

NACIONES UNIDAS

**COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL**



**Distr.
GENERAL**

**LC/G.1802(SES.25/5)
5 de enero de 1994**

ORIGINAL: ESPAÑOL

**Vigésimo quinto período de sesiones
Cartagena de Indias, Colombia, 20 al 27 de abril de 1994**

**LA CUMBRE SOCIAL: UNA VISION DESDE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

(Nota de la Secretaría)

INDICE

	<u>Párrafo</u>	<u>Página</u>
PRESENTACION	-	1
I. EL CONTEXTO GLOBAL Y REGIONAL	1-21	3
II. EL DESARROLLO SOCIAL COMO PARTE DE UN ENFOQUE INTEGRADO	22-41	7
A. HACIA UN ENFOQUE INTEGRADO	22-30	7
B. EL CARACTER SISTEMICO DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD	31-32	9
C. HACIA UN DESARROLLO CONSENSUAL, EN DEMOCRACIA ..	33-41	9
III. INTEGRACION SOCIAL	42-58	13
A. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	42-48	13
B. FACTORES DE INTEGRACION	49-58	14
IV. EL ALIVIO Y LA REDUCCION DE LA POBREZA	59-80	17
A. LAS RAICES DE LA POBREZA	59-67	17
B. LAS CONDICIONES PARA SUPERAR LA POBREZA	68-80	18
V. GENERACION DE EMPLEO PRODUCTIVO	81-98	21
A. EMPLEOS CRECIENTEMENTE PRODUCTIVOS	81-90	21
B. ESTABILIDAD Y HETEROGENEIDAD DEL EMPLEO	91-98	23
VI. LA CONFERENCIA MUNDIAL EN LA CUMBRE SOBRE DESARROLLO SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL ...	99-132	25
A. LA DIMENSION TRANSNACIONAL DE LOS FENOMENOS SOCIALES Y LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRADO PARA ABORDARLOS	99-104	25
B. EL DESARROLLO DEL COMERCIO Y LAS CONDICIONES DE TRABAJO	105-111	26
C. LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES	112-117	28
D. LA COOPERACION EN OTROS AMBITOS DE LA POLITICA SOCIAL	118-124	29
E. FINANCIAMIENTO	125-128	30
F. EL PAPEL DE LAS NACIONES UNIDAS	129-132	31

PRESENTACION

En su resolución 47/92 del 16 de diciembre de 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas acordó convocar una Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social, a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, para principios de 1995. En dicha resolución se enumeran los objetivos de la Conferencia y se decide que las cuestiones esenciales que habrán de tratarse serán: "a) fomentar la integración social, especialmente de los grupos más marginados y desfavorecidos; b) mitigar y reducir la pobreza; c) aumentar el empleo productivo."

Asimismo, en la resolución se establecen los procedimientos para la preparación de la Conferencia, entre los que se destaca la constitución de un Comité Preparatorio; en ese contexto, en el párrafo 14 se pide a las comisiones regionales "que incluyan en sus programas de trabajo de 1993 la Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social, haciendo particular hincapié en la situación social de sus respectivas regiones, formulen propuestas y preparen un informe integrado para su presentación a la Asamblea General en su cuadragésimo octavo período de sesiones."

En atención a dicho mandato, y entre otros aspectos, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe ha elaborado esta nota, con la colaboración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Su propósito es orientar las actividades preparatorias de la Conferencia que realicen los países miembros y examinar el posible contenido y alcance de un encuentro de esta índole, siempre desde el punto de vista de los países latinoamericanos y caribeños. En la primera parte de la nota se presentan algunas consideraciones generales (capítulo I), seguidas de una propuesta sobre el marco conceptual en el que, a juicio de la CEPAL, deberían inscribirse los temas de base antes aludidos (capítulo II); luego, en los capítulos III, IV y V, se aborda cada uno de esos temas en la perspectiva regional. La nota termina (capítulo VI) con algunas reflexiones sobre los resultados que cabría esperar de la Conferencia en la Cumbre, especialmente en el ámbito de la cooperación internacional.

I. EL CONTEXTO GLOBAL Y REGIONAL

1. La humanidad vive un período de profundas mutaciones, que si bien parecen ofrecer oportunidades inéditas de progreso, también están marcadas por múltiples conflictos y tendencias que se contraponen al logro de los grandes ideales consagrados en la Carta de las Naciones Unidas: la paz, la seguridad, el respeto de los derechos individuales en los ámbitos político, civil, económico y social, y la cooperación y solidaridad internacionales.
2. Con el fin de la guerra fría desapareció la principal fuente de tensión en las relaciones internacionales, pero eso no bastó para asegurar la paz. Por el contrario, al alejarse el riesgo de conflagraciones de verdadero alcance mundial, afloró una serie de conflictos de origen étnico, cultural y religioso, así como reivindicaciones ancestrales, incluso de índole territorial. En los últimos años, se han producido numerosas situaciones en las que la paz ha sido interrumpida por enfrentamientos armados, algunos de ellos singularmente crueles.
3. El virtual derrumbe de algunos proyectos utópicos dio paso a un panorama caracterizado en lo político por un dominio de los principios y valores democráticos y, en lo económico, por el de las estrategias de mercado, lo cual se manifiesta con particular claridad en los casos de Europa oriental y de América Latina y el Caribe. Se tienden a universalizar la valoración de los derechos individuales y la primacía del individuo frente al Estado. Estas ideas han facilitado la búsqueda de amplios consensos en torno de proyectos nacionales. Sin embargo, también se está produciendo una erosión del principio de representatividad, que en algunos casos es acelerada por la falta de transparencia en la conducción de la actividad pública, proceso que en numerosos países va acompañado de un abierto cuestionamiento de las elites políticas.
4. En el ámbito económico, el factor predominante ha sido la globalización de la economía mundial, apoyada en la revolución de las comunicaciones y en la consolidación de la empresa transnacional como un actor de creciente importancia. Sin embargo, en los últimos años esos fenómenos han coincidido con el paso de las principales economías industrializadas por un período recesivo, la intensificación de las presiones proteccionistas y los problemas que han dificultado la conclusión de las negociaciones multilaterales del GATT. El inusitado avance tecnológico que caracteriza al actual momento histórico y la preeminencia del mercado como principal asignador de recursos no han bastado para resolver profundas desigualdades, incluso en las principales economías desarrolladas.
5. Así, entre 1960 y 1990, la disparidad de ingreso y de calidad de vida entre los habitantes del planeta aumentó en forma alarmante. Se estima que en 1960, el quintil de mayores ingresos de la humanidad recibía 70% del producto interno bruto global, mientras que el quintil más pobre recibía 2.3%. En 1990, esos coeficientes habían variado hasta alcanzar a 82.7% y 1.3%, respectivamente, lo que significa que si en 1960 la cúspide de la pirámide tenía un nivel de ingresos 30 veces superior al de la

base, esa relación se había ampliado a 60 en 1990.¹ Ese deterioro refleja la desigual distribución del ingreso que predomina en numerosos países, tanto industrializados como en desarrollo, así como la notoria diferencia del ingreso por habitante aún existente entre ambos tipos de países.

6. No obstante lo anterior, la distinción entre países en desarrollo y países industrializados es menos nítida que antaño y asume nuevos rasgos. En algunos de los primeros, sobre todo los del Este asiático, los niveles de ingreso se acercan a los de los segundos, mientras que en numerosos países en desarrollo se logran avances hacia la diversificación y modernización de la estructura productiva. En cambio, las diferencias dentro del grupo de los países en desarrollo tienden a agudizarse. Así, se registra una declinación de las ventajas competitivas relacionadas con los recursos naturales, salarios bajos o empleo de escasa calificación, a la vez que se fortalecen aquellas fundadas en nuevas manufacturas y servicios, intensivos en calidad, diseño y contenido tecnológico. Las ventajas competitivas que reclama el mercado mundial son intensivas en inteligencia, cambio técnico, innovación y valor agregado intelectual. Son las economías dotadas de mayor flexibilidad para adaptarse a estas realidades las que ganan capacidad competitiva.

7. Si bien el cambio tecnológico impulsa la generación de empleos netos a mediano plazo, tiende a actuar en sentido inverso en plazos más breves. El rasgo más relevante del actual ciclo ocupacional es que, más que reducir empleos, el vigoroso dinamismo de las innovaciones tecnológicas caduca habilidades y conocimientos, lo que redundará en la desaparición de ocupaciones y en la creación de otras que requieren habilidades distintas, con las cuales no necesariamente cuentan los actuales desempleados o los desplazados por el cambio técnico u organizacional.

8. Los rasgos globales hasta aquí tan someramente descritos adquieren ciertas características peculiares en América Latina y el Caribe. Es en ese contexto que los países de la región, desde hace algunos años, realizan importantes esfuerzos para adecuarse a la nueva realidad. En lapsos reducidos y mediante procesos no exentos de elevados costos sociales, la región ha ido reorientando su estrategia de desarrollo y restableciendo apreciables niveles de disciplina fiscal y control antiinflacionario, en el marco de drásticas reformas comerciales que han reducido los grados de protección efectiva, con resultados dispares en cada país.

9. Entre los hechos prometedores, cabe mencionar, en primer lugar, el establecimiento de sistemas políticos pluralistas y participativos y el gradual arraigo de una cultura democrática y tolerante en la mayoría de los países, acompañados de mayores exigencias del electorado en cuanto a la transparencia en la conducción de la gestión pública. A todo esto ha contribuido la aparición de nuevos actores sociales, que expresan sus demandas democratizadoras mediante movimientos ciudadanos. Si bien en muchos casos las instituciones del Estado continúan siendo débiles y los mecanismos de concertación no siempre resultan eficaces, y no obstante el cuestionamiento de las elites políticas a que ya se hizo referencia, al contrastar la situación actual en materia de derechos civiles y políticos con la predominante, por ejemplo, en los años setenta, el progreso logrado es notorio.

10. En segundo lugar, con importantes diferencias de grado entre países, se elevó de manera considerable la calidad de la gestión macroeconómica, lo que se refleja en una inflación decreciente, un mejor desempeño fiscal y, en general, una recuperación, si bien todavía modesta, del crecimiento

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Desarrollo humano: informe, 1992, Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1992, pp. 37 y 97-108.

económico. En ese sentido, al parecer existe un amplio consenso sobre la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos, independientemente del signo ideológico de los diversos gobiernos. El debate se produce en torno del ritmo y la secuencia de aplicación de determinadas medidas y del contenido exacto del conjunto.

11. Tercero, está ocurriendo una transformación gradual de los sectores productivos, cuyas manifestaciones son la diversificación de las estructuras de exportación, la creciente competitividad internacional de un número cada vez mayor de empresas, la notable mejoría de la capacidad empresarial y la progresiva flexibilidad de los regímenes laborales, que ahora tienden a vincular los salarios del sector formal a la productividad. No obstante, también parece haberse acentuado la naturaleza dual de las estructuras productivas, ya que a la par con el fenómeno descrito, el llamado "sector informal" se expande con rapidez y, si bien genera empleo, con frecuencia éste es de bajísima productividad.

