

ORGANISMOS INTERNACIONALES Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA: LA MATRIZ DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO.

Ana Josefina Arias

Docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

anaarias@mail.fsoc.uba.ar

Palabras Clave:

Pobreza, desarrollismo, organismos internacionales, políticas sociales, desarrollo, desarrollo de la Comunidad.

Poverty, developmentalism, international organisms, social policies, development, community development.

Resumen:

En este artículo ensayaremos una hipótesis: La pobreza ha significado para las relaciones internacionales en América Latina una de las formas de intervención política privilegiada; esta intervención se ha dado a partir de la construcción de la idea de “condiciones previas” para el desarrollo y ha tenido como una de las características más relevantes identificar en las configuraciones culturales de los sectores pobres un obstáculo a resolver como prerrequisito del desarrollo.

En este escrito plantearemos que es a partir del desarrollismo, y no desde el neoliberalismo, que estas características de las políticas transnacionales dirigidas a la pobreza se consolidan. Para esto abordaremos el análisis sobre la Alianza para el progreso en América Latina. Revisaremos rápidamente algunas cuestiones generales de la OEA en la etapa desarrollista, enfocando una de sus líneas de intervención social prioritaria, la propuesta de Desarrollo de la Comunidad.

En especial tendremos en cuenta algunos aspectos que desempeñaron un rol significativo en la experiencia y que nos parecen interesantes para construir una matriz metodológica desde la cual poder realizar ejercicios comparativos con las experiencias en la actualidad.

Abstract:

In this article, we will test an hypothesis: In Latin America, poverty has been one of the privileged ways of policy intervention for international relations. This intervention has been performed from the construction of an idea of “previous conditions” for the development, and one of its more relevant conditions has been to identify, in the cultural configuration of the poor sectors, an obstacle to solve as a pre-requisite for development.

In this text, we will put forward that these features of transnational policies adressed to poverty have been consolidated from the developmentalism, and not from neoliberalism. With that aim, we will deal with the analysis on the Alliance for Progress in Latin America. We will revise quickly some general issues from OAS in the developmental stage, focusing one of its key lines of social intervention, the proposal of Community Development.

We will specially consider some aspects that had an important role in the experience and that we think are interesting to build a methodological matrix from which being able to do comparative exercises with current experiences..

Sumario:

**Introducción. La pobreza como objeto en el marco de la estrategia desarrollista.
Desarrollismo, pobreza y organismos internacionales.
Las condiciones previas.
Desarrollo de la Comunidad.
Conclusiones.**

Introducción.

La pobreza como objeto en el marco de la estrategia desarrollista.

Alejándonos de las posiciones sustancialistas que analizan a la pobreza como fenómeno, plantearemos que la pobreza es inseparable de los procesos sociales en las que se genera y significa.

En términos sociológicos clásicos diremos que es inseparable del vínculo asistencial. Con esto queremos exponer que la construcción de la pobreza es social. Las sociedades construyen vincularmente las condiciones de reproducción de sus miembros y la significación que las condiciones de los distintos grupos tienen para la sociedad como conjunto. Los individuos con determinadas carencias o con imposibilidades de satisfacer determinadas necesidades no son en todas las sociedades, ni en todos los períodos históricos consideradas pobres; parafraseando a Georg Simmel podemos decir que la pobreza no es previa a las ayudas que se disponen para atenderla o que se considera que deberían disponerse. La pobreza se define a partir de que socialmente se establecen poblaciones que reciben o deben recibir socorro a partir de la situación de carencia por la que atraviesan (Simmel:2002).

¿Cómo se puede entender el rol que juegan los organismos internacionales en la redefinición de este vínculo asistencial, y por ende, en la definición de pobreza? (recordemos que por definición no aludimos exclusivamente a la cuestión terminológica sino al conjunto de determinantes sociales)

En principio plantearemos que, especialmente a partir del desarrollismo, los organismos internacionales por medio de la herramienta del crédito y de las condicionalidades imponen un tipo de vínculo asistencial específico, que es un aspecto central de la estrategia redisciplinadora del desarrollismo, que se caracteriza por lo siguiente:

Tecnifica la intervención sobre las poblaciones pobres

Instala la idea de condiciones previas al desarrollo para pensar la relación entre los condicionantes económicos y los sociales

Construye una categoría de sujeto pobre, identificando en las características de los sujetos las razones de la situación de carencia, especialmente en el plano cultural

Siguiendo el esquema conceptual en el que nos situamos, en este proceso no sólo está en juego la definición de un sector, el de los pobres, sino que a partir de este proceso se define un conjunto de características generales de la sociedad. Volveremos sobre esto, pero adelantamos que cuando, por ejemplo, se plantea que la pobreza debe paliarse como condición previa al desarrollo, no sólo se define la pobreza sino también el desarrollo.

