



RESPONDIENDO A LAS NECESIDADES DE LA POBLACION

Al igual que el ajuste económico constituyó la premisa para el desarrollo en el decenio de 1980, la reforma de la política social es un imperativo del decenio de 1990.

Pobreza persistente, débiles supuestos éticos de una filosofía de mercado de crecimiento, funciones alteradas de agentes de desarrollo fundamentales y menos ayuda internacional, todos subrayan la urgencia de cambiar la manera en que los países ricos y pobres satisfacen las necesidades del desarrollo social y humano.

Se dice que los gobiernos en países desarrollados y en vías de desarrollo ya no pueden justificar las políticas sociales basadas en una lógica económica que excluye a la mayoría de la población de los beneficios del crecimiento. El argumento contrario plantea que los ciudadanos no pueden esperar que los gobiernos sean exclusivamente responsables de su bienestar en un momento en que se reducen los recursos.

El mundo ha llegado a un momento en que debe reformular las prácticas anteriores en la arena social ya que no será suficiente reconocer que la responsabilidad social debe compartirse diferentemente para encontrar un nuevo equilibrio entre posibilidades, necesidades crecientes y justicia social básica. La pobreza y sus repercusiones a largo plazo demandan maneras radicalmente diferentes de enfocar cómo se toman e implantan las decisiones que afectan el desarrollo social, y quién participa en la toma de decisiones.

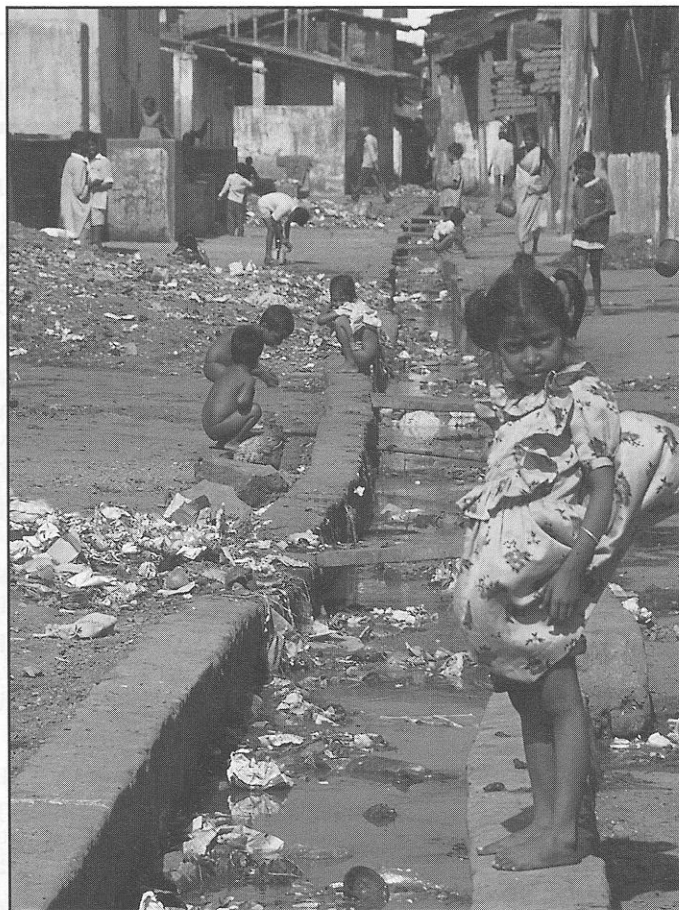
Actualmente, cerca de 3.900 millones de personas viven en condiciones de extremo sufrimiento humano. Setenta y tres por ciento de la humanidad no se beneficia completamente de las mínimas condiciones del bienestar humano en términos de expectativa de vida, alimentos, agua limpia, atención a la infancia, educación básica y alfabetización, y gobierno participativo y democrático.

Si estas demandas sociales no se satisfacen, las repercusiones potenciales pueden tener efectos negativos incalculables. La integración social, seguridad nacional e internacional, integridad del medio ambiente y la capacidad para compartir los logros del progreso científico y tecnológico se debilitan si el desarrollo social y las políticas requeridas para su implantación ocupan el segundo lugar con respecto a los objetivos del capital privado.

