

ENTREVISTA A DAVID GORDON

Por *Alberto Minujín, Gabriela Benza y Vilma Paura*

TRADUCCIÓN: GABRIELA BENZA

David Gordon es profesor de Justicia Social y director del Townsend Center for International Poverty Research en la Universidad de Bristol. De reconocida trayectoria internacional en investigación sobre cuestiones de pobreza y justicia social, es autor y editor de más de un centenar de libros, documentos e informes sobre estos temas. Entre sus amplios antecedentes, fue miembro del Grupo de Expertos de la ONU en Estadísticas de Pobreza (Grupo de Río) y contribuyó a su "Compendio de Mejores Prácticas en Medición de la Pobreza". Asimismo, actuó como experto externo para el Grupo de Trabajo de la Unión Europea sobre Ingresos, Pobreza y Exclusión Social y fue miembro del Equipo de Trabajo de la UE sobre Privación de Materiales. Ha sido nombrado asesor científico de la Unión Europea / Red Latinoamericana 10 - Lucha contra la pobreza urbana. Asesora al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) en cuestiones de pobreza y hambre entre los jóvenes (de 15 a 24 años) y contribuyó a los Informes mundiales de la juventud de 2005, 2007, 2009 y 2011. Ha asesorado a la Organización Mundial de la Salud sobre cuestiones de medición relacionadas con el acceso y la política de agua y saneamiento en países de bajos y medianos ingresos y trabajó con UNICEF en su primer estudio mundial sobre pobreza y disparidades entre los niños, que incluyó asesoramiento científico y apoyo a más de 50 oficinas del organismo. Ha sido nombrado asesor internacional para el desarrollo de la medición oficial de la pobreza multidimensional en México y ha asesorado a los gobiernos de Nueva Zelanda y el Reino Unido sobre la medición de la pobreza y las políticas contra la pobreza. Entre otras responsabilidades, lideró el proyecto de Pobreza y exclusión social en el Reino Unido, que es el proyecto más grande de este tipo en la historia del país. En 2006 y 2007 expuso en la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la pobreza infantil y juvenil.

En septiembre de 2017 David Gordon estuvo en Buenos Aires y participó del seminario "La medición multidimensional de la pobreza en América Latina con una mirada sobre la infancia", organizado por el Centro de Estudios e Investigación en Políticas Sociales Urbanas y Maestría en Políticas Sociales Urbanas de la UNTREF, Equidad para la Infancia y UNICEF.

En ese marco, Alberto Minujín, reconocido a nivel internacional por sus aportes en el estudio de la pobreza y en particular la pobreza e inequidad multidimensional infantil, realizó una entrevista al prestigioso especialista, acompañado por Gabriela Benza, docente e investigadora del CEIPSU UNTREF y coordinadora del dossier de Ciudadanías N°3 y por Vilma Paura, también docente e investigadora de la misma casa y editora de la revista.

Alberto Minujín: ¿Por qué es importante una medición multidimensional de la pobreza? ¿Por qué deberíamos movernos hacia una medición multidimensional y en qué se diferencia de la medición por ingresos unidimensional?

David Gordon: La mayoría de las mediciones de pobreza en el mundo son unidimensionales, basadas en umbrales de ingresos o de gastos. Sin embargo, hay algunos problemas importantes con el uso exclusivo de estas medidas de pobreza monetaria unidimensionales. En particular, la razón por la cual los niveles de vida del Reino Unido y del África Subsahariana difieren no es solo porque la población del Reino Unido tiene más dinero, sino también porque tiene acceso a mejores servicios: tiene transporte público, rutas, servicios de salud gratuitos, buenas escuelas, suministro de agua, electricidad, etc. Todos estos servicios contribuyen a un mejor estándar de vida. Por tanto, además de las mediciones de ingresos o gastos, es necesario medir esos indicadores no monetarios de estándares de vida, y si se los combina, se tiene una medida mucho más robusta de la pobreza.

Tomemos una definición clásica de pobreza: aquellos que tienen insuficientes recursos a través del tiempo. El resultado de esa falta de recursos es la privación. Pero como es difícil medir la disponibilidad de recursos a través del tiempo, algunas veces los economistas se contentan con el ingreso. Así, la medida más robusta de pobreza es medir tanto a las personas que tienen bajos ingresos como a aquellos cuyos bajos ingresos los ha colocado en una situación de privación. Es decir, que no pueden participar en las actividades normales que la mayoría de las personas da por sentado, o tener las posesiones y necesidades normales. Este tipo de definición se considera científica porque es aplicable a todas las sociedades, a todos los períodos históricos, mientras que es muy difícil extraer una métrica monetaria que se pueda decir que es igualmente aplicable a todas las sociedades y todos los períodos de la historia. Entonces, si se quiere comparar la pobreza en Argentina, Nigeria y Luxemburgo, se necesita una medida multidimensional que dé cuenta de estas diferencias en niveles de vida, y esto es muy difícil de hacer solo con los ingresos.

