

A la busca del progreso en los siglos XX y XXI

Necesidades, derechos y desarrollo social

RODOLFO STAVENTHAGEN.

Si esta reunión celebrada para examinar los progresos realizados en la aplicación de los compromisos de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social hubiera tenido lugar hace cien años, indudablemente contaríamos con un informe extraordinario sobre la situación del mundo. Algunos oradores podrían haber celebrado un largo e interrumpido periodo de paz y prosperidad en Europa. Otros habrían destacado los progresos espectaculares de la ciencia y la tecnología que anunciaban progresos incomparables y bienestar para la humanidad. Los observadores habrían advertido que el mundo se había empequeñecido y que los ferrocarriles, las rutas marítimas y el telégrafo estaban uniendo a las personas a lo largo y ancho del mundo. El comercio y la industria entre las naciones habían aumentado considerablemente, acercando a las personas de todo el mundo. Los dirigentes responsables habían logrado establecer tratados y acuerdos que prácticamente acabarían con la posibilidad de que se repitieran las abusivas guerras dinásticas de antaño. El mundo se había dividido en "esferas de influencia" y se había logrado un equilibrio que garantizaría la estabilidad y la paz para las futuras generaciones. Europa y ahora también Estados Unidos habían asumido su "misión civilizadora" y su "destino manifiesto" de lograr que la luz y los beneficios de la civilización y del progreso llegaran a las "razas inferiores". Eran los tiempos del imperialismo fatuo y vanaglorioso. La reina Victoria, Bismarck y Teddy Roosevelt (la Thatcher, Kohl y Reagan de aquella época dorada, *tou-tes proportions gardées*) tenían, literalmente, el poder del mundo.

Pero incluso entonces había escépticos y desafiadores. El capitalismo industrial había creado una clase trabajadora insatisfecha e inquieta que exigía determinados derechos fundamentales: condiciones de trabajo decentes, un salario mínimo, y la libertad de asociación y sindicación. Los campesinos estaban abandonando poblaciones rurales pobres y atrasadas, y emigrar masivamente a las ciudades, mientras que otros huían del hambre y las persecuciones religiosas y políticas cruzando océanos y fronteras internacionales. Mientras una clase media urbana floreciente despreciaba su estilo de vida y niveles de consumo, una masa de población analfabeta, desempleada y desnutrida subsistía al margen de la sociedad burguesa. Las mujeres reivindicaban igualdad de derechos con respecto a los hombres, y ciudadanos exigían participar en las políticas democracias emergentes. Más espectacular aún, las poblaciones de los imperios coloniales habían comenzado a considerar la posibilidad de acabar con las cargas del hombre blanco y estaban preparándose para la larga marcha hacia la libertad. Durante la mitad de siglo anterior, personalidades notables con visión de futuro habían formulado una teoría sobre las contradicciones internas del sistema capitalista mundial y profetizado su caída revolucionaria. De hecho, ya había grupos y movimiento revolucionarios luchando para que esto sucediera.

¿Resulta familiar todo esto un siglo más tarde? ¿cambiado el mundo realmente tanto como nos había hecho creer? ¿Se ha logrado por fin el final de la historia (es decir, ¿se ha parado el camino de la humanidad` estamos viviendo el periodo de calma anterior a la tormenta? ¿Es

una mera coincidencia que el "breve si XX, como lo llaman los historiadores, empiece y tener en Sarajevo? Este breve siglo XX ha estado lleno de contradicciones y extremos. Comprendemos a Yeh Menuhin cuando afirma: "Si tuviera que resumir el si XX, diría que alimentó las más grandes esperanzas nunca abrigó la humanidad, y que destruyó todas las ilusiones e ideales", aunque, si estuviéramos planeamiento de acuerdo con la última parte de su declaración, estaríamos aquí actualmente.

