

# LOS NÓRTES DEL DESARROLLO

*Construyendo herramientas de debate*

MAYO 2018

20 PÁGINAS

Edición Nº 05

Provincia de Tucumán



**APROXIMACIONES AL TRABAJO CON LA(S) POBREZA(S)**

POBREZA Y MERCADO DE  
TRABAJO

BIENESTAR Y ASISTENCIA EN  
TIEMPO DE CRISIS

METODOLOGÍA Y POLÍTICA  
ENTORNO A LA(S) POBREZA(S)

# POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL ABORDAJE INTEGRAL DE LA(S) POBREZA(S)

Por Gabriel Yedlin

La Pobreza, independientemente de sus porcentajes y las discusiones de sus modos de medición que remiten a su vez de un debate más profundo de concepto y formas de definición, es un problema que mantiene en vela a los Estados que tienen la responsabilidad de diseñar y ejecutar políticas que garanticen el bienestar y desarrollo de los sujetos de derecho que habitan los territorios que competen a sus jurisdicciones. En este sentido, resulta importante para nuestra tarea, disponer de "diagnósticos" confiables e inteligentes, acompañados de nuevos análisis, para una "mejor" intervención. El diseño de nuestro Plan Estratégico 2016-2020 es una de nuestras guías en el trabajo por mitigar los efectos de la pobreza y las desigualdades que provoca.

El Ministerio de Desarrollo Social en su totalidad trabaja de manera articulada para dar respuestas, lo más integrales posibles, a la(s) pobreza(s) a las que se enfrentan las personas que habitan nuestra provincia, desde una perspectiva de

justicia social y desarrollo con equidad. No existe una dirección ni secretaría determinada dentro de nuestro organigrama que pueda abarcar la problemática porque no es lineal ni sencilla, sino por lo contrario, multicausal y viene acompañada de distintas variables que necesitan acciones específicas y coordinadas de nuestras distintas áreas. Una pata fundamental es el trabajo en y con los territorios, en acciones coordinadas con los gobiernos locales, las organizaciones sociales que trabajan en los barrios y los vecinos que los caminan diariamente quienes, no tenemos dudas, desarrollan esfuerzos constantes, individuales y organizados, para mejorar sus condiciones de vida.

Es una ardua tarea en la que no podemos estar solos, tenemos la obligación de analizar el problema de manera integral, entendiendo que la articulación con otras áreas del Estado y la Sociedad Civil no es simplemente necesaria, sino un deber de todas las partes y en ese desafío nos encontramos desde el inicio de la gestión.

Gobernador de la provincia de Tucumán  
**Dr. Juan Manzur**

Ministro de Desarrollo Social  
**Dr. Gabriel Yedlin**

## - SUMARIO -



3 - Dr. Agustín Salvia

### **POBREZA (S): ¿HACIA LA ERRADICACIÓN DE QUÉ POBREZAS Y POR QUÉ?**



12 - Ana Josefina Arias

### **CAMBIOS EN LA ASISTENCIA Y OTRA FORMA DE PENSAR LA RELACIÓN ENTRE LOS SUJETOS Y LAS INTERVENCIONES SOBRE LA POBREZA**



14 - Dr. Daniel Schteingart  
**POBREZA Y MERCADO DE TRABAJO**



16 - Lic. Gabriela Gonzalez  
**POBREZA Y MODELOS DE INTERVENCIÓN**



18 - Diego Born  
**METODOLOGÍA Y POLÍTICA ENTORNO A LA(S) POBREZA(S)**



6 - Dra. Adriana Clemente

### **BIENESTAR Y ASISTENCIA EN TIEMPO DE CRISIS**



9 - Rodrigo Alderete y Raúl García

### **TUCUMÁN, SUS LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA REDUCIR LA POBREZA Y DESIGUALDAD: ASPIRACIONES Y MONITOREO**

ISSN 2618-270X

Organismo editor: Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán - Dirección: 25 de mayo 90 - San Miguel de Tucumán CP 4000



# POBREZA (S): ¿HACIA LA ERRADICACIÓN DE QUÉ POBREZAS Y POR QUÉ?

**Dr. Agustín Salvia**

*Dr. en Ciencias Sociales. Director del Observatorio de la Deuda Social Argentina - UCA Investigador CONICET*

