

# LA CUMBRE SOCIAL

Una visión desde América Latina y el Caribe



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

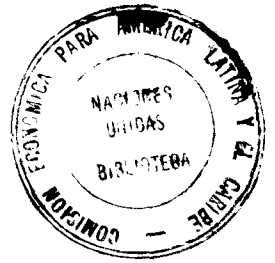
NACIONES UNIDAS  
CEPAL



900007438 - BIBLIOTECA CEPAL

FILE(56212)

c.2



56212

- 2 NOV 1994



**LA CUMBRE SOCIAL: UNA VISIÓN DESDE  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**



## INDICE

*Página*

INTRODUCCION . . . . .	7
NOTA DE LA SECRETARIA . . . . .	9
BASES PARA UN CONSENSO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE ACERCA DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL ADOPTADO POR LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE MIEMBROS DE CEPAL EN OCASIÓN DEL VIGESIMO QUINTO PERÍODO DE SESIONES DE LA COMISIÓN . . . . .	49
RESOLUCIONES . . . . .	67
47/92. CONVOCACIÓN DE UNA CONFERENCIA MUNDIAL EN LA CUMBRE SOBRE DESARROLLO SOCIAL (ASAMBLEA GENERAL) . . . . .	69
48/100. CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL (ASAMBLEA GENERAL) . . . . .	75
535(XXV) CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL (CEPAL) . . . . .	79





## Introducción

En 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas hizo suya una propuesta del Gobierno de Chile para que se realizara una conferencia mundial dedicada a los temas de desarrollo social y convocó, mediante su resolución 47/92, a una Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, la que tendrá lugar en Copenhague en marzo de 1995. La resolución 47/92 ha tenido una calurosa acogida entre todos los sectores de la comunidad internacional y tanto los gobiernos como los sectores empresariales y la sociedad civil en su conjunto han valorado esta iniciativa, estimando que la Cumbre constituirá una gran oportunidad para abordar de manera amplia y detallada las tendencias imperantes en este fin de siglo, en que la incertidumbre parece prevalecer por sobre la esperanza.

Tal como ha señalado recientemente el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Boutros Boutros-Ghali, la Cumbre "es una oportunidad para comenzar una nueva era de cooperación internacional en pro de la seguridad humana global..." y para "analizar plenamente y entender la naturaleza de los nuevos desafíos sociales, económicos y políticos que enfrenta el mundo."<sup>1</sup> De la Cumbre podría surgir una reflexión sobre las estrategias susceptibles de favorecer un desarrollo sustentable con equidad social y en democracia.

América Latina y el Caribe tienen mucho que ganar de esa reflexión y también mucho que aportar de sus experiencias, tanto en lo que se refiere a los logros alcanzados como a los graves problemas que aún persisten en la región.

La CEPAL, en cumplimiento de la resolución 47/92 de la Asamblea General, está realizando un conjunto de actividades preparatorias y participando en otras organizadas por los gobiernos o por las organizaciones no gubernamentales y, como aporte sustantivo a la realización de la conferencia mundial, ha preparado, sobre la base de su propuesta de la transformación productiva con equidad, el documento "La Cumbre Social: una visión desde América Latina y el Caribe", el cual fue acogido por los gobiernos de la región en el vigésimo quinto período de sesiones de la Comisión, realizado en Cartagena de Indias en abril de 1994. En dicho documento se analizan y proponen orientaciones en torno a los tres grandes temas de la Cumbre –fomentar la integración social, mitigar y reducir la pobreza y aumentar el empleo productivo– a

---

<sup>1</sup> Discurso pronunciado ante el Comité Preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social en su segundo período de sesiones, Nueva York, 22 de agosto de 1994.

partir de un enfoque integrado que aborde de manera simultánea y complementaria el crecimiento y la equidad.

La CEPAL ha querido presentar ese trabajo en conjunto con las "Bases para un Consenso Latinoamericano y del Caribe acerca de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social", aprobadas en el vigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL por los países de América Latina y el Caribe miembros de la Comisión, así como el texto de las resoluciones 47/92 y 48/100 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la resolución 535(XXV) de la CEPAL, todas ellas relativas a la Cumbre. Al difundir ampliamente este conjunto de textos, la CEPAL busca hacer una contribución a la consideración de los temas de la Cumbre en los diversos ámbitos de la región.

## **Nota de la Secretaría**



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 los sistemas de planificación centralizada 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.<sup>1</sup> 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 redundo 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

---

<sup>1</sup> 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.



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 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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.

---

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

<sup>3</sup> 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.

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.<sup>4</sup>

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.

---

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Esta se funda en la experiencia de la región, que demuestra que el 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,

---

<sup>5</sup> 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 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.

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.

**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 CARÁCTER SISTÉMICO DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD**

**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 manifiesten 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

## Integración 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 INTEGRACIÓN**

**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 valórica. 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.<sup>6</sup> También tiene la capacidad de facilitar 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,<sup>7</sup> 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.