Si bien se han identificado las principales tienden mundiales, no hay un consenso general sobre las posibles prioridades del mundo al final del siglo. ¿Deberían seguir creciendo la economía simplemente y crear más riqueza? ¿Son importantes las preocupaciones ambientales? ¿Debemos frenar la "explosión de la población?" ¿Debe ser el empleo la prioridad? ¿Es la eliminación de la pobreza la principal preocupación? ¿Qué ocurre con los derechos humanos y las libertades fundamentales? ¿No es el gobierno democrático la condición previa básica para abordar todas las demás preocupaciones? ¿En qué medida es importante la necesidad de armonía y de tolerancia en un mundo propenso a los conflictos y a la violencia? Quizá si contáramos con un grupo bien informado de ciudadanos interesados, podríamos haber convenido una clasificación de las prioridades del mundo. Pero como éste no es el caso, debe reconocerse que nuestro planeta es un conglomerado muy diverso de sociedades y culturas de percepciones diferentes sobre lo que es correcto e incorrecto, sobre las tareas que deben realizarse y las cuestiones que deben abordarse.

Incluso tras haber identificado las prioridades y haber llegado a un acuerdo sobre las mismas, aún no hay un consenso sobre el modo en que éstas deberían cumplirse. La mejor de las intenciones puede flaquear ante la falta de voluntad política, o ante una simple incompetencia y rechazo. Es lamentable que la idea del desarrollo social y humano (conceptos estrechamente relacionados desde cualquier perspectiva) siga siendo la última en la lista de prioridades internacionales, pero que el concepto de desarrollo siga considerándose sin hacer referencia a los valores humanos y objetivos sociales es inexcusable. Me refiero, por supuesto, al extendido hábito de confundir el desarrollo con el crecimiento económico y de medir los logros económicos fundamentalmente en términos del PNB y de otros indicadores macroeconómicos.

Hace algunas décadas, cuando se reflejaba una profunda desilusión con las medidas de desarrollo centradas en el crecimiento, se habló mucho de un desarrollo orientado a las necesidades fundamentales, y se formularon teorías interesantes sobre este tema. Sin embargo, el concepto de necesidades fundamentales fue criticado por expertos de los países más pobres, que insinuaron que este concepto se utilizaba para dejar sumido al Tercer mundo en una pobreza persistente y permitir que los países más ricos siguieran su trayectoria de crecimiento. Las necesidades fundamentales pronto se sustituyeron por las necesidades humanas, o simplemente por el concepto de necesidades, y los expertos se inclinaban a compartir el criterio de que todos los seres humanos debían satisfacer de algún modo unas necesidades materiales, culturales, sociales y espirituales, fueran o no básicas, y éste debía ser el objetivo de las estrategias y políticas de desarrollo orientadas a contribuir a la satisfacción de todo este conjunto de necesidades. Si bien "los poderosos" parecen desdeñar el concepto de desarrollo desde la perspectiva de las necesidades, el debate sigue girando sensiblemente en torno a los objetivos más amplios de las estrategias y políticas de

crecimiento, además de mantener una determinada tasa de crecimiento o de aumentar el PNB de un país.

En una era de transacciones mundiales, de megafusiones y de macroestrategias, quizá sea nuevamente preciso dar la vuelta al mundo de nuevo o, más precisamente, ponerlo nuevamente en pie. Nunca se insistirá demasiado en la necesidad de no confundir el desarrollo con el crecimiento económico. Puede haber crecimiento sin desarrollo, y, aunque muchos no estén de acuerdo, puede haber desarrollo sin crecimiento. Quiero decir que puede mejorar el bienestar de las personas pertenecientes a los niveles más bajos de la pirámide social —para utilizar una vieja metáfora gráfica—, incluso en ausencia de un crecimiento macroeconómico.

¿Pero cómo puede lograrse esto? Debemos retomar algunas de las viejas ideas y valores que, curiosamente, parecen haber quedado desfasados en las últimas décadas. Son realmente simples y conocidos, y es sorprendente que a principios del tercer milenio sigamos hablando de ellos como si no hubiéramos aprendido nada de la historia de los dos últimos siglos.

