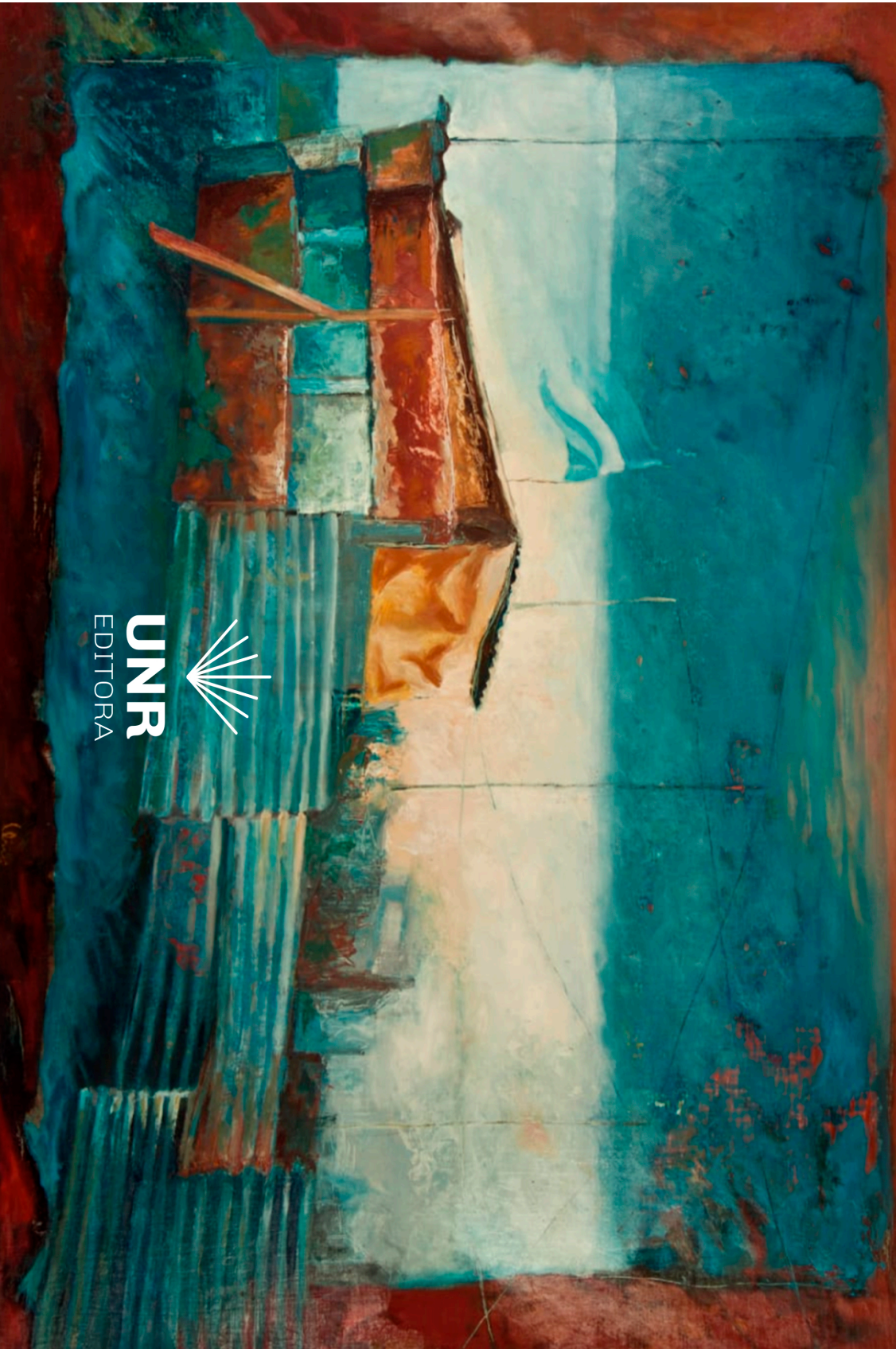


Melisa Campana Alabarce

LA POBREZA ES UN PROBLEMA



UNR
EDITORIA



LA POBREZA ES UN PROBLEMA

La pobreza es un problema / Melisa Campana Alabarce ... [et al.] ; compilado por Melisa Campana Alabarce.- 1a ed.- Rosario : UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2020.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-702-425-8

1. Pobreza. 2. Trabajo Social. 3. Intervención Social. I. Campana Alabarce, Melisa, comp.
CDD 305.569

Foto de Tapa: Ana Luján Camponovo. Serie: Envasado en origen. V. 2002. 11x85 cm. Acrílico sobre tela.

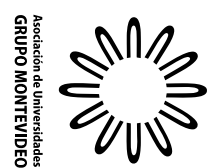
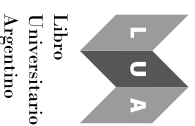
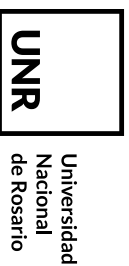
ISBN 978-987-702-425-8

©. Melisa Campana Alabarce 2020

©. Universidad Nacional de Rosario. 2020

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida sin el permiso previo del editor.