12. En cuarto lugar, últimamente han empezado a repuntar, en algunos países, las tasas de ahorro e inversión, a partir de coeficientes muy inferiores a los históricos; esta tendencia es atribuible, entre otros factores, al aumento de la inversión extranjera y a la repatriación de capitales, así como a la modernización de las instituciones financieras nacionales. Sin embargo, algunos de esos países aún mantienen importantes pasivos externos, producto del sobreendeudamiento de los años ochenta, público o privado.

13. Por último, ha surgido una actitud renovada y de mayor compromiso en materia de cooperación intrarregional, traducida en diversos acuerdos formales de integración económica tendientes a establecer zonas de libre comercio y a convertir el comercio recíproco en un instrumento para mejorar la inserción internacional de las economías de la región. En ese plano se está ensayando incluso la integración de algunas economías latinoamericanas con las de países altamente industrializados, tales como Estados Unidos de América y Canadá. Concretamente, el comercio intrarregional ha crecido de manera considerable, en tanto que la integración vuelve a ocupar un lugar preeminente en la agenda regional.

14. No obstante estos avances en las áreas política y económica, persisten grandes problemas en América Latina y el Caribe. Uno de ellos, que resulta de especial relevancia en el contexto de esta nota, es que en la mayoría de los casos los ajustes económicos han tenido efectos regresivos —atemperados, frecuentemente, por la caída en las tasas de inflación. En consecuencia, en los años ochenta la incidencia de la pobreza tendió a aumentar, la distribución del ingreso tendió a empeorar y las desigualdades sociales parecen haberse vuelto más profundas.²

15. Es más, en términos amplios, la desigual distribución del ingreso en América Latina, aparte de generar otros efectos, la convierte en una fuente de fragmentación social, incluso en sociedades culturalmente homogéneas. La percepción de que grandes segmentos de población están en peores condiciones que antes, mientras una minoría exhibe mejoramientos apreciables, así como el creciente desfase entre expectativas y realidades, se han transformado en fuentes de tensión política y social.³

² Véase CEPAL, Panorama social de América Latina. Edición 1993 (LC/G.1768), Santiago de Chile, 1993.

³ Véase CEPAL, Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.

16. No obstante los rezagos sociales aludidos, tendieron a mantenerse los avances logrados en años pretéritos en materia de mortalidad infantil, esperanza de vida, años de educación de niños y jóvenes, tasas de alfabetización y acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado. Sin embargo, el descenso de la inversión económica y social afectó fuertemente la calidad y cobertura de los servicios prestados y la posibilidad de solucionar los rezagos sociales acumulados, principalmente en las áreas urbanas.

17. El profundo deterioro de la situación social ha tenido numerosas manifestaciones, tales como el aumento del porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan y los altos niveles de desempleo entre los jefes de familia. En la mayoría de los países, estas situaciones han sido más dramáticas en el caso de las familias de bajos ingresos, quienes además de sufrir con la caída de su poder adquisitivo viven en áreas periféricas cada vez más distantes de sus lugares de trabajo como resultado de los modelos de urbanización vigentes en la región. Otras expresiones de este estado de cosas son el aumento de la migración internacional y la escalada de la delincuencia, sobre todo en las zonas urbanas.

18. El ajuste fiscal emprendido en la década pasada tendió a poner mayor énfasis en la reducción del gasto que en la elevación de los ingresos, lo cual tuvo un costo social quizás innecesariamente oneroso; prueba de ello son los despidos masivos, la reducción de los salarios de los servidores públicos y el deterioro en la prestación de servicios sociales. La caída abrupta de la inversión pública ejerció efectos adversos sobre los niveles de empleo, la productividad y el crecimiento.

19. En el terreno de la transición demográfica se constatan acentuadas diferencias entre los países cuyos patrones reproductivos ya les permiten enfrentar en mejores condiciones las tareas que implica el crecimiento con equidad, y otros, de menor desarrollo relativo, que aún necesitan reducir sus tasas de fecundidad antes de poder abocarse a ese objetivo con mayor probabilidad de éxito. La misma situación se presenta dentro de los países entre los sectores de mayores y menores ingresos.⁴

20. En síntesis, al acercarse la humanidad a un nuevo milenio, persisten —aunque en un contexto cambiante— algunos de los fenómenos cuya superación se ha invocado para justificar los grandes movimientos políticos y sociales del pasado: la marginación, la exclusión, la extrema pobreza y la desigualdad. Al mismo tiempo, es necesario tener presente que este período, y particularmente las grandes transformaciones presenciadas en los últimos tiempos, han sido ricos en lecciones.

21. Si bien no se pretende que de la Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social surja un marco holístico y de validez universal sobre la forma de llegar al desarrollo sustentable, con equidad social y en democracia, sí es posible que ofrezca una oportunidad para reflexionar sobre las estrategias que podrían conducir hacia ese objetivo. En esta perspectiva, América Latina y el Caribe no sólo tienen mucho que ganar, sino también un gran aporte por hacer.

⁴ CEPAL/CELADE, Población, equidad y transformación productiva (LC/G.1758/Rev.1-P; LC/DEM/G.131/Rev.1-Serie E, N° 37), Santiago de Chile, 1993. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.

II. EL DESARROLLO SOCIAL COMO PARTE DE UN ENFOQUE INTEGRADO

A. HACIA UN ENFOQUE INTEGRADO

22. De los párrafos precedentes se desprende que las macro tendencias identificadas, tanto a nivel mundial como en América Latina y el Caribe, arrojan resultados ambivalentes. Hay avances en el ámbito de las libertades individuales, y también en cuanto a una mejor asignación de recursos y a la modernización productiva en términos globales. Sin embargo, en países industrializados y en desarrollo, estos progresos frecuentemente vienen acompañados de rezagos sociales, que se reflejan en mayor desempleo abierto y oculto, aumento de los contingentes de población marginada de los frutos de la expansión económica, creciente frustración e incluso desesperanza y elevados índices de pobreza y de indigencia en numerosos países. Las desigualdades parecen magnificarse ante patrones de consumo que frecuentemente contienen rasgos de ostentación y de despilfarro de recursos naturales.

23. También los gobiernos y las sociedades civiles tienen cada vez mayor conciencia de este estado de cosas. Surgen dudas acerca de si la eficiencia y las señales del mercado bastan para que los beneficios del crecimiento se derramen automáticamente hacia todos los estratos de la población y se vuelve a abogar por un desarrollo con mayor equidad. En América Latina y el Caribe la política pública se ocupa de los grupos sociales vulnerables y se ensayan políticas de focalización del gasto y esquemas participativos reflejados en los fondos de inversión social. La generación de empleo y la lucha contra la pobreza se imponen como objetivos prioritarios virtualmente en todas las políticas y estrategias económicas de la región, aunque con frecuencia tengan que ceder el paso a los imperativos de la estabilización.

24. Sin embargo, el problema social es tan complejo, de tan vastas proporciones y, en la mayoría de los países, tan generalizado, que difícilmente se podrá superar sólo mediante una combinación de políticas sectoriales, asistenciales o de seguridad social. Por lo tanto, es necesario definir un concepto amplio de desarrollo social que permita enfrentar dicha problemática. En otras palabras, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, para abocarse a los tres grandes objetivos de la Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social —fomentar la integración social, mitigar y reducir la pobreza y aumentar el empleo productivo— es preciso partir de un **enfoque integrado**, que aborde de manera simultánea y complementaria la transformación productiva y la equidad.

25. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha formulado una propuesta que apunta en esa dirección.⁵ Esta se funda en la experiencia de la región, que demuestra que el

⁵ CEPAL, Transformación productiva con equidad ..., op. cit.; El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago de Chile, mayo de 1991. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5; Equidad y transformación

crecimiento económico no conduce necesariamente, por "derrame", a una mayor equidad, como asimismo que la mera redistribución de la riqueza existente tampoco impulsa en forma automática el crecimiento económico. Sin embargo, se postula que, bajo determinadas circunstancias, es posible que el crecimiento y la equidad se refuercen recíprocamente, es decir, que una mayor equidad contribuya al crecimiento y que el crecimiento, a su vez, propicie una mayor equidad. Cabe anotar, no obstante, que el elemento central en este esquema no es sólo el crecimiento, sino el tipo de crecimiento que se persiga.

26. Es con ese sentido que se propone la transformación productiva, un crecimiento basado en la incorporación de progreso técnico al proceso productivo, con miras a lograr un sostenido aumento de los niveles de productividad. Sin ese tipo de crecimiento, que debe asegurar una creciente competitividad en los mercados internacionales para que el proceso sea sostenible, no se podrá atacar frontalmente el problema de la pobreza, porque no se generarán suficientes puestos de trabajo ni se crearán las condiciones para repartir los frutos del desarrollo entre todos los estratos de la población. Asimismo, se postula que ese crecimiento debe darse en un marco de sustentabilidad ambiental, que resguarde y enriquezca la dotación de recursos naturales, tomando en cuenta el nivel y la calidad de vida de esta generación y de las venideras.

27. Ni siquiera una expansión económica apoyada en crecientes niveles de productividad garantiza que el reparto de sus beneficios impulse la equidad. En ese sentido, la propuesta de la CEPAL pone el acento en las dimensiones complementarias de las políticas económicas y sociales, que propician simultáneamente objetivos de crecimiento y de equidad, en vez de insistir en las contraposiciones (trade-offs) que a veces existen entre ellas. Son numerosas las tareas que permiten cumplir a la vez con los dos objetivos. Entre otras, cabe mencionar la difusión tecnológica, especialmente en el agro y en la pequeña y mediana empresa, el incremento del ahorro, la descentralización espacial de las inversiones públicas y privadas y especialmente la inversión en recursos humanos.

28. Asimismo, se debe tener presente que han sido poco fructíferos los diseños que conciben las políticas económicas y las políticas sociales como dos mundos separados, que si bien no se tocan tenderían naturalmente a compensarse. En la práctica, un tratamiento compartimentalizado puede llevar a que ambos conjuntos de políticas se contrapongan y terminen no contribuyendo ni al crecimiento ni a la equidad. El enfoque integrado propone privilegiar aquellas políticas económicas que también favorezcan la equidad y las políticas sociales que consideran la productividad y la eficiencia.

29. En efecto, el crecimiento es un producto conjunto de la política económica y de la política social y, del mismo modo, la equidad resulta tanto de la influencia de la política social como de los efectos de la política económica. Luego, es preciso superar la idea de que la única finalidad de la política económica ha de ser lograr un crecimiento adecuado, en tanto que a la política social le corresponde centrarse en el problema de la distribución. Ni una ni otra son neutras en términos distributivos, y ambas influyen sobre la capacidad de crecer. He ahí la necesidad del enfoque integrado, que permite que la política pública en su conjunto apoye, a la vez, la transformación productiva ambientalmente sustentable y la equidad.

productiva: un enfoque integrado (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril de 1992. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5; CEPAL/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril de 1992. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6; CEPAL/CELADE, Población, equidad y transformación productiva, op. cit.

