

Una sociedad rica, un Estado benefactor pobre

GERARD OUDE ENGBERINK¹



En respuesta a la Cumbre de Copenhague en 1995, el gobierno prometió profundizar sus esfuerzos políticos para vincular el desarrollo social con el progreso económico. Las políticas desarrolladas para cumplir este compromiso no alcanzaron la meta. El gobierno tomó pasos marginales para mitigar las consecuencias negativas más evidentes de la “reestructura” de la economía y el sector colectivo, pero estos pasos, que buscaban principalmente aplacar el descontento público, son insuficientes para satisfacer las necesidades sociales.

Desde Copenhague, las oportunidades políticas han sido muy favorables y los recursos financieros abundantes. Sin embargo, la brecha económica y social que separa a la parte próspera de la sociedad de la gran cantidad de “hogares marginales” no tiende a cerrarse, lo cual causa profunda inquietud. La creciente actividad económica en la última década redujo el número de hogares pobres, pero quienes siguieron siendo pobres padecen problemas mayores. El desempleo descendió a niveles anteriores a la recesión, pero quienes siguieron desempleados descubrieron que sus posibilidades de hallar un empleo decente disminuyeron.

Aunque la riqueza de la mayoría de los hogares alcanzó niveles inesperados, el gasto público para la asistencia social estuvo muy por detrás de los niveles de prosperidad nacional. La asistencia pública, la atención médica, la educación, las viviendas especiales para los grupos vulnerables y otras provisiones del sector público cayeron a un nivel cuestionable de cobertura y calidad, aunque el gasto en algunas áreas podría haber aumentado en términos absolutos. Frecuentemente se señala a nivel de opinión pública que los Países Bajos son “una sociedad rica en un Estado benefactor pobre”.

Muchas personas ancianas, familias monoparentales, minorías étnicas y mujeres y niños siguen en el último peldaño de la escala social, y ahora les hacen compañía los refugiados, aspirantes a asilo y personas indocumentadas.

Un círculo vicioso

Tres tendencias en la política nacional, cada una de las cuales refuerza a las otras, se combinan para impedir que se promueva suficientemente el desarrollo social.

En primer lugar, los intereses económicos aún tienen prioridad sobre las necesidades sociales, como quedó de manifiesto por la reestructura de las finanzas públicas para aumentar la inversión en infraestructura económica, reducir las deudas públicas y fomentar la inversión y el consumo mediante recortes impositivos; todas medidas diseñadas para mantener la competitividad en el mercado mundial.

En segundo lugar, para liberar fondos para el desarrollo económico en los años 80 y 90 se recortó el gasto en el sector social mediante la reorganización y la reducción del sistema de asistencia social. Se adoptaron medidas de eficiencia y privatización, estas últimas para reducir costos para incorporar a

los programas sociales a la “disciplina del mercado”. Muchas de estas medidas agudizaron la pobreza relativa y profundizaron la brecha entre los receptores de ayuda social y la parte dinámica y con empleo de la sociedad.

En tercer término, las políticas del gobierno destinadas a combatir las consecuencias no deseadas de la reducción en el gasto social se aplicaron por cuantagotas, dirigidas a problemas y grupos específicos. Como las políticas han sido marginales, nunca integradas a la gestión integral del gobierno, no lograron vincular el desarrollo social con el progreso económico.

Esta política social incoherente tuvo como guía una cambiante ideología política que, cada vez más, y a veces involuntariamente, mide los valores sociales en términos económicos: los seres humanos son vistos como bienes económicos.

Sectores críticos de la política nacional

El problema de la política en los Países Bajos se puede resumir así: mientras el gobierno recorta el gasto social, intenta amortiguar las consecuencias más dolorosas y negativas de los recortes con medidas limitadas y dirigidas a grupos específicos que no amenazan el plan general de reducción.

Los planes de asistencia social son el instrumento más importante para combatir la pobreza. Aunque se redujeron las prestaciones y el número de aspirantes a ayuda se limitó, aumentando los umbrales mínimos que los habiliten a recibirla, se adoptaron nuevas políticas contra la pobreza para grupos particulares, como los ancianos y las familias monoparentales. La principal estrategia contra la pobreza sigue siendo la de incorporar a los desempleados y los pobres al mercado de trabajo, donde encuentran empleos con el menor nivel salarial. En una gran cantidad de casos, los salarios de estos trabajadores nuevos eran inferiores a las prestaciones sociales que recibían antes. Esta situación lleva al gobierno a concentrarse casi exclusivamente en políticas que remedien esta incongruencia entre el mundo de las prestaciones y el mundo de los salarios por un complejo conjunto de medidas impositivas. Y para mucha gente, trabajar a cambio de un salario no es la solución: muchos ancianos, discapacitados y demás tienen poco para ofrecer en el mercado de trabajo.

