



Más allá del ingreso: Una estrategia federal para la superación de la pobreza estructural

Hacia un abordaje multidimensional centrado en la dignidad de la persona y el desarrollo comunitario.

EJE DESARROLLO HUMANO

DOCUMENTO 04

SERIE PROYECTO PAÍS 2025



RESUMEN EJECUTIVO

La República Argentina atraviesa, hace décadas, una crisis de desarrollo humano sin precedentes, caracterizada por la consolidación de la **pobreza estructural**.

Este fenómeno ya no responde a crisis coyunturales de liquidez, sino a la privación sistemática de las condiciones mínimas para el desarrollo de la vida.

El presente documento sostiene que la estrategia vigente, centrada casi exclusivamente en la transferencia de ingresos monetarios, ha fracasado en su objetivo de revalorar la dignidad y la autonomía a las personas.

Nuestro diagnóstico, nutrido por el diálogo con expertos territoriales y fundamentado en los principios del humanismo integral, revela que la pobreza actual es **multidimensional** y cultural. La falta de visión a largo plazo y la ausencia de una mirada integral han llevado a administrar la pobreza en lugar de superarla.

Proponemos un cambio de paradigma radical: la implementación de una **estrategia federal de superación de la pobreza multidimensional**.

Esta estrategia se basa en tres pilares:

- 1) La redefinición de la medición de la pobreza para incluir variables de hábitat, salud mental y vínculos sociales;
- 2) La descentralización operativa bajo el principio de subsidiariedad, empoderando a los gobiernos locales y a la sociedad civil; y
- 3) La reorientación del gasto público desde la asistencia cronificada hacia la inversión en capital humano y comunitario.

La conclusión es taxativa: sin recuperar el tejido comunitario y sin adaptar las políticas a la heterogeneidad territorial de nuestro país, seguiremos reproduciendo ciclos de exclusión intergeneracional.

TABLA DE CONTENIDO

Resumen Ejecutivo -----	1
Introducción y contexto del problema -----	3
Diagnóstico y análisis del problema -----	4
Opciones de política -----	5
Recomendación de política -----	6
Lineamientos estratégicos para la implementación -----	6
Conclusión -----	7
Referencias -----	9
Sobre FaroPaís -----	10
Sobre Proyecto País 2025 -----	11
Equipos de trabajo y Agradecimientos -----	12

MÁS ALLÁ DEL INGRESO: UNA ESTRATEGIA FEDERAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA ESTRUCTURAL

Hacia un abordaje multidimensional centrado en la dignidad de la persona y el desarrollo comunitario.

► 1. Introducción y contexto del problema.

1.1 De la pobreza episódica a la pobreza estructural

Históricamente, Argentina conoció la pobreza como un estado transitorio vinculado a crisis económicas específicas. Sin embargo, en las últimas décadas, hemos transicionado hacia un modelo de **"pobreza estructural"**.

Esto implica la existencia de una capa social profunda que no logra salir de la exclusión incluso en momentos de rebote macroeconómico. No se trata solo de tener menos dinero; se trata de una desconexión sistémica con el mundo del trabajo, la educación de calidad y la ciudadanía plena.

1.2. La visión del Humanismo Integral

Entendemos que la persona humana es el centro de la organización social y nunca un medio para fines políticos. La dignidad humana es inalienable y precede a cualquier intervención estatal. Por tanto, una política social que reduce a la persona a un mero receptor pasivo de asistencia ("el clientelismo") atenta contra esa dignidad, ya que anula su capacidad creativa y su vocación de autonomía.

El desarrollo humano no puede entenderse de manera aislada. La persona es un ser social por naturaleza y se realiza en comunidad. Por ende, la pobreza no es solo una carencia individual de activos, sino una falla en el Bien Común, entendido como las condiciones que permiten a todos los grupos y personas alcanzar su plenitud.

1.3. La crisis de la mirada a corto plazo

La política social argentina adolece de dos crisis fundamentales: la falta de pensamiento a largo plazo y la ausencia de integralidad. Se "parcha" la realidad con programas superpuestos que responden a la urgencia electoral o a la contención del conflicto social, pero que carecen de una hoja de ruta hacia el desarrollo.