30. Aun así, los elevados niveles de pobreza imperantes en la región obligarán a continuar aplicando políticas de compensación y de transferencia durante largo tiempo. La adecuada combinación de políticas de acceso y políticas de compensación variará de un país a otro, de acuerdo con las características demográficas, la situación distributiva inicial y el grado de avance y consolidación de las reformas económicas. El contenido y el alcance de esas políticas, así como los criterios de los que dependen su eficiencia y eficacia, sin duda constituirán uno de los ejes del debate durante la Cumbre Social.

B. EL CARACTER SISTEMICO DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUITAD

31. Para avanzar por la senda de la transformación productiva es preciso ir cumpliendo, de manera simultánea, las múltiples exigencias que ello impone. Dicho de otra manera, se trata de un esfuerzo sistémico. En esta perspectiva, la empresa es un elemento que, si bien crucial, está integrado a un conjunto de interrelaciones, tanto internas como externas a sí misma; esa red incluye el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero. La falla de cualquiera de las partes del sistema repercute sobre las demás y dificulta el avance hacia la anhelada competitividad internacional.

32. Por otra parte, no se debe pensar que la transformación productiva con equidad podría ser simplemente la resultante de crear un clima macroeconómico apropiado y estable, o de aplicar una política de "precios correctos". Una gestión macroeconómica coherente y sostenida es fundamental, pero no basta: es preciso combinarla con políticas sectoriales que incentiven la incorporación de progreso técnico al proceso productivo. Además, será necesario introducir cambios institucionales, sobre todo con el fin de mejorar la capacidad de gestión empresarial en la actividad pública y en la privada, en empresas grandes, medianas y pequeñas.

C. HACIA UN DESARROLLO CONSENSUAL, EN DEMOCRACIA

33. La formulación y aplicación de estrategias y políticas económicas y sociales deberá darse en un contexto democrático y participativo, en el que se garanticen los derechos humanos básicos, la adopción de decisiones esté descentralizada, se impulse la participación y el mecanismo principal de funcionamiento sea la formación de consensos. Asimismo, es necesario que los conflictos sociales se mantengan dentro de límites que el sistema democrático pueda manejar. Para lograrlo, se tienen que prever instancias que permitan a los sectores más rezagados hacer presentes sus demandas a los sistemas establecidos; idealmente, cabría procurar que tales instancias de negociación se originaran en la misma base social, ya que así estarían en posición de resolver gran parte de las diferencias más cerca del momento y lugar en que se manifiestan y de evitar la acumulación de discrepancias en los sistemas macrosociales.

34. En este enfoque del desarrollo social el consenso constituye entonces el método privilegiado. Si bien reconoce la existencia de intereses diversos, plantea una lógica para conciliarlos que contempla la negociación y el compromiso, rompe con el principio de exclusión y propugna la formulación de objetivos y metas compartidos. El enfoque integrado del desarrollo supone dar prioridad a las acciones tendientes a posibilitar que las personas, grupos y comunidades accedan al progreso social mediante su propio esfuerzo y participen concertadamente en la búsqueda de soluciones. Especial empeño deberá dedicarse a la generación de espacios en los que pueda darse una participación real de las personas y

grupos que, por sus características étnicas, etarias, sociales, territoriales o de género, se encuentran marginados de los beneficios del desarrollo.

35. El reforzamiento de la participación a través de organizaciones sociales sólidas con capacidad de representación de intereses y de interlocución es fundamental para fortalecer el funcionamiento democrático. La emergencia en la región de nuevas formas de expresión ciudadana a través de un número importante de organizaciones no gubernamentales (ONG) en diversas áreas tales como medio ambiente, consumo, mujer y derechos humanos apuntan a hacer más fuertes los procesos de participación social.

36. La búsqueda de una participación real de los grupos involucrados vuelve a poner de relieve la necesidad de descentralizar y desconcentrar la acción y los poderes públicos, para así acercarlos efectivamente a las personas. Algunas de las medidas destacables en este sentido son el diseño y puesta en práctica de políticas de regionalización y municipalización del poder político y de la prestación de servicios sociales, lo que exigirá el fortalecimiento de la capacidad financiera de los municipios y la compensación de las diferencias de tal capacidad entre ellos, so pena de que la descentralización opere como un reforzador de desigualdades al hacer que los que vivan en municipios "ricos" reciban servicios sociales de mayor calidad.

37. Tales medidas deberían ser acompañadas de políticas específicas para promover y organizar la participación de los individuos y grupos beneficiarios de la política social en los niveles territoriales local, regional y nacional, y en diversos ámbitos, tales como los de la información, la capacitación y la asistencia técnica.

38. El enfoque integrado también supone redefinir el papel del Estado a fin de capacitarlo para asumir en forma más eficaz y eficiente las funciones que le corresponden, entre las que se destacan sus responsabilidades en materia de equidad. Con respecto a los ámbitos de la acción de los agentes privados, se plantea la necesidad de abandonar el concepto de que entre políticas públicas y de mercado existe una relación disyuntiva, para así superar el enfoque tradicional con que se enfrenta esta temática y que implica una radical especialización: al mercado compete el crecimiento y al sector público los aspectos sociales y distributivos.

39. De acuerdo con este enfoque, en cambio, la promoción de mercados transparentes, competitivos y de fácil acceso puede constituir un medio decisivo para impulsar a la vez el crecimiento y la equidad. Ayudar a crear mercados donde no existen o son insuficientes puede convertirse en un rasgo innovador de las políticas sociales. En este sentido resulta prioritario, entre otros aspectos, favorecer el acceso de la pequeña y mediana empresa al crédito y el de los trabajadores a la capacitación. También es importante la regulación de los mercados, particularmente de los ligados a los sectores financiero y previsional, a los recursos naturales no renovables y a otras dimensiones ambientales, a la calidad de la vida urbana y a los servicios de utilidad pública.

40. Para impulsar el proceso de participación de grupos e individuos habrá que intervenir en el campo de la modernización del Estado, mediante acciones orientadas a racionalizar el uso de sus recursos institucionales, humanos y financieros y a elevar sus niveles de eficacia y eficiencia. Esto podría hacer necesario reducir o aumentar el empleo en determinados servicios públicos, realizar programas especiales de capacitación, definir mejor la carrera funcionaria, adoptar políticas especiales de estímulo y modalidades de supervisión junto a políticas de sanciones a la ineficiencia e ineficacia, implementar mecanismos de coordinación intra e intersectorial y promover una mayor interacción entre las autoridades de los sectores social y económico.

41. En síntesis, es posible proponer un marco analítico que integre progreso técnico, competitividad internacional, sustentabilidad ambiental, equidad y democracia, que sirva de fundamento a la posición que América Latina y el Caribe asumirán en la Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social. En esencia, el enfoque integrado pone de relieve cuatro aspectos: progreso técnico, empleo productivo con remuneraciones adecuadas, inversión en recursos humanos y concertación, todos los cuales surgen, en forma recurrente, al desarrollar los temas básicos de la Cumbre sobre Desarrollo Social. A lo anterior cabría añadir que se deberá contemplar un conjunto de medidas redistributivas en favor de los grupos más desfavorecidos, ya que su incorporación en los sectores de creciente productividad tomará un largo tiempo.

III. INTEGRACION SOCIAL

A. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

42. En América Latina y el Caribe existen importantes segmentos sociales marginados, sea a causa de factores étnicos o lingüísticos, por encontrarse en etapas de alto riesgo del ciclo vital (niñez, juventud, ancianidad), por ser discapacitados o, en ciertos casos, por ser mujeres. Debe destacarse empero que, en la región, la principal causa de exclusión es la pobreza y que los marginados suelen ser quienes a esta característica suman alguna de las antes mencionadas.
43. Mientras existan grupos de la población no integrados, con el consiguiente subaprovechamiento de los recursos humanos del país, se estará limitando el potencial de crecimiento económico y, al mismo tiempo, fracasando en la búsqueda de la equidad. Lo que cabe hacer entonces es promover políticas encaminadas a generar una sociedad de pares, de la cual sus miembros, más allá de los rasgos que los diferencien, sientan que forman parte y contribuyan a ella con sus capacidades y su esfuerzo.
44. El progreso económico y social genera un espacio privilegiado para incrementar el grado de integración social. Pero si bien ofrece la posibilidad de lograr un círculo virtuoso entre desarrollo e integración social, también entraña el riesgo de que ocurra lo contrario. Ciertamente, las diferencias culturales y de intereses son propias de toda sociedad y su expresión forma parte esencial de la democracia. No obstante, la creación de consensos básicos en torno de los valores y objetivos perseguidos, así como la estructuración de un marco institucional que permita regular y resolver los conflictos, son requisitos fundamentales para actualizar el potencial virtuoso del vínculo señalado.
45. Lo anterior significa que la integración social debe ser concebida como un proceso que posibilita la participación en el desarrollo y en el goce de sus beneficios a todas las personas y grupos sociales de un país. Para avanzar en esa dirección hay que fortalecer el crecimiento, elevar los niveles de equidad, mejorar la calidad de la vida de los grupos más desposeídos y marginados, emprender acciones efectivas que permitan superar todas las formas de discriminación existentes, y asegurar y profundizar la democracia en un sentido amplio. En cambio, el estancamiento y la aceleración inflacionaria son situaciones que tienden a venir acompañadas de un recrudecimiento de los conflictos distributivos.
46. Es evidente, sin embargo, que si los frutos del crecimiento no son repartidos equitativamente y las diferencias entre ricos y pobres se profundizan y son subrayadas por el despliegue de comportamientos ostentosos, la adhesión al sistema se debilita. La extrema desigualdad de los niveles de ingreso que predomina en América Latina y el Caribe y la existencia de vastos sectores de población sumidos en la pobreza plantean a los países de la región un desafío que puede tener importantes repercusiones en los planos social y político. Los objetivos en materia de generación de empleo productivo y de lucha contra la pobreza que contempla la agenda de la futura Conferencia están indisolublemente ligados al de impulsar la integración social.

47. Cada uno de los grupos marginados o discriminados —por sus características étnicas, etarias, sociales, territoriales o de género— debe ser objeto de iniciativas específicas, para lo cual es necesario identificar con precisión sus características y sus necesidades. Particular atención requieren quienes, dentro de esos grupos, están en situación de extrema vulnerabilidad, como los menores de cinco años de edad, las mujeres en edad fértil, las embarazadas, las madres y menores en circunstancias especialmente difíciles. Se hace necesario, en muchos casos, implementar en su favor programas focalizados.