CAMBIANDO EL CONTRATO SOCIAL

El decenio de 1980 trajo profundos cambios en todo el mundo, incluyendo ajustes económicos drásticos para la mayoría de los países en desarrollo que contribuyeron a la ulterior desintegración de sus redes de seguridad social precarias — tradicionalmente una responsabilidad del estado. Los gobiernos tuvieron que dar marcha atrás a los contratos sociales para administrar los recursos públicos de manera más eficiente. A nivel internacional, se esperaba de ellos que ayudaran a restablecer un equilibrio económico mundial aceptable a las potencias del planeta.

Disminuir la función social del gobierno contribuyó a que la concepción del estado de prosperidad se convirtiera en una reliquia histórica. Esta noción disminuyó aún más la responsabilidad del gobierno por el bienestar de la sociedad. Decisiones en la arena social se convirtieron en el dominio de los ministerios de Hacienda. Las medidas monetarias, fiscales y financieras se tomaron para tratar de fortalecer la competitividad



CIID: Stephanie Colvey

Los modelos de desarrollo basados en los mecanismos de mercado no han podido resolver los problemas de los pobres: se necesita un nuevo enfoque respecto al desarrollo social.

internacional, promover soluciones de mercado a demandas sociales y reducir o eliminar costosos programas sociales, a pesar del hecho de que estos programas históricamente beneficiaban a los desposeídos políticamente.

El decenio del ajuste nos ha legado la dolorosa lección de que para alcanzar niveles mínimos de desarrollo social no basta sólo con establecer los parámetros económicos correctamente. En la mayoría de los países, las soluciones económicas a reformas sociales y desarrollo no han generado más oportunidades para los pobres ni han distribuido los beneficios del crecimiento de manera más eficiente. Antes bien, han privatizado aún más los beneficios extraordinarios y socializado todas las pérdidas.

Actualmente, la disparidad económica es mayor que nunca antes. El 20% de los más ricos del mundo recibe más de 150 veces los ingresos del 20% más pobre. Este hecho se traduce en cifras dramáticas de pobreza tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo.

En los países en desarrollo, 1.300 millones de personas viven en absoluta pobreza; 17 millones mueren de enfermedades que se podrían prevenir con servicios de salud básicos. Ochocientos millones reciben muy poco alimento a pesar de que se produce suficiente en el mundo entero. Más de 35 millones de personas viven como refugiados o están desplazadas

dentro de su propio país y 850 millones viven en áreas afectadas por la desertificación. Dos tercios de las mujeres permanecen analfabetas y 34.000 niños mueren diariamente de desnutrición.

Los países industrializados también se enfrentan a una crisis de equidad, albergando a más de 100 millones de personas que se encuentran por debajo del nivel de pobreza y 30 millones de desempleados. Incluso en Canadá, que se encuentra entre los países con mayor nivel de vida del mundo, hay más de un millón de niños que viven en la pobreza; más de 2 millones de personas que dependen de los subsidios de la seguridad social; 1,4 millones que dependen de cocinas populares y más de un cuarto de millón de personas sin hogar.

El fracaso de un desarrollo económico lógico para satisfacer las necesidades sociales demanda un enfoque teórico nuevo con respecto al desarrollo social. Los sistemas políticos representativos escasean y la desigualdad se asienta en la estructura social. Los modelos de desarrollo existentes no están equipados para satisfacer las demandas sociales en el seno de estos países desde una perspectiva ética nueva. La mayoría de los países necesitan redefinir los objetivos y estrategias sociales de una manera integrada y no sectorial.

Todos estos factores son obstáculos para alcanzar normas aceptables con mínimos de equidad. El nuevo enfoque debe depender fuertemente de la planificación representativa, e identificación de grupos meta y establecimiento de las prioridades con respecto a las necesidades. Debe poner énfasis en valores que determinen cómo la sociedad y sus instituciones pueden permitir a los varios grupos sociales compartir los beneficios del desarrollo.