AM: Lo que estabas diciendo es muy claro. Permitime agregar algo. La medida de pobreza por ingresos supone que cuando tenés ingresos podés comprar to-

do en el mercado. Pero este supuesto es discutible; no podés comprar todo, y esto es mucho más claro para ciertos grupos como los niños: por ejemplo, si no hay escuela, ¡no hay escuela! No es que la podés comprar porque tenés ingresos, y lo mismo sucede con la salud o el agua o el saneamiento. Entonces en esos casos es muy claro que la pobreza de ingresos debe ser al menos complementada con una medida multidimensional.

DG: Solo para agregar algo a lo que mencionas. Con las líneas de pobreza de ingresos o gastos tenés que hacer supuestos poco realistas, como que todos en el hogar comparten en partes iguales el ingreso. El hogar tiene una cierta cantidad de ingreso y debes suponer que todos los individuos del hogar, tanto adultos como niños, comparten cantidades iguales de ese ingreso. Pero sabemos por algunas buenas investigaciones cualitativas, y también por algunas investigaciones cuantitativas, que esto no siempre es cierto. Además, debes hacer algunos supuestos respecto a que las necesidades de una bebé de seis meses y las de un hombre de cincuenta años son similares, y normalmente calcular el ingreso per cápita o el gasto per cápita, o hacer algún tipo de ajuste, y algunos de estos ajustes no son del todo rigurosos. Una de las ventajas de medir la pobreza de forma multidimensional es que podés obtener información específica sobre cada individuo del hogar, lo que te permite comparar las diferencias en los niveles de vida no solo entre los hogares, sino también dentro de los hogares. Ha habido una serie de estudios alrededor del mundo que han mostrado que a menudo los padres hacen enormes sacrificios para proteger a sus hijos de la vergüenza y asegurarse de que tienen las cosas que necesitan, y a menudo los padres son más pobres que los niños, y a veces las mujeres son más pobres que los hombres. Entonces, a veces es importante mirar dentro de la caja negra del hogar. Las medidas de pobreza multidimensional lo permiten, mientras que las medidas por ingresos no.

AM: Reconociendo esto, ¿cuáles son los principales debates en torno a la medición de la pobreza multidimensional?

DG: Hay varios debates sobre cómo se debe medir la pobreza multidimensional: qué indicadores se deben usar, qué dimensiones, qué teoría, y una vez que se ha determinado todo eso, sobre cómo aplicar esos indicadores y cómo combinarlos en algún tipo de índice. En Europa, la teoría dominante para medir la pobreza de forma multidimensional es la teoría de la privación relativa de Peter Townsend, la que utiliza la Unión Europea para definir la pobreza desde mediados de los años setenta. Esa definición ha sido revisada por los países miembros de la Unión Europea en cuatro o cinco ocasiones, lo que ha redefinido este concepto relativo de pobreza. El PNUD tiene un concepto algo diferente de pobreza basado en la teoría de las capacidades, que trata de me-

dir la pobreza multidimensional a partir de las capacidades, o al menos de las funciones. Entonces, hay estas dos concepciones diferentes, y por supuesto muchos debates sobre cómo se deben determinar las diferentes dimensiones.

Lo que nosotros hicimos para UNICEF se basa en las dimensiones incluidas en las definiciones internacionales de pobreza adulta e infantil que acordaron gobiernos y, en particular, las Naciones Unidas, en la sesión mundial de Copenhague.¹ En esa sesión se intentó vincular las definiciones de pobreza con el marco internacional de los derechos humanos, particularmente la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Se tomó una definición de pobreza absoluta, buscando una co-obligación mínima de derechos humanos. Esto significa, básicamente, que cualquier país que no provea a su población de niveles mínimos de nutrición, educación, atención médica, protección a la infancia y agua potable, enfrenta, ante todo, una violación a los derechos humanos de su población. Y Naciones Unidas no acepta la falta de recursos como una excusa para esas violaciones. Egipto dijo en un momento que no podía costear la educación de los niños, y Naciones Unidas dijo: “¿Por qué gastas dinero en el ejército? Debido a que este es un problema de disputas y decisiones políticas, no acepto que haya países en el mundo que no cumplan con la co-obligación mínima de los derechos humanos”.