Durante los últimos años, la discusión en la Argentina sobre las mediciones de la pobreza ha tenido lugar como si los interlocutores estuviesen de acuerdo con el significado teórico de dicho término. De ahí que el debate se ha restringido mayormente a la validez de las cifras que arrojan las mediciones. Parte de la disputa se debe a que los resultados presentan amplios rangos de variación debido a los diferentes métodos utilizados, estrategias seguidas para la resolución de problemas de medición e, incluso, distintos universos de estudio de análisis. Sin embargo, una cuestión previa y más importante es comprender que **el modo de conceptualizar el problema impone las reglas metodológicas de su medición.**

Desde una perspectiva operacionalista es posible asumir que la pobreza es aquello que mide los indicadores utilizados pa-

ra su identificación. Sin embargo, el problema de cualquier medición es más complejo. Siguiendo a Cortés (2010), un enunciado como “este hogar es pobre” involucra un significado, por ejemplo, si es pobre entonces carecerá de tal y cual bien o servicio, lo que es una consecuencia lógica del enunciado original y también forma parte del sentido teórico que envuelve al concepto. **El significado de un concepto está dado por las unidades a las que se refiere el enunciado y por el sentido teórico que dicho concepto arrastra.**<sup>1</sup> Desde esta perspectiva, similares proposiciones formales, en este caso referidas a la pobreza, pueden tener significados distintos en el marco de diferentes conceptualizaciones. Esto mismo ocurre con los criterios que orientan la selección de los indicadores para la identificación del fenómeno y del método de agregación para la elaboración de medidas de pobreza.

**Los significados que definen un determinado problema social configuran los criterios que orientan las políticas para su solución.** En tal sentido, no es inocuo -desde el punto de vista sociopolítico- el modo en que se define la pobreza ni los modos bajo los que se procede a monitorearla. La medición de la pobreza constituye una medida crucial para evaluar el nivel de vida de una sociedad, el desempeño de los gobiernos y la función social de los mercados. En especial, cuando es obligación del Estado garantizar el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de sus ciudadanos, y de esta forma asegurar un desarrollo social sustentable.

Justamente, como resultado de los avances en los últimos años en la lucha por los derechos económicos y sociales, los gobiernos de algunos países de América Latina - entre ellos el nuestro - se han planteado como objeti-

<sup>1</sup>El sentido completo de un enunciado está dado por el conjunto de proposiciones que le anteceden y por las que son sus consecuencias (Bunge, 1999: 57, citado por F. Cortés, 2010).

vo programático “erradicar” la pobreza. Esto lleva a centrar la atención sobre la evolución del fenómeno durante los últimos años y el actual estado de situación. Este desafío reviste especial interés en la Argentina, desde que el actual gobierno ha puesto en la agenda la ambiciosa meta de “pobreza cero”. Pero algunos entienden a la pobreza como insatisfacción de necesidades básicas, mientras que otros la definen como la privación de un estándar de vida socialmente aceptable. También se dice que la pobreza es la falta de capacidades para alcanzar funcionamientos básicos, o el no acceso a derechos. **¿A cuál de estas “pobrezas” se hace referencia cuando se apunta a erradicar la pobreza?**

La idea de proveer una renta mínima que garantice la superación de un umbral de privaciones, y la elección de la métrica monetaria para evaluar dicha meta, pueden fundamentarse en base a un enfoque de justicia distributiva centrado en la puesta a disposición de los medios de vida (*ingresos*) que garanticen a los individuos/hogares situarse por sobre el umbral de pobreza, con independencia de lo que éstos hacen efectivamente con dichos recursos. En otras palabras, la noción de pobreza por detrás de este enfoque se define por el acceso a un bien primario (*el ingreso*) y no en función de los resultados de bienestar. Un problema de esta aproximación es que pasa por alto las diferencias individuales en la conversión de una dotación equivalente de transferencias públicas en funcionamientos simi-

lares. **En esta lógica, aun cuando se alcance la meta de reducción de la extrema pobreza a un valor cero en un punto temporal, dicho valor no será efectiva garantía de ausencia de privaciones.**

Por ejemplo, considérese el caso de una madre sola con tres hijos menores que tiene dificultades de salud física para desplazarse. En ausencia de servicios de cuidados que asistan esta situación, es muy probable que esa madre no pueda cobrar la transferencia, o si la cobra (*lo cual determinará que ya no es pobre desde el punto de vista del índice de recuento*), no pueda usarla para satisfacer las necesidades básicas propias ni de sus hijos.

En los últimos años, el estudio de

existentes en la actualidad en América Latina un amplio abanico de métodos multidimensionales que procuran una más perfeccionada medición de la pobreza.

