

BERNARDO KLIKSBERG (compilador): *Pobreza: un tema imposter-gable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

En 1980, la pobreza afectaba aproximadamente al 38% de la población de América Latina. Diez años después, el proyecto Regional ONU de superación de la pobreza estimó que 270 millones de latinoamericanos vivían en situación de pobreza, cerca del 62% de la población. El precipitado derrumbe de las defensas de contención de pobreza por los efectos acumulativos de las políticas de ajuste y la crisis económica transformaron el problema de la pobreza en el principal *issue* de las agendas de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Algunos indicadores hablan por sí mismos de la gravedad de este panorama. En América Latina, el consumo por habitante cayó en la década del 80 en casi todos los países de la región; la calidad de la pobreza se ha degradado y, entre los pobres, el sector que más ha crecido es el de los "pobres extremos" o indigentes, casi la mitad de todos los pobres en América Latina. Además, en países como Argentina, el universo de los pobres se engrosó por sectores medios imposibilitados de acceder a bienes y servicios básicos, constituyendo estos "nuevos pobres" lo distintivo de la actual crisis social.

Durante los años 70, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD) se convirtió en el vocero de las demandas de países del Tercer Mundo para establecer un nuevo orden económico mundial. Los problemas que generaba la pobreza también eran atacados desde la expectativa del cambio de las relaciones comerciales y financieras entre el Norte desarrollado y el Sur subdesarrollado. El Nuevo Orden Económico mundial era visto como una especie de *deus ex machina* para la solución del atraso y el progreso. Eran los años en que bajo la inspiración del debate sobre los términos de intercambio, la teoría de la dependencia latinoamericana y el éxito temporal de la OPEP, se dejaron de lado la consideración de los factores internos, básicamente socio-culturales, y la implementación de políticas sociales estatales para encarar la pobreza, tal como se reflexionara en los análisis teóricos sobre modernización de los años 60. En cambio, durante los 70, sólo se buscó localizar los males en las condiciones básicas de la economía mundial, a cuya merced estaban los países del Tercer Mundo. El razonamiento mecanicista suponía cambiar esas condiciones mediante la presión colectiva para la consecución de objetivos económicos a nivel mundial a través de la redistribución de recursos del Norte al Sur, tal como se preveía en las negociaciones referentes a un nuevo orden económico mundial.

Pero, hacia fines de los 80, la crisis y diferenciación profunda al interior de

países del Tercer Mundo y el fin de la bipolaridad han cuestionado profundamente la anterior estrategia de desarrollo basada en la negociación Norte-Sur para atacar problemas de pobreza y regresión económica. El significado del concepto del derrumbe del Tercer Mundo no se relaciona únicamente con el desmoronamiento del orden estatal –hacia adentro y hacia afuera– que es posible observar en diversas áreas, sino básicamente con el debilitamiento de la capacidad negociadora del Sur para imponer sus demandas, aunque sean tan justas como las formuladas en el informe de la Comisión del Sur de 1990. Los años 90 no sólo fueron testigos del fracaso de transferir el ejemplo de la OPEP a otras materias primas: tampoco han podido cumplirse las demandas de un nuevo orden económico mundial, ni de un nuevo orden de comunicación internacional; tampoco de una nueva legislación de los mares; ni siquiera fraguó el concepto de una autosuficiencia colectiva en el sentido de una cooperación Sur- Sur. La crisis de la deuda, por último, y el desvanecimiento de la esperanza de abordar ese problema de una manera conjunta, han agudizado aún más la lúgubre situación de pobreza de numerosas áreas de América Latina.

En tal contexto, resulta bienvenida la reformulación de nuevas políticas sociales para el desarrollo que superen los anteriores planteos tercermundistas de presión Sur-Norte, o los generalizables enfoques de reforma estructural macro-económica. La nueva reflexión de ayuda para el desarrollo busca centrarse en políticas sociales y nuevas estrategias de administración pública al interior de los Estados latinoamericanos capaz de atacar situaciones de emergencia como la pobreza.