La primera idea es que el desarrollo debe atender las necesidades de las personas y, en primer lugar, de aquellos que tienen menos. Esto significa que las necesidades deben ser nuevamente un factor importante en las estrategias de desarrollo, y éstas deben elaborarse para abordar directamente el problema, es decir, no como beneficios secundarios deseados o como una idea adicional, sino como el objeto principal de la filosofía del desarrollo.

En segundo lugar, el desarrollo —sea cual sea su definición, y las definiciones abundan aunque falta el consenso— no sólo debe considerarse como un proceso de acumulación o cambio, sino como un bien colectivo, en la medida en que atiende las necesidades comunes de grupos sociales y culturales específicos. No me refiero únicamente a la vieja problemática de las necesidades comunes, sino también a la cuestión más delicada de la relación entre el individuo o la sociedad comercial y el bienestar del grupo —independientemente de que este grupo pertenezca a un pueblo pequeño de campesinos, una tribu indígena, un barrio urbano, una región geográfica o una nación. No puede reducirse el desarrollo a kilovatios-hora de energía, o a la producción de acero o de automóviles, sin considerar el impacto en la vida cotidiana de las personas, su entorno, su supervivencia, sus oportunidades en la vida e identidades, así como los de las futuras generaciones.

En tercer lugar, supongamos que la sociedad —y no la economía— es un mecanismo de regulación autónoma y que, por tanto, exige que sus miembros estén bien informados y se comprometan a participar en la concepción y administración de las instituciones para el bien colectivo. Una de estas instituciones, pero no la única, es, por supuesto, el Estado. Indudablemente, el problema con el Estado en el siglo XX fue no poder vivir con él, pero tampoco sin él. ¿Podemos mejorar en el siglo XXI?

Creo que ya debería estar claro que el desarrollo centrado en las personas no sólo exige su participación, sino también la de instituciones —incluido un Estado— orientadas a las mismas.

Permítanme hacer algunas observaciones más sobre estas tres ideas simples, y no muy originales.

Excepto las funciones fisiológicas más básicas (por ejemplo, comer, dormir), todas las necesidades sociales (incluidos comer y dormir) se construyen y satisfacen socialmente, porque las personas son animales sociales y culturales. El modo en que formulan, definen, expresan sacian o posponen las necesidades se convierte, en todas las sociedades humanas, en un proceso determinado culturalmente. Además, todas las sociedades humanas pasadas y presentes han establecido mecanismos que permitían que estas necesidades se satisficieran, o no, mediante una serie de costumbres, hábitos, normas y relaciones. Cuando sienten, expresan y reconocen las necesidades sin ser satisfechas, o sin que se satisfagan suficiente o adecuadamente, los seres humanos poseen la maravillosa facultad de buscar una solución. Cuando tienen hambre, deberían trabajar más, de acuerdo con algunos asesores, pero también pueden tratar de emigrar a tierras más fértiles, saquear un almacén o asaltar la Bastilla. Cuando consideran que necesitan participar (una necesidad muy humana), pueden convocar una asamblea comunitaria, cantar en una reunión para rezar, bailar en una discoteca, constituir un partido político, manifestarse en protesta o hacer una revolución. Su reacción en cada caso se convierte en una cuestión social y cultural y, con frecuencia, en un drama político. Podríamos hacer una larga lista de los modos en que las necesidades y su satisfacción están sujetas a la estructura sociocultural del espacio y del tiempo.

Pero lo que debe destacarse es que la mayoría de las necesidades humanas se han expresado en los últimos tiempos como derechos legítimos a los que los ciudadanos pueden aspirar y que la sociedad en general debe respetar y asegurar. Johan Galtung ha indicado que la mayoría de los derechos humanos contenidos en los documentos legales internacionales (la Declaración Universal, los Pactos Internacionales) responden de hecho a alguna necesidad humana fundamental. A lo largo de la historia se ha luchado –a veces violentamente y contra enormes desigualdades– para lograr satisfacer las necesidades, desde las revueltas de esclavos en la antigüedad hasta las campañas de las organizaciones sindicales en el capitalismo industrial, las luchas nacionales para conseguir la liberalización y la caída del muro de Berlín en nuestros días. Mediante estas luchas las necesidades engendraron derechos, que a su vez se convirtieron en el marco legítimo y legal de las medidas políticas y sociales adoptadas en los Estados modernos. Vivimos en una era de derechos en que, como nos recuerda Norberto Bobbio, "el debate actual sobre los derechos humanos, cada vez más extendido e intenso, puede interpretarse como 'señal profética' (signum pronosticum) del progreso moral de la humanidad, ya que está tan extendida que afecta a todas las poblaciones del mundo y es tan intenso que se incluye en el orden del día de los organismos judiciales internacionales más fehacientes".

