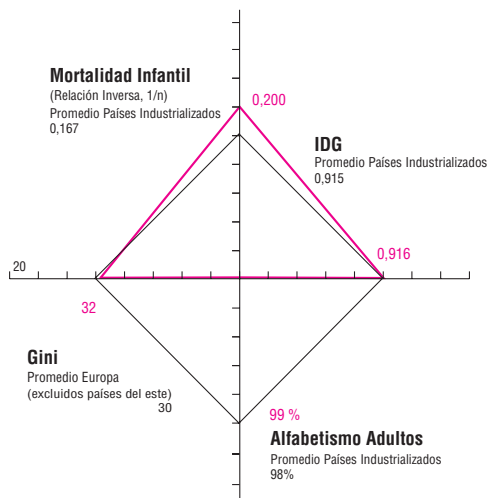


• GERARD OUDE ENGBERINK¹
• ALIDA SMEEKES

MODERNIDAD Y EXCLUSIÓN



El Diamante de la Equidad: valores nacionales en terracota comparados con los regionales, en azul.

*Fuentes: **Mortalidad Infantil:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **Alfabetismo adulto:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **IDG** (Índice de Desarrollo Relativo al Género): PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1998*; **GINI:** Banco Mundial, *Indicadores sobre el desarrollo mundial 1998*. (Para este indicador el promedio regional fue calculado por *Control Ciudadano*).*

Después de cinco años de la Cumbre en Copenhague y la Conferencia de Beijing, la mayor parte de la población holandesa es más próspera que nunca. La nueva economía y la sociedad siguen excluyendo a grandes segmentos de la población que no tienen mucho que brindar a la «economía moderna» debido a su edad, falta de educación, discapacidad mental o física, o simplemente, a actitudes que las discriminan y que permanecen aún en la «parte dinámica de la sociedad»

Debemos conocer algunos antecedentes para evaluar e interpretar correctamente los logros del gobierno holandés con respecto a la Cumbre Social. Entre 1980 y 1995, el gobierno reformó el generoso Estado de bienestar construido en el período de posguerra. También a comienzos de la década del 80 logró cambiar radicalmente la economía para superar las consecuencias de la recesión, recuperar una posición competitiva a nivel mundial y fomentar el crecimiento sustentable. A fines de esa década, la economía tradicional manufacturera se transformaba

en una moderna economía de servicios, completamente integrada a la economía europea y mundial.

El costo social del éxito fue el rebrote de pobreza en grandes grupos de la población que no lograron ponerse a la par del ritmo del proceso de modernización o que sencillamente fueron excluidos, y cuyos beneficios se redujeron para dedicar las inversiones públicas a la «nueva economía». El gobierno fijó requisitos más rigurosos para acceder a los programas estatales de beneficios, limitó su alcance y redujo los niveles absolutos y relativos de los ingresos de las asignaciones. La pobreza, causada por el efecto combinado de las fuerzas del mercado y de las políticas nacionales, afectó a vastos sectores de la tercera edad, desempleados a largo plazo, familias uniparentales, minorías étnicas, personas que no podían para trabajar debido a enfermedades mentales o físicas y grupos socialmente marginados. El empobrecimiento afectó especialmente a las mujeres en todos los sectores.

Hasta mediados de la década del 90 el gobierno optó casi exclusivamente por reinsertar a la población dependiente al mercado laboral y con tal fin desarrolló una variedad de programas de capacitación y creación de empleo. Pero el mercado no absorbió a la mayor parte de los desempleados, que continuaron sin trabajo. Los que tuvieron mayor éxito aceptaron contratos inestables, cargos con bajos salarios y de tiempo parcial. Esto produjo un sector que se podría calificar de «clase trabajadora pobre», que aún depende parcialmente de los beneficios suplementarios para alcanzar un ingreso mínimo. La población que no encontró empleo siguió dependiendo de sus ingresos reducidos y vio cómo decrecían en relación a aquellos que participaban en el «sector dinámico de la sociedad».

LA POBREZA DESPUÉS DE COPENHAGUE

Luego de la Cumbre de Copenhague en 1995, el gobierno reconoció que la «pobreza social» había reaparecido en Holanda, «probablemente debido en parte a las consecuencias imprevistas de las políticas nacionales para reducir los presupuestos de la seguridad social y otros programas de beneficios estatales». Este reconocimiento fue el primer paso para implementar y diseñar un conjunto de medidas contra la pobreza dirigidas a ciertos grupos en situación de vulnerabilidad (ancianos con pensiones reducidas, familias con niños con bajos ingresos o asignaciones) y mediante cierto tipo de gastos (para participación social, alquiler y otros gastos del hogar).

Una iniciativa prometedoras fue la organización anual de conferencias sociales de organizaciones públicas y privadas con el propósito de concientizar al público acerca del problema, facilitar la comunicación con las «organizaciones cliente» y crear un mecanismo de consulta. Las conferencias se financiaron con la publicación de anua-

rios actualizados y con estudios de fondo sobre el tema de la pobreza. Queda la duda de si estas conferencias lograron modificar el rumbo de las políticas del gobierno.

La herramienta más eficaz para aliviar la pobreza siguió siendo la promoción del empleo («la mejor forma de seguridad social»). Para facilitar la reinserción laboral se implementaron medidas complementarias y se crearon programas con financiación pública para los desempleados a largo plazo.

El desempleo descendió drásticamente entre 1995 y 2000 como resultado de la demanda laboral explosiva debido al aumento del comercio mundial. Sin embargo, las medidas oficiales para reinserir en el mercado laboral a los desempleados de largo plazo no dieron los resultados esperados porque éste no absorbió a la mayor parte de los desocupados que dependían de subvenciones gubernamentales.