UNR Editora
Editorial de la Universidad Nacional de Rosario
Secretaría de Extensión Universitaria
Urquiza 2050 - S2000AOB / Rosario, República Argentina
www.unreditora.edu.ar / editoria@sedc.unr.edu.ar
Argentina

SUMARIO

Presentación. <i>Melisa Campana Alabarce</i>	5
Prólogo. <i>Pilar Arcidiacono</i>	7
CAPÍTULO I. La pobreza es un problema teórico epistemológico <i>Melisa Campana Alabarce</i>	9
CAPÍTULO II. La pobreza es un problema político. Neoliberalismo, desigualdad y pobreza <i>José Gabriel Giavedoni</i>	19
CAPÍTULO III. La pobreza es un problema social. Poner el foco, para no mirar <i>Ximena Baráibar Riberó</i>	35
CAPÍTULO IV. La pobreza es un problema de género <i>María Belén Verón Ponce y Laura Lorena Leguizamón</i>	55
CAPÍTULO V. La pobreza es un problema institucional. Registros sobre lo institucional, la pobreza y las organizaciones <i>Ana Arias, Juan Ignacio Lozano y Marcela Oyhandy</i>	77

CAPÍTULO VI. La pobreza es un problema de intervención social	
<i>Cristian Leyton Navarro y Gianinna Muñoz Arce</i>	91
CAPÍTULO VII. La pobreza es un problema económico y estadístico	
<i>Paula Durán, Lucía Andreozzi y Agustín Prospitti</i>	105
CAPÍTULO VIII. La pobreza es un problema moderno colonial	
<i>María Eugenia Hermida y Paula Meschini</i>	119

Capítulo VI

La pobreza es un problema de intervención social

Cristian Leyton Navarro³¹ y Gianinna Muñoz Arce³²

La intervención social en el marco de las “políticas para pobres”

La intervención social es el proceso a través del cual se busca la transformación de una situación construida como problemática para convertirla en una connotada como positiva, que se asume como un horizonte deseado. Se trata de un proceso complejo, construido y situado, dado que confluyen en su desarrollo diversos agentes con distintas racionalidades que ejercen poder de manera diferenciada, en un contexto cambiante. Las intervenciones sociales son construidas porque son producto de la concepción de “problema social” o situación inicial y “soluciones” u horizontes de cambio que diversos actores elaboran (élites políticas, gobiernos, organizaciones sociales, medios de comunicación, participantes directos e indirectos de la intervención, entre otros), y que son situadas, puesto que son el producto de una elaboración cognitiva basada en imaginarios y representaciones de lo social y de un entramado de relaciones interpersonales e

31. Investigador Asociado y docente de la Escuela de Trabajo Social de la P. Universidad Católica de Chile. Docente en la carrera de Trabajo Social y programas de postgrado de la Universidad Alberto Hurtado. E-mail: cmleyton@gmail.com

32. Académica Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile. Coordinadora del Núcleo de Estudios Interdisciplinarios en Trabajo Social. E-mail: gianinna.muñoz@uchile.cl

intersubjetivas desarrolladas entre el/la profesional que interviene y aquellos definidos como “población asistida”. Ahora bien, como concepto que es construido por los distintos actores que le dan forma, la intervención social puede siempre ser puesta en cuestión, ser deconstruida o desnaturalizada.

Diversos autores han planteado la relevancia de la desnaturalización de los procesos de intervención, de evidenciar sus diversas opciones (conceptuales, epistemológicas, políticas, instrumentales, estéticas, metodológicas) y reconocen también la complejidad en el contexto actual de pensar e imaginar horizontes de transformación social (Cifuentes, 2010; Cortés, 2017; Garrett, 2018; Castro-Serrano y Flotts, 2018; Pawar, 2019; Gray y Webb, *en prensa*). En ese marco, entender la pobreza como un problema de intervención social, requiere interrogarse en diversos sentidos, por el marco de político-institucional, las formas de conceptualizar la pobreza, el horizonte ético-político con que se construye e implementa la intervención social, tanto a nivel de la política pública, de las instituciones que implementan, de los propios profesionales de primera línea y de las comunidades que interactúan, se involucran y dan forma a dichos procesos.

En este sentido, como plantea Bacchi (2012) la manera en que es comprendido el fenómeno social sobre el que se interviene es crucial, no solo en el diseño de las políticas, sino también en la ejecución de éstas, en cómo se traducen en acciones profesionales concretas en la implementación. Por ello, resulta relevante también tener presente el rol clave de los profesionales de primera línea en la traducción de los discursos de la intervención, en el uso de su discreción profesional en ese margen de maniobra que tienen y que puede ser utilizado para orientar o traducir la intencionalidad de la política en la intervención social que realizan (Leyton, 2015; Evans y Keating, 2016; Muñoz, 2018; Dubois, 2018; Grundy, 2019).

Ahora bien, asumiendo que toda intervención descansa en la comprensión del problema, dinámicas, contexto y actorías involucradas en esta, no es difícil identificar que los procesos de intervención social que se han desarrollado en el marco de las políticas sociales de los estados en los países denominados “en desarrollo”, están lejos de ser “sociales”: a pesar de que llevan el adjetivo “social”, no apuntan a intervenir la sociedad, sino a intervenir la pobreza, y específicamente, a los pobres. En este marco, para analizar la relación entre pobreza e intervención social, un aspecto central es detenerse en el contexto histórico, político y social que redujo la acción pública estatal al grupo de la población en situación de pobreza, tendencia que es común en la mayoría de los países de la región.

