

**Rafael Menjívar, Dirk Kruijt y Leiteke van Vucht
Tijssen (eds.), *pobreza, exclusión y política social*,
FLACSO-Sede Costa Rica/Universidad
de Utrecht/Programa Most,
Costa Rica, 1997, 475 pp.**

El punto de partida de los compiladores de este importante y oportuno libro es que "A pesar de los logros obtenidos en el crecimiento económico durante las últimas décadas, el problema de la pobreza—como quedó demostrado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social—seguirá siendo la cuestión más preocupante del próximo siglo. En los años finales del siglo XX hay que concluir que un mundo sin pobreza es todavía un ideal lejano" (p. 7).

Sin duda la pobreza, la exclusión social y las políticas sociales son temas cruciales a nivel mundial y de ineludible tratamiento en la agenda de los países de América Latina y el Caribe. Por ello, es sumamente importante dar a conocer este conjunto de profundas e interesantes reflexiones, sustentadas en investigaciones y en la práctica institucional desarrollada por la veintena de destacados autores que participaron en la Conferencia Internacional que, sobre Pobreza y Exclusión Social se llevó a cabo en San José de Costa Rica, en enero de 1997.

Desde su inicio, los autores atestiguan sobre el hecho de que existen nuevas modalidades en la pobreza y la desigualdad social, lo cual ha obligado a una profunda redefinición de

su conceptualización y de las formas de su medición. Consecuente con ello, el reto es diseñar e implementar políticas sociales que se correspondan con las profundas transformaciones que han ocasionado los procesos de globalización económica y de reforma del Estado, en un contexto latinoamericano signado por el avance de la democratización de sus sistemas políticos.

Interesa entonces enmarcar históricamente la cuestión social y las políticas sociales ya que, como señala Rolando Franco, éstas adquieren especificidades según el modelo de desarrollo en el que se inscriben. En este sentido, los esquemas que presenta este autor son sumamente útiles para comprender su evolución histórica en el contexto regional: el modelo de crecimiento hacia afuera, el de sustitución de importaciones y el posterior al ajuste. Estas etapas constituyen un marco de referencia en el interior del cual se puede analizar la evolución de los estados nacionales, carentes en un principio de preocupaciones en torno a la cuestión social, interesados luego en adoptar los principios de universalidad en la acción gubernamental y, más recientemente, orientados a incorporar las ideas de focalización

que difundieron e impusieron los organismos financieros internacionales. Una aportación de este esquema es identificar los paradigmas —dominante y emergente—, los cuales son analizados a partir de los principales elementos que supone la acción gubernamental: institucionalidad, lógica decisional, financiamiento, criterio de prioridad, indicador utilizado.

Otra línea de análisis desarrollada en los artículos es la exclusión social, entendiendo por tal una noción que, a diferencia de la pobreza, alude a un “fenómeno producido por la interacción de una pluralidad de los procesos (o factores) más elementales que afectan a los individuos y a los grupos humanos, impidiéndoles acceder a un nivel de calidad de vida decente, y/o participar plenamente, según sus propias capacidades, en los procesos de desarrollo” (p. 74). Es decir, la exclusión social es un fenómeno multidimensional, difícilmente reducible a un solo proceso. Por lo cual, para Gabriele Quinti, quien trata en profundidad esta cuestión, la pobreza extrema es en sí misma tan grave que conforma una forma de exclusión, “una exclusión social directa”. Las herramientas metodológicas que propone para medir y evaluar la exclusión social llevan a identificar 22 campos, así como indicadores e índices de dificultad y discriminación (dificultad de acceso al trabajo, servicios, a la información, a la cultura; discriminación de género, religiosa, política, etcétera).

Pero a pesar de estos esfuerzos conceptuales para algunos autores subsiste la ambigüedad teórica sobre estas nociones y por ello, en vez de buscar distinciones, optan por una definición de pobreza “más amplia y vaga, como una situación de privación e impotencia. De privación porque los individuos no disponen de ingresos ni de activos suficientes para satisfacer sus necesidades materiales más elementales y ello es producto de la ausencia de educación, destrezas, actitudes, herramientas, oportunidades o activos suficientes para generar ingresos y acumular. Impotencia, porque no poseen ni la organización, ni el acceso al poder político para cambiar la situación por sí solos”. (Grynspan, Rebeca, p. 94).