La agenda de desarrollo internacional actual está enmarcada por prioridades que surgen en el medio ambiente, la seguridad nacional e internacional, las relaciones comerciales y la competitividad, y la creación de tecnologías. Para tratar de estas preocupaciones al mismo tiempo que mejorar los estándares de desarrollo humano, social y económico se espera que los países en desarrollo actúen en varios frentes. Entre las acciones que se esperan se encuentran los cambios en las formas nacio-

nal y local de gobernarse, la reforma fiscal y política y la rendición de cuentas, estructuras institucionales públicas alteradas y los nuevos medios de establecer prioridades socio-económicas para hacer un mejor uso de los recursos.

El colapso de un mundo dividido en dos polos ideológicos, el este y el oeste, acentúa aún más el abismo entre desarrollo y subdesarrollo. El ajuste y la globalización han influenciado los ingresos y la distribución de riquezas a través de cambios en los niveles de actividad económica y en los precios relativos de los productos. En la práctica, estas medidas han contribuido a transferir ingresos de los pobres a los ricos no sólo nacional sino también internacionalmente.

La concentración de poder en las manos de unos pocos aumenta con la desintegración de las economías planificadas centralmente. Ahora que el mercado se ha convertido en entidad suprema que rige virtualmente como instrumento de equilibrio social, político y económico, la tarea de encontrar soluciones de base eficaces a los problemas sociales es mucho más difícil. En este mundo movido por las fuerzas del mercado, e interrelacionado, los países en desarrollo están obligados a mejorar su competitividad internacional, adaptarse a cambios tecnológicos rápidos y a acomodar sus sistemas de producción a demandas externas antes que nacionales.

A medida que la responsabilidad por el bienestar social de la población se transfiere del estado al sector privado, la carga de supervivencia recae sobre los pobres y sus comunidades. ¿Hasta dónde son factibles estas medidas? ¿Cuáles son las implicaciones de las decisiones tomadas por países para equilibrar los objetivos de desarrollo social y global? ¿Hay nuevas y eficaces estrategias para insertar a los países en el escenario global mientras que al mismo tiempo se mantiene la integridad de su bienestar social? Estas son algunas de las cuestiones que se deben examinar.

CAMBIANDO LA FUNCION DE LOS AGENTES DE POLITICA SOCIAL

Dos fenómenos subrayan las dificultades a las que se enfrentan la mayoría de los países en desarrollo. Primero, estos países no han encontrado el paradigma de desarrollo para el siglo veintiuno. La sustentabilidad social, económica y ambiental se considera como la piedra angular para el éxito de los planes de desarrollo a largo plazo. Sin embargo, la nueva ética social en las que éstos se deben basar no se ha materializado. La democracia es todavía evasiva, los mercados son todavía prisioneros del poder del capital, y la equidad y la igualdad permanecen como nociones abstractas para la mayoría.

En segundo lugar, cada vez más se reconoce que los pasados esfuerzos de desarrollo y sus estructuras políticas no han concedido a las necesidades individuales y de la comunidad, los valores culturales y la formación profesional toda la importancia que merecen como elementos clave para eliminar la pobreza. Estos fenómenos lo llevan a uno a plantear que las necesidades de la población deben estar en el centro del desarrollo y que el desarrollo humano debe estar movido por preocupaciones sociales antes que económicas.

Sin embargo, para que esto se haga realidad es importante comprender los factores que moldean las relaciones entre el estado y la sociedad civil. Por muchas razones los países están presenciando un deterioro en las estructuras y funciones tradicionales del estado.

Pobres prácticas de gestión, procesos de toma de decisión no participatorios, desintegración política y medios inadecuados para distribuir los recursos están forzando a los



La nueva ética del desarrollo debe ocuparse de la educación, especialmente para niñas y mujeres—dos tercios de las cuales son todavía analfabetas en los países en desarrollo.

gobiernos nacionales y locales a encontrar nuevos medios de ejercer el gobierno. Los mecanismos políticos para implantar la democracia se conciben como instrumentos de políticos que no representan las preocupaciones de la sociedad civil. Muchos también reconocen que con el fin de implementar eficazmente reformas sociales a medio plazo, las políticas social y económica deben integrarse mejor.