Como explicaremos a continuación la construcción de la pobreza desde los organismos internacionales de crédito fue central para la estrategia de intervención sobre los procesos de desarrollo en la región.

Desarrollismo, pobreza y organismos internacionales.

Hay varios elementos de política internacional que determinarán los despliegues del desarrollismo y del tipo de política social propuesto para los estados latinoamericanos.

En 1958 se creó la OEA (Organización de Estados Americanos) organización internacional desde la cual se generarán lineamientos políticos y se incidirá en los procesos nacionales por medio de recomendaciones técnicas de la mano de los financiamiento para las líneas de crédito para el desarrollo.

La OEA fija entre sus propósitos aportar a la democracia, a la paz y a la seguridad en la región, proponiendo explícitamente “erradicar la pobreza crítica” de los países de la región.

La estrategia estadounidense de cuidar su “patio trasero” se concretó a partir de varias instituciones entre las que tienen relevancia la creación en 1959 del BID (Banco Interamericano de Desarrollo, suscrito por todos los países integrantes de la OEA).

En enero de 1962 el gobierno de Kennedy en una reunión de la OEA (Organización de Estados Americanos) lanza la “Alianza para el Progreso”. En el documento que se llamó “La carta de Punta del Este” se establecieron prioridades para la región tendientes a mejorar condiciones económicas en la región. Este “acuerdo colectivo” comprometía financiamiento condicionándolo a “reformas estructurales” y al “empleo racional de fondos”.

Previo a esto, el Congreso de Estados Unidos había asignado una partida de fondos para financiar la Alianza, de aproximadamente \$20.000 millones de pesos a ser desembolsados en 10 años.

La estrategia desarrollista suponía tecnificar las operatorias estatales y la creación de organismos nacionales de planificación. La presencia de los técnicos y de “lo técnico” como relevancia política incluyó también el avance de un serie de recomendaciones “técnicas” sobre la pobreza, la pobreza se convirtió de esta manera en un problema que requería respuestas técnicas. En esto, la idea de que el desarrollo requería de condiciones previas vinculadas a los condicionantes sociales fue un planteo “técnico” de gran relevancia política.

Las condiciones previas.

La idea de que lo técnico puede diferenciarse de lo político y que existen aportes técnicos neutros para el desarrollo ha sido un legitimante de los organismos internacionales de crédito, por medio de las cuales los condicionantes de los créditos se presentaban públicamente como recomendaciones técnicas.

Durante esta etapa las recomendaciones técnicas planteaban la necesidad de líneas de crédito con la determinación de créditos para áreas como infraestructura, y

servicios tendientes a facilitar accesos a necesidades básicas de las poblaciones más pobres.

La Conferencia de Punta del Este fue un escenario político privilegiado como espacio de presentación pública de estas recomendaciones. La confrontación a la revolución cubana llevada adelante en el marco de la conferencia tuvo elementos polémicos de los cuales hoy todavía podemos extraer reflexiones.

Es sabido que, previamente a la expulsión de Cuba de la OEA, Ernesto Guevara expuso en la conferencia una larga posición de la que rescataremos dos aspectos; la crítica a la idea de “lo técnico” y el cuestionamiento a la idea de las condiciones previas para el desarrollo, para esto presentamos una secuencia de párrafos que resultan ilustrativos de las críticas realizadas ya en el período.