► 2. Diagnóstico y análisis del problema

2.1. La trampa del monetarismo social

Existe un problema cultural arraigado en la gestión pública: la creencia de que la pobreza se resuelve exclusivamente con dinero. Si bien el ingreso es necesario para la subsistencia biológica, la pobreza estructural implica carencias mucho más complejas: falta de acceso a la salud mental, precariedad habitacional, violencia intrafamiliar y, fundamentalmente, la ruptura de los lazos de pertenencia.

Al enfocar la política solo en asignaciones monetarias, el Estado ha descuidado la infraestructura del

cuidado y el acompañamiento "cuerpo a cuerpo" que requieren las familias vulnerables para reorganizar sus vidas. La transferencia de dinero sin acompañamiento en habilidades de vida (gestión del hogar, pautas de crianza, salud preventiva) se diluye sin generar cambios sustantivos en la calidad de vida.

2.2. La ceguera ante la heterogeneidad territorial

Argentina es un país federal con realidades culturales y sociales diversas. Sin embargo, las políticas de desarrollo humano suelen diseñarse en oficinas centralizadas, bajo una lógica uniforme que ignora el territorio.

La realidad de un joven en el conurbano bonaerense, atravesada por el hacinamiento y el narcotráfico, es radicalmente distinta a la de un joven en el Norte Grande, donde las redes comunitarias y las distancias geográficas configuran otro tipo de vulnerabilidad. La imposición de "enlatados" o programas estandarizados desde el nivel nacional, sin adaptación local, resulta en una ineficiencia masiva de recursos.

2.3. El apagón estadístico de resultados

El sistema público mide su éxito por "gestión" (input) y no por "impacto" (outcome). Se contabilizan los talleres dictados, los bolsones entregados o las tarjetas impresas, pero no se mide cuántas personas lograron insertarse laboralmente, cuántos niños mejoraron su nutrición real o cuántas familias dejaron de depender del Estado.

Esta falta de indicadores de resultado cualitativos impide distinguir qué funciona de qué no. El área de Niñez y Desarrollo Social es frecuentemente criticada por la opacidad de sus datos o la inexistencia de métricas de progreso real. Sin datos, no hay política de Estado posible, solo intuición y discrecionalidad.

► 3. Opciones de política

Ante la magnitud del problema, se presentan tres caminos posibles para la política de desarrollo humano en Argentina:

3.1. Opción A: Continuidad del asistencialismo centralizado

Mantener el esquema actual de grandes programas de

transferencias condicionadas administrados centralmente con mínima intervención local.

- Ventajas: Cobertura masiva garantizada, rapidez en la dispersión de fondos.
- Desventajas: No resuelve las causas estructurales. Genera dependencia crónica. No adapta la respuesta a la realidad local. Desempodera a la sociedad civil. Es una opción de "contención" y no de "desarrollo".

3.2. Opción B: Municipalización discrecional

Transferir la totalidad de los fondos a los municipios para que estos diseñen sus propias políticas sin un marco nacional estricto.

- Ventajas: Máxima cercanía con el problema.
- Desventajas: Riesgo de aumentar las desigualdades territoriales (municipios ricos vs. pobres). Peligro de clientelismo local y feudalización de la ayuda. Falta de estándares de calidad garantizados para todos los ciudadanos argentinos.

3.3. Opción C: Estrategia federal multidimensional con subsidiariedad activa

Esta opción propone un sistema integrado donde: la Nación define la línea de base, los estándares de calidad, financia y audita resultados; las Provincias articulan las redes; y los Municipios junto a la Sociedad Civil ejecutan la política en el territorio, adaptándola a la realidad local.

- Ventajas: Combina la equidad de recursos con la eficacia de la cercanía. Reconoce la multidimensionalidad de la pobreza. Fortalece el tejido comunitario. Promueve la autonomía.
- Desventajas: Requiere altos niveles de coordinación política y madurez institucional. Los resultados son a mediano plazo.

► 4. Recomendación de política

En coherencia con los principios de dignidad humana, bien común, participación y subsidiariedad, se recomienda adoptar la **“Opción C”**: **Estrategia federal multidimensional con subsidiariedad activa.**

Proponemos impulsar un Plan Federal de Desarrollo Humano Integral, estructurado bajo las siguientes premisas:

1. Cambio de métrica: Adoptar oficialmente un índice de pobreza multidimensional como rector de la asignación presupuestaria. Este índice debe ponderar carencias en vivienda, saneamiento, conectividad, educación y salud mental, no solo ingresos.