La consecuencia estadística de las políticas de ingreso adicionales para ciertos grupos ha sido el descenso del número de hogares de bajos ingresos, mientras la situación financiera de aquellos en la línea de pobreza o por debajo de ella se deterioró debido a los precios más altos. Además, los salarios de los trabajadores aumentaron más que los precios de los productos y servicios, mientras el poder adquisitivo de las prestaciones quedó rezagado, lo cual profundizó la brecha entre ricos y pobres.

Recientes investigaciones mostraron una infantilización de la pobreza: la cantidad

¹ Gerard Oude Engberink es investigador y asesor de problemas sociales para la ciudad de Rotterdam. Este informe fue escrito en consulta con Alida Smeekes, European Network Against Poverty, Caroline Wildeman, Netherlands Organisation for International Development (Novib), y Jan Vugts, ATTAC Netherlands (Association for Taxes des Transactions financières pour l'Aide aux Citoyens). El trabajo estuvo coordinado por Alide Roerink, National Committee for International Cooperation and Sustainable Development.

de niños en situación de pobreza en Holanda aumentó considerablemente.² Asimismo, la pobreza parece afectar principalmente a las mujeres –“la feminización de la pobreza”– y, cada vez más, a los hogares de minorías étnicas. El más reciente *Poverty Monitor* concluyó que 40% de todas las familias de minoría étnica tenían bajos ingresos, y una de cada seis en forma crónica.³

El gobierno nacional procuró limitar los altos costos de la atención médica aumentando la contribución de la gente a algunas medicinas y tratamientos, “saneando” el paquete de prestaciones por el cual las familias de bajos ingresos están aseguradas colectivamente, y aplicando medidas de eficiencia y privatización en hospitales y otras instituciones de atención médica. Esto provocó el deterioro general de la disponibilidad y calidad de la atención en los hospitales y hogares para ancianos y discapacitados. Simultáneamente, debido al envejecimiento y al cambio de composición de la población, aumentó rápidamente la necesidad de intervenciones médicas. Especialmente vulnerables fueron los pacientes psiquiátricos y discapacitados, que anteriormente vivían en “viviendas protegidas” a medio camino de las instituciones y la “sociedad abierta”. Ahora tienen que hallar sus propios lugares en el mercado de viviendas y con frecuencia se quedan sin hogar. La calidad de la atención médica, otrora una de las mejores de la Unión Europea, descendió al promedio de la UE.

Aunque no existe una escasez real de viviendas en el sentido cuantitativo, las privatizaciones, la liberalización y el consiguiente incremento de los alquileres mantiene la vivienda de calidad fuera del alcance de los hogares de bajos ingresos. Este problema afecta principalmente a los desempleados, las minorías étnicas con familias grandes, inmigrantes recientes y “jóvenes recién ingresados al mercado de vivienda”, que frecuentemente se encuentran endeudados con los propietarios y las empresas de energía. Albergues privados, poco higiénicos, albergan a muchos de los pobres, especialmente en las ciudades grandes.

Un hecho revelador es el aumento de personas sin hogar y la composición cambiante de este grupo. En épocas anteriores los sin techo eran principalmente hombres mayores con problemas sociales y de adicción. Ahora mujeres, niños y familias enteras deben recurrir a los centros de recepción de las autoridades locales u ONG. El gobierno planea destinar fondos adicionales para satisfacer al menos parcialmente la necesidad de alojar a estos grupos, pero el monto asignado es insuficiente, según expertos del sector.

La situación en el campo de la educación se resumió en la siguiente descripción de un sindicato local: “Los edificios escolares se están deteriorando, los salarios del personal están rezagados y la presión del trabajo [por escasez de maestros y personal de apoyo y una alta tasa de ausentismo por enfermedad] es intolerable”.⁴ El sistema de educación está en proceso de reorganización desde hace casi 30 años, con el intento de reducir los costos y promover la eficiencia. Los edificios están por debajo de la norma, muchos maestros se consideran mal remunerados y subvalorados y se cambian a sectores más lucrativos; la calidad en general va en descenso. En los últimos dos años, el gobierno dispuso fondos adicionales para responder a los reclamos de los maestros, pero los expertos sostienen que hacen falta inversiones enormes para detener la decadencia de las escuelas.