El enfoque de las capacidades no es tan claro porque sus exponentes aún no han definido cuáles son esas capacidades. En aquellos casos que sí las han definido, encontramos que no son realmente operacionalizables, de una forma en que puedan usarse en las estadísticas. Es difícil operacionalizar algunas de sus ideas, como “estar con animales”, que no es necesariamente una dimensión vinculada a la pobreza sino a un concepto más amplio. En la práctica, han tendido a utilizar las dimensiones del desarrollo humano, como salud, educación y estándares de vida. A menudo han utilizado el mismo tipo de indicadores que hemos utilizado nosotros en el programa de derechos humanos. Por tanto, finalmente los métodos son muy similares en términos de indicadores. En parte por necesidad, porque hay muy pocos indicadores para los que se cuente con información en todos los países del mundo, y en parte por el trabajo que hemos hecho basados en el enfoque de los derechos humanos, que nos llevó a apoyarnos mucho en el trabajo sobre NBI que muchos otros han hecho en América Latina, y también en la concepción europea y en la tradición sobre la privación.

AM: En relación con las dimensiones de la pobreza, ¿crees que hay nuevas dimensiones que debemos considerar? ¿Por ejemplo, qué piensas acerca de la tecnología, y también de otras dimensiones sociales y económicas? ¿Necesita-

mos pensar en otras dimensiones que deberían tenerse en cuenta al definir la pobreza multidimensional?

DG: Sí, una de las dimensiones interesantes que surgió de los acuerdos internacionales entre gobiernos fue el acceso a la información. La respuesta que obtuvimos cuando incluimos la privación de información como una dimensión de la pobreza infantil fue muy interesante. Cuando fuimos a países ricos se cuestionó si era necesario incluir esa dimensión. Pero mientras más pobre era el país, más claro resultó que su inclusión era absolutamente esencial, porque el futuro es una sociedad de la información. Así que hubo una percepción muy diferente dependiendo de quiénes eran los interlocutores. Personalmente, siempre había criticado los acuerdos internacionales sobre las definiciones de pobreza, porque tendían a enfocarse solo en cosas materiales como el saneamiento, e ignoraban lo social. Pero sabemos que no hay solamente necesidades materiales como comida, refugio, ropa, sino que también todos tenemos obligaciones y roles sociales que necesitamos cumplir, como diría un sociólogo o un antropólogo. Tenemos obligaciones sociales como padres, como hijos, como amigos, como ciudadanos, y necesitamos recursos y dinero para cumplir con esas obligaciones. Hay muy buenos estudios que muestran que la gente necesita cubrir sus necesidades materiales para poder cumplir con estas obligaciones sociales, que son extremadamente importantes en todas las sociedades y que se necesitan universalmente de la misma manera que se necesitan alimentos. En todas las sociedades que conozco hay una necesidad de tener presencia de cierto tipo, de resaltar ciertos eventos importantes de la vida como el nacimiento, la muerte, el casamiento, y en ocasiones estas necesidades sociales son realmente caras. En particular para los niños, hay una necesidad de jugar con sus amigos, salir de la casa de vez en cuando y tener algo de vida social. Cuando preguntamos en diferentes sociedades cuán importantes son sus necesidades materiales y cuán importantes sus necesidades sociales, las necesidades materiales no están jerarquizadas como las necesidades sociales: a menudo las necesidades a las que se les da más importancia son las que se vinculan con las obligaciones sociales, esto es lo que diferentes poblaciones y sociedades alrededor del mundo creen. Por lo tanto, las medidas políticas deben tomar en consideración qué es lo que las personas entienden sobre qué es realmente la pobreza, que es ser excluido no solo de posesiones materiales, sino también ser excluido por no ser capaz de cumplir con las obligaciones sociales. Así que esa es mi principal crítica. Hemos estado haciendo trabajos en la Unión Europea, hemos estado midiendo la privación material, y me complace decir que a principios de este año han ampliado su medida para incluir privación material y social, por lo que ahora tenemos una medida mucho más válida y confiable dentro de los países europeos, que se usa para medir tanto las necesidades materiales como las sociales.

¹ (NE) Refiere a la reunión World Summit for Social Development de 1995.