48. Lo fundamental es generar una efectiva igualdad de oportunidades para todos los grupos que integran la sociedad. Eso significa no sólo evitar la discriminación, sino también dotar a quienes se encuentran postergados de instrumentos y activos que posibiliten su efectiva inserción en el sistema. Dado que en tal proceso se debe respetar las especificidades de cada grupo, una condición esencial para el éxito es que los beneficiarios, mediante la clara expresión de sus demandas, participen organizadamente en la definición e implementación de los programas.

B. FACTORES DE INTEGRACION

49. Existen diversos elementos que pueden constituirse en factores integradores; algunos de ellos son las oportunidades de movilidad social y ciertos contextos, como el democrático y el familiar, que facilitan la homogeneización valorica. En relación con el primero, los años noventa se iniciaron con claros avances, ya que parece existir amplio consenso respecto del marco institucional propicio a la expresión de las diferencias, la resolución de los conflictos resultantes por la vía de acuerdos negociados y el fomento del respeto a las minorías, así como para crear conciencia pública sobre la situación de quienes viven en la pobreza o permanecen excluidos por otras razones.

50. En relación con el segundo, la tendencia a un debilitamiento de la cohesión familiar pareciera contribuir a la fragmentación social. Las familias, a través de sus diversas estructuras y contextos culturales juegan un papel muy importante en la transmisión de valores y éstos, según su carácter, pueden ser factores que favorezcan la integración social o que la debiliten, por ejemplo al perder una capacidad formadora y dificultar por tanto los procesos de movilidad social y de inserción laboral.

51. La movilidad social aumenta las oportunidades de empleo de individuos anteriormente pertenecientes a sectores excluidos y hace que el foco de interés de las personas se desplace desde los puntos de tensión, que generan fuerzas disgregadoras, hacia la preocupación por mejorar las propias condiciones de vida. Para que exista movilidad hay que promover la acumulación de capital humano, precondition básica para acceder a empleos productivos. Es por ello que las políticas sociales tienen el papel fundamental de facilitar la formación de capital humano y la compensación social.

52. En este plano son especialmente relevantes la educación y el conocimiento. La política educacional es uno de los factores claves para lograr la transformación productiva e impulsar la equidad. La reforma de la educación resulta fundamental para incorporar mayor y mejor tecnología a los procesos productivos y, por lo tanto, para alcanzar niveles más altos de crecimiento y de competitividad en la economía mundial, sobre la base de productividad y de salarios crecientes.⁶ También tiene la capacidad de facilitar

⁶ De allí que la CEPAL y la UNESCO hayan definido la educación y el conocimiento como eje de la transformación productiva con equidad. Véase CEPAL/Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Educación y conocimiento ..., op. cit.

la integración, por cuanto dota de herramientas y de códigos conductuales de ciudadanía moderna a quienes pertenecen a sectores desfavorecidos, a la vez que crea condiciones que permiten aprovechar los canales de movilidad social. Específicamente, para cumplir su función integradora, la educación debe contribuir a compensar las desventajas de quienes sufren necesidades, se ven obligados a trabajar durante su edad escolar, o provienen de hogares con un inadecuado clima educacional.

53. En otro orden de ideas, se puede observar que en varios países de la región las poblaciones indígenas demuestran ahora una mayor articulación; esto plantea el gran desafío de construir un pluralismo cultural en situaciones en que las desigualdades sociales se fundan en razones étnicas. Es necesario, entonces, adoptar una perspectiva que reconozca esas diferencias raciales y culturales, las respete y abra canales que faciliten una participación igualitaria en la sociedad. También aquí la educación es un medio fundamental que, por una parte, debe posibilitar que los pueblos indígenas aprendan bien su propio idioma, las técnicas tradicionales de manejo del ecosistema local, las normas, valores y religión de su comunidad, el funcionamiento de las instituciones sociales y las prácticas de reciprocidad, pero, al mismo tiempo, tiene que ponerlos en contacto con los avances universales del conocimiento y la técnica.

54. Más allá de estas consideraciones generales, el tema de las mujeres, por su propia relevancia, exige que se le otorgue una atención especial. Si bien en algunos ámbitos la región puede exhibir logros destacables a nivel internacional, como por ejemplo en materia de acceso de la mujer a la educación y de igualdad jurídica,⁷ es evidente que la integración efectiva de esa mitad de la población es aún una tarea inconclusa. La participación implica una igualdad de hecho tanto de oportunidades como de opciones.

55. En este sentido, un ámbito que evidentemente reclama acción es el de las disparidades jurídicas y de derechos que hasta hoy afectan a las mujeres, impiden el desarrollo de sus potencialidades y validan las imágenes culturales en las que se sustenta la discriminación. Además, empieza a haber consenso en torno de la idea de que no será posible mejorar sustancialmente la situación de las mujeres en tanto no se logre constituir las en ciudadanas efectivas. Ello supone ofrecer a hombres y mujeres similares opciones para decidir libremente sobre las relaciones que establezcan tanto entre ellos como con la sociedad e incluye la participación igualitaria en la política, en los niveles decisorios y en el ejercicio del poder.

56. Otro sector que merece especial preocupación es el de los jóvenes. Actualmente un problema común a muchos países de la región es la difícil inserción laboral de los jóvenes. En buena medida, este fenómeno obedece a la inadecuación estructural del sistema educativo, que lo incapacita para dotar a los estudiantes de las habilidades y competencias que exige la empresa moderna. Si bien mediante programas de capacitación especialmente diseñados para facilitar la incorporación de los jóvenes al trabajo se puede paliar la expresión actual del problema, resulta claro que urge realizar una revisión profunda de los sistemas educativos en la región para que ellos puedan responder de una manera más adecuada a las necesidades reales del mercado de trabajo y a la formación de recursos humanos que requiere la transformación productiva con equidad.

⁷ Ello se expresa en la ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como en los códigos y leyes nacionales que apuntan en el mismo sentido.

57. Cabe notar, sin embargo, que la solución no radica exclusivamente en incrementar la funcionalidad entre la escuela y las exigencias inmediatas del aparato productivo, junto a la adquisición de las habilidades y destrezas necesarias para desempeñarse productivamente en el mundo moderno, el sistema educativo deberá reforzar la formación integral de los alumnos. En efecto, las aspiraciones de la juventud no se limitan a la obtención de un puesto de trabajo y es conveniente que así sea. El sistema escolar, y la sociedad en su conjunto, deben ser capaces de ofrecer a los jóvenes espacios en los que puedan dar cauce a sus diversas inquietudes. Las experiencias realizadas han mostrado que al abrir esas vías de expresión se produce un espectacular desvanecimiento de la apatía y los rasgos anómicos que parecieran ser estereotípicos del joven actual.

58. La integración social y la estructuración de un consenso amplio, sobre la base de objetivos y valores compartidos, no deben ser confundidas con la homogeneización social y cultural, ni pueden alcanzarse por medio de la imposición hegemónica. En esa perspectiva, para lograr una creciente integración social es necesario que la democracia, en su sentido más amplio, sea consolidada y profundizada. Como ya se dijo, tal cometido supone posibilitar y fomentar una amplia participación ciudadana en todos los niveles de decisión. Pero además significa promover el fortalecimiento de los actores sociales y una cultura de concertación entre ellos, así como la generación de espacios donde estos procesos puedan desenvolverse.

IV. EL ALIVIO Y LA REDUCCION DE LA POBREZA

A. LAS RAICES DE LA POBREZA

59. En América Latina y el Caribe la existencia de elevados porcentajes de población en situación de pobreza constituye una de las manifestaciones más graves de la falta de equidad y plantea el desafío político y económico que más urge enfrentar en el marco de un enfoque integrado del desarrollo. Si bien se trata de un problema de larga data en la región, los procesos de ajuste y de reestructuración de sus economías que muchos países llevaron a cabo durante el último decenio, tendieron a producir una escalada de los ya altos índices de concentración del ingreso y un incremento relativo y absoluto de los niveles de pobreza.

60. La conjunción de estas circunstancias tuvo efectos muy adversos en los países de menor desarrollo relativo, pues a la abundante pobreza estructural, sobre todo en el medio rural, se sumó el agravamiento de la pobreza urbana, lo que dio origen a una situación en la que el fenómeno de la pobreza trasciende las consecuencias puramente materiales derivadas de su vasta magnitud y pasa a manifestarse en tensiones políticas e importantes migraciones de población. En otros países, en los que se contaba con la ventaja de poseer una mejor infraestructura social y física de los hogares, también se experimentó un pronunciado deterioro de los ingresos de los estratos medios y bajos, especialmente en el medio urbano, que redundó en la aparición de un nuevo tipo de pobreza.

61. Los estudios más recientes efectuados por la CEPAL ponen en evidencia que a comienzos de los años noventa cerca de 200 millones de latinoamericanos —46% de la población total— no estaban en condiciones de satisfacer sus necesidades fundamentales, mientras que 94 millones —22% de la población— se encontraban en situación de extrema pobreza. El carácter predominantemente urbano de la crisis, así como la persistencia de los movimientos migratorios rural-urbanos durante los años ochenta (aunque a un ritmo más pausado que en décadas anteriores), explican el hecho de que la mayoría de la población pobre (60% del total) resida actualmente en áreas urbanas, si bien la incidencia y severidad del fenómeno continúa siendo mayor en el medio rural.

62. Este incremento de la pobreza ha llegado a afectar incluso a segmentos de población ocupados en el sector público y en las empresas medianas y grandes, esto es, no pertenecientes a los estratos de menor productividad del mercado laboral. De acuerdo con los antecedentes sobre diez países latinoamericanos, cuya población representa en conjunto cerca de 80% del total regional, a comienzos de los años noventa, uno de cada tres asalariados urbanos en empresas del sector formal pertenecía a un hogar pobre, en tanto que esa situación se daba en uno de cada cinco empleados del sector público.

63. Estas tendencias han vuelto más complejo el fenómeno de la pobreza en la región. A las diferencias de magnitud entre países y entre zonas rurales y urbanas, se suman los desiguales grados de acceso de

la población a la educación y al empleo, así como a las redes sociales de los gobiernos. Junto con ello, se ha acentuado la heterogeneidad de las situaciones de pobreza en la región. Esta se expresa en diferencias con respecto a las necesidades básicas no satisfechas en los diversos estratos de hogares pobres, en su muy variada localización territorial, en las múltiples características ocupacionales de la población afectada y en la pluralidad de factores que intervienen en la reproducción intergeneracional de la pobreza.

64. Existe, asimismo, suficiente evidencia como para demostrar que, proporcionalmente, el aumento de la pobreza ha afectado más a las mujeres, debido a su inserción inequitativa en el mercado laboral. Al respecto también cabe mencionar los efectos del comportamiento reproductivo que, de acuerdo con diversas investigaciones, difiere según los estratos sociales. Las más altas tasas de fecundidad que se registran en los hogares pobres, y la consiguiente mayor proporción de niños, a menudo obstaculizan el mejoramiento de la inserción laboral de los padres, en particular de la mujer, y el ulterior desarrollo de los niños como recursos humanos calificados.