---

<sup>6</sup> 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.*

<sup>7</sup> 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.

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.

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 reducción de la pobreza

### A. LAS RAÍCES 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 tendencias 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

# Generación 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,<sup>8</sup> 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.

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

---

<sup>8</sup> CEPAL, *Transformación productiva con equidad ...*, op. cit.

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 cooperación internacional

### A. LA DIMENSIÓN TRANSNACIONAL DE LOS FENÓMENOS 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".<sup>9</sup>

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

---

<sup>9</sup> 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.

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 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.<sup>10</sup> El apoyo que se preste a los programas 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.

---

<sup>10</sup> 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.

**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 COOPERACIÓN EN OTROS ÁMBITOS DE LA POLÍTICA 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.<sup>11</sup>

**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 Naciones Unidas de perseguir las metas contenidas en

---

<sup>11</sup> 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.

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.<sup>12</sup> 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,<sup>13</sup> 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

---

<sup>12</sup> Véase Naciones Unidas, *Declaración Mundial sobre ...*, *op. cit.*

<sup>13</sup> 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.

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 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.<sup>14</sup> 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.

---

<sup>14</sup> 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.



**Bases para un Consenso Latinoamericano  
y del Caribe acerca de la Cumbre Mundial  
sobre Desarrollo Social, adoptado por  
los países de América Latina y el  
Caribe miembros de la CEPAL con ocasión  
del vigésimo quinto período de sesiones  
de la Comisión**



## I. Preámbulo

1. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que se celebrará en Copenhague, Dinamarca, en marzo de 1995, constituye un punto de convergencia de importantes reuniones internacionales organizadas por las Naciones Unidas con el objeto de examinar diversos aspectos del desarrollo social. Entre ellas cabe mencionar la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (Nueva York, 1990), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Rio de Janeiro, 1992), la Conferencia Internacional sobre Nutrición (Roma, 1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), y los preparativos para la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), cuyos resultados, propuestas y compromisos serán antecedentes significativos y necesario marco de referencia de la Cumbre Mundial.
2. La Cumbre es, a la vez, la primera oportunidad en la historia de las Naciones Unidas en que Jefes de Estado y de Gobierno se reunirán a analizar expresamente el desarrollo social como tema prioritario de la agenda internacional. Esto refleja el reconocimiento de la importancia primordial que han adquirido los temas sociales en el enfrentamiento de los desafíos económicos, políticos y de cooperación internacional en este fin de siglo y con miras al siglo XXI.
3. La Cumbre Mundial ofrece una oportunidad única de realizar un debate universal orientado a la formulación de estrategias para lograr un desarrollo sustentable con equidad social y para facilitar la identificación consensual de objetivos concretos de alcance universal que orienten los esfuerzos internos de los países y de la cooperación internacional en materia de desarrollo social.
4. América Latina y el Caribe están en condiciones de hacer un gran aporte a su preparación, realización y seguimiento, dadas las singulares experiencias observadas en la región en los últimos tiempos y las enseñanzas que éstas pueden ofrecer.
5. Los preparativos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social han despertado gran interés en la región, tanto de los gobiernos como de diversos sectores de la sociedad civil. No sólo se han realizado numerosas actividades preparatorias a nivel nacional, subregional y regional, sino que también se han formulado importantes declaraciones de apoyo.
6. Estas bases para un Consenso Latinoamericano y del Caribe se inspiran en la reflexión realizada en el curso de esas actividades, así como en las orientaciones emanadas del primer período de sesiones del Comité Preparatorio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Nueva York, 31 de enero al 11 de febrero de 1994);

de la nota titulada "La Cumbre Social: una visión desde América Latina y el Caribe", elaborada por la Secretaría de la CEPAL, y del debate sobre la materia realizado durante el decimonoveno período de sesiones del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN), celebrado en Santiago de Chile en marzo de 1994.

## II. El contexto social y regional

7. En un escenario internacional que acentúa sus rasgos de globalización, interdependencia y acelerado cambio tecnológico, los objetivos de crecimiento, empleo productivo y equidad están cada vez más vinculados al desarrollo de capacidad competitiva en los mercados internacionales y su correspondencia con la plena autonomía de los países en el diseño de sus políticas sociales en conformidad con sus propias realidades. En tal sentido, son las propias condiciones de ese escenario las que demandan un enfoque de responsabilidad compartida entre todos los países para un desarrollo sostenible con justicia social. En particular, un sistema comercial multilateral abierto y transparente surge como una condición internacional para conseguir avances nacionales en los temas privilegiados por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

8. En este contexto de globalización, interdependencia y acelerado cambio tecnológico, no se puede seguir diferenciando el ámbito social del crecimiento económico y el desarrollo científico y tecnológico, ni considerándolo un fenómeno secundario. La experiencia demuestra que un acelerado crecimiento económico no necesariamente se traduce en un mayor nivel de bienestar de toda la población, y que con frecuencia puede acentuar la desigualdad y la marginación social. En consecuencia, es imprescindible buscar nuevas respuestas sobre la base de un enfoque en el que se aborden de manera simultánea e integradora todos los aspectos del desarrollo: crecimiento, equidad, sustentabilidad ambiental, seguridad, solidaridad, participación, paz y respeto de los derechos humanos.