En América Latina, las transformaciones en el rol y en los mecanismos para implementar la política social por parte de los estados se han producido, por un lado, a través de

su carácter subsidiario, donde el Estado actúa sólo cuando las necesidades de una parte de la población no pueden satisfacerse a través del mercado. En consistencia con ello, se ha implementado una extrema focalización orientando su oferta de programas sociales solo a la población pobre y/o extremadamente pobre: la focopolítica, como Sonia Álvarez Leguizamón (2011) lo ha denominado. Por otro lado, desde los 80 en adelante en casi todos los países latinoamericanos se han llevado a cabo reformas que transfirieron responsabilidades de ejecución de ciertas etapas de la implementación de las políticas sociales al ámbito privado, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado con fines de lucro emergen en la provisión de los servicios sociales, fruto del fuerte proceso de descentralización impulsado (Cunill-Grau, 2016; Cunill-Grau y Leyton, 2017). Dichos cambios han implicado la creación limitada de “instituciones para pobres” y la institucionalización del componente de asistencia en la política pública (Barba y Valencia, 2013; Midaglia, 2013; Hernáñez *et al*, 2018). En este periodo, como plantean Barba, Ordóñez y Valencia (2009) con la aplicación de las políticas neoconservadoras se ha tendido a reducir la nueva cuestión social al tema de la pobreza y su superación, dejando de lado las aspiraciones de las décadas anteriores tendientes a configurar un estado de bienestar capaz de garantizar derechos de ciudadanía. Esto a diferencia de las tendencias de las décadas del sesenta y setenta, cuando ciertos servicios sociales, tales como educación, salud y previsión social, fueron concebidos como derechos sociales de ciudadanía en los estados latinoamericanos (Richards, 2004). Sin embargo, se reconoce también que este impulso no fue equivalente a los estados de bienestar europeos, pues nunca se alcanzó una cobertura universal de estos derechos (OIT, 1995; Gacitúa y Sojo, 2001; Robles, 2013; De la Maza, 2015) dado que dichas prestaciones excluyeron desde su origen a diversos grupos de la población pues se centraron en el tipo ideal de beneficiario: hombres, trabajadores dentro del mercado formal en forma ininterrumpida, responsables de proveer ingreso a sus esposas y otros dependientes (Barba, 2013). De este modo, la fragilidad de los sistemas de bienestar y las limitaciones para la garantía y ejercicio universal de derechos redundan en que los ciudadanos no gozan efectivamente de la titularidad de estos derechos (CEPAL, 2007; Cecchini y Martínez, 2011; Fleury, 2014; Leyton y Muñoz, 2016).

La configuración de los derechos de la ciudadanía es un tema aún en debate en el marco de la construcción de los sistemas de protección social en América Latina en la actualidad (Cecchini y Martínez, 2011; Robles, 2013; Fleury, 2014; Cunill, 2016). Este proceso en la región ha seguido una lógica muy distinta a la adquisición secuencial de derechos civiles, políticos y sociales que describiera T.H. Marshall (1950) en el contexto de los emergentes estados de bienestar europeos. En América Latina, aunque formalmente en la actualidad los derechos políticos son prácticamente universales, los derechos civiles no están aún

garantizados del todo y los derechos sociales están restringidos debido al ajuste recesivo de la política social (Fleury, 2004). Todo ello ayuda a comprender la emergencia de esta fuerte relación entre intervención social y pobreza.

Si bien, Midaglia, Ordóñez y Valencia (2018) reconocen en el panorama regional de los primeros quince años del siglo XXI la existencia de fuerzas políticas a favor de ciertos niveles de redistribución y un reposicionamiento del Estado con un rol activo en diversas arenas de políticas sociales -lo que ha incidido en la mejora de los indicadores sociales de América Latina, particularmente en la disminución de los niveles de pobreza-, es también un consenso que, en los Estados latinoamericanos, han primado las políticas focalizadas en los más pobres. Esto significa que aquellos grupos de la población que pueden costearlo, acceden privadamente al bienestar (Sojo, 2012).

Un claro ejemplo de esta lógica de focopolítica (Álvarez Leguizamón, 2011) han sido la emergencia y rápida expansión de los programas de transferencia monetaria condicionada. Dichos programas han estado focalizados en la población pobre o extremadamente pobre, dependiendo del país, y abordan de manera individual o familiar el problema de la pobreza de ingresos a través de la transferencia de dinero, y exigiendo a las familias seleccionadas, mantener niveles mínimos de asistencia a los establecimientos educacionales y controles de salud de sus niñas/os. Al mismo tiempo, evidencia lo reducido de la lógica en la que se enmarca la intervención social realizada al alero de estas políticas sociales. Esta lógica se replica en la mayoría de los programas sociales implementados en la región, y dada su relevancia como lógica de acción para actores distintos del estado, establece nuevamente el foco en la pobreza como problema central a enfrentar por la intervención social. A esto, se suma la escasa discusión teórica y ético-política respecto de la diversidad de nociones y conceptualizaciones relevantes a la hora de orientar los procesos de transformación a la base de las intervenciones. Es esto lo que se quiere discutir en la siguiente sección.

Del foco en los pobres al foco en los mecanismos que reproducen la opresión: aportes del concepto “fuerte” de exclusión

Dado que la forma en que se construye la situación o “problema” que da origen una intervención social lleva implícita la estrategia de su abordaje o “solución”, plantear que la pobreza es un problema de intervención social, tiene una serie de complejidades conceptuales, y por tanto políticas, que requieran ser analizadas. De ahí la centralidad de reflexionar en torno a la propia noción de pobreza y ponerla en tensión con otras nociones como la vulnerabilidad, exclusión social y analizar sus implicancias para la intervención social.