“La primera incongruencia que observamos en el trabajo está expresada en esta frase: «A veces se expresa la idea de que un aumento en el nivel y la diversidad de la actividad económica resulta necesariamente en la mejoría de las condiciones sanitarias. Sin embargo, el Grupo es de opinión que el mejoramiento de las condiciones sanitarias no sólo es deseable en sí mismo, sino que constituye un requisito esencial, previo al crecimiento económico, y debe formar, por lo tanto, parte esencial de los programas de desarrollo de la región.» Esto, por otra parte, se ve reflejado, también, en la estructura de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo, pues en el análisis de hicimos de los 120 millones prestados en primer término, 40 millones, es decir una tercera parte, corresponden directamente a préstamos de este tipo: para casa de habitación, para acueductos, alcantarillados.

Es un poco... yo no sé, pero casi lo calificaría como una condición colonial; me da la impresión de que se está pensando en hacer la letrina como cosa fundamental. Eso mejora las condiciones sociales del pobre indio, del pobre negro, del pobre individuo que yace en una condición sub-humana; «vamos a hacerle letrina y entonces, después que le hagamos letrina, y después que su educación le haya permitido mantenerla limpia, entonces podrá gozar de los beneficios de la producción». Porque es hacer notar, señores Delegados, que el tema de la industrialización no figura en el análisis de los señores técnicos. Para

los señores técnicos planificar es planificar la letrina. Lo demás, ¡quién sabe cómo se hará!” (Desgrabación de la exposición de Ernesto Guevara en la Conferencia de Punta del Este <http://foro.univision.com/univision/board/message?board.id=politicavenezolana&message.id=208941>)

Es interesante ya en el momento inaugural de estas propuestas cómo se identifica la relación entre intervenciones sobre la pobreza y las orientaciones generales del desarrollo propuesto como marco.

“(…) si Latinoamérica toma las medidas internas necesarias -condición previa- podrá lógicamente esperar que sus esfuerzos -no es tampoco que si toma las medidas ya está concedido, sino que «podrá lógicamente esperarse»- que sus esfuerzos serán igualados por un flujo de capital del orden de por lo menos veinte mil millones de dólares en los próximos diez años. Y la mayoría de estos fondos procederán de fuentes oficiales.»

¿Esto es lo que hay? No, lo que hay son quinientos millones aprobados, esto es de lo que se habla. Hay que puntualizar bien esto, porque es el centro de la cuestión. ¿Qué se quiere decir? -y yo aseguro que no lo pregunto por nosotros, sino en el bien de todos- ¿qué quiere decir: «si Latinoamérica toma las medidas internacionales necesarias»; y qué quiere decir: «podrá lógicamente esperar?»” (Desgrabación de la exposición de Ernesto Guevara en la Conferencia de Punta del Este <http://foro.univision.com/univision/board/message?board.id=politicavenezolana&message.id=208941>)

A pesar de lo extenso de la cita consideramos que tiene alto valor en tanto describe una de las consideraciones centrales del abordaje de la pobreza desde estos enfoques, si las condiciones que refieren a la pobreza tienen que ver con “condiciones previas” quiere decir que se definen como anteriores al desarrollo y como condición

para el mismo. Se convierte en un aspecto a ser resultado para posibilitar posteriormente el desarrollo, y el desarrollo no parece tener relación directa con las condiciones de pobreza. Dicho en otras palabras, si es previo, quiere decir que no tiene relación directa, más que como obstáculo, con el proceso de desarrollo.

Si bien la idea del subdesarrollo fue ampliamente cuestionada por los teóricos de la corriente de pensamiento Latinoamericana conocida como de los teóricos de la dependencia bajo la tesis de que el tipo de desarrollo de las naciones centrales generaba procesos de integración dependientes de las economías periféricas, tesis que actualmente no puede ser negada en la discusión del desarrollo, los presupuestos de este tipo de análisis para el abordaje de la pobreza no han permeado de igual modo.

En el discurso de Guevara en Punta del Este las críticas que realiza a las propuestas de los técnicos a los que define como miembros de una “letrocracia” siguen siendo totalmente vigentes para el análisis de los aportes técnicos al desarrollo.

Desarrollo de la Comunidad.

De manera conjunta con los lineamientos de la Alianza para el Progreso que se asociaban a las infraestructuras que ya hemos analizado en el apartado anterior, aumentó de manera considerable el avance de las propuestas tecnificadas de trabajo con las poblaciones pobres. Estas propuestas, nutridas con los avances de las ciencias sociales de la etapa, han tenido un fuerte impacto en las políticas sociales hasta la actualidad.