9. Lo anterior es particularmente válido en el caso de América Latina y el Caribe, región en la que se han logrado notables avances en los procesos de reforma económica, cambio estructural y apertura, así como en los procesos de democratización y en el respeto de los derechos humanos. Los países de la región han renovado su compromiso con la cooperación intrarregional, lo que se ha materializado en numerosos acuerdos formales de integración económica. Todo esto ha redundado, en los últimos años, en una moderada recuperación económica, acompañada de una relativa estabilidad financiera.

10. Aún persisten graves problemas, como los elevados índices de pobreza y una inequitativa distribución del ingreso, agravada muchas veces por un deterioro de los servicios sociales, cuya persistencia puede debilitar los procesos democráticos y poner en duda la sustentabilidad y el valor de la recuperación económica. En efecto, en un contexto de acelerada expansión de las comunicaciones y de homogeneización de expectativas, la percepción de que la situación de amplios segmentos de la población ha

empeorado en ciertos países, en tanto que la minoría ha mejorado considerablemente, puede constituir una fuente cada vez mayor de tensión política y social.

### III. Hacia un enfoque integrado del desarrollo

11. Los problemas señalados son de tal magnitud que difícilmente se superarán a través de un conjunto de políticas sectoriales, de medidas asistenciales o de la sola existencia de sistemas de seguridad social. Se hace necesario un *enfoque integrado* conforme al cual se aborden de manera simultánea y complementaria la transformación productiva y la equidad, vinculándolas además a la seguridad ciudadana; al respeto de los derechos individuales y colectivos, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, y a la paz.

12. El enfoque mencionado se aparta de las visiones unilaterales que conciben las políticas económicas y las políticas sociales como dos mundos separados, que supuestamente tenderían a compensarse de manera natural. En dicho enfoque se parte del supuesto de que la búsqueda del desarrollo social exige avanzar hacia el logro de los objetivos de crecimiento y equidad de manera simultánea y no secuencial; esto supone, por una parte, otorgar prioridad a las políticas económicas que favorecen no sólo el crecimiento sino también la equidad y, por otra, considerar no sólo el efecto distributivo de la política social, sino también sus efectos productivo y de eficiencia. De este modo pueden reducirse las incompatibilidades entre las políticas orientadas al crecimiento y las destinadas a incrementar el bienestar y mejorar la distribución del ingreso, maximizando la complementariedad de ambos objetivos.

13. El enfoque integrado hace hincapié en el progreso técnico, el empleo productivo con remuneraciones adecuadas, la inversión en recursos humanos y la concertación necesaria tanto para alcanzar y mantener niveles adecuados de competitividad internacional como para mejorar la distribución del ingreso. Asimismo, contempla medidas redistributivas en favor de los grupos más desfavorecidos, ya que su incorporación en los sectores de creciente productividad puede prolongarse por un largo período en algunos casos.

14. En vista de lo señalado, es importante que en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social se analicen los temas sociales y las políticas redistributivas en el contexto de políticas de crecimiento basadas en la incorporación de progreso técnico al proceso productivo, con miras a lograr un sostenido aumento de los niveles de productividad. En el mismo orden de ideas, cabe seguir impulsando una progresiva reestructuración económica y productiva cuya aplicación gradual requiere financiamiento externo y transparencia en las relaciones comerciales. En aquellos casos en que estos cambios conlleven costos, es deseable que se distribuyan equitativamente entre los distintos estratos de la población.

15. La aplicación del enfoque integrado supone altos niveles de consenso de los actores sociales, instancias de negociación de conflictos y el reconocimiento de que el logro de una mayor equidad y la consecuente superación de la pobreza beneficia a

toda la sociedad, tanto por consideraciones éticas como económicas, sociales y de seguridad. En este sentido, es necesario considerar los rezagos sociales en el marco de un proceso integral de desarrollo y no como un fenómeno que se pueda mitigar o superar con enfoques parciales.

16. Las políticas de desarrollo social requieren un entorno favorable, caracterizado por la eliminación de los factores que en el orden económico internacional actúan como obstáculos para el desarrollo de nuestros países. Las condiciones inequitativas de intercambio, el proteccionismo, la dificultad para acceder a nuevas tecnologías en condiciones razonables son algunos de ellos.