Encontrar nuevas formas de gobierno no implica necesariamente reducir el estado a una entidad simbólica sin ninguna responsabilidad social. La democratización, mayor rendición de cuentas fiscales, descentralización, privatización e iniciativa local deben encabezar la agenda de un estado reformado. La ciudadanía espera que el nuevo estado continúe resolviendo cuestiones sociales fundamentales, regule el comportamiento de los agentes económicos y preserve la justicia social. ¿Cuáles son entonces las nuevas cuestiones adscritas a la función cambiante de los gobiernos nacional y local? ¿Qué capacidades, métodos y medios se requieren para desempeñar estas funciones. Y ¿cuáles son las implicaciones de la política social caracterizada por la descentralización estatal y la devolución de su autoridad?

REGRESANDO A LA POBLACION

El abismo creciente entre los ricos y los pobres, nacional e internacionalmente, es otra razón para revisar enfoques actuales concebidos para satisfacer las demandas sociales. La acumulación de riqueza sigue siendo un obstáculo decisivo a la justicia social. Los servicios proporcionados a los pobres - especialmente a mujeres, niños y grupos marginales - usualmente cubren sólo una fracción de sus necesidades y están muy por debajo de sus normas mínimas.

Un área crítica que se debe explorar aún más son las nuevas entidades capaces de proporcionar servicios sociales — el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, grupos comunitarios y de base, y asociaciones civiles tales como los sindicatos, uniones crediticias y cooperativas. El desarrollo social ocurre cuando la población local y las comunidades colaboran para fortalecer sus lazos y emprenden acciones concertadas para mejorar sus condiciones sociales y económicas.

Es tiempo de que revisemos las políticas y métodos que proporcionan acceso a los servicios básicos, permiten observar la calidad e identificar a las poblaciones meta. La formulación de política, la planificación y la entrega económica de programas, y la medición de sus repercusiones son áreas críticas que se deben tratar a corto plazo.

Las dificultades a las que se enfrentan los países en desarrollo al tratar de satisfacer completamente las necesidades de la población con respecto a las reformas sociales los sitúa en un círculo vicioso: mientras más tiempo se necesite para elevar los niveles de desarrollo humano hasta estándares mínimos, mayor será el riesgo de destruir en estos países la capacidad humana a largo plazo para enfrentarse al futuro con probabilidades de éxito.

Para hacer que la reforma social tenga la máxima prioridad a corto plazo, la investigación social multidisciplinaria puede desempeñar un papel crítico. Los análisis deben centrar su atención en las opciones para tener éxito en un contexto formado por las relaciones entre el estado y la sociedad civil; en las repercusiones de varias agendas internacionales; en conflictos internos que erosionan un consenso político ya debilitado alrededor de la nación estado; y en entender las reales dimensiones de la crisis de recursos, exacerbada por una distribución desigual y crónica de la riqueza.



El desarrollo social ocurre cuando las comunidades colaboran en acciones para mejorar sus condiciones sociales y económicas.

Hay muchas interrogantes que deben ocupar el lugar central de la nueva agenda de desarrollo global. ¿Cuáles son los parámetros de la actual concepción del desarrollo a los que se deberán adaptar los países? ¿Cuál será la repercusión de las agendas internacionales en los esfuerzos de los países en desarrollo para implantar las reformas sociales al mismo tiempo que se respetan sus propios valores y culturas? ¿A qué obstáculos se enfrentarán al promover la igualdad, equidad y participación sociales? ¿Hay intentos indígenas innovativos y exitosos para satisfacer las demandas sociales? ¿Cómo pueden los países en desarrollo ser más eficientes al formular políticas y programas sociales, sin dañar la justicia social? Y, ¿qué riesgos correrán estos países si no encuentran soluciones adecuadas a sus necesidades sociales urgentes?

En los meses precedentes a la Cumbre Global sobre Desarrollo Social, que se celebrará en Copenhagen en 1995, las condiciones permanecen insoportablemente sombrías para la mayor parte de los pobres y desposeídos del mundo. El contexto actual hace que sea difícil para los países en desarrollo identificar e implantar remedios. Sin embargo, una investigación bien orientada, participación comunitaria, dedicación política y un liderazgo informado pueden hacer contribuciones vitales para crear políticas y programas sociales eficaces que sean apropiados a las necesidades y valores de las personas en el mundo en desarrollo.

Daniel A. Morales-Gómez, director del Programa de Política Social del CIIID.