La propuesta oficial de la OEA como dispositivo técnico de abordaje a la pobreza fue la de “Desarrollo de la Comunidad”. Las propuestas que tuvieron como uno de sus principales propulsores a Ezequiel Ander Egg, Consultor Técnico de la OEA para programas de desarrollo de la comunidad y bienestar social, generaron profundos impactos en las administraciones nacionales latinoamericanas. Entre la década del 60 y del 70 casi todos los países latinoamericanos adoptaron con diferentes intensidades la estrategia de desarrollo de la comunidad como parte de las políticas de Estado.

En Argentina se creó el la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad, en Venezuela se creó el CIADEC (Centro Nacional de Capacitación e Investigación Aplicada para el desarrollo de la Comunidad), en Chile el programa de Promoción Popular desarrollado durante el gobierno de Eduardo Frei (elaborado en gran medida por la DESAL, son ejemplos del impacto que estas metodologías tuvieron en la región). En todos los casos fue relevante el asesoramiento de los técnicos de Naciones Unidas.

El término “desarrollo de la comunidad” proviene de los estudios vinculados al Servicio Social a partir de la década del cuarenta. Los trabajos de Carolina Ware, en el marco de las Naciones Unidas, se consideran pioneros de estos abordajes. Estos trabajos, generalmente con forma de manuales, plantean una definición de comunidad que la sitúa geográficamente y la define como unidad social primaria o “de base”. Si bien no en la parte de las definiciones, sino que lo harán en las recomendaciones metodológicas, plantean cuestiones tales como planificación “desde la base” (comunidades), hacia arriba.

Los antecedentes del desarrollo de la comunidad tienen que encontrarse en varias de las políticas coloniales, especialmente francesas y plantean elementos de intervención derivados de las estrategias antropológicas de trabajo sobre estas comunidades. Estas características vinculadas a la expansión colonial marcarán las propuestas de intervención.

A partir de los documentos, materiales y diversas aplicaciones dadas en los documentos de Naciones Unidas, como un componente significativo de las estrategias de la Alianza para el Progreso, la propuesta de desarrollo de la comunidad fue prescriptiva, pero no por eso menos aceptada, tanto entre expertos como en administraciones nacionales.

“El Desarrollo de la Comunidad” más allá de significar en si mismo un objetivo, era principalmente una metodología de intervención, o, en lenguaje de la época, una “técnica social” (Ander Egg: 1981).

La propuesta de desarrollo de la comunidad inaugura y da importancia a los procesos de planificación social dirigida a “las comunidades”, se centra en el concepto de participación, propone estrategias que revalorizan la educación y supone la presencia de personal experto que pueda “promover” el proceso “de cambio”.

Tal como fuera planteado por Ander Egg en su difundido Libro “Metodología y Práctica del Desarrollo de la Comunidad”, podría resumirse en seis postulados operativos básicos:

- La promoción de comisiones o juntas locales.
- La realización de proyectos que se encaminen a la solución de problemas.
- la integración de proyectos en un sistema o constelación.
- la mutua compatibilización de las metas nacionales y las metas locales.
- la búsqueda de un desarrollo auto-propulsivo.
- la participación dinámica y conciente de la población.

Las actividades propuestas, tienen como objetivo operar sobre lo actitudinal, sobre los procesos de aprendizaje. Más que la actividad misma, lo importante es el “cómo” de las actividades, más que el “qué”, a fin de modificar pedagógicamente las condiciones de las comunidades que deben “desarrollarse”.

Como en el diagnóstico de la época los problemas de participación social se consideraban parte de las tradiciones culturales que debían superarse, el aprendizaje de pautas y formas de relacionamiento a nivel comunitario se consideraban nuevamente como condición previa.

La cuestión de la operación sobre los lazos comunitarios, especialmente en lo relacionado a los valores o aptitudes psicológicas es definitorio de la estrategia: “la importancia del desarrollo de la comunidad como técnica que puede contribuir a crear el fundamento psicológico para que un país logre su desarrollo, en especial para generar el ‘despegue’ (take off) de las poblaciones marginales” (Ander Egg: 1981:16)

El proceso metodológico propuesto integraba investigación pormenorizada de las condiciones de vida de la población y establecía indicadores prefijados que orientaban la inserción en las comunidades. A la primer fase de investigación se le sumaba el diagnóstico, ejecución y evaluación.