17. Es a partir de este enfoque que los países de América Latina y el Caribe abordan los tres temas prioritarios de la Cumbre Mundial, integración social, superación de la pobreza y generación de empleo productivo. Para lograr esos objetivos recomiendan la adopción de las propuestas de acción que se enumeran a continuación, tanto en el ámbito nacional como en el de la cooperación regional e internacional.

#### IV. Integración social

18. Para alcanzar los niveles de cohesión social que requiere el esfuerzo de desarrollo es necesario lograr un consenso en torno de normas compartidas, valores éticos comunes y mayores niveles de equidad. La integración social concebida en estos términos supone un proceso amplio y no excluyente de participación en la búsqueda del desarrollo y en el goce de sus beneficios, así como el acceso efectivo de todos a una educación y una capacitación adecuadas; éstas constituyen las bases de una efectiva igualdad de oportunidades para todos los grupos que integran la sociedad. Se han identificado los ámbitos de acción que se destacan en los párrafos siguientes.

19. *La consolidación y profundización de la democracia*, sobre la base de la participación de los ciudadanos en todos los niveles de decisión.

20. Para profundizar la participación social, los países podrán:

- a) reformar y modernizar el Estado;
- b) descentralizar las actividades y los poderes públicos;
- c) fomentar la regionalización y la municipalización de los servicios sociales;
- d) perfeccionar la administración de justicia, de tal modo que todos los distintos segmentos de la sociedad tengan acceso a ésta en condiciones de igualdad;
- e) abrir mayores espacios para la participación de toda la población;
- f) generar instancias necesarias para la coordinación y la formación de consensos.

21. *Las políticas destinadas a identificar a los grupos marginados y promover su integración social*. Estas políticas deben estar orientadas en particular a los grupos más pobres y vulnerables, de tal manera que tengan acceso a los beneficios de las estrategias generales de desarrollo social, y podrían incluir acciones dirigidas a grupos específicos, en procura de los siguientes objetivos:



- a) el logro de las metas contenidas en el 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, particularmente la promoción de programas de atención integral de los niños, en especial en las áreas de salud, nutrición y educación preescolar y básica;
- b) la integración efectiva de las mujeres al desarrollo sobre la base de una igualdad no sólo jurídica sino también de hecho, tanto de oportunidades como de opciones, para lo cual es necesario adoptar medidas con el objeto de eliminar las desigualdades desde su origen. En particular, en el área de la atención de la salud se deberán adoptar programas de atención integral de las madres durante el embarazo, el parto y el puerperio, así como de provisión de suplementos vitamínicos, intervenciones nutricionales y programas educacionales. Además, en el caso de las mujeres jefas de hogar, se podrían realizar acciones especiales de protección y desarrollo, que incluyan la promoción del mejoramiento de sus condiciones de empleo y niveles de ingreso;
- c) la formulación de políticas específicas de generación de empleos para los jóvenes y de vinculación entre el sistema escolar y el sistema laboral, y la creación de espacios socioculturales en los que la juventud pueda expresar sus aspiraciones e integrarse plenamente a la sociedad;
- d) el reconocimiento y el respeto de las diferencias étnicas y culturales, así como la apertura de canales que faciliten una participación igualitaria de los grupos indígenas en la sociedad;
- e) la revaloración y protección de la familia, independientemente de su estructura, como ámbito primordial de desarrollo de las capacidades humanas, área fundamental para la promoción del valor de la solidaridad y núcleo de la integración de la sociedad;
- f) el mejoramiento de las oportunidades económicas y de la calidad de vida de la población rural con miras a lograr la seguridad alimentaria, y el fortalecimiento de la infraestructura en las áreas rurales para aminorar su marginación.

22. *La reforma del sistema educativo y de capacitación*, con el propósito de incrementar tanto la productividad como la participación social. Entre los objetivos de políticas pueden señalarse:

- a) lograr que las instituciones que se ocupan del conocimiento respondan con flexibilidad a los requerimientos de la sociedad, superando el aislamiento del sistema de educación, capacitación y adquisición de competencias científico-tecnológicas;
- b) asegurar el acceso universal al conjunto de conocimientos y destrezas que se necesita para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna. El logro de este objetivo supone la universalización de una escolaridad básica de buena calidad y un drástico descenso de la deserción escolar;
- c) impulsar la creatividad, la difusión y la innovación en materia científico-tecnológica, generando fuertes vínculos entre las actividades de investigación y las productivas y desarrollando formas eficaces de

transferencia tecnológica que reduzcan la diferencia entre la mejor práctica local y el nivel internacional; impulsar el uso, la adaptación y la difusión de la tecnología a fin de homogeneizar la productividad de empresas y sectores; introducir mejoras a las tecnologías en uso para que se mantengan actualizadas respecto de los adelantos más recientes; y formar los recursos humanos capaces de llevar a cabo este proceso de avance tecnológico;