El concepto de pobreza es muy controversial, existen diversas perspectivas para comprender, medir y analizar este fenómeno y como consecuencia diferentes orientaciones para acciones tendientes a enfrentarlo. Algunas de ellas consideran un enfoque más reducido y otras más amplios, mientras otras ponen más énfasis en el ingreso o en los estándares de vida o capacidades (Lister, 2004). Desde las primeras discusiones basadas en la idea de subsistencia (Rowntree 1901) y en la identificación del mínimo estándar para mantener la eficiencia física (Beveridge, 1942; Gordon, 2006), se pasó a promover el concepto de necesidades básicas postulado por la OIT (Franco, 1984; Güendel, 2002) que orientó las políticas e intervenciones sociales en la década del cincuenta y principio de los sesenta, las que estuvieron guiadas por una perspectiva fundamentalmente residual, es decir, atendían a grupos específicos de la población con recursos y coberturas limitadas (Leyton y Muñoz, 2016). Luego han emergido las dos principales perspectivas vigentes hasta la actualidad. La primera corresponde al enfoque de “capacidades” de Amartya Sen (1992) que propone una visión “absoluta” definida a partir de un referencial normativo asociado a un estándar de vida que es posible de definir por una comunidad de expertos. La segunda es el enfoque de “deprivación relativa” de Peter Townsend (1979) quien propone una comprensión “relativa” de la pobreza, en la cual el referencial normativo queda asociado a un “estándar aceptado” por una sociedad el que debe ser definido a través del análisis de datos y la observación directa de las preferencias en una población determinada.

En general los estados latinoamericanos siguieron midiendo, en todo este periodo, la pobreza en términos absolutos, siendo éste un concepto central de la política social, con su correlato metodológico representado en la medición de ésta en base a las líneas de pobreza e indigencia (Bolvinik, 2013). Es en la década de los noventa cuando el marco conceptual de las políticas sociales comienza a experimentar cambios, entre los cuales destaca la noción de vulnerabilidad y exclusión social incorporada en las políticas sociales fundamentalmente debido a la influencia de organismos supranacionales como el Banco Mundial o la OIT (Leyton y Muñoz, 2016). De esta forma el enfoque de pobreza absoluta se complejiza, y emerge con fuerza la noción de pobreza multidimensional -que incorpora al ingreso y a necesidades insatisfechas nuevos aspectos que ha avanzado en instalarse como medición oficial en varios países de América Latina (Bolvinik, 2013; Mancero, 2015)-, se han puesto en tensión por las nociones de vulnerabilidad y riesgo, exclusión social y ciudadanía.

Se ha alcanzado un consenso respecto a la idea de que pobreza es más que la incapacidad de subsistencia o carencia de bienes materiales, siendo considerada como un concepto multidimensional que amenaza el desarrollo humano colectivo, cuyos parámetros normativos se basan en los estándares aceptados por la sociedad (Lister, 2004; Alcock

2006; Byrne 2008). Este amplio enfoque de pobreza ya se reconocía en 1995 en las declaraciones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague, en la cual se planteó que la pobreza se manifiesta de diversas maneras, entre ellas la carencia de ingresos y recursos productivos suficientes para procurarse un medio de vida sostenible; el hambre y la malnutrición; la mala salud; la falta de acceso, o el acceso limitado, a la educación y otros servicios básicos; el aumento de la morbilidad y la mortalidad causada por enfermedades; la vivienda inadecuada o la carencia de vivienda; las condiciones de inseguridad y la discriminación y exclusión sociales. Se caracteriza también por la falta de participación en el proceso de adopción de decisiones y en la vida civil, social y cultural. Este amplio enfoque para comprender el fenómeno de la pobreza claramente muestra una mayor complejidad, lo que podría originar y movilizar procesos de intervención social que den lugar a diversas estrategias para abordar las diferentes manifestaciones de la pobreza, a la vez que generar procesos de desarrollo de capacidades que permitan participar activamente en la toma de decisiones individuales y colectivas.

Hacia finales de la década de los noventa, se produce una reconceptualización de la pobreza en términos de vulnerabilidad. Debido a las consecuencias de la crisis económica de los ochenta y a las transformaciones socioeconómicas experimentadas en la región, se masificaron las percepciones de incertidumbre, indefensión e inseguridad en amplios sectores de la sociedad. En este contexto, el Banco Mundial propone su enfoque de riesgo que rápidamente se torna un referente conceptual para las discusiones y políticas de protección social basado en el manejo social de los riesgos, que incluye las estrategias de prevención, mitigación y superación de los shocks que afectan a -los más vulnerables a los riesgos- los más pobres. El enfoque de la vulnerabilidad social, según Pizarro (2001) integra tres componentes centrales: los activos, las estrategias de uso de los activos, y el conjunto de oportunidades que ofrece el mercado, el Estado y la sociedad a los individuos, hogares y comunidades. Los activos pueden ser de tipo físico, financiero, humano (o capital humano) y social (o capital social). A su vez, el nivel de vulnerabilidad depende de varios factores que se relacionan, por un lado, con los riesgos de origen natural y social, y por otro, con los recursos y estrategias que disponen los individuos, hogares y comunidades. Esta noción de vulnerabilidad como forma de conceptualizar el problema de intervención social tiene como correlato el diseñar e implementar estrategia de intervención destinadas a generar o fortalecer activos individuales, familiares, comunitarios, privados o públicos que permitan reducir las vulnerabilidades que afectan a la población en esta situación. Ciertamente esta noción y las estrategias de manejo de riesgo en la política social ha generado importantes críticas, en tanto ha significado una extensión y fortalecimiento de la lógica mercantil en el campo de lo social y ha enfatizado la responsabilidad de los in-

dividuos de controlar los riesgos a los que se encuentran expuestos (Álvarez Leguizamón, 2011; Muñoz, 2015; Gutiérrez, 2015; Leyton y Muñoz, 2016).