En esta línea, otro artículo incorpora la noción de ciudadanía (civil, política y social) basado en la propuesta de Tomas H. Marshall, quien señala el momento en que lo social se incorpora a la esfera de lo estatal, se identifican las necesidades y se reconocen los derechos sociales que se incorporan a acciones o programas específicos de las instituciones gubernamentales. Así, se llega a “una concepción de ciudadanía, de derechos sociales, lo que implica la construcción de actores sujetos que se emancipan de las limitaciones materiales básicas que impone la pobreza y de la dependencia de ser asistidos por intervenciones de políticas estatales” (Bustelo y Minujin, p. 114).

Estas distinciones analíticas son puestas a prueba por quienes construyen instrumentos de medición de estos fenómenos sociales a nivel mundial. En este sentido, se afirma que "a pesar del crecimiento económico y del progreso experimentado en los últimos 25 años, más de 1 300 millones de personas en los países en desarrollo viven con menos de un dólar al día. En América Latina, un tercio de la población, cerca de 165 millones de personas, vive bajo la línea de pobreza y 86 millones se encuentran bajo la línea de indigencia, sobreviviendo con menos de un dólar al día" (Londoño, 1996, citado por Gacitúa). Estas cifras son suficientemente alarmantes para entender la necesidad de conjuntar esfuerzos con miras a desarrollar una enérgica acción pública que conjunte la acción de las instituciones gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad y logre efectividad.

Por ello son de fundamental importancia los balances cualitativos que se ofrecen sobre la situación que prevalece en diferentes países de América Latina y el Caribe (Perú, Argentina, México, Costa Rica, Cuba, Haití, El Salvador), los cuales son producto de las investigaciones desarrolladas por conocidos estudiosos del tema como Krujit, Carpio, Gordon, Schteingart, Minujin, Bustelo Briones, Lungo, Zabalá y Sojo. Éstos, más allá de los detallados diagnósticos que ofrecen, señalan la necesidad de realizar un esfuerzo que permita evaluar y redefinir los objetivos

y alcances de las políticas sociales en la región, dada la acuciante situación de pobreza en la que viven cientos de millones de latinoamericanos.

Estas preocupaciones de los académicos parecen ser actualmente bastante más cercanas que en el pasado, a las de quienes son responsables del diseño y ejecución de las políticas sociales destinadas a atender la pobreza, tanto en las agencias de nivel nacional como internacional (García, Gomáriz, Gacitúa, Membe, Novacosvsky, Quinti, Barriga, Zevallos). Asimismo, en los artículos de los funcionarios se presentan lineamientos generales y resultados de los programas de atención a la pobreza. Los mismos ponen un particular énfasis en identificar a quienes se hallan en la actualidad en una situación de mayor vulnerabilidad social (indígenas, mujeres, jóvenes), así como en presentar las orientaciones y alcances de las políticas diseñadas en la materia, lo que constituye un valioso esfuerzo por difundir experiencias de acción gubernamental recientes.

Un párrafo aparte merecen aquellos artículos que hacen referencia a las nuevas formas de pobreza y exclusión social y/o a las políticas sociales pos-estado de bienestar que se han desarrollado en Estados Unidos (Schteingart), y en las ciudades de Europa (Schechter, G.O Engberink), ya que esas realidades, al igual que la tratada en un artículo que reúne ejemplos de los países del África

subhariana (Cf. Achile), ofrecen algunos puntos para dar inicio a los análisis comparativos. Estas aportaciones introducen nuevos elementos que permiten enriquecer la discusión de estos temas en el marco de un contexto internacional globalizado.

Puede afirmarse que, en conjunto, subyace en estos trabajos una preocupación común por formular nuevas estrategias que permitan que millones de personas que viven hoy aceptando un alto grado de pobre-

za y de exclusión social, accedan a la vida económica con igualdad de oportunidades, de acceso a empleos productivos y a los beneficios del progreso técnico (Eduardo Bustelo, p. 68). Porque, sin duda, se ubican en la pobreza y la exclusión social los principales condicionamientos que debe enfrentar la construcción de la democracia y de la ciudadanía como proyectos de las naciones en este fin de siglo.

*Alicia Ziccardi**

¹ Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.