2. Financiamiento a la demanda y al proyecto: En lugar de financiar estructuras burocráticas vacías, el Estado debe financiar proyectos de desarrollo presentados por gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil que demuestren conocimiento del territorio.

3. Focalización en la autonomía: Todo programa de asistencia debe tener una "puerta de salida" diseñada desde el día uno. La asistencia no es un fin, es un puente hacia la autonomía.

► 5. Lineamientos estratégicos para la implementación

Más que un manual operativo, la transición hacia este modelo requiere consensos políticos y definiciones estratégicas sobre los siguientes ejes:

5.1. Hacia un consenso técnico-

político de medición

Es imperativo profundizar en el diseño de una métrica oficial que supere el ingreso. Esto implica convocar a la academia, observatorios sociales y organismos estadísticos para validar indicadores cualitativos que hoy son invisibles (como la salud mental comunitaria o la calidad de los vínculos familiares). La decisión política debe ser auditar el éxito de la gestión en base a la mejora de estos indicadores multidimensionales y no por la ejecución del gasto.

5.2. Reingeniería de la inversión social

Se debe avanzar hacia un esquema de financiamiento que premie la innovación local y la eficiencia. Esto requiere repensar la arquitectura presupuestaria para permitir fondos concursables o asignaciones específicas a proyectos de desarrollo local gestionados por la sociedad civil, superando la rigidez de las transferencias corrientes. El desafío es construir mecanismos de transparencia que permitan esta flexibilidad sin perder el control de los fondos públicos.

5.3. El pacto federal por el

desarrollo humano

La implementación requiere un nuevo acuerdo político entre Nación y Provincias que delimite competencias para evitar la superposición. Se debe profundizar en la creación de estándares mínimos nacionales de calidad de vida, dejando la libertad de ejecución a las instancias locales. Esto implica un cambio cultural en la administración pública nacional: pasar de ser "gestores de territorio" a ser "garantes de equidad y financiadores estratégicos".

► 6. Conclusión

La pobreza estructural es la deuda más dolorosa de nuestra democracia. Seguir atacándola con las mismas herramientas que fracasaron en los últimos 20 años no es una opción ética ni política. Debemos tener el coraje de mirar la pobreza a los ojos, en su complejidad humana y territorial, y no solo a través de una planilla de cálculo de ingresos.

Esta propuesta es una invitación a reconstruir la comunidad desde abajo hacia arriba, con un Estado que acompaña y potencia, pero que

no asfixia ni suplanta. Solo reconociendo la dignidad de cada ciudadano y confiando en la fuerza de nuestras comunidades locales podremos transformar la asistencia en verdadero desarrollo.

Referencias

- *Faro País*. (2025). *Mesa de expertos en Desarrollo Humano: Álvarez, Ana K.; Medina, Juan Martín; Pineda, Viviana; Riobó, Santiago E.; Rotundo, Maximiliano; y Ruete, Nicolás. "Proyecto País", FaroPaís, 27/06/2025.*
- *Acuña, M.* (2013). *El Estado y la pobreza en la Argentina: políticas sociales y estrategias de supervivencia*. Editorial Siglo XXI.
- *BID.* (2017). *El camino hacia un gasto público eficiente en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- *CEPAL.* (2018). *Federalismo fiscal y cohesión social: El papel de los gobiernos subnacionales en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.
- *ODSA-UCA.* (2023). *Informe de la Deuda Social Argentina: Pobreza multidimensional y desigualdades estructurales en Argentina*. Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina.
- *Salvia, A.* (2018). *El desafío de la pobreza en la Argentina actual: diagnósticos, tendencias y políticas*. Editorial Prometeo.
- *Sen, A.* (1999). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta.
- *Riobó, S.R. - Guzmán Moviglia, J.* (2025). *"Manifiesto para el Bien Común"*. Buenos Aires.

SOBRE FAROPAIS

FaroPaís es una Asociación Civil sin fines de lucro dedicada al estudio, diseño y promoción de políticas públicas orientadas al desarrollo integral de la Argentina. Se constituye como un **think tank independiente**, que articula conocimiento técnico, reflexión estratégica y visión política para contribuir a la formulación de propuestas concretas y viables de transformación nacional.

Su labor se inspira en los principios del **humanismo integral**, entendido como un prisma para interpretar la realidad y orientar la acción pública. Desde esa perspectiva, promueve una mirada que integra ética y eficacia, justicia social y competitividad, comunidad y libertad, buscando siempre que la política sea una herramienta de construcción de un país más justo, productivo y sustentable.

