamental en la definición de la puja distributiva y la distribución de los ingresos, si cumple su rol específico de integración social (Oliva, 1998).

En ese sentido, tanto las políticas hacia el mercado de trabajo como las políticas sociales actúan sobre estos fenómenos, e intervienen sobre estas temáticas de la distribución del ingreso. A principios del 2002 comenzó a implementarse el Programa Jefes de Hogar, con más de dos millones de beneficiarios, principalmente jefes de hogar excluidos del mercado de trabajo. Este Programa es gestionado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pero tiene al mismo tiempo un fuerte componente de política social. Así, además de ser eficientes en la reducción de las tasas de desempleo, deben buscar eficiencia en hacer equitativa la distribución del ingreso.

Al mismo tiempo, todo esto muestra que la creación y estimación de indicadores como el desempleo y la distribución del ingreso, modifican a su vez las políticas, orientando sus objetivos. Suele ocurrir también que los responsables de las políticas a veces tengan mayor preocupación por modificar el indicador, que por el fenómeno real. Todo esto es parte de la discusión anterior, otra manifestación de los efectos que produce el acto de crear información social.

Institucionalidad de la desigualdad social: también sería de utilidad indagar también en los

Existen cambios en el mercado de trabajo y los ingresos, que son captados por indicadores como las tasas de desempleo y los indicadores de la distribución de los ingresos, medidos con metodologías específicas y sostenidas en el tiempo.

aspectos institucionales de la desigualdad social. Nos sorprenden los coeficientes de Gini y la desigualdad del ingreso en las medidas de los ingresos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC. Pero entre otras cuestiones, la falta de equidad en la distribución en el ingreso resulta de la superposición de instituciones, empresas, organismos que a su vez tienen en su propia organización desigualdades jerárquicas. Y la legitimidad social de este tipo de desigualdades es mayor. Nadie supone que una empresa, o en la administración pública, los sueldos tengan que ser los mismos para un empleado que para un gerente, para un agente o un director de área administrativa. En ese sentido, los coeficientes de desigualdad en cada empresa e institución se superponen generando los cuadros habituales que observamos como desigualdad social. Y en ese sentido, la identificación de los coeficientes de distribución del ingreso mediante técnicas de investigación social, genera al mismo tiempo cambios en las organizaciones. Por lo general, estos cambios no son medidos o investigados en las ciencias sociales, lo mismo que ocurre con los cambios en los individuos u hogares si se les asigna una pertenencia a una clase social, como se discutía en puntos anteriores.

Legislación y políticas sociales: otro ejemplo de áreas de acción de las ciencias sociales son las leyes. Las leyes no tienen indicadores empíricos incorporados que permitan evaluar sus resultados, como si lo tie-

[1] Agradezco los útiles comentarios y sugerencias de la Lic. Constanza Schejter.

[2] Si esto fuese así, de todas maneras, debería quedar claro que no se busca medir empíricamente las clases sociales.

[3] Las Necesidades Básicas Insatisfechas, son indicadores que tienden a captar aquellos factores estructurales de la pobreza, y la línea de pobreza, que tiende a captar las situaciones de escasez de ingresos, que pueden resultar más coyunturales (Minujín, 1992). Ver dos abordajes principales en la construcción de la línea de pobreza (Falkingham, J. Klugman, J. Marnie, S. and Micklewright, 1997, Falkingham, J. 1999a, Falkingham, J., 1999b); una definición absoluta, y una definición relativa en relación a un standard de vida aceptado en una sociedad y en un contexto histórico determinado.

[4] "La burguesía, por ejemplo "ha aglomerado la población... y concentrado la propiedad en manos de unos pocos. La consecuencia ha sido la centralización política" (Marx, 1986. p. 41)

[5] Así, la capacidad de legitimación de verdades religiosas es administrada de un modo jerárquico, y ciertas creencias populares que no son creadas de modo orgánico, tienden a ser desalentadas por las jerarquías religiosas.

[6] En las conceptualizaciones del justicialismo histórico, no existe tampoco una identificación empírica de un miembro de la oligarquía, por ejemplo.

[7] En la década del '60, la focalización era pensada en el contexto más amplio del problema de la redistribución de ingresos, en el cual las políticas sociales eran sólo uno de los instrumentos para lograrla (Dos Santos, 1994).

[8] En ese sentido, algunos autores señalan la necesidad de tender a políticas universalistas, afines al Estado de Bienestar (Dos Santos, 1994).

[9] Si bien las pujas distributivas al interior del mercado laboral (entre ocupados) seguirán existiendo, a largo plazo seguramente estos conflictos convivirán con pujas distributivas más significativas entre incluidos y excluidos del mercado de trabajo (Oliva, 1995).

nen otro tipo de intervenciones como los programas sociales. Es particularmente importante incorporar este tipo de análisis de las ciencias sociales a las leyes. Las leyes no se desarrollaron a partir de los conceptos de las ciencias sociales, si no a partir de los conceptos de la moral (cfr. Luhmann, 1970).