Por su parte, la noción de exclusión social tiene diversas acepciones (Leyton y Muñoz, 2016), genéricamente hablando, la exclusión social hace hincapié en los procesos que producen que las personas no puedan participar en la vida social, remarcando el carácter multidimensional de ello. Algunos autores destacan aspectos como el grado de desventaja en diferentes dimensiones y la ruptura de los lazos con la sociedad. Por ejemplo, Levitas *et al* (2007:25) señalan que la exclusión social “es un proceso complejo y multidimensional. Se trata de la falta o negación de los recursos, derechos, bienes y servicios, y la imposibilidad de participar en las relaciones y actividades normales, a disposición de la mayoría de la gente en una sociedad, ya sea en los ámbitos económicos, social, cultural o político. Esto afecta tanto la calidad de vida de las personas y la equidad y la cohesión de la sociedad en su conjunto”.

Pero la idea de exclusión social, ya en su propia denominación, contiene aspectos relacionales -la exclusión es algo que alguien o algo le hace a otro/s- que subrayan el ejercicio del poder y sus asimetrías, así como los mecanismos estructurales que generan, propician y/o refuerzan los procesos exclusionarios. Esto es lo que hace que este concepto se vuelva tan relevante cuando hablamos de intervención “social” y no de intervención “para pobres”.

En esta línea, Estivill (2003:19) define la exclusión social como “una acumulación de procesos confluyentes con rupturas sucesivas que surgen del corazón de la economía, la política y la sociedad, que se distancia de forma gradual y coloca a las personas, grupos, comunidades y territorios en una posición de inferioridad en relación con los centros de poder, los recursos y los valores imperantes”. El análisis relacional entre individuos y la sociedad en diferentes dimensiones es esencial no sólo para identificar a las personas excluidas, sino también para reconocer por qué las personas son excluidas y cuáles son los mecanismos que las excluyen (Alcock y Erskine, 2003; Lister 2004). Byrne (2008) destaca el aspecto del poder considerado en el enfoque de exclusión social, argumentando que la carencia de poder está en el centro de la exclusión social proponiendo que éste se encuentra en general más implícito que explícito. En este mismo sentido, Lister (2004) señala que la exclusión social se centra en el proceso como mecanismo causal, cambiando la atención de las trayectorias individuales y los resultados a nivel social e institucional, afirmando que “detrás del sustantivo ‘exclusión’ se encuentra un verbo ‘excluir’, que implica la pregunta ‘¿quién o qué está excluyendo?’” (2004: 96). En una perspectiva similar, Alcock and Erskine (2003:66) plantean que “las relaciones sociales están determinadas por fuerzas estructurales; pero también son llevadas a cabo por agentes sociales”. Por lo

tanto, exclusión social considera un análisis más amplio de las desventajas que la pobreza, incluyendo tanto las relaciones sociales y el proceso a través del cual las personas se convierten en excluidos de una sociedad particular. Este es un punto central de diferenciación entre pobreza y exclusión social.

Otro aspecto relevante de mencionar es que como señalan Berghman (1995) y Room (1999, 2000) la exclusión social en contraste la noción de pobreza, no solo considera los recursos individuales o de los hogares sino también pone el foco en los recursos de las comunidades locales. Esta consideración espacial ayuda a comprender de mejor forma situaciones individuales y familiares, considerando las capacidades locales y también situaciones negativas específicas (Room, 1999).

Sin embargo, resulta fundamental incorporar la distinción, propuesta por Velt-Wilson (1998) y revisitada en clave latinoamericana en otros trabajos, entre una versión “fuerte” o “débil” la noción de exclusión social. En la versión “débil” se plantea que las explicaciones y soluciones se encuentran en la alteración de las características y capacidades de las personas excluidas y en mejorar su integración en la sociedad dominante, mientras que, en la versión “fuerte” de esta noción se enfatiza en el papel de los que están produciendo la exclusión, y por lo tanto, tiene como objetivo buscar soluciones que puedan avanzar en la reducción o eliminación de los mecanismos generadores de exclusión (Leyton y Muñoz, 2016).

Esto tiene implicancias directas en las intervenciones sociales desarrolladas en el marco de las políticas sociales, pues en consistencia con una noción “débil” de exclusión social, por ejemplo, podrán ser propuestas políticas destinadas a mejorar o desarrollar capacidades de las personas excluidas y por esta vía lograr su integración -individual- en la sociedad; mientras que en una versión “fuerte” de exclusión social necesariamente las intervenciones sociales debieran ir más allá, desarrollando estrategias para contrarrestar los mecanismos sociales e institucionales generadores de exclusión. Como hemos planteado previamente esta noción de exclusión social resulta sumamente relevante en el contexto latinoamericano si se consideran al menos cuatro características que lo diferencian en el escenario global: i) el trauma colonial y la monopolización de los canales de influencia, ii) la fragilidad de los sistemas de bienestar y las limitaciones para la garantía universal de derechos, iii) los déficits de ciudadanía y la debilidad de los sistemas democráticos, y iv) las brechas de desigualdad (Leyton y Muñoz, 2016). Todo ello permite afirmar que esta noción fuerte de exclusión social ilumina tanto la construcción de las situaciones iniciales o puntos de partida de las intervenciones como los horizontes de cambio que las orientan desde una perspectiva crítica.