- d) diseñar esquemas de evaluación para medir desempeños, eficiencia en la asignación de recursos y resultados *de la gestión educativa*;
- e) promover la profesionalización y el protagonismo de los educadores, a través de la concesión de incentivos, la formación permanente y la evaluación del mérito;
- f) propiciar un mayor compromiso financiero de la sociedad con la educación, la capacitación y el esfuerzo científico-tecnológico, lo que incluye recurrir a nuevas y diversas fuentes de financiamiento y la revitalización de la banca de desarrollo, que podría asumir una función importante al orientar su apoyo a la formación de recursos humanos y al desarrollo del potencial científico- tecnológico;
- g) impulsar la cooperación regional e internacional en el campo de la educación y el conocimiento, de modo que permita utilizar más eficientemente la capacidad instalada de las universidades y centros académicos de la región, así como articular los sistemas de educación y generación de conocimiento con el sistema productivo.

**23.** *Las políticas cuya finalidad es la reforma de los sistemas de salud para universalizar la cobertura de los servicios sanitarios, asegurar la equidad en el acceso a ellos y mejorar su calidad y eficiencia. Las acciones en materia de salud, junto con otras en campos como la educación, la nutrición, la calificación profesional y similares, representan una inversión en capital humano que contribuye a superar la transmisión intergeneracional de la pobreza y a aumentar la productividad y la competitividad sistémica.*

**24.** Los avances en el mejoramiento de la salud de las personas no deben limitarse a los aspectos de medicina y servicios de salud, sino que deben contemplar acciones multisectoriales para elevar la calidad de vida, tales como el acceso al agua potable, al saneamiento básico, a una nutrición adecuada y a una educación de buena calidad, entre otros.

**25.** Se debe garantizar un conjunto de atenciones en las áreas del fomento de la salud, la prevención de las enfermedades y la curación, al que debe asegurarse el acceso a todos los miembros de la sociedad. Esta canasta básica de prestaciones se debe definir de acuerdo con el perfil epidemiológico de la población y sus diversos grados de riesgo, la disponibilidad de recursos de cada país, las preferencias sociales y las opciones de política que se adopten. Este esfuerzo exige focalizar recursos públicos que actualmente pueden estar siendo utilizados para subsidiar la atención a grupos de ingresos medios y altos.

**26.** Superar la exclusión de los pobres de los servicios de salud exige transformar las estructuras administrativas y mejorar los niveles, calidad y costos de las actuales

prestaciones. La focalización puede contribuir eficazmente a ofrecer paquetes selectivos de beneficios centrados en los grupos de mayor riesgo o con carencias comunes. Todo lo anterior conducirá a una reforma del sector de la salud en sus aspectos institucionales, incluida la descentralización y la participación de la comunidad en la protección de la propia salud, así como al reconocimiento de la creciente diversidad de agentes y roles en el financiamiento, la regulación, la gestión y la provisión de servicios de salud. El papel de los sectores público y privado en este campo debe adecuarse a las exigencias del sistema de salud existente y a la voluntad de cambio y libertad de acción de los gobiernos.

## **V. El alivio y la reducción de la pobreza**

**27.** La incidencia de la pobreza en América Latina y el Caribe, que ya era elevada, se intensificó en los años ochenta y en algunos países durante el actual decenio. Para superar la pobreza es indispensable restablecer la capacidad de crecimiento y de inversión, con miras a crear más y mejores puestos de trabajo productivo. Se requieren también políticas macroeconómicas coherentes y estables, que incluyan políticas sectoriales que contribuyan a elevar la productividad de las empresas y que se combinen con las políticas sociales en el marco del enfoque sistémico postulado por la CEPAL.

**28.** La lucha contra la pobreza es responsabilidad común de todos los países. La erradicación de la pobreza, así como los objetivos humanitarios y sociales generales, como el mejoramiento de la calidad del desarrollo, la participación amplia, el aumento de las posibilidades de elección y la existencia de mejores oportunidades para hombres y mujeres, requieren el apoyo pleno de la comunidad internacional y deberían contar con él.

**29.** En el plano nacional, las políticas globales y sectoriales destinadas a acelerar los procesos autosostenidos de erradicación de la pobreza deberán complementarse con políticas y programas que apunten a elevar la productividad de los pobres y mejorar el acceso de su producción a los mercados. En plazos relativamente cortos, habría que hacerlo mediante la capacitación y la asistencia técnica y crediticia a la pequeña y microempresa, que posee una gran capacidad generadora de empleo; la mejoría de las habilidades de la actual fuerza de trabajo; la creación de aptitudes productivas accesibles a los jóvenes que ingresan al mundo laboral, y la facilitación de las condiciones de acceso de la mujer al trabajo. A más largo plazo, se podría lograr mediante la elevación de las capacidades productivas futuras de los que ahora son niños y niñas, atacando las tres causas de la reproducción de la pobreza de una generación a otra: una fecundidad superior a la deseada, inadecuada atención médica y alimentaria prenatal y posnatal, y acceso insuficiente a la educación básica.