Precisamente, el libro compilado por Bernardo Kliksberg, *Pobreza: un tema impostergable*, realizado con los auspicios conjuntos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se inscribe en el nuevo esfuerzo de organismos internacionales conscientes de la imperiosa necesidad de transferir la cooperación para el desarrollo a la ayuda concreta con el fin de abordar situaciones caracterizadas de "catástrofe", de la cual la pobreza es una demanda impostergable.

En tal dirección, esta obra colectiva aborda un conjunto de áreas estratégicas, escrita por expertos internacionales para que el debate sobre la pobreza avance teórica y empíricamente. Participan en el mismo autores latinoamericanos, organismos internacionales como la CEPAL, SELA, UNICEF, académicos de las Universidades de Harvard, Pennsylvania, California, George Mason, Michigan, Louisiana y Yale, amén de investigadores de Inglaterra y de Suecia. En el primer nivel de análisis, Kliksberg (director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas de Modernización del Estado, PNUD-CLAD) ofrece un cuadro sumario de la



irrupción de la pobreza en América Latina; Adolfo Gurrieri reflexiona sobre dilemas sociales planteados por el ajuste estructural; el SELA se plantea los modos de incorporar la equidad como un componente orgánico a las políticas de desarrollo. La sección finaliza con un análisis de casos de Susana Finkielevich sobre las dificultades de supervivencia en las ciudades latinoamericanas.

La segunda sección aborda problemas de carácter estratégico en la implementación concreta de políticas sociales. El compilador se ocupa de estudiar uno de los temas que lo hizo conocer a nivel mundial: experiencias innovativas y dilemas gerenciales en materia de gerencia social; un informe de la CEPAL encara la problemática regional en dos temas claves, seguridad social y salud; Richard Estes (Universidad de Pennsylvania) expone aspectos de medición en el campo social para elaborar un índice de calidad de vida; David Fasenfest (Universidad de Michigan) y Mark Jacobs (Universidad George Mason) focalizan, respectivamente, el proceso de implementación a través de la indagación de las restricciones del papel del mercado en política social, y de las dificultades en la aplicación de políticas sociales. Myrna Mandell (Universidad de California) analiza uno de los temas problemáticos en gestión social: cómo coordinar la acción de múltiples instituciones para el desenvolvimiento de una gerencia intergubernamental eficiente.

La tercera sección aborda la relevante cuestión de la participación en la implementación de políticas sociales. Las potencialidades, limitaciones y experiencias de campo en diferentes áreas son estudiadas por expertos internacionales.

Dos trabajos muy significativos son el de José Sulbrandt (PNUD- CLAD), quien pone en tela de juicio las metodologías comunes de evaluación de programas sociales y formula propuestas alternativas, y el de Bernardo Kliksberg, que intenta responder a la cuestión de cómo capacitar gerentes sociales a través de experiencias de casos concretos regionales en América Latina. El libro se cierra con la exposición de dos experiencias concretas, una escrita por Carlos Franco en Villa El Salvador, Perú, y otra el modelo Escandinavo de alivio a la pobreza con sistemas avanzados de protección.

El libro de Kliksberg, que continúa su fructífera labor científica en democratización y descentralización, nos aporta fundamentalmente nuevas aproximaciones a la discusión teórica e insta a tomar conciencia, desde una perspectiva comparada, sobre implicancias de la pobreza para la sociedad civil y la política, especialmente por su capacidad de poner a prueba la democratización latinoamericana, amenazada por la violación de derechos humanos básicos, como son el derecho a una ocupación estable y la salud. Asimismo, el libro ofrece material rico para pensar los efectos no deseados de las estrategias subsidiarias y los conceptos de privatización de las políticas

sociales en marcha, como compensación social a un ajuste estructural considerado necesario, al transferir el Estado a la sociedad civil progresivamente la responsabilidad de facilitar y llevar adelante los servicios sociales. Precisamente lo nuevo de los impulsos para un desarrollo social preocupado por la distribución equitativa de los ingresos ha sido el protagonismo de organizaciones de la sociedad civil, como los movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, grupos de autoayuda, que vienen construyendo estructuras de solidaridad y autocolaboración, mediante las cuales pueden articular sus intereses sociales ante el Estado y también llevar a la práctica sus propios programas sociales para luchar contra la pobreza.

Leonardo Senkman

Universidad Hebrea de Jerusalén