La potencial tensión entre pobreza, agencia y actoría social

Vinculada a las limitaciones de la noción de pobreza y a la necesidad de relevar la dimensión relacional del poder como un aspecto central de la versión “fuerte” de exclusión social, aparece otra arista relevante para la discusión, referida a la tensión que existe entre una comprensión de la pobreza como carencia -de ingresos y de recursos de distinto tipo- y el reconocimiento y fortalecimiento de la capacidad de agencia y actoría social de las personas, familias y comunidades que viven en situación de pobreza.

Dada la configuración de las políticas sociales en América Latina y sus características, las intervenciones sociales enmarcadas en éstas se encuentran, como ya hemos puntualizado, focalizadas en los grupos de la población en situación de pobreza. Ello ha implicado que las políticas públicas destinadas a enfrentar distintos problemas sociales en general orientan sus acciones a la misma población (intervenidos por ser pobres, en riesgo o con conductas delictuales, vinculados al consumo de drogas, entre otros), fortaleciendo con ello un proceso de estigmatización de estos sujetos (Bayón, MC, 2012; 2015) e incluso responsabilizando a los individuos de su propia situación, basado en un discurso moralizante y que pone el acento en las conductas transgresoras de los pobres como un obstáculo a su integración en sociedad.

En general las políticas de mitigación de la pobreza más relevantes en la región se basan en una concepción limitada de la pobreza y se focalizan en individuos -y en pocos casos en la unidad familiar- y no en las comunidades, lo que ha generado consecuencias no deseadas como el debilitamiento de los vínculos sociales, de los sentidos de pertenencia, de filiación colectiva. Esta debilidad en la dimensión colectiva se puede apreciar incluso en los planteamientos y discusiones respecto de posicionar la noción de ciudadanía en América Latina, donde el debate ha estado centralmente en su vinculación con la extensión de un conjunto de derechos individuales, poniéndose el acento más bien en su dimensión estrictamente individual más que en la dimensión colectiva (Theza, 2011). En cambio, se requiere avanzar en asumir la tensión entre individuo y colectivo, restituir la dimensión de poder que está a la base del concepto de derechos, asumiendo que éstos constituyen garantías generadas por el Estado previo acuerdo o contrato social en el que diversos actores (de la sociedad civil y del mercado) forman parte. Esto implica que los ciudadanos pueden exigir el cumplimiento de sus derechos a los Estados, y los sujetos excluidos actúan como ciudadanos capaces de ejercer control sobre lo que el estado debe hacer (prevenir, promover, restituir derechos) y sobre lo que el estado no debe hacer (vulnerar derechos o deteriorar las condiciones para su ejercicio) (Muñoz y Abarca, 2015).

Sumado a lo anterior, la debilidad en el fortalecimiento de la capacidad de agencia y actoría social de las personas en situación de pobreza, se ve potenciada en América Latina fruto del propio origen -y desarrollo- de los estados-nación latinoamericanos como un híbrido entre autoritarismo y democracia, lo que ha ido conformando una tradición clientelar que inhibe el ejercicio de ciudadanía por parte de los sectores excluidos (Llerenas, 2007; Robles 2013). Así también, en las últimas décadas se ha visto reforzada la paradoja de que, si bien existe mayor acceso a la información sobre la democracia y los derechos de los ciudadanos, el acceso a las decisiones continúa siendo limitado y excluyente (Leyton y Muñoz, 2016).

En este sentido, un avance hacia un reconocimiento y ejercicios de los derechos de ciudadanía implica también un fortalecimiento de la capacidad de agencia de los individuos y comunidades. Esto resulta en un énfasis fundamental de las intervenciones sociales que pretendan avanzar en el fortalecimiento de la ciudadanía y no solo de superar estándares de pobreza individuales y familiares. Sin embargo, es necesario avanzar también en la promoción y fortalecimiento de una dimensión colectiva, que posibilite generar coaliciones de actores que disputen sus proyectos de desarrollo.

La evidencia latinoamericana muestra la relevancia que tiene la existencia de coaliciones de actores en procesos de desarrollo territorial que mejora indicadores no sólo económicos sino también sociales (pobreza, educación, salud, entre otros). Así lo muestran Fernández y Asensio (2014) y plantean que los actores territoriales adquirieron un rol relevante en estos procesos de desarrollo cuando son capaces de articular visiones y coordinar experiencias, conocimientos y actividades, y transformarse en una coalición social, entendida como un conjunto de diferentes agentes que realizan acciones convergentes en torno a una dinámica territorial de desarrollo.

De ahí la importancia de problematizar esta tensión entre pobreza y capacidad de agencia, de modo de no reproducir en la intervención social no reproducir en la intervención social aquellas lógicas que entienden la pobreza como un problema individual, que se relacionan con sus destinatarios en tanto beneficiarios “asistidos” y no como actores capaces de jugar un rol relevante en el proceso de transformación deseado.