El trabajo de FaroPaís se desarrolla mediante la elaboración de estudios, documentos de política, mesas de análisis y espacios de articulación entre expertos, dirigentes, empresarios, sindicalistas, académicos y actores sociales. Su objetivo es generar conocimiento aplicado y acuerdos estratégicos que fortalezcan la capacidad del Estado y de la sociedad civil para impulsar políticas de desarrollo humano, económico e institucional de largo plazo.

En definitiva, busca ser un **espacio de pensamiento estratégico y acción pública**, donde se vinculen la evidencia, la experiencia y la visión de futuro, al servicio de un proyecto de país que combine realismo político con sentido de trascendencia.

SOBRE PROYECTO PAÍS

El **Programa Proyecto País 2025** es una iniciativa de **FaroPaís** orientada a identificar los principales desafíos estructurales de la Argentina y formular lineamientos para un **proyecto de desarrollo nacional de largo plazo**. Su propósito es contribuir a la construcción de una visión estratégica compartida, basada en evidencia, que permita articular políticas públicas sostenibles más allá de los ciclos políticos y las coyunturas partidarias.

El programa se desarrolló a través de un proceso de investigación y diálogo interdisciplinario que incluyó **mesas de trabajo temáticas** con expertos, dirigentes y referentes sociales de diversos ámbitos. Como resultado, se elaboró una serie de documentos que integran diagnóstico, propuestas y orientaciones para la discusión pública, constituyendo un aporte concreto al debate sobre el futuro de la Argentina desde una perspectiva de **realismo político y humanismo integral**.

EQUIPO DE TRABAJO PROYECTO PAÍS 2025

DIRECCIÓN: Santiago E. Riobó y Agustina Tardieu. **COORDINACIÓN GENERAL:** Lucía Santilli y Guadalupe Guillén. **EQUIPO DE TRABAJO:** Marcelo Resico, Delfina Maglier, Juan Martín Medina, Ignacio Orlando, Tomás Giber, Manuel Bianchi, Daniel Ortega Betancourt, Helena Todros, Lucas Ibarra García, Germán Bauer, Maximiliano Rotundo, Tomás Sicardi, Sebastián Llauro, y Viviana Pineda.

EXPERTOS INVITADOS A LAS TODAS LAS MESAS DE TRABAJO *

Roberto Agosta, Marisa Aizenberg, Ana Álvarez, Daniel Aromí, Manuel Bianchi, Klaus Binder, Matias Bolis Wilson, Alberto Bozzolo, Ignacio Bruera, Diego Capelli, Ana Cuao Burgos, Pablo Davoli, Santiago Del Sel, Andrés Di Pelino, Luis Fortino, Fernando Giliberti, Patricio Giusto, Leonardo Hekimian, Perla Heredia, Martín Iglesias, Clarisa Ignes, Teresita Ithurburu, Gastón Kelly, Ricardo Lagorio, Manuel Leiva, Ezequiel Magnani, Sebastián Menescaldi, Jerónimo Morales Rins, Graciela Moya, Tomás Mugica, Gunther Neumann, Juan Ignacio Peña, Nestor Pérez Baliño, Verónica Pérez Mendoza, Mathias Perricone, Viviana Pineda, Luis Rappoport, Ana Maria Ravaglia, Carlos Regazzoni, Marcelo Resico, Julio Rodriguez Rabellini, Lilia Roldán Vázquez, Maximiliano Rotundo, Nicolás Ruete, Veronica Scaro, Gabriel Taboada, Camilo Tiscornia, Pedro Vigneau, Luis Vivacqua, e Ignacio Warnes.

Nota: Expertos ordenados alfabéticamente. Los expertos participaron, todos a título personal, en instancias de diálogo y reflexión junto a otros especialistas en sus respectivas áreas de conocimiento. Cada uno expresó libremente sus opiniones, las cuales fueron consideradas en el proceso de elaboración de los documentos. Por razones de síntesis, enfoque y redacción, no todas las contribuciones pudieron ser incorporadas, y su participación no implica adhesión a la totalidad de los contenidos o posiciones expresadas en esta publicación.

AGRADECIMIENTO



Hanns
Seidel
Stiftung

Agradecemos muy especialmente la colaboración de la Fundación Hanns Seidel Argentina, y del Centro Nacional de Oración (CON) en la realización de las mesas de expertos.





FAROPAÍS