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General en 1966, se reconoce "el derecho de todos a un nivel apropiado de vida para él y su familia, incluidos alimentación, vestido y vivienda apropiados, y a la continua mejora de las condiciones de vida". También se reconoce el derecho fundamental de todos a no padecer hambre, y obliga a los Estados parte en el Pacto a adoptar las medidas oportunas para aplicar este derecho. Como todos reconocen, este mandato es muy amplio y ha dado lugar a debates importantes sobre el concepto "apropiado" y a las medidas

específicas que deben adoptar los Estados para quedar exentos de esta obligación. Obviamente nos referimos implícitamente a las estrategias de desarrollo basadas en la formulación internacional de derechos humanos derivados del reconocimiento de las necesidades humanas específicas. Se trata de un concepto de desarrollo anclado en las necesidades y los derechos humanos. ¿En qué medida responde a este desafío el crecimiento orientado al mercado? Es bien sabido que las leyes de la oferta y la demanda pueden fijar el precio en el mercado del pan, pero no hacen nada para luchar contra el hambre. ¿No debería esperarse que las estrategias de desarrollo facilitaran una respuesta? Y, en caso afirmativo, como creo que debe ser, ¿quiénes y cómo deberían formular las mismas?

Es significativo que, en la década de 1980, los miembros de la ONU estimaran oportuno considerar el desarrollo como derecho humano. Sin embargo, como tantas declaraciones anteriores, ésta no produjo una actividad a gran escala para su inmediata aplicación. Además, los expertos en derechos humanos no sabían exactamente cómo llevar a la práctica los principios contenidos en la Declaración y, a mi parecer, las estrategias nacionales de desarrollo por lo general no estaban orientadas a considerar estos principios. Al contrario, parece que las estrategias de desarrollo estaban subordinadas a objetivos generales de crecimiento en el mercado mundial emergente. ¿No es ahora el momento de retomar los principios de la Declaración de las Naciones Unidas y tratar de adecuar las estrategias de desarrollo al conjunto indivisible de los derechos humanos?

Es indudable que las estrategias de desarrollo sostenible deben basarse en la inversión en el futuro crecimiento, y no en satisfacer rápidamente las exigencias inmediatas. Sin embargo, hemos aprendido de la experiencia negativa del siglo XX que apostar por un futuro brillante pero distante, y aplazar las necesidades inmediatas sólo conduce al desastre humano y político. Pero apostar por la mano invisible del mercado e ignorar las necesidades y derechos de los marginados sociales es igualmente peligroso y moralmente inaceptable.

La "buena sociedad", por supuesto, es aquella en que se atienden equitativamente tanto las necesidades como los derechos humanos. Si bien en los países del norte esto exige replantear el Estado del bienestar, reconstruir el capital humano, ofrecer oportunidades de empleo y regular los pagos por transferencia a los más desfavorecidos (además de replantearse las políticas de inmigración, cuya importancia queda señalada por el reciente incidente trágico de Dover –donde se hallaron los cadáveres de 50 migrantes indocumentados en un remolque cerrado– y la búsqueda del "inmigrante ilegal" en el desierto de Arizona), el desafío en el Sur es mucho mayor, más aún, inmenso. Una de las grandes ilusiones de las dos últimas décadas ha sido que las fuerzas del mercado puedan ayudar por sí mismas a los países más pobres (y a las poblaciones más pobres de éstos y de todos los países) a salir del cenagal en que se hallan. Pero esta cuestión no solamente trata de la pobreza de las personas en términos estadísticos (cuántas personas viven por debajo de un "límite de la pobreza" definido arbitrariamente), sino más bien de la problemática que supone la desigualdad estructural y la marginación social colectiva.