Las dimensiones propuestas para investigar e intervenir sobre las comunidades referían tanto a condiciones de vida como a características generales de los procesos de poblamiento, historia de la comunidad y organización social.

La relevancia otorgada al “cambio” se encuentra evidenciada en los manuales. El objetivo de los procesos de intervención en las comunidades es presentado como predisposición motivacional al cambio. La relación entre cambio y desarrollo se presenta de manera permanente, y por momento planteada como sinónimos; “cambio” es desarrollo. Sin embargo cuando analizamos qué es lo que debe cambiar, encontramos en referencias a cambios mentales, o de actitud o directamente psicológicos:

El desarrollo de la Comunidad es un instrumento útil y necesario para la preparación psicológica del Desarrollo, porque eleva el nivel de aspiraciones y provoca los cambios mentales y de actitud que éste exige (Ander Egg: 1981:47)

En el marco de esta estrategia se generará una fuerte política de capacitación de líderes que tendrá a los trabajadores sociales como actores privilegiados, como “agentes para el cambio”.

Conclusiones.

Los organismos internacionales principalmente a partir de los condicionantes de los créditos y por medio de un discurso técnico planteado como neutral en términos políticos han incidido en la construcción de una forma de abordaje de la pobreza tecnicada, considerada como problema previo al desarrollo y con una fuerte carga de desvalorización cultural de las poblaciones pobres.

Consideramos que términos como los de empoderamiento, capital social, etc. pueden identificarse como continuadores de tradiciones anteriores relacionadas con esta forma específica de construcción de la pobreza que sitúa en las intervenciones no

económicas una forma de intervención considerada como superadora de las posibilidades de integración de estas comunidades. Las propuestas asociadas a la participación tendrán desde este momento una fuerte carga normativa desde los organismos de crédito.

Este abordaje nos resulta de interés ya que en los ámbitos críticos sobre el neoliberalismo, ámbitos en los que nos enrolamos, la denuncia de las condiciones extremadamente críticas a las que se sometía a conjuntos poblacionales, llevó a identificar en el neoliberalismo el conjunto de elementos negativos de las políticas promovidas por los organismos internacionales, sin tener en cuenta que un conjunto importante de elementos se encontraban presentes ya en el marco de las estrategias desarrollistas.

Coincidimos en las reformas neoliberales generaron consecuencias nefastas del rediseño del rol del estado, así como también coincidimos en la denuncia de los procesos de mercantilización creciente de las prestaciones sociales que impuso ese proceso, ambas cuestiones que no se encuentran de esta manera presentes en la etapa anterior.

Sin embargo, se puede identificar que durante el neoliberalismo se lograron plasmar aspectos previamente delineados por las políticas de los organismos internacionales como forma de redisciplinamiento de la los sectores pobres.

Bibliografía.

- ANDER EGG, Ezequiel. Metodología y Práctica del Desarrollo de la Comunidad. Ed. Humánitas. 9 edición, Buenos Aires, 1981.
- CARDARELLI, Graciela, ROSENFELD, Mónica: Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales. Paidós, 1998.
- CASTEL, Robert: La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado” Paidós. Buenos Aires, 1997.
- RODRIGUEZ, Cesar A. Análisis conceptual del desarrollo de la Comunidad, Editorial ECRO, 2 da edición, 1970.
- ROSE, Nikolas: “The death of the social? Re- figuring the territory of government”. En: *Economy and society* 25 (3), 1996. (327-356).
- SIMMEL, Georg. Sobre la Individualidad y las Formas Sociales. Escritos Escogidos. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2002.
- TENTI FANFANI, Emilio. Estado y Pobreza: Estrategias típicas de Intervención. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires. 1989.
- TORRES DIAZ, Jorge. Historia del Trabajo Social, Humánitas, 1987.
- VEKEMANS, Roger, GIUSTI, Jorge, SILVA, Ismael. Marginalidad, Promoción Popular e Integración Latinoamericana. Cuadernos de discusión IV. DESAL-TROQUEL, Santiago de Chile, 1970.
- WARE, Caroline. Estudio de la Comunidad; Ed. Humanitas, Buenos Aires, 1964.