**30.** Por otra parte, no puede desconocerse la importancia de las políticas compensatorias para aliviar las situaciones de pobreza. Estos mecanismos son también una forma de inversión en recursos humanos, por cuanto no es posible educar ni elevar la productividad cuando las personas no se encuentran en condiciones de satisfacer sus necesidades mínimas de subsistencia. De todas maneras, el eventual impacto

financiero de corto plazo de estas políticas hace necesario utilizarlas de manera focalizada y con elevados estándares de eficacia y eficiencia.

**31.** Cabe al Estado un papel ineludible en el esfuerzo por superar la pobreza, fundamentalmente en cinco grandes áreas:

- a) mejorar, teniendo presentes las prioridades nacionales, la coordinación interinstitucional de las políticas sociales, como requisito para su mejor diseño y gestión, y procurar que su ejecución sea integrada, lo que supone incentivar la participación de otros actores, como los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales, las empresas privadas, los sindicatos y la comunidad en general;
- b) promover la participación de los grupos sociales en situación de pobreza, de tal modo que se transformen en sujetos activos en la formulación y ejecución de las políticas que los beneficien;
- c) ampliar y profundizar los diagnósticos sobre grupos de población vulnerables, y explorar las relaciones sinérgicas que pudieran existir entre políticas económicas y sociales y entre programas universales y focalizados, con el objeto de incrementar su eficacia para incorporar a los pobres a procesos productivos que les permitan superar su situación de manera permanente;
- d) racionalizar el gasto público social, mediante la puesta en práctica de políticas sociales focalizadas y descentralizadas, a fin de atender prioritariamente a los sectores más desposeídos y hacer un uso más eficiente de los recursos;
- e) establecer mecanismos para incrementar la eficiencia del gasto social y la eficacia en el logro de los objetivos de los programas, mediante la aplicación de metodologías de evaluación basadas en el análisis de la relación costo-impacto.

**32.** Junto con atender a los grupos en situación de pobreza por medio de la focalización de las políticas y el estímulo a la organización de los beneficiarios, el gran desafío en este plano es imprimir una orientación productiva a la inversión social, por la vía de establecer un vínculo estrecho entre capacitación y mejores condiciones de vida para las mayorías, incrementar la productividad de los grupos más pobres y mejorar su inserción en la fuerza de trabajo, de modo permanente.

**33.** La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social ofrece una inmejorable oportunidad para impulsar iniciativas conjuntas destinadas a aliviar y erradicar la pobreza, en particular con propuestas tendientes a:

- a) dar prioridad al tema de la pobreza en la agenda política de los países, mediante la creación de comisiones nacionales ampliamente representativas para llegar a acuerdos sobre cursos de acción, el establecimiento de compromisos para la reducción de la pobreza extrema (por ejemplo, fijar metas a 5 y 10 años plazo) y la incorporación de tales compromisos en las respectivas agendas de sus acuerdos sociales;

- b) lograr consenso en torno del criterio de que la erradicación de la pobreza, además de ser un imperativo ético, constituye un ingrediente indispensable para consolidar sociedades democráticas, con mayor cohesión social y crecientemente competitivas en la economía internacional;
- c) fortalecer la cooperación técnica horizontal para difundir experiencias exitosas;
- d) establecer indicadores sobre la situación y los programas sociales, que permitan evaluar y comparar las políticas para combatir la pobreza adoptadas por los distintos países;
- e) fortalecer y ampliar las actuales redes regionales intergubernamentales de información y cooperación técnica sobre políticas destinadas a combatir la pobreza, para mejorar el intercambio de experiencias y antecedentes al respecto.

**34. Dichas redes facilitarán avances:**

- i) en aspectos globales de política, al permitir:
  - a) privilegiar los programas sociales que crean o refuerzan los vínculos entre la política social y la inserción productiva;
  - b) focalizar el gasto social en el marco de políticas de descentralización y amplia participación;
  - c) establecer fondos de solidaridad o de inversión social, con eficientes sistemas de gestión y control, promoviendo en este proceso la participación de los grupos sociales organizados;
  - d) financiar conjuntos de programas coherentes con las políticas establecidas mediante la reducción de la evasión tributaria, y el recurso a fondos de la cooperación internacional;
- ii) en términos sectoriales y de poblaciones objetivo, al hacer posible:
  - a) mejorar la gestión de los servicios de salud y educación, a través de mecanismos de descentralización, políticas de personal que optimicen el clima laboral y la eliminación de trámites innecesarios;
  - b) ampliar la cobertura y aumentar la eficacia de los seguros de alimentación y salud, en particular en el caso de los niños y de las mujeres embarazadas en situación de pobreza;
  - c) promover el énfasis en la capacitación técnica y vocacional, especialmente entre los jóvenes;
  - d) apoyar con asistencia técnica y crediticia a pequeñas y microempresas y fortalecer o crear programas que combatan la pobreza en hogares encabezados por mujeres;
  - e) ampliar la atención parvularia, especialmente en sectores populares, con participación de la comunidad; y
  - f) atender las necesidades sociales básicas de las poblaciones rurales y de las comunidades indígenas, favoreciendo el desarrollo de sus capacidades productivas en un marco de equidad social.