AM: Cuando preguntas qué es la pobreza, especialmente a mujeres y niños, la privación material es una parte, pero a veces no es la parte más importante. A veces es más importante ser excluido porque sos pobre. Y aquí podés ver la exclusión en todas partes. En la calle hay niños pobres que no se sienten bien ingresando a un bar o cafetería en un área rica; cuando entran los niños, todos los miran y toman sus teléfonos y se los meten en el bolsillo...

Vilma Paura: O cuando están buscando un trabajo no pueden decir dónde viven, cuál es su dirección, porque en las áreas pobres, en las villas, no hay direcciones.

DG: Ha habido encuestas en sociedades muy diferentes, Japón, el Reino del Congo, las Islas Salomón, México, Suecia, Nigeria, Uganda, y lo que consistentemente muestran es que ser capaz de cumplir con estas obligaciones sociales es importante para los adultos, pero aún más para los niños. Los niños les dan más peso a esas obligaciones sociales que sus padres, ya sea en Suecia, Japón o Uganda, ya sea en una ciudad principal o en un campamento de refugiados. Las necesidades sociales son necesidades universales.

AM: ¿Cuáles crees que son hoy en día los principales problemas para la medición de la pobreza multidimensional en América Latina?

DG: Los problemas son similares a los de otras partes del mundo. Las encuestas y los indicadores que utilizamos no fueron diseñados para medir la pobreza, sino con otros propósitos. El objetivo principal de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares no es medir la pobreza. Lo mismo sucede con las otras fuentes de datos que utilizamos. Si deseamos una buena medición de la pobreza, necesitamos contar con un breve cuestionario específicamente sobre pobreza. Por el momento, tenemos que usar la información disponible de la mejor manera posible, pero hay algunos problemas de cobertura porque esa información no cubre todos los aspectos de la pobreza, como la parte social, y también existe el problema de la confiabilidad. Creo que debería acordarse un cuestionario corto específicamente diseñado para medir la pobreza. Es necesario que se asegure que el cuestionario sea aplicable a cada sociedad: podría haber preguntas centrales, pero también preguntas que, aunque puedan medir lo mismo, sean diferentes para cada país. En el Reino Unido o en Argentina, podés preguntar si la persona puede permitirse dar regalos en ocasiones especiales como los cumpleaños o la Navidad; si estás en China, podés preguntar si puede pagar un sobre rojo de dinero en el Año Nuevo chino. De ese modo, estás haciendo la misma pregunta pero basada en las especificidades de cada país.

VP: Entre algunos sectores que podemos definir como progresistas hay cierta asociación de la medición de la pobreza con el neoliberalismo, como una herencia del neoliberalismo. ¿Qué piensas al respecto?

DG: La pobreza es inusual porque es una preocupación que atraviesa a todos los partidos políticos. Todos los políticos en el mundo, ya sea que estén en la izquierda, la derecha o el centro, están de acuerdo en que la pobreza infantil es algo malo y que debería reducirse. Nunca escuché a un político decir “¡deberíamos tener más pobreza!”. No creo que haya un político que se vaya a dormir pensando “¡este fue un buen día, causé que más niños sean pobres!”. El desacuerdo no es sobre los fines, sino sobre los medios para esos fines, sobre qué se debe hacer para reducir la pobreza. Por tanto, no creo que medir la pobreza tenga algo que ver con el neoliberalismo, porque los políticos de izquierda o aquellos a los que no les gusta el neoliberalismo también piensan que la pobreza es un problema. Pero en realidad, a menudo son los políticos de izquierda quienes más hablan sobre la pobreza.

AM: Finalmente, una pregunta sobre los programas de transferencias condicionadas de ingresos. Estos programas son muy importantes en América Latina, y también los estamos exportando; es una de las cosas que América Latina está exportando alrededor del mundo. ¿Qué piensas sobre esto y también sobre el papel de las transferencias como un medio para terminar con la pobreza?