Reflexiones finales

La pobreza se ha tornado “el” problema central que orienta intervenciones sociales implementadas en el marco de las políticas sociales en la región. Ello se puede entender en el marco de los cambios en la configuración de las políticas sociales en las últimas décadas,

donde han primado las políticas “para pobres” y no para garantizar derechos al conjunto de los ciudadanos. Ello ha favorecido procesos de segregación social y estigmatización, y no ha permitido avanzar en la instalación de una lógica de fortalecimiento de la ciudadanía que reconozca la actoría de las personas y comunidades en sus procesos y en las discusiones propias del desarrollo. En este sentido es que la concepción de exclusión social “fuerte” vinculada a la noción de ciudadanía, aporta para comprender y pensar estrategias de intervención social más complejas que articulen dimensiones individuales y colectivas a la vez que cambios en situaciones particulares sin perder de vista en la necesidad de avanzar en cambios estructurales y de afectar los mecanismos institucionalizados que refuerzan la opresión de ciertos grupos.

Con estos análisis queremos poner de manifiesto la relevancia de complejizar tanto las formas de construir las situaciones que dan origen a la intervención social como los horizontes de transformación social que se persiguen, comprendiendo que este proceso se recrea constantemente desde el diseño de las políticas que enmarcan las intervenciones sociales y que, por lo tanto, pueden ser deconstruidas y reconstruidas en la implementación. Las herramientas conceptuales y los análisis políticos son fundamentales en este sentido, para comprender que la pobreza es un problema de intervención social, pero que la intervención social, para que sea “social” requiere abordar transversalmente los mecanismos, estructuras, institucionalidades y prácticas que generan y reproducen la pobreza en la sociedad.

Referencias bibliográficas

- Alcock, P. (2006). *Understanding Poverty* (3rd Edition). Palgrave Macmillan.
- Alcock, P. y Erskine, A. (2003). Divisions, Difference and Exclusion. En: Alcock, P., Erskine, A. y May, M. (Eds.). *The Students Companion to Social Policy*. Oxford, Blackwell.
- Álvarez Leguizamón, S. (2011). Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas ¿Políticas de cohesión social con los pobres? En: Barba Solano, C. y Cohen, N. (Coords.). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.
- Bacchi, C. (2012). Introducing the ‘What’s the problem represented to be?’ approach. En: A. Bletsas, A. y Beasley, C. (Eds.). *Engaging with Carol Bacchi. Strategic interventions and exchanges* (pp. 21-24). Adelaide, Australia, University of Adelaide Press.
- Barba, C. y Valencia, E. (2013). La transición del Régimen de Bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22 (2), 47-76.
- Barba, C.; Ordoñez, G. y Valencia, E. (Coord.). (2009). *Más allá de la pobreza Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*. Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte.

- Barba, C. (2013). Inseguridad y protección social en los países desarrollados y en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 75 N° 1, julio, 29-61.
- Bayón, M. (2012). El "lugar" de los pobres: espacio, representaciones sociales y estigmas en la ciudad de México. *Revista mexicana de sociología*. Vol.74, 1, enero/marzo, 133-166.
- Bayón, M. (2015). La construcción del otro y el discurso de la pobreza Narrativas y experiencias desde la periferia de la ciudad de México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Volumen 60, Issue 223, January–April, 357-376.
- Bergman, J. (1995). Social Exclusion in Europe: Policy, Context and Analytical Framework. En: Room, G. (Ed.) *Beyond the Threshold: The measurement and analysis of social exclusion*. Bristol, The Policy Press.
- Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. Londres, His Majesty's Stationery Office.
- Boltvinic, J. (2013). Medición multidimensional de pobreza. América Latina de precursora a rezagada. *Revista Sociedad & Equidad*, N° 5, enero, 4-29.
- Byrne, D. (2008). *Social Exclusion* (2nd Edition). Open University Press.
- Castro-Serrano, B. y Flotts, M. (2018). ¿Transformación social sin cambio? Puntualizaciones para un nuevo imaginario del trabajo social. En: Castro-Serrano, B. y Flotts, M. (eds.). *Imaginarlos de transformación: el Trabajo Social revisitado*. Santiago, Chile, RIL.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, Naciones Unidas.
- Cifuentes, R. (2010). Reconfiguración del trabajo social. *Revista de Trabajo Social* 11, 27-60.
- Cortés, R. (2017). Herencia, acontecimiento y cuerpos políticos en la intervención social: Una deconstrucción desde el trabajo social. *Intervención* 7, 19-26.
- Cunill-Grau, N. (2016). La provisión privada de servicios de protección social. Confrontando el debate anglosajón con los imperativos de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 66, Oct. 2016, 35-66.
- Cunill-Grau, N. y Leyton, C. (2017). La cooperación entre actores estatales y organizaciones sin fines de lucro en el campo social ¿Cómo y cuándo propiciarla? *Revista ESPACIOS*, Vol. 38, 59, 1-24.
- De la Maza, G. (2015). *Enhancing Democracy: Public Policies and Citizen Participation in Chile*. New York, Berghahn Books.
- Dubois, V. (2018). *El Burócrata y El Pobre. Relación administrativa y tratamiento de la miseria*. Valencia, España, Institució Alfons el Magnànim, Colección: Estudis Universitaris.
- Evans, T. y Keating, F. (2016). *Policy and Social Work Practice*. Londres, SAGE.
- Fernández, M. I. y Asensio, R. (eds.). (2014). *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*. Lima, IEP, Rimisp.