65. En lo que se refiere a las vinculaciones entre pobreza y deterioro ambiental, la interrelación es de carácter muy concreto. Las condiciones ambientalmente deterioradas (contaminación y degradación ecosistémica) son esencialmente regresivas impactando con particular fuerza los grupos sociales más débiles y/o vulnerables tanto en los sectores urbanos como rurales. De ahí que cualquier política social de combate a la pobreza estará incompleta si no contempla la eliminación de los factores ambientalmente negativos.

66. Para formular políticas económicas y sociales destinadas a aliviar y superar la pobreza es preciso tener presentes sus principales causas. De éstas, una de las primeras es el aumento de la desocupación y de los empleos de muy baja productividad. En la explicación de este fenómeno se conjugan la evolución pasada de la producción en muchos países, su escasa dotación de capital, el todavía bajo coeficiente de inversión y la falta de calidad y pertinencia de la educación para responder a las demandas de la producción moderna.

67. Una segunda fuente de origen de las situaciones de pobreza en la región es la significativa caída que experimentaron los salarios reales durante los años ochenta. A comienzos de la presente década, el nivel de las remuneraciones medias era entre 10% y 25% inferior al alcanzado a fines de los años setenta. Esto es aún más grave si se considera que en las zonas urbanas de los países de desarrollo relativo medio y alto, en los que se concentra el grueso de la población regional, los asalariados siguen representando 70% o más del total de la población ocupada y que es precisamente allí donde actualmente vive la gran mayoría de los ocupados pertenecientes a hogares pobres. Un tercer generador de pobreza es el significativo incremento de la población pasiva, gran parte de la cual se encuentra ahora en situación de pobreza debido a la pérdida de valor adquisitivo de sus pensiones.

B. LAS CONDICIONES PARA SUPERAR LA POBREZA

68. De la situación descrita se desprende que no es posible combatir eficazmente la pobreza con una o unas pocas políticas y tampoco si se supeditan los objetivos sociales a las metas de una política económica manejada de manera autónoma. Por el contrario, es preciso otorgar una clara prioridad a las acciones destinadas a superarla, lo que implica impulsar coordinadamente el desarrollo económico y social y aplicar una amplia gama de políticas e instrumentos, en cuya formulación se debe tomar en cuenta la

diversidad de tipos de pobres; a su vez, esto supone recurrir a múltiples instituciones y programas, en su mayoría de carácter estatal, pero manteniendo el sentido de conjunto y una dirección clara de todas las actividades.

69. A partir de lo anterior, es posible identificar tres grandes grupos de políticas. El primero comprende las tendientes a restablecer un proceso sostenido de crecimiento económico y de acumulación de capital. En la mayoría de los países sólo se está logrando recuperar el nivel del producto por habitante alcanzado a comienzos de los años ochenta y, en general, a un ritmo de crecimiento muy moderado, por lo que sus efectos sobre la ocupación y los salarios resultan claramente insuficientes para sacar de la pobreza a tan vastos contingentes de hogares.

70. Un segundo grupo es el de las políticas compensatorias, cuyo propósito es contribuir a satisfacer las necesidades de los afectados por la pobreza extrema y de los segmentos de población —como los jubilados y pensionados— a los que no se puede prestar asistencia por la vía de la ocupación. Naturalmente, cuando no hay crecimiento económico este tipo de medidas pierde gran parte de su efectividad, salvo que se proceda a reestructurar el gasto público y a traspasar recursos destinados, por ejemplo, al presupuesto militar, al financiamiento de empresas públicas ineficientes o a inversiones efectistas, para asignarlas a objetivos sociales claramente determinados.

71. Es quizás en el campo de las políticas compensatorias donde se han logrado mayores avances, especialmente en algunos países en los que las orientaciones generales de la concepción, el diseño y la puesta en práctica de las políticas para reducir la pobreza se han centrado progresivamente en la necesidad de focalizar el gasto social, a fin de atender prioritariamente a los sectores más desposeídos y hacer así un uso más eficiente de los recursos.

72. Pertenecen al tercer tipo de políticas aquellas que buscan aumentar la productividad de los pobres mediante la calificación de la mano de obra, el crédito y la asistencia técnica a la pequeña y microempresa. En este grupo figuran las políticas encaminadas a preparar a la fuerza de trabajo del futuro y, por tanto, incluye las destinadas a la niñez y la juventud. En el campo de las medidas en favor de la pequeña empresa, un examen de las experiencias nacionales en este sentido muestra que sus resultados han sido exitosos.

73. En general, en las zonas rurales se ha puesto el énfasis en mejorar el acceso de la población pobre a la tierra y al agua, en tanto que en el medio urbano se ha privilegiado la capacitación de los trabajadores, la disponibilidad de crédito y la asistencia técnica. En lo referente a las políticas destinadas a la microempresa, existe en la región un amplio consenso sobre la necesidad de distinguir claramente entre las que son económicamente viables y las que no lo son, para así centrar los esfuerzos sólo en las primeras, con el fin de inducir en ellas un proceso de crecimiento autosostenido.

74. Finalmente, cabe destacar que en estos dos últimos campos de las políticas contra la pobreza en los países de la región se han empezado a crear diversos fondos de inversión social a los que se ha encargado de instrumentar programas dirigidos a grupos vulnerables. La experiencia recogida hasta ahora indica que estos fondos, junto con múltiples ventajas y logros que explican su amplia difusión en la región, adolecen a veces de problemas, como el de entrar en conflictos de competencia con otras instituciones públicas que actúan en el campo de las políticas sociales; esto vuelve a resaltar la conveniencia de establecer mecanismos adecuados de coordinación interinstitucional en este ámbito.

75. Al igual que en otros aspectos de la política social, al Estado le cabe desempeñar un papel fundamental en la lucha contra la pobreza, que es el de generar igualdad de oportunidades por la vía de fomentar el crecimiento económico y poner en práctica políticas sociales destinadas a incrementar la dotación de capital humano de la población y a introducir medidas compensatorias, cuando sea necesario. Las políticas en procura de mejorar en el corto y mediano plazo la situación de los estratos afectados por la extrema pobreza y de grupos a los que no es posible asistir por medio de la ocupación productiva, tendrán que inspirarse no sólo en criterios éticos, sino también en el más pragmático de impedir un agravamiento de la pobreza ahora para evitar verse en una situación aún más difícil de remediar en el futuro.
76. Incluso en el marco de un proceso que conjugue el crecimiento con la elevación de los niveles de equidad, la posibilidad de tener que enfrentar una emergencia en la agricultura o un ajuste económico, riesgo siempre presente en países crecientemente abiertos a los avatares de la economía internacional, obligan a mantener una red de seguridad social permanente, que garantice que las situaciones coyunturales de pobreza no se vuelvan crónicas por falta de asistencia oportuna.
77. El mantenimiento de las redes sociales no debería estar desvinculado de la cooperación internacional. Los países de la región han adoptado nuevas formas de inserción internacional que los hacen más dependientes de las decisiones y situaciones económicas coyunturales de los países desarrollados. Este hecho apunta a la necesidad de fortalecer los mecanismos compensatorios, a fin de evitar que los efectos de las bruscas alteraciones que últimamente caracterizan a la economía mundial recaigan en los estratos más pobres de los países en desarrollo.
78. Para cumplir sus funciones en este campo, el Estado necesita disponer, en primer lugar, de diagnósticos sobre grupos vulnerables que le permitan determinar la intensidad y características de la pobreza y establecer una relación funcional entre políticas universales y focalizadas, de acuerdo con las necesidades del momento y la etapa alcanzada en el empeño por superar el problema. Los sistemas de información y las encuestas de alcance nacional están adquiriendo una importancia fundamental para la asignación de subsidios monetarios y no monetarios a los grupos más vulnerables de la población, ya que permiten identificar las características de los pobres.
79. En segundo término, es necesario asegurar al Estado la disponibilidad de los recursos necesarios para llevar a cabo programas sociales, lo que exige racionalizar el gasto social; igualmente importante es que en el diseño e implementación de esos programas se garantice especialmente el acceso de los más pobres a sus beneficios, lo que frecuentemente no sucede en la actualidad.
80. En tercer lugar, es preciso establecer mecanismos para incrementar la eficiencia del gasto social y la eficacia de los programas y proyectos en el área, por ejemplo, mediante la aplicación de metodologías de evaluación y vigilancia centradas en el análisis de la relación costo-impacto, esto es, que tengan en cuenta tanto la eficiencia como la eficacia en el logro de los objetivos para cuya consecución se diseñaron dichos programas. Asimismo, cabe fomentar una mayor participación de la comunidad y también de otros actores de la política social, como las organizaciones no gubernamentales y la empresa privada.

V. GENERACION DE EMPLEO PRODUCTIVO

A. EMPLEOS CRECIENTEMENTE PRODUCTIVOS

81. La insuficiente generación de empleos productivos y el continuo incremento de las ocupaciones de bajos niveles de productividad e ingresos han sido los temas en que tradicionalmente se ha centrado la preocupación respecto del empleo en América Latina. Si bien la crisis desencadenada a principios de la década de 1980 obligó a dar prioridad a la estabilización y a la lucha contra el desempleo resultante de los procesos de ajuste, ahora, cuando los países de la región retoman la senda del crecimiento, esos viejos temas resurgen con fuerza, en un nuevo contexto.

82. El proceso de globalización de la economía mundial, así como la creciente inserción de las economías latinoamericanas en los mercados internacionales, hacen que el vínculo entre crecimiento y competitividad sea más estrecho que nunca. Dado que la creación de empleo es función del nivel y de la estructura del crecimiento, desde el punto de vista laboral las principales opciones para encarar el desafío de incrementar la competitividad son reducir los costos de la mano de obra o elevar su productividad.

83. Por atractiva que para algunos pueda parecer la inserción internacional sustentada en una mano de obra barata, ese tipo de especialización no resulta adecuado a las características y necesidades de los países de la región. En primer lugar porque, como ya se señaló, ellos emergieron de la década de los ochenta con salarios reales muy deprimidos y una incidencia de la pobreza mucho mayor. En segundo lugar, porque ahora la fuerza de trabajo se concentra mayoritariamente en las ciudades, los niveles de escolaridad son más altos y la protección laboral ha alcanzado un cierto grado de desarrollo; todos estos factores condicionan la creación de empleo y también la calidad de las ocupaciones generadas. Para responder adecuadamente a estas demandas se requieren empleos de mayor productividad, con posibilidades de desarrollo profesional y aprendizaje y acompañados de algunas medidas de protección.