Ningún programa social se haría sin información sobre los resultados, pero no se aplica el mismo criterio para las leyes. En ese sentido, parece relevante que incluyan más investigación social. Al mismo tiempo, su impacto sobre las pujas distributivas y la estratificación social (y en la transmisión intergeneracional de ésta última) es sumamente relevante. Por ejemplo, la pobreza está determinada por el patrimonio en mayor medida que por el ingreso (Oliva, 2000). En ese sentido, las leyes de propiedad y de la herencia definen la transmisión del patrimonio –y de la pobreza– con un criterio familiar y genético. Por lo tanto su estudio es relevante en el estudio de las políticas sociales hacia la pobreza, y de las pujas distributivas. Si se realizaran estadísticas sobre la cantidad de modificaciones de las leyes, se modificaría la imagen que existe de leyes inmutables y sagradas.

Las leyes no tienen, por otro lado, indicadores de las condiciones bajo las cuales deberían ser modificadas. Si se incorporaran, habrá nuevos efectos, concretos y desconocidos, del acto de crear información social.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Las ciencias sociales pueden aportar importantes evidencias empíricas para la evaluación de los procesos políticos, programas y legislaciones. Sin embargo, las ciencias sociales no están aún preparadas para afrontar la propia reacción que genera la información, y por lo tanto no pueden por el momento hacerse cargo de las consecuencias de su acción.

Las propias consecuencias de crear información, deberían ser planteadas más claramente como objeto de investigación, para que las ciencias sociales permitan abordar sus limitaciones y potenciar los beneficios que puede aportar a las sociedades humanas. ✖

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CORAGGIO, José Luis. "Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales". En *Desempleo Estructural, Pobreza y precariedad*. Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1994.

DOS SANTOS, Mario R. (1994). "Estrategias de gobernabilidad en la crisis; análisis comparado de las políticas de integración social en América Latina: Fondos sociales de emergencia y tendencias a la focalización". En *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Editorial Nueva Visión, CEUR, Buenos Aires, 1994.

ENGELS, F. (1986). *Del socialismo utópico al socialismo científico*. Ed. Anteo, Octava Edición, Buenos Aires.

FALKINGHAM, J. (1999a), *Welfare in Transition: Trends in Poverty and Well-being in Central Asia*, CASE paper 20. London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.

FALKINGHAM, J. Klugman, J. Marnie, S. and Micklewright, J. (eds) (1997), *Household Welfare in Central Asia*. Basingstoke: The Macmillan Press.

LUHMANN, Niklas (1970), Ilustración sociológica y otros ensayos, SUR, Buenos Aires.

LUHMANN, Niklas (1975), Poder, Universidad Iberoamericana - Anthropos, Barcelona, 1995.

MARX, C.; Engels, F. (1986). *Manifiesto del partido comunista*. Ed. Anteo, Decimosexta edición, Buenos Aires.

MINUJIN, Alberto ed (1992), *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, UNICEF-Ed. Losada, Buenos Aires.

OLIVA, Miguel (1998). Tesis Maestría en Administración Pública INAP - UBA: "Consecuencias de las políticas públicas sobre el mercado laboral en el área Metropolitana en el período 1989 - 1995".

OLIVA, Miguel (2000). "Reforma del estado y Relación Nación - Provincias en la década del '90 en Argentina"; ponencia presentada en 50 Congreso Internacional de Americanistas de Varsovia 2000, Universidad Nacional de Tres de Febrero y Universidad de La Matanza, Ministerio de Educación, UNESCO, 2000.

LOS DESAFÍOS DE EVALUAR LAS POL DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIA LA ARGENTINA. APORTES DEL OBSERVATORIO DE DEUDA SOCIAL

Agustín Salvia[1]

María Florencia Rossaro[2]

ÍTICAS

L EN

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.

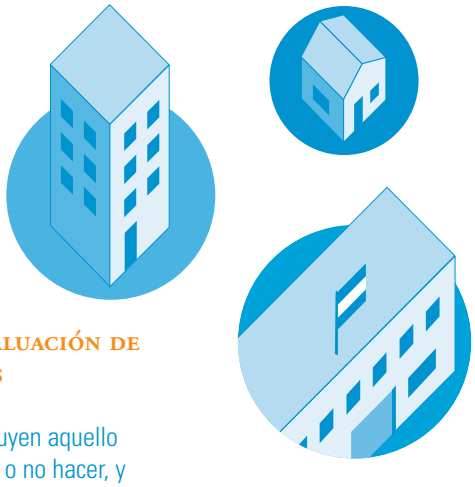
En materia de políticas económicas y sociales, los instrumentos fundamentales están por hacerse y los existentes no han conformado un conjunto integrado y coordinado. Sumado al hecho de que dicha política se ha preocupado poco por monitorear su desempeño y evaluar el cumplimiento de sus metas y objetivos. 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.[3] 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.[4]

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.[5]

◆ 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. ✖

[1] Asistente de Investigación. Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina. Departamento de Investigación Institucional - UCA.

[2] Investigador Conicet. Director del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina. Departamento de Investigación Institucional - UCA.

[3] 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.

[4] 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).

[5] El estudio completo puede ser consultado en 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.