Teniendo en cuenta estos factores concluimos que las políticas de desarrollo encaminadas a eliminar la pobreza, superar la marginación social y reducir las desigualdades persistentes, deben centrarse en las necesidades y los derechos de categorías o grupos específicos de la sociedad. Pero deben hacerlo en ámbitos importantes: actividades productivas y propiedad y control de los medios de producción y de los resultados del trabajo; una organización del lugar de trabajo; procesos de toma de decisión; un marco jurídico que permita la participación autónoma, un respeto por las diferencias culturales y las identidades sociales, y, por supuesto, un gobierno democrático.

Un futuro que incluya objetivos socialmente valorados debe basarse en el entendimiento de que la asociación de las instituciones participativas orientadas a las personas a todos los niveles de la sociedad es el mejor modo de atender las necesidades y los derechos humanos. El Estado no sólo debe considerarse un mecanismo regulador de los diversos intereses, a menudo conflictivos (lo que desearían los libertarios del mercado), sino también un instrumento para lograr los bienes colectivos deseados socialmente y el bienestar de todos los miembros de la sociedad. Este tipo de Estado sólo puede construirse desde la raíz y prosperar en un entorno democrático. Asume la responsabilidad a todos los niveles y está vinculado a otras instituciones diferentes de la sociedad civil. A su vez, estas instituciones deben convertirse en el poder compensatorio de la autoridad estatal. La democratización, descentralización, liberalización y delegación de poderes son conceptos vinculados a un Estado socialmente responsable. En este sentido, el énfasis actual en las elecciones democráticas puede consolidar determinados tipos de regímenes políticos, así como la competencia entre los partidos políticos— pero no garantiza que el Estado responda a las necesidades colectivas, ni a la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión, ni a la responsabilidad social y política de las clases dirigentes en las sociedades en desarrollo y en transición. Al hablar de "Estado" no me refiero únicamente al gobierno central, sino a las instituciones públicas de gobierno a todos los niveles, unas veces bien integradas y otras más o menos vinculadas a las instituciones nacionales.

En lo concerniente al desarrollo, la retirada del Estado no puede estar al servicio de la causa de los objetivos socialmente valorados. El Estado, en toda su complejidad, debe considerarse nuevamente una institución de gobierno socialmente responsable, con una visión clara de lo que la esfera pública debe facilitar en lo concerniente a la atención de las necesidades y los derechos humanos. Como se ha mencionado anteriormente, esto sólo puede lograrse en estrecha colaboración con las organizaciones e instituciones polifacéticas de la sociedad civil. ¿Cuál es entonces la función del mercado en".." este marco? Es un mecanismo necesario para la distribución de determinados tipos de bienes de consumo y de servicios, y estimula los cambios en la producción Pero, indudablemente, su función no es juzgar ni facilitar los bienes colectivos valorados socialmente, sino que esto atañe a la política: la política de formación de consenso, de participación colectiva, de toma de decisión transparente y los compromisos democráticos, inspirada en los valores de la libertad, la justicia y la moral

Referencias

Norberto Bobbio, *The Age of Rights*, Polity Press, Cambridge, 1996 Johan Galtung, *Human Rights in Another Key*, Polity Pres Cambridge, 1994.

Yehudi Menuhin es citado en Eric Hobsbawn, *The Age of Extreme A History of the World, 1914-1991*, Vintage Books, Nueva Yo 1994.

El autor es profesor investigador en El Colegio de México. Este artículo se ha extraído de su discurso de apertura en la conferencia de UNRISD: "La mano visible: asumir la responsabilidad por el desarrollo social (Ginebra, 29 de junio de 2000)". El discurso íntegro se publicará en un documento de los programas de UNRISD, en otoño de 2000.