84. A la luz de las anteriores consideraciones, resulta claro que la mejor opción para los países de América Latina y el Caribe es proponerse generar empleos de creciente productividad. Tal objetivo impone la necesidad de abordar desafíos en múltiples áreas, pero, tal y como se ha insistido en otros planteamientos,⁸ desde el punto de vista del empleo conviene destacar cinco aspectos directamente vinculados a la tarea de incrementar la productividad laboral. El primero y más evidente es el de la inversión: cualquier intento de elevar la productividad está destinado al fracaso si no va a la par con un esfuerzo sostenido por mantener altos niveles de formación de capital.

⁸ CEPAL, Transformación productiva con equidad, op. cit.

85. Un segundo tema, estrechamente vinculado al de la inversión, así como al nuevo papel del sector privado, es el de las políticas de fomento productivo y tecnológico en economías abiertas, hasta ahora una cuestión pendiente en la agenda de la región. En la actualidad, la actitud predominante es la de simplemente abandonar tales políticas en economías cerradas, sin que haya surgido un sustituto eficaz para fomentar la competitividad. Detrás del argumento en favor de políticas no discriminatorias, se puede gestar la creencia ingenua y sin fundamento empírico de que el mero funcionamiento de los mercados basta para encarar los temas de base en materia tecnológica, empresarial, de recursos humanos, de competitividad y de posicionamiento internacional.
86. El tercer aspecto es el de la inversión en las personas. Este también es un tema que hoy adquiere mayor relevancia y asume nuevas características. Por una parte, el proceso de transformación productiva incide en la demanda de calificaciones, ya que ahora se requiere más versatilidad y creatividad y menos especialización que en el pasado. Asimismo, se impone modificar los contenidos, lo que abre la oportunidad de establecer una nueva alianza entre educación y trabajo.
87. Por otra parte, se ha producido un cambio institucional como consecuencia de la mayor participación de las empresas en el proceso de capacitación, aunque esto no implica que no se precise de políticas públicas al respecto. Estas se hacen necesarias tanto para proveer incentivos que impulsen la capacitación, como para aprovechar las externalidades. También les corresponde ocuparse de grupos que requieren de capacitación para acceder a empleos productivos, pero que no pueden financiarla, como los jóvenes provenientes de hogares pobres y las mujeres, cuya formación debe ser radicalmente reorientada en función de las nuevas demandas del mercado laboral.
88. Un cuarto aspecto que se debe abordar con un enfoque diferente al del pasado es el de los sistemas salariales, en particular la relación entre salarios y productividad. En una economía inserta en la competencia internacional, los salarios promedio no pueden evolucionar sostenidamente a mayor ritmo que la productividad, pues se erosiona la capacidad de competencia. Por otra parte, las formas de determinar los salarios pueden incidir en el plano de la productividad. De ahí que exista una preocupación creciente por explorar nuevas formas de articular estas variables.
89. Conviene llamar la atención, sin embargo, sobre el hecho de que en muchos casos las iniciativas de los empresarios en este campo han puesto el énfasis sólo en una dimensión de estas fórmulas: el vínculo entre salarios y resultados, en tanto que descuidan elementos como la estabilidad o la participación de los trabajadores, que no sólo forman parte de la propuesta original sobre salarios participativos, sino que son clave para estimular el compromiso de los trabajadores.
90. Por último, los nuevos desafíos que plantea la globalización han provocado importantes cambios en el modo de operar de las empresas. A partir de las experiencias más exitosas se ha ido decantando un nuevo paradigma de administración, en cuyo marco se generan mayores oportunidades y necesidades de colaboración entre trabajadores y empresarios. Las tendencias a reducir las estructuras jerárquicas y a promover el autocontrol y la participación de los trabajadores están asociadas a las iniciativas más fructíferas en cuanto a incremento de la productividad. También en los países de América Latina éstas comienzan a emerger, lentamente, pero su pleno despliegue exigirá importantes cambios en los patrones culturales de trabajadores y empresarios. Asimismo, el modelo naciente entraña asignar mayor relevancia al compromiso bipartito y al mecanismo de negociación colectiva, ya que ambos permiten una más cabal consideración de las características de cada empresa o sector.

B. ESTABILIDAD Y HETEROGENEIDAD DEL EMPLEO

91. Los aspectos mencionados hasta ahora ponen de relieve algunos de los temas que suscita la necesidad de estimular la generación de empleos más productivos. Sin embargo, en el nuevo contexto se plantea con igual fuerza el problema de la estabilidad del empleo. En efecto, los rápidos cambios que se suceden a nivel internacional en los diversos sectores productivos, así como los ciclos propios de la economía mundial, han puesto en jaque nociones como estabilidad laboral o carrera profesional. Estos conceptos, entre otros, adquieren hoy nuevos significados. Por lo tanto, los sectores productivos, las empresas y los mismos trabajadores deben estar preparados para adaptarse rápidamente a las cambiantes exigencias que ahora impone la competitividad.

92. Abordando primero la situación de los trabajadores, es preciso asumir el hecho de que la trayectoria laboral completa difícilmente podrá desarrollarse en forma estable dentro de una empresa, de un sector o, incluso, de una profesión o área de calificación. Los trabajadores estarán sometidos a continuos cambios, que involucrarán nuevas tareas y modificarán los objetivos de la política laboral. El concepto de protección del empleo deberá ir cediendo paso al de protección de la movilidad ocupacional. Eso significa que se hará necesario otorgar mayor relevancia a las políticas destinadas a posibilitar la readaptación de la mano de obra y a mitigar los costos de la inestabilidad, como, por ejemplo, las relativas a seguros de desempleo.

93. En este plano, asumen gran importancia las políticas que se ocupan de la reconversión de la mano de obra empleada en ramas productivas que ya no son capaces de competir, así como las tendientes a readecuar sectores que, a pesar de encontrarse rezagados, son potencialmente competitivos. En el primer caso, el punto central será apoyar el desplazamiento de los trabajadores hacia nuevas ocupaciones y, en el segundo, la recalificación de la mano de obra dentro del mismo sector.

94. Al tratar estas materias es imprescindible referirse al efecto que ejercen los ciclos de la economía internacional sobre los países como un todo. Desde el punto de vista de las nuevas condiciones que aquí se han planteado, conviene tener presente que además de prever planes de emergencia para encarar tales situaciones coyunturales, los intereses de mediano y largo plazo aconsejan asignar permanente prioridad a los recursos presupuestarios destinados a la educación. El empeoramiento de la calidad de la educación durante unos pocos años redundará en costos irreversibles en el futuro.

95. Por otra parte, cabe comentar el tema de la heterogeneidad de los empleos, que ha sido una preocupación histórica en la región. Tanto por su magnitud, como por los desafíos que plantean a las economías latinoamericanas el mantenimiento y la elevación de su capacidad de competencia, no es factible pensar que éste sea sólo un problema transitorio que la expansión de las actividades modernas resolverá naturalmente. Si bien mediante el apoyo al sector informal se contribuye a aliviar problemas sociales, el principal propósito debe ser elevar su productividad.

96. En la región se han logrado considerables avances en el campo de las intervenciones directas para impulsar la productividad del sector informal, tales como programas de acceso al crédito, de capacitación y otros. Sin embargo, es importante continuar esforzándose por ampliar la cobertura de tales acciones y evaluar mejor su impacto real, con vistas a elevar su eficiencia. Sin perjuicio de lo anterior, también es preciso que en la estrategia global de desarrollo se considere al sector informal; esto supone tener en cuenta sus necesidades, en particular en las áreas rurales, al formular planes para el desarrollo de la

infraestructura, la reforma y el mejoramiento de la educación y la instrumentación del sistema de relaciones laborales.

97. En relación con el último punto mencionado, es inevitable abordar el tema de la calidad de los trabajos informales, que por lo general no están regulados ni protegidos. El problema resulta particularmente complejo porque a las unidades productivas del sector les resulta difícil absorber los costos asociados a la mejoría del empleo. La alternativa de prestarles apoyo por la vía de regímenes de excepción significa crear sistemas duales, lo que puede acarrear dificultades en el plano de la integración social. Además, surge el riesgo de que los beneficios derivados de la acción gubernamental se concentren en manos de los patrones. Una opción más adecuada sería dirigir los programas de apoyo hacia aspectos hasta ahora no tocados, como por ejemplo las condiciones de higiene, de seguridad social, de capacitación y de seguridad en el trabajo.

98. Conviene subrayar asimismo que el fortalecimiento de la capacidad de representación autónoma del sector informal es un elemento clave para posibilitar su mejor inserción en el proceso de desarrollo global. Sin embargo, no son sólo éstos los actores sociales que es imperativo fortalecer, sino todos los que intervienen en las relaciones laborales, pues el único modo de alcanzar los objetivos previstos es mediante acuerdos sustentados en el compromiso de representantes válidos y conscientes de la magnitud de los desafíos que se enfrentan en este campo.

VI. LA CONFERENCIA MUNDIAL EN LA CUMBRE SOBRE DESARROLLO SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL

A. LA DIMENSION TRANSNACIONAL DE LOS FENOMENOS SOCIALES Y LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRADO PARA ABORDARLOS

99. Con respecto a los resultados esperados de la Conferencia, en el informe del Secretario General se señala que: "la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social será un hito en la búsqueda de un mundo más pacífico, próspero y equitativo. Es importante que desde el principio del proceso preparatorio se establezcan objetivos muy ambiciosos para la Cumbre. La Cumbre debe dejar una huella sobre la adopción de políticas sociales y sobre la cooperación internacional para el desarrollo social, comparable en cierto modo a la que dejó la Carta del Atlántico, que en 1941 sentó las bases de la cooperación internacional en las esferas económica y social por conducto del sistema de las Naciones Unidas en el mundo de la posguerra." [...] "La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social debe asimismo establecer los objetivos y el marco de las políticas sociales en el mundo posterior a la guerra fría; pero cada política social debe concebirse no sólo en términos de la protección social y las redes de seguridad, sino también de una política de desarrollo en que se integren la mitigación de la pobreza, la creación de empleos y la integración social en la corriente principal del proceso de adopción de decisiones económicas y políticas".⁹

100. Esta declaración coincide en todo con el análisis realizado por la CEPAL en la región, del cual se concluyó que era imposible encontrar soluciones a los problemas sociales si no se abordaban con un nuevo enfoque en el que se articularon de manera innovadora las políticas económicas y las sociales, en un contexto de fortalecimiento de la democracia y de la sustentabilidad ambiental. Al mismo tiempo, la globalización de la economía y de las comunicaciones y la dimensión transnacional de fenómenos sociales como las migraciones y el deterioro ambiental, apuntan a la imposibilidad de concebir la problemática social como una esfera aislada e interna y abren importantes espacios a la cooperación internacional y regional en torno del desarrollo social.