Las políticas para promover la reintegración de personas dependientes del Estado tuvieron efectos negativos indirectos: las de empleo sólo logran integrarlas en puestos de trabajo menos satisfactorios, con bajos salarios, contratos inestables y muchas veces sin seguridad laboral. Más problemático es el hecho de que las medidas crearon una nueva escisión entre los «clientes exitosos», que se consideran suficientemente capaces para la reinserción, y aquellos que se juzgan poco atractivos para los empresarios. En este último grupo se encuentra gran cantidad de personas procedentes de minorías étnicas y la mayoría de las mujeres que son jefas de familia y a la vez reciben la ayuda estatal. A pesar de los esfuerzos políticos para promover el empleo entre las minorías étnicas, las personas discapacitadas y las mujeres, las mejoras en este aspecto se atribuyen a una combinación entre el crecimiento de la demanda laboral y la ambición y motivación de los mismos grupos afectados, no a la política del Estado.

LAS POLÍTICAS SOCIALES

Uno de los principales objetivos de las políticas de salud pública, seguridad social, asistencia social y otras medidas de ingreso suplementario, fue la reducción del gasto colectivo. Esto se logró a través del ajuste estructural de los planes de beneficios, la reducción de la cantidad de solicitudes y la ampliación de criterios de selección, y la privatización de partes del sistema existente. El gobierno espera que se produzca un efecto tangible debido a la introducción de mecanismos de mercado, pero no se han observado resultados positivos en los sectores que reciben beneficios sociales. El nivel de asignaciones, reducido drásticamente en casi todos los sectores en las décadas del 80 y principios del 90, es relativamente estable. Los hogares que dependen de estos beneficios siguen rezagados con respecto a los incrementos salariales de la «nueva economía». **El aumento de los beneficios fue siempre inferior a los aumentos salariales del mercado, causando una brecha que se ensancha cada día más entre la «parte activa de la población» y aquellos «por fuera del mercado laboral».**

La situación de la población de la tercera edad que depende sólo de las pensiones estatales es cada vez más vulnerable. Esta situación resulta de la combinación de problemas financieros (bajos ingresos, aumentos de precios, recortes al gasto en los servicios de salud), y la falta de vivienda adecuada y accesible y de servicios de salud (que resultan en un creciente endeudamiento y largas listas de espera). Este fenómeno es el más preocupante teniendo en cuenta el envejecimiento de la población holandesa.

LA INTEGRACIÓN DE LAS MUJERES Y LAS MINORÍAS

Aunque la mujer logró ciertos avances en materia laboral en la esfera pública y en algunos nichos del sector privado, todavía no existe la «igualdad de sexos»: no hay condiciones apropiadas para combinar el empleo remunerado con el cuidado de los niños, y subsisten prejuicios del hombre en varios sectores de la vida pública. Sin embargo, es esperanzadora la fuerte movilidad social de muchas mujeres jóvenes de minorías étnicas que por sus propios méritos superan los obstáculos que encuentran en el hogar y en el «mundo blanco» que las rodea.

La situación de las minorías étnicas refleja también un panorama diversificado. Debido a la creciente actividad económica, bajó su nivel de desocupación pero, de todas maneras, su índice promedio de desempleo es de tres a cuatro veces mayor que el de la población holandesa. Algunos grupos, sobre todo las mujeres jóvenes, tuvieron un progreso destacado en la educación y en el mercado laboral. Otros parecen haber perdido la perspectiva para superarse y amenazan con caer en la marginación absoluta, formando un subproletariado. No se ven los resultados de los esfuerzos políticos expresados en medidas educativas y de integración. El tratamiento político cada vez más estricto y a veces severo que reciben los refugiados y asilados tiene como objetivo cambiar la imagen de país «generoso» que Holanda tenía.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La política holandesa de cooperación internacional cambió en los años posteriores a 1995. Los gastos se mantuvieron altos en relación a otros países, pero parte del presupuesto se reorientó a la solución de problemas europeos (Europa oriental, recepción de refugiados). A fines de los años 90 cambiaron las prioridades de la filosofía política. El alivio de la pobreza parece haber perdido prioridad, la cantidad de países, proyectos y grupos beneficiados se limitaron drásticamente y se definieron nuevos criterios en cuanto al establecimiento de relaciones de cooperación. **La «buena gobernanza» es ahora el criterio básico para el apoyo holandés, que se organiza preferentemente de forma multilateral y se implementa en programas de largo alcance. Muchas ONG que trabajan directamente con los países de menor desarrollo dudan seriamente de la eficiencia de este cambio de dirección política.**

CONCLUSIONES

El desempleo bajó, los programas de beneficios estatales requieren menos gastos colectivos, las fuerzas del mercado dirigen partes importantes del sistema del Estado, el proceso de decisión política y de implementación de proyectos se descentralizó en parte a las autoridades locales y se profundizó el papel consultor de las ONG.

En los cinco años desde Copenhague, el número absoluto de pobres decreció. Sin embargo, la pobreza de los marginados se intensificó. A pesar de que el poder adquisitivo de los pobres puede haber aumentado, se encuentran más alejados de las «experiencias de la mayoría de la sociedad» que hace cinco años. Dentro de esta perspectiva, la unidad social se ve más amenazada que nunca.

- NOVIB, Organización Holandesa para las Relaciones Internacionales
- NCDO, Comité Nacional para la Cooperación Internacional y el Desarrollo c.veldhuizen@NCDO.NL