DG: Hay cosas buenas y malas en relación con las transferencias monetarias. Para muchos problemas de política social la respuesta no es necesariamente dar dinero, pero con la pobreza, si le das a una persona pobre suficiente dinero, deja de ser pobre. La pobreza no es normalmente el resultado del mal comportamiento de los pobres, como a menudo piensan los políticos. Ha habido cientos de años de estudios científicos de alta calidad que han demostrado en forma reiterada que la pobreza rara vez es consecuencia de la pereza o la adicción a las drogas. Generalmente se debe a aspectos estructurales de la sociedad, como los salarios bajos o la falta de oportunidades de empleo. Por lo tanto, dar dinero a los pobres los llevará fuera de la pobreza, pero no necesariamente cambiará las estructuras de la sociedad. Se atacan los síntomas pero no necesariamente las causas. Uno de los problemas que veo en algunos países latinoamericanos es que las transferencias monetarias condicionadas sirven a las necesidades de los padres para cumplir ciertas condiciones, a menudo razonables, pero no obstante se presentan condiciones conflictivas para recibir las transferencias y eso significa que tienen más costos, la cobertura de los planes es a menudo pequeña debido a estos costos administrativos. Las personas pobres a menudo no pueden obtener la documentación que necesitan, o en algunos países tal vez tienen que pagar sobornos para obtener la documentación que necesitan. A menudo quizás sería mejor tener solo una transferencia en efectivo, antes que tener las condicionalidades, y creo que incluso el Banco Mundial está comenzando a decir, en algunos casos, que esas condiciones pueden no ser necesarias.

AM: ¿Y qué opinas sobre la protección social? Porque actualmente hay un debate, y algunas personas piensan que ese es el nuevo camino, la nueva solución.

DG: En 2012 hubo un gran avance.² Los gobiernos vieron que 199 países y organizaciones de empleadores y sindicales acordaron pisos mínimos de protección social. Acordaron que cada país debería tener un piso mínimo de protección social y garantizar que los niños tengan suficientes recursos, cuidados maternos, que las personas tengan una cantidad mínima de recursos ya sea que estén empleados o que no puedan trabajar porque están enfermas o discapacitadas, que las mujeres tengan suficiente protección. Esta es una buena idea en teoría, porque sabemos que este tipo de soluciones de los estados de bienestar son muy efectivas para reducir la pobreza. Puede que no sirvan para prevenir la pobreza, pero evitan que las personas se sumerjan demasiado en la pobreza. Los estados europeos de bienestar son un buen ejemplo de ello. El problema es que en el pasado hubo convenciones que establecieron cuál debería ser el piso mínimo de protección social en relación con el salario medio de los hombres, mientras que esta vez fue dejado a elección. Entonces, la idea era buena, pero cómo se implementó... Hay una frase en inglés que dice "el diablo está en los detalles".

Hay un avance en tanto en el pasado se argumentaba que los países no podían afrontar la seguridad social hasta que no tuvieran crecimiento económico. Entonces parecía imposible tener pisos mínimos de protección social en países como Kenia, o en el África Subsahariana. Algo que UNICEF mostró es que es posible comenzar un piso de protección social gastando 2 o 3 por ciento del PBI, que es lo que gastaba Gran Bretaña en 1599. En Cambridge hay investigadores de la historia económica y social que argumentan que el sistema de seguridad social fue la razón por la cual la Revolución Industrial surgió en Gran Bretaña y no en Francia o Holanda, que en ese momento tenían economías más fuertes y avanzadas. El sistema de seguridad social permitió romper el vínculo entre los campesinos y el hambre, y esto permitió que las personas se trasladaran desde el campo a las ciudades para buscar mejores oportunidades laborales: sabían que si las cosas salían mal sus familias no se iban a morir de hambre. Esto les daba la libertad de tomar riesgos. Aquellos que estaban en el campo tenían temor de experimentar con los cultivos, y cuando llegó la tecnología de la nueva revolución industrial, ya había mujeres y niños que podían beneficiarse de esa tecnología. Por tanto, el argumento que dice que se necesita crecer económicamente antes de tener un sistema de seguri-

dad social es problemático, porque la historia muestra que el sistema de seguridad fue anterior al crecimiento económico. También está el ejemplo de otros países que crecieron muy rápido, como los Tigres asiáticos a principios de los ochenta: Japón, Corea, Malasia, Singapur, Hong Kong. Todos ellos invirtieron en la educación de su población y elevaron sus pisos de protección social antes de experimentar crecimiento económico. Así que creo que aun las formas más mínimas de protección social que se implementan en algunos de los países más pobres del mundo también van a ayudar a crecer a sus economías.

AM: Eso sería todo. Muchas gracias por la entrevista.

² (NE) David Gordon se refiere al acuerdo internacional sobre un piso mínimo de protección liderado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con la colaboración de la Organización Mundial de la Salud alcanzado en 2012 en la 101 Conferencia Internacional de Trabajo y firmado por 184 miembros, que se expresó en la Recomendación 202 de la OIT.