101. Por lo tanto, la Cumbre Mundial debería, en primer lugar, contribuir a erradicar las visiones de un mundo posterior a la guerra fría en el que el solo crecimiento económico daría origen a nuevos equilibrios sociales, atenuaría las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo e iniciaría una era de paz y prosperidad. La experiencia ha demostrado la falacia de esas creencias; por el contrario, ahora

⁹ Naciones Unidas, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, incluido el papel del sistema de las Naciones Unidas en el fomento del desarrollo social. Informe del Secretario General (E/1993/77), Nueva York, 10 de junio de 1993, p. 24. La Carta Atlántica entre otras cosas dio expresión universal al concepto de "seguridad social" influyendo profundamente las políticas sociales desde entonces.

existen nuevos desequilibrios, inequidades y conflictos, cuya corrección exige un esfuerzo global y que todas las naciones del mundo reconozcan su común interés en el progreso y la estabilidad social de los demás. En otras palabras, también los problemas sociales tienen un carácter transnacional.

102. A partir de ese reconocimiento, la Cumbre puede contribuir a crear una conciencia compartida en torno de este nuevo modo de entender el desarrollo social en el contexto de un enfoque integrado, en el que las decisiones económicas, sociales y políticas, y también sus resultados, se conciben como una combinación de esfuerzos por alcanzar simultáneamente la transformación productiva y la equidad. Esto significa que si bien las cuestiones esenciales que han de tratarse en la Cumbre son el fomento de la integración social, la mitigación de la pobreza y el aumento del empleo productivo, no será posible abordarlas sin tener en cuenta la necesidad de lograr un crecimiento sostenido de la economía mundial.

103. Por otra parte, si los rezagos sociales se visualizan como parte integral del proceso de desarrollo de cada país, y no como un fenómeno que puede ser mitigado o resuelto con enfoques parciales, se estaría contribuyendo a que América Latina y el Caribe, en esta nueva etapa de su historia, se aboquen simultáneamente a lograr mayores niveles de competitividad internacional, como elemento dinamizador de las economías nacionales, y de equidad, en beneficio de toda la población de la región. De ser así, el efecto dinámico que eventualmente ejerza una economía internacional en expansión propiciará no sólo el crecimiento, sino también la equidad. De ahí que en la Cumbre Mundial será necesario abordar los temas sociales tanto en la perspectiva global como en la nacional.

104. Las políticas que persiguen a la vez el crecimiento económico y la equidad deben garantizar que los primeros en beneficiarse de los frutos del crecimiento sean los más pobres. De hecho, en la región ya existen algunos casos en los que la expansión económica, combinada con políticas públicas, ha hecho posible que los ingresos del 40% de los hogares más pobres crecieran en porcentajes superiores al promedio nacional, sin provocar desequilibrios macroeconómicos. Esto se ha logrado gracias a que el aumento del empleo ha permitido transferir mano de obra hacia ocupaciones de mayor productividad y que los salarios más bajos —que debido al alto desempleo eran muy inferiores a lo que determinaba la productividad— se elevaran rápidamente, pero sin comprometer la estabilidad de precios.

B. EL DESARROLLO DEL COMERCIO Y LAS CONDICIONES DE TRABAJO

105. Quizás los cambios más importantes de la economía mundial sean su mayor globalización y la aceptación explícita por parte de los países, en particular de los latinoamericanos, de la necesidad de readecuar sus estrategias económicas para insertarse en los mercados internacionales. A pesar de las demoras y tropiezos que enfrentan las negociaciones en el marco del GATT y del creciente proteccionismo de los países desarrollados, existe un firme compromiso político de continuar avanzando hacia una apertura generalizada del comercio. Asimismo, cobran nueva vitalidad las aperturas pactadas, tanto bilaterales como bajo nuevas formas de integración entre países. En América Latina, a los esquemas de integración existentes se suman ahora el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), en vías de ser suscrito, el MERCOSUR y numerosos acuerdos bilaterales de libre comercio.

106. Esta reactivación del comercio trae aparejada la necesidad de cuidar que sus efectos en el campo social y, más específicamente, en los aspectos laborales, sean beneficiosos. En el debate sobre este tema a nivel mundial y regional se rechaza la idea de que el incremento de la competitividad internacional pueda lograrse a costa de una mayor explotación del trabajo, sea por la vía de la subremuneración, el

deterioro de las condiciones de trabajo o la transgresión de las normas internacionales al respecto, o una explotación indiscriminada de los recursos naturales u otro tipo de deterioro ambiental. El tema es complejo, pues intervienen factores de diversa índole y puede ser enfocado de diferentes maneras. Sin embargo, se trata de una problemática que influirá en el campo laboral y, por ende, suscita creciente preocupación cuando se pretende interrelacionar las políticas sociales con las económicas.

107. En esta área, donde se vinculan el desarrollo del comercio y las condiciones de trabajo, ya se ha producido un primer avance hacia la coordinación de políticas y normas laborales entre países, particularmente en el marco de acuerdos de integración más restringidos en los que las partes, por lo general, se encuentran en estadios de desarrollo similares. Sin embargo, cuando existen diferencias que pueden imputarse a niveles de desarrollo dispares, los menores o mayores costos salariales y no salariales correspondientes a la mano de obra constituyen ventajas comparativas legítimas, derivadas de una distinta dotación de factores y de un menor nivel de bienestar general. No obstante, la validez de la competitividad basada en diferencias de costos del trabajo tiene límites asociados al cumplimiento de normas laborales fundamentales.

108. La competitividad no puede construirse sobre la base de la violación de los derechos de los trabajadores. Ciertamente, las normas sancionadas por las convenciones internacionales, aprobadas y supervisadas en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, tienen una gran cobertura y el cumplimiento o transgresión de cada una de ellas tiene efectos diferentes. Es por eso que gana creciente aceptación la idea de jerarquizar hasta cierto punto las normas internacionales en este campo, a fin de identificar aquellas cuyo incumplimiento podría ser objeto de sanción. En general, se trata de las denominadas normas básicas del trabajo, que de hecho son el reflejo de los derechos humanos en el campo laboral.

109. En términos amplios, las normas fundamentales se refieren a la prohibición del trabajo forzado, del trabajo de menores, de la discriminación y de las restricciones a la libertad de asociación y de negociación. Existe general consenso en el sentido de que el comercio no puede expandirse sobre la base de la utilización de menores y de que no es lícito mantener los costos laborales bajos mediante la prohibición o persecución de los sindicatos, entre otros criterios. Estas normas básicas pueden constituir un componente importante de los acuerdos de comercio y, de hecho, están siendo incorporadas, por medio de cartas sociales en los casos del mercado único europeo y del MERCOSUR y de memorandos complementarios en el del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN).

110. Otro aspecto que es necesario abordar en este plano se refiere a los mecanismos disponibles para supervisar el cumplimiento de estas normas, advertir sobre violaciones, aplicar sanciones y dirimir eventuales conflictos de interpretación. El sistema vigente en el marco de la OIT, que se ocupa de las convenciones internacionales sobre el trabajo, permite mantener un seguimiento periódico de su aplicación y las violaciones pueden ser denunciadas por cualquiera de las partes involucradas. Las reclamaciones son analizadas por un comité de expertos, que también considera los descargos o explicaciones que presente la parte demandada. Este mecanismo se combina con la cooperación técnica prestada por la propia OIT para mejorar el grado de cumplimiento de las convenciones. En el plano del comercio, se ha considerado la posibilidad de introducir una cláusula de carácter social en el marco del GATT, que se haría efectiva al denunciarse su transgresión y podría dar lugar a sanciones comerciales. Por su parte, en los esquemas de integración se ha previsto crear comisiones multinacionales para abordar estos temas.

111. Cabe destacar, por último, que si se establecen mecanismos destinados a prevenir prácticas laborales desleales que influyan en el comercio, es necesario que se garantice su neutralidad y

transparencia internacional, pues de lo contrario podrían ser usadas en forma discriminatoria y convertirse en una nueva fuente de trabas al comercio internacional.

C. LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

112. Otro posible vínculo entre la política comercial y las condiciones laborales está dado por el fenómeno de las migraciones, que será uno de los temas centrales de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y también de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El comercio de bienes puede, bajo ciertas condiciones, sustituir los flujos migratorios. Cuando esto ocurre, el país que cuenta con abundante mano de obra se especializa en la producción de bienes con uso intensivo de ese factor, lo cual evita las migraciones y, al mismo tiempo hace que la desigualdad de las remuneraciones tienda a reducirse.

113. La ausencia de oportunidades de comercio podría aumentar las migraciones, así como las posibilidades de tensión social. En el caso de los flujos migratorios más permanentes, una de las causas pueden ser las diferencias salariales. La eficacia del incentivo para emigrar que ofrece la posibilidad de mejores remuneraciones dependerá del efecto que ejerzan otros factores, tales como las diferencias culturales, las alteraciones de la oferta y demanda de mano de obra que provoca la dinámica misma de la expansión económica y la existencia de redes que faciliten el contacto entre inmigrantes ya establecidos y emigrantes potenciales.

114. A pesar de su complejidad, las migraciones internacionales ofrecen un área que se presta a la cooperación internacional. En este sentido, las tendencias hacia la globalización de la economía hacen aconsejable crear un mecanismo de coordinación general que sirva de marco de referencia para establecer acuerdos sobre la movilidad de la fuerza de trabajo. En particular, los programas de integración económica y social a escala regional y subregional incidirán en la movilidad de la población, efecto que deberá ser oportunamente previsto. Asimismo, es preciso que los países se organicen para intercambiar información, garantizar la compatibilidad de sus políticas sobre migración y desarrollar nuevas estrategias que permitan un uso más eficiente de los recursos humanos dentro de la región.

115. Por otra parte, como una importante proporción de los migrantes internacionales corresponde a personas indocumentadas, la protección de sus derechos humanos constituye un tema de alta prioridad en la formulación de convenios internacionales, e incluso bilaterales. Dado el papel estratégico que desempeñan los recursos humanos calificados en los procesos de transformación productiva con equidad, la comunidad internacional deberá buscar modalidades de cooperación científica y tecnológica entre países desarrollados y en desarrollo que contribuyan a estrechar el vínculo de los profesionales y técnicos con sus países de origen y a su retorno, si hubieran emigrado.

116. La Cumbre sobre Desarrollo Social ofrecerá una oportunidad propicia para profundizar en el análisis de las actuales áreas de cooperación en materias demográficas, especialmente en lo que atañe a la fecundidad, la distribución espacial y las migraciones internas, temas ya identificados en el Consenso Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo.¹⁰ El apoyo que se preste a los programas

¹⁰ CEPAL, Informe final de la Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo (LC/G.1762(Conf.83/4); LC/DEM/G.134), Santiago de Chile, 1993.

de planificación familiar contribuiría a garantizar el respeto a los derechos humanos en el ámbito reproductivo, ya que haría más fácil la prevención de inequidades demográficas, que normalmente perjudican más a los pobres, y también el control de problemas de salud, en especial de la mujer, vinculados a la fecundidad adolescente y al aborto.