En general, la medición multidimensional de la pobreza resulta consistente con el enfoque de capacidades y funcionamientos de Amartya Sen (1981). Según esta posición, la información de ingresos debe ser complementada con otras bases informacionales que arrojen luz sobre otras dimensiones de la vida humana, dado que no todos los individuos tienen la misma capacidad de transformar medios (*como el ingreso*) en logros o funcionamientos que garanticen la meta de bienestar socialmente

---

*Un conjunto de corrientes académicas han resignificado la pobreza como un fenómeno multidimensional asociado al incumplimiento de normas y derechos humanos vigentes en una sociedad. Según esta perspectiva, de manera específica, la privación de derechos económicos y sociales relacionados con el sostenimiento, reproducción y desarrollo de la vida en sociedad, brinda un parámetro normativo universal para la medición de la pobreza (PNUD, 2017).*

---

la pobreza desde una perspectiva multidimensional ha adoptado cada vez más presencia en los debates académicos y en la agenda pública. Bajo esta perspectiva, la medición de la pobreza por índices unidimensionales, los cuales remiten - en general - a variables monetarias, resultaría insuficiente para lograr un diagnóstico acabado de las privaciones que afectan a los hogares y la población.<sup>2</sup> Siguiendo esta perspectiva,

aceptada. Sin embargo, se abre a partir de esto un nuevo problema teórico: ¿cuál es el mínimo de bienestar, es decir, el umbral de satisfactores, logros y funcionamientos cuya privación identifica una condición de pobreza? ¿Quiénes y bajo qué criterios definen tales umbrales, así como las dimensiones de la reproducción social que deben ser consideradas en dicha evaluación? Es aquí donde un **conjunto de corrientes académicas han**

---

<sup>2</sup>Al respecto, A. Sen (1981, 1985) ha profundizado la crítica al consumo como medida del bienestar, a partir de considerar que el bienestar no sólo debe definirse por las necesidades sino también en el plano de las capacidades para funcionar y participar plenamente en la sociedad. En igual sentido avanza Townsend (1962), quien identifica a los pobres en función de los recursos económicos (medidos por el ingreso) y el estándar de vida (medido a través de las condiciones materiales y sociales en las que cada persona vive, así como su participación en la vida social, cultural y política del país o sociedad en que habita).

**resignificado la pobreza como un fenómeno multidimensional asociado al incumplimiento de normas y derechos humanos vigentes en una sociedad.** Según esta perspectiva, de manera específica, la privación de derechos económicos y sociales relacionados con el sostenimiento, reproducción y desarrollo de la vida en sociedad, brinda un parámetro normativo universal para la medición de la pobreza (PNUD, 2017).

Un problema adicional, no menos importante al problema de definir y medir la pobreza, es el escaso interés que tiene –al menos en nuestro país– **el estudio de los determinantes de la pobreza** y su relación con el diseño y la puesta en práctica de las políticas públicas implementadas para combatirla. Los esfuerzos de los académicos, de los organismos internacionales y de las instituciones nacionales se han concentrado sobre el acto de medir, siendo aisla-

dos los esfuerzos encaminados a identificar los determinantes de la pobreza. Se podría argumentar que primero habría que tener bien medido el fenómeno para luego pasar a estudios de carácter explicativo, pero ¿es necesario medir con toda precisión antes de identificar condicionantes?, ¿no podría acontecer que las determinantes de la pobreza sean las mismas independientemente del orden de magnitud de su incidencia e intensidad? No son claras las razones de por qué la falta de acuerdo respecto al número de pobres se erige en obstáculo insalvable para emprender estudios conceptualmente más ambiciosos. Por otra parte, resulta difícil entender el diseño de acciones para erradicar la pobreza sin basarse en estudios detallados acerca de los factores que la provocan, e identificar, entre ellos, los susceptibles de manipulación mediante políticas públicas.

**Es evidente entonces que el ni-**

**vel en que pueda ser erradicada la pobreza dependerá del enfoque teórico que esté detrás de su medición.**

Distintos conceptos llevan a aproximaciones metodológicas diferentes, con resultados distintos en materia de incidencia y descripción del fenómeno; todo lo cual conducirá a distintas interpretaciones acerca de la meta de su erradicación. Ahora bien, cabe preguntarse, ¿cuál es el la mejor definición de pobreza en discusión? Un problema adicional es justamente la imposibilidad teórico-metodológica de emitir un juicio concluyente respecto a la superioridad intrínseca de alguna particular medida de pobreza. Esta cuestión, sólo se salda en el contexto social, político y cultural de una sociedad. Es dicho campo de relaciones –en continuo conflicto de intereses– quien fija a través de consensos o dominancias el parámetro de bienestar al cual deberían poder acceder todos los miembros de dicha sociedad.