Asistencia Oficial al Desarrollo: NLG 70 millones menos

El objetivo principal de la política de cooperación para el desarrollo es la reducción sostenible de la pobreza. Para esta política se dispuso la suma de NLG 8.200 millones (USD 3.300 millones) en 2001, NLG 600 millones más

que el año anterior, por un monto equivalente a 0,8% del PNB. Aproximadamente un tercio (USD 1.090 millones) del presupuesto de desarrollo para 2001 se reservó a la cooperación bilateral con la prioridad otorgada a 20 países: Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Egipto, Eritrea, Etiopía, Ghana, India, Indonesia, Macedonia, Mali, Mozambique, Nicaragua, Sri Lanka, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Vietnam, Yemen y Zambia.

En 17 de esos 20 países, la ayuda se concentró en el desarrollo social, especialmente en la enseñanza y la salud. Aunque la ayuda financiera a la educación aumentó en los últimos años, la Organización Holandesa para el Desarrollo Internacional aboga por el incremento en la contribución a la enseñanza básica para poder alcanzar la meta “Educación para todos”. Además de la Campaña Mundial por la Educación, una alianza mundial de ONG y sindicatos de la educación trabaja para desarrollar una iniciativa mundial dirigida a movilizar ayuda adicional para la educación, garantizando la formulación de planes nacionales de educación en cooperación con la sociedad civil, y monitoreando la aplicación de políticas educativas para todos los grupos específicos. Como resultado de esta campaña, el Banco Mundial tomó la iniciativa de desarrollar un fondo multilateral para la educación.

En 2000, el apoyo multilateral (30% del presupuesto total) fue sometido a revisión. El gobierno quiere que las organizaciones de la ONU y las Instituciones Financieras Internacionales mejoren su cooperación mutua, que se concentren en actividades clave, sobre todo en los países más pobres, y que mejoren los sistemas de monitoreo y evaluación.

Para subrayar la importancia de la coordinación entre donantes, el ministro de Relaciones Exteriores ahora participa en el Grupo Ulstein, junto con ministros de Desarrollo de Alemania, Noruega y el Reino Unido. El grupo formuló un plan de trabajo para colaborar en varios problemas esenciales de desarrollo, e hizo una visita conjunta a Tanzania, el Banco Mundial y el FMI para poner en práctica una mayor coordinación entre los donantes.

En la última reunión de los ministros de desarrollo de la UE, el 8 de noviembre de 2001, todos los Estados miembro accedieron a cumplir la meta de destinar 0,7% del PNB a la AOD. Las ONG criticaron este acuerdo porque permite a los países contar la devolución de impuestos a organizaciones benéficas como parte de su aporte nacional de AOD. Eso significará NLG 70 millones menos que su monto actual de AOD.

Conclusión

Las políticas nacionales para reestructurar y modernizar el sistema de seguridad social no lograron cerrar la brecha entre las personas con empleo y los receptores de ayuda pública. Entre las causas de esta situación está la prioridad dada a la inversión pública en la infraestructura y la productividad económica, el compromiso del gobierno con el fomento de la competitividad internacional de la economía nacional, y la creencia persistente de que el nivel de empleo reducirá la pobreza a la larga y fomentará el desarrollo sostenible y la cohesión social. Aunque disminuyó el número de familias pobres, la situación de aquellos que no pueden competir en el mercado de trabajo sigue siendo sombría. Grupos nuevos y vulnerables, cuya situación puede ser incluso peor que la de los receptores “habituales” de asistencia social, se sumaron a los ancianos, discapacitados, y mujeres y niños al final de la escala económica. La pobreza nacional es pobreza en la abundancia. ■

2 E. Snel, T. van der Hoek y Tessa Tiziana. “Kinderen in Armoede. Opgroeien in de marge van Nederland” (Niños en pobreza: Creciendo en los márgenes de Holanda). van Gorcum, Assen, 2001.

3 CBS/SCP. Poverty Monitor 2001. SDU, La Haya, 2001.

4 CNV (Sindicato Nacional Cristiano) en un comunicado de prensa del 19 de septiembre de 2001, en reacción a la presentación del presupuesto 2002 del gobierno nacional.