117. Por su parte, el fortalecimiento de las acciones encaminadas a modificar los flujos migratorios internos está en consonancia con un proyecto de crecimiento equitativo y sustentable, dado que contribuyen a aliviar las fuertes presiones sociales que se generan en las grandes ciudades de la región y a reforzar la capacidad de las áreas rurales para retener a su población.

D. LA COOPERACION EN OTROS AMBITOS DE LA POLITICA SOCIAL

118. Otros sectores sociales tradicionales en los que la cooperación internacional resulta efectiva son la educación y la salud, como lo atestigua la ya larga y fructífera existencia de la UNESCO, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud. En el campo de la educación se han señalado diversos objetivos en los que se debe centrar la cooperación regional e internacional en América Latina y el Caribe; entre ellos figura lograr un uso más eficiente de la capacidad instalada de universidades y centros académicos para formar recursos humanos y también establecer una mayor articulación entre el sistema educacional y el sector productivo.

119. Asimismo, se han identificado áreas de cooperación, más puntuales, como el mejoramiento de la calidad de la educación, la innovación de la enseñanza básica y media, la formación de profesores e investigadores, la reforma institucional del sistema educativo, la administración local de la educación, la capacitación técnica y el intercambio científico y tecnológico a nivel regional e internacional y el intercambio de alumnos.

120. En el campo de la salud también existe un amplio abanico de posibilidades de cooperación. Es preciso fortalecer el intercambio de información sobre los avances en el tratamiento de las enfermedades, la acción preventiva, la atención primaria y el control de epidemias. Asimismo, la creciente integración mundial y regional obliga a prestar mayor atención a la coordinación intergubernamental para enfrentar y erradicar enfermedades de fácil propagación transfronteriza. Un objetivo importante para la cooperación internacional, en el que se combinan elementos de salud y de formación de capital humano, es el de las condiciones de nutrición y de educación de los niños; en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia se establecieron metas en este sentido que los países de la región se comprometieron a alcanzar.¹¹

121. La protección de los niños es de especial importancia para el futuro. Durante la Cumbre Social habrá que ratificar, y acaso ampliar, el compromiso ya adquirido por los gobiernos miembros de las

¹¹ Véase Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Cumbre Mundial en Favor de la Infancia. Nota del Director Ejecutivo (E/ICEF/1990/L.20), Nueva York, 7 de agosto de 1990; y Naciones Unidas, Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño en el Decenio de 1990 y Plan de Acción para la Aplicación de la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño en el Decenio de 1990, Nueva York, septiembre de 1990.

Naciones Unidas de perseguir las metas contenidas en la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño, así como en el Plan de Acción para la Aplicación de la Declaración Mundial.¹² En este sentido, ya se han aprobado e iniciado más de 30 planes nacionales de acción en favor de la infancia en América Latina y el Caribe, cuya importancia ha sido puesta de relieve en las tres Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, realizadas en Guadalajara (México), Madrid (España) y Salvador de Bahía (Brasil), entre 1991 y 1993.

122. En el mismo orden de ideas, la Cumbre sobre Desarrollo Social ofrecerá la oportunidad de consolidar los compromisos adquiridos durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, especialmente en el Programa 21. En éste, entre otros aspectos, se aborda el medio ambiente y la preocupación por protegerlo como una oportunidad de cooperación que comprende aspectos sociales y de lucha contra la pobreza. La sustentabilidad ambiental del desarrollo constituye un imperativo moral de las naciones dirigido a lograr el bienestar de las generaciones futuras y también de las actuales. La actual pobreza de grandes sectores de la población es incompatible con la noción de sustentabilidad del desarrollo. Así, en el capítulo 3 del Programa se plantea la necesidad de desarrollar proyectos de trabajo específicos, cuyo objetivo de largo plazo sea permitir el acceso mayoritario a medios de vida ambientalmente sustentables. Los acuerdos que emanen de la Cumbre Social deberán articularse con esos proyectos.

123. La relación entre crecimiento, equidad y protección al medio ambiente también aparece en el ámbito de los asentamientos humanos. El mismo Programa 21 es explícito al respecto,¹³ ya que en él se sugiere realizar programas de cooperación en el marco de una estrategia que integre a los sectores público y privado y a grupos comunitarios; sus objetivos serían, entre otros, proporcionar viviendas adecuadas a los grupos de más bajo ingreso e instrumentar y mejorar la gestión misma de los asentamientos humanos.

124. Para que los acuerdos de la Cumbre Social tengan un impacto real en todas las áreas mencionadas debería incluir tanto en su preparación, desarrollo y seguimiento, una fuerte participación de todos los actores sociales concernidos; las organizaciones no gubernamentales por tanto están llamadas a jugar un rol particularmente relevante y complementario a la acción de los gobiernos.

E. FINANCIAMIENTO

125. Un tema que sin duda surgirá durante la Conferencia es el de la necesidad de elevar el gasto social a ciertas proporciones mínimas, comúnmente aceptadas, del producto interno bruto. Es evidente que al Estado le cabe una responsabilidad ineludible respecto de la prestación de servicios sociales básicos en las áreas de vivienda, salud y educación. Para que pueda cumplirla es importante modificar la composición del gasto público en favor de los servicios sociales, así como asegurar la eficiencia en la utilización de los recursos y la eficacia de los programas, en especial asegurando que lleguen a los más

¹² Véase Naciones Unidas, *Declaración Mundial sobre ...*, *op. cit.*

¹³ En el Programa 21 se señala que es precisamente en el campo de los asentamientos humanos donde las evaluaciones del PNUD, entre otros, demuestran que existe la más alta relación entre los recursos aportados y el volumen de la inversión realizada luego por el país, como producto del esfuerzo nacional.

pobres. Cabría también readecuar y aumentar la carga tributaria. Sin embargo, es obvio que el esfuerzo público en este sentido tiene un límite y que la exigencia de niveles mínimos o satisfactorios puede exceder la disponibilidad de fondos del Estado.

126. Por esta razón es muy importante impulsar nuevas formas de financiamiento interno que permitan movilizar recursos adicionales. Cuando se trata de proporcionar vivienda y saneamiento a los estratos de menores ingresos o de darles acceso a la educación, que en su caso significa capacitación técnica o profesional valorizada por el mercado, es posible recurrir a sistemas de financiamiento que combinen ahorro previo por parte de los propios beneficiarios, subsidios directos y créditos reembolsables. Además de incentivar el ahorro y la formación de capital en los sectores de menores ingresos, estas modalidades de financiamiento tienen en cuenta la alta rentabilidad social de estas inversiones.

127. Los organismos multilaterales y, en especial, el Banco Interamericano de Desarrollo, deberán asumir un importante papel en relación con el financiamiento de iniciativas destinadas a apoyar el desarrollo integrado. Por una parte, habrá que crear un programa operativo dinámico y de alto contenido social, con el fin de canalizar hacia la región los recursos necesarios para financiar acciones en el área social; en éstas deberá darse especial énfasis a la racionalización del gasto en educación, salud, saneamiento, desarrollo urbano y rural, vivienda y medio ambiente, así como a proyectos para proveer de crédito a la microempresa y a otras acciones de alta rentabilidad social. Asimismo, el apoyo de los organismos multilaterales es también indispensable para modernizar y reformar los poderes públicos, y así incrementar progresivamente la capacidad del Estado para asegurar las condiciones de estabilidad y previsibilidad que un esfuerzo sostenido de desarrollo requiere.

128. En los países de menor desarrollo relativo, el esfuerzo de inversión —incluyendo la formación de capital humano y físico en los estratos de menores ingresos a fin de lograr niveles mínimos o satisfactorios— puede exceder las posibilidades de ahorro de sus sectores público y privado. En tales casos, se justifica recurrir al financiamiento externo para complementar el esfuerzo interno por aumentar el volumen y la calidad de la inversión en favor de los grupos desaventajados. De este financiamiento, por lo menos parte debería otorgarse en condiciones concesionales, para así aliviar la carga de deuda externa que asumirán esos Estados.

F. EL PAPEL DE LAS NACIONES UNIDAS

129. Existe una serie de áreas específicas de cooperación internacional relacionadas con el intercambio de experiencias respecto de la integración social, el alivio de la pobreza y la generación de empleo productivo. Así, en el ámbito de la integración social, sería del mayor interés avanzar en la elaboración de un catastro de experiencias exitosas, identificar los mecanismos de información social que facilitan la focalización de las acciones, formular sugerencias sobre institucionalidad social y establecer criterios de evaluación y vigilancia que promuevan la eficiencia y la selectividad de los programas. En lo que respecta al alivio y la reducción de la pobreza, sería conveniente crear una red regional de información intergubernamental sobre las políticas destinadas a combatir la pobreza, que posibilitara un intercambio de experiencias y antecedentes ya disponibles. Sobre la base de estas sugerencias se podría establecer un sistema de respuesta a consultas para facilitar la puesta en práctica de dichas políticas, en particular de las relacionadas con la focalización del gasto social y el incremento de la productividad de los pobres.

130. Conviene destacar, además, la importancia de conocer mejor cómo se ejecuta el gasto público social, a qué se destina, quiénes son sus beneficiarios y cuál es la proporción que efectivamente llega a los pobres.¹⁴ Uno de los desafíos más arduos que enfrentan los gobiernos en su lucha contra la pobreza es, justamente, tratar de favorecer con sus programas a los más pobres entre los pobres, lo que resulta especialmente difícil a causa de las propias carencias de éstos, entre otras, su falta de información y su ubicación geográfica, en general apartada. Esto es lo que hace imprescindible focalizar los programas.

131. En el ámbito de la generación de empleos productivos se sugiere revisar la vasta información existente sobre experiencias al respecto para identificar programas exitosos de capacitación laboral, transferencia tecnológica, asistencia crediticia e inserción de las pequeñas y medianas empresas en la economía de mercado. Asimismo, se propone establecer sistemas de información sobre formas innovadoras de relación entre empresarios y trabajadores, esquemas de legislación laboral y seguros de desempleo, a fin de estimular el avance en estas áreas.

132. Históricamente, el aporte realizado por el sistema de las Naciones Unidas en todos los ámbitos señalados ha sido muy significativo. Sin embargo, el desplazamiento desde lo "social" a la "sociedad" y la aceptación de un enfoque integrado ante la globalidad y la interdependencia del mundo de hoy le plantean la posibilidad de abordarlos en un contexto cualitativamente distinto, en el que las acciones a nivel nacional y las sustentadas en la cooperación internacional se refuerzan mutuamente en procura de un desarrollo más equitativo. Para llevar adelante esa labor habrá que tener siempre presentes los diversos intereses nacionales y las especificidades culturales, en un marco de creciente solidaridad global.

¹⁴ En los escasos estudios disponibles sobre el tema se muestra que la porción del gasto social total que llega a los grupos objetivo es relativamente pequeña. Esto comprueba la necesidad de racionalizarlo para favorecer efectivamente a los más pobres.