- Fleury, S. (2004) Ciudadanías, exclusión y democracia. *Nueva Sociedad*, N°193, marzo, 62-75.
- Fleury, S. (2014). ¿Es posible la construcción de Estados de Bienestar tardíos? Pacto social y gobernabilidad democrática. En: Hopenhayn, M., Maldonado, C., Martínez, R. y Sojo, C. (eds.). *Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Franco, R. (1984). Significado y Contenidos de Desarrollo Social y de las Políticas Sociales. *Estudios Sociales*, N° 40.
- Gacitúa, E. y Sojo, C. (2001). Conclusion: poverty and social exclusion in Latin America and the Caribbean. En: Gacitúa, E. y Sojo, C. (eds.). *Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin American and the Caribbean*. Costa Rica, The International Bank for Reconstruction and Development-The World Bank.
- Garrett, P. (2018). *Welfare Words: Critical Social Work and Social Policy*. Londres, SAGE.
- Gordon, D. (2006). The concept and measurement of poverty. En: Pantazis, C; Gordon, D. y Levitas, R. *Poverty and Social Exclusion in Britain*. Bristol, The Policy Press.
- Gray, M. y Webb, S. (2020). *Nuevas Agendas Políticas para el Trabajo Social*. Santiago, Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Grundy, J. (2019). *Bureaucratic Manoeuvres: The Contested Administration of the Unemployed*. Toronto, Canadá, University of Toronto Press.
- Güendel, L. (2002). Políticas públicas y derechos humanos. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. III, N° 97, San José, Costa Rica, pp. 105-125.
- Hernández, N.; Muñoz, G. y Rojas, C. (2018). Políticas y prácticas de asistencia en el Chile actual. Una mirada desde el Trabajo Social Contemporáneo. En: Andrenacci, L.; Campana, M. y Servio, M. (Coords). *La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos*. Rosario, PEGUES.
- Leyton, C. (2015). Equipos y profesionales al nivel de calle: una alternativa para hacer frente a la complejidad en las políticas públicas. En: Cortez-Monroy, F. y Matus, T. (edits). *Innovación Social Efectiva. Una Propuesta de Evaluación de Programas Sociales*. Santiago, Chile, Libros de Mentira, 190-207.
- Leyton, C. y Muñoz, G. (2016). Revisitando el concepto de exclusión social: su relevancia para las políticas contra la pobreza en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 65: 39-68.
- Lister, R. (2004). *Poverty*. Cambridge, Polity Press.
- Llerenas, V. (2007). Contraloría social: Ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo social. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N°39, octubre, pp.1-9.
- Mancero, X. (2015). Medición de la Pobreza Multidimensional en América Latina. Documento presentado en Taller La Pobreza Multidimensional: en busca de convergencias conceptuales y metodológicas para construcción de Indicadores de Políticas para el Desarrollo Social y Superación de la Pobreza. Brasília, 25 y 26 de agosto.

- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class, and other Essays*. Cambridge, University Press.
- Midaglia, C. (2013). Presentación. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22 (2), 7-16.
- Midaglia, V.; Ordóñez, G. y Valencia, E. (2018). *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos*. Buenos Aires, CLACSO.
- Muñoz, G. y Abarca, V. (2015). El enfoque de derechos en los programas sociales y la importancia de su evaluación. En: Cortez-Monroy, F. y Matus, T. (Ed.). *Innovación Social Efectiva. Una propuesta de evaluación para programas sociales*, 122-144. Santiago, Chile, Libros de Mentira.
- Muñoz, G. (2018). Contra la exclusión: Lugar de enunciación e intervención social en la primera línea. *Polis (Santiago)*, 17(49), 259-278.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1995). *Social exclusion in Latin America*. Lima, ILO.
- Pawar, M. (2019). Social Work and Social Policy Practice: Imperatives for Political Engagement. *The International Journal of Community and Social Development*, Vol 1, 1, 15-27.
- Pizarro, R. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. Estudios estadísticos y prospectivos*. Santiago, Chile, ONU.
- Richards, P. (2004). *Pobladores, indígenas, and the State: conflicts over women's rights in Chile*. New Brunswick, Rutgers University Press.
- Robles, C. (2013). La Protección Social, la Ciudadanía y la Igualdad en América Latina. Un Proyecto en Claro-Oscuro. En: Midaglia, C.; Reyes, V. y Ziccardi, A. (Coord.). *Persistencias de la Pobreza y Esquemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, CLACSO.
- Room, G. (1999). Social Exclusion, Solidarity and the Challenge of Globalisation. *International Journal of Social Welfare*, 8: 166-174.
- Room, G. (2000). Trajectories of social exclusion: the wider context for the third and first worlds. En: Gordon, D. y Townsend, P. (Eds.). *Breadline Europe. The measurement of Poverty*. Bristol Policy Press.
- Rowntree, S. (1901). *Poverty: A Study of Town Life*. Londres, Macmillan and Co.
- Sen, A. (1992). *Inequality Re-examined*. Oxford, Clarendon Press.
- Sojo, A. (2012). Ciudadanía social y reformas de la protección social en América Latina. Documento presentado en Taller Welfare Regimes and Entangled Social Inequalities in Latin America: New Dimensions for Comparative Research, Berlín, Alemania, 8 al 11 noviembre.
- Theza, M. (2011). Los claro-oscuros de la ciudadanía en los estudios sobre participación: algunas aproximaciones teóricas. *Revista del CLAD Reformay Democracia* 51: 1-14.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living*. Harmondsworth, Penguin Books.
- Veit-Wilson, John (1998). *Setting adequacy standards: How government define minimum incomes*. Bristol, Policy Press.