## VI. Generación de empleo productivo

35. América Latina y el Caribe enfrentan el desafío de mejorar su base tecnológica, empresarial y de recursos humanos, con el fin de incrementar su competitividad, lograr la inserción dinámica de sus economías en los mercados internacionales, y fortalecer las posibilidades de crecimiento y de creación de empleos productivos.

36. La política laboral debe contribuir a la transformación productiva y a la modernización de la economía, minimizar y distribuir en forma más equitativa los costos sociales que se puedan derivar de los procesos de reestructuración económica, enfrentar el aumento de la población en edad de trabajar y propiciar la inserción de los trabajadores, en un marco de concertación y con pleno respeto de los derechos laborales. Resultará particularmente importante establecer mecanismos de ajuste que, ante una movilidad ocupacional inevitable, promuevan políticas de readaptación, reconversión y recalificación de la mano de obra.

37. Mejorar la calidad de los empleos requiere elevar la productividad y ello, a su vez, reclama, entre otros aspectos, incrementos sostenidos de los niveles de inversión. La mayor formación de capital amplía y moderniza la capacidad productiva, aumenta la demanda de trabajo, estimula la incorporación tecnológica y fomenta la competitividad. Un ámbito muy importante por su magnitud es el sector informal de la economía. Deberá promoverse el aumento de su productividad tanto en las zonas urbanas como rurales, atendiendo sus necesidades de capacitación, de infraestructura, de higiene y seguridad laboral, así como la calidad de su trabajo, abriendo, de esta manera, canales que faciliten su modernización.

38. Para generar un mayor volumen de puestos de trabajo productivo es necesario que el modelo de desarrollo considere, de manera sustantiva, políticas que faciliten el acceso de los jóvenes a la capacitación y al empleo productivo; que permitan que la mediana, la pequeña y la microempresa tengan acceso al crédito y a la modernización productiva; y que mejoren tanto la cobertura y eficacia de los servicios públicos de salud como la calidad y pertinencia de la educación, compensando las diferencias sociales en el acceso a la enseñanza. En síntesis, se requiere que la modernización productiva abarque cada vez más sectores, que el combate a la pobreza surja más de la modificación de la estructura productiva y menos de la asistencia pública, y que la equidad y la integración social estén presentes en la generación de empleo productivo y en la promoción tecnológica.

39. En un contexto de globalización, en la protección de los trabajadores se debe prestar atención a la movilidad ocupacional, a las políticas de reconversión laboral y al establecimiento de mecanismos que faciliten la readecuación de la mano de obra y su reinserción productiva, y reduzcan los costos individuales de la transición ocupacional. Por otra parte, los requerimientos de flexibilidad en los mercados y en los procesos productivos deben reflejarse en la búsqueda de nuevas formas de articulación entre salario y productividad, así como en modalidades empresariales que estimulen la calificación, la flexibilidad y la motivación de los recursos humanos, principal factor de la competitividad.

**40.** Conciliar flexibilidad, protección laboral y competitividad en una economía abierta exige relaciones laborales que promuevan la cooperación en la empresa para obtener aumentos de productividad, innovación tecnológica, mayor calidad del empleo y mejores condiciones de trabajo. Los salarios participativos establecidos mediante la vinculación de parte de las remuneraciones a los resultados de la empresa constituyen una propuesta innovadora para avanzar en esa dirección.

**41.** La generación de empleo productivo está asociada a las posibilidades de un crecimiento estable y sostenido, a la mantención de equilibrios macroeconómicos y a la existencia de un clima de estímulo a la inversión. Lo anterior puede lograrse con la adopción de medidas destinadas a lo siguiente:

- a) fortalecer los mercados de trabajo, mejorando la información, transparencia y el control del cumplimiento de la legislación laboral;
- b) resaltar la presencia de la capacitación en la agenda nacional, con recursos e instituciones relevantes, así como con innovaciones en la gestión y en el financiamiento;
- c) fortalecer los vínculos entre la educación formal y la capacitación para el trabajo, adecuándolas a las necesidades del aparato productivo mediante la participación de empleadores, trabajadores y gobierno en torno de diversas modalidades de diseño, gestión, financiamiento y evaluación de actividades de capacitación laboral;
- d) propiciar el establecimiento de un sistema integrado de capacitación, subsidio de desempleo, reconversión laboral e información sobre el mercado del trabajo a nivel descentralizado;
- e) generar un marco regulatorio adecuado y eficiente que estimule la creación y consolidación de microempresas y pequeñas empresas;
- f) mejorar el acceso de los jóvenes y de las mujeres a la fuerza de trabajo, analizando la posibilidad de reconocer en la legislación laboral y previsional las nuevas modalidades de organización del trabajo, en especial los sistemas de jornadas flexibles, y trabajo parcial o temporal;
- g) fortalecer el vínculo entre los salarios reales y la productividad;
- h) fomentar la capacitación sindical, con el objeto de ampliar el espacio de las negociaciones colectivas y despertar el interés de los sindicatos por la modernización productiva y el cambio tecnológico;
- i) conjugar el desarrollo del comercio y la competitividad con los derechos de los trabajadores, otorgando primordial importancia a las normas internacionales básicas sobre trabajo cuyo incumplimiento merece sanciones y asegurando simultáneamente que los mecanismos destinados a evitar las prácticas laborales desleales no sean utilizados para obstaculizar el comercio internacional, particularmente en perjuicio de los países en desarrollo.

## VII. La Cumbre y la cooperación internacional

**42.** Los países de América Latina y el Caribe llegan a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social con la voluntad de asumir compromisos en materia de política de

cooperación en beneficio de sus habitantes. Cuentan, además, con múltiples mecanismos de integración, cooperación económica y técnica y concertación política a nivel regional, y de diálogo y cooperación con el resto del mundo, que les permiten asumir con realismo los compromisos que se deriven de la Cumbre.

43. De acuerdo con las expectativas en que se fundan las presentes bases para un consenso, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social debería contribuir a superar los criterios según los cuales el crecimiento económico por sí solo generará nuevos equilibrios sociales, atenuando las desigualdades existentes entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Frente a una realidad caracterizada por grandes desequilibrios sociales, la Cumbre puede crear una conciencia generalizada sobre la necesidad de un enfoque integrado que ofrezca un marco conceptual adecuado para promover el desarrollo económico y social y para inducir a todos los países a asumir la responsabilidad de desplegar esfuerzos en pro de un desarrollo sostenible con justicia social.

#### *La Cumbre y el comercio internacional*

44. La globalización de la economía debe llevar al reconocimiento por parte de los países de la necesidad de readecuar sus estrategias económicas con miras a su inserción en los mercados internacionales. La implementación del Acta Final de la Ronda Uruguay del GATT y la eliminación de las trabas al comercio de bienes y servicios constituyen elementos indispensables que facilitan el crecimiento económico y contribuyen al logro de los objetivos de la Cumbre Mundial. Igualmente, la cooperación técnica entre países en desarrollo aparece como un importante elemento que complementa la facilitación del comercio que promueven los procesos de integración.

45. La reactivación del comercio impone la necesidad de procurar que sus efectos sociales y, más específicamente, laborales sean beneficiosos. El incremento de la competitividad internacional no debe lograrse a costa de una mayor explotación de la mano de obra, ya sea debido al pago de bajos salarios, el deterioro de las condiciones de trabajo, el incumplimiento de las normas internacionales, la explotación indiscriminada de los recursos naturales u otras actividades que redunden en un deterioro del medio ambiente.

46. En relación con el empleo productivo, las posibilidades de cooperación regional e internacional son amplias, y se deben centrar en un esfuerzo compartido por conjugar el desarrollo del comercio y la competitividad con los derechos de los trabajadores. Al mismo tiempo, debe evitarse que los mecanismos destinados a evitar las prácticas laborales desleales sean utilizados como trabas al comercio internacional, sobre todo en perjuicio de los países en desarrollo.

#### *La Cumbre y las migraciones internacionales*

47. La falta de oportunidades comerciales podría intensificar las migraciones y las tensiones sociales. A pesar de su complejidad, las migraciones internacionales son un área que se presta a la cooperación internacional. En este sentido, y en vista de la



tendencia a la globalización de la economía, sería aconsejable crear un mecanismo de coordinación general que sirviera de marco de referencia para adoptar acuerdos sobre la movilidad internacional de la fuerza de trabajo, en los que se tomen en cuenta los efectos de los programas de integración económica. Los países deben organizarse para intercambiar información, desarrollar nuevas estrategias que permitan un uso más eficiente de los recursos humanos, velar por la protección de los derechos humanos de los trabajadores indocumentados, que constituyen una parte importante de los migrantes internacionales, y concebir modalidades de cooperación técnica y científica entre los países desarrollados y los países en desarrollo con el objeto de establecer vínculos más estrechos entre los profesionales y técnicos y sus países de origen.

### *La Cumbre y el gasto social*

**48.** El Estado tiene la obligación de velar por que los servicios sociales básicos como vivienda adecuada, salud y educación lleguen a la mayoría de la población, especialmente a los grupos de menores recursos económicos. Para que pueda cumplir con dicha obligación es importante que se favorezcan los servicios sociales en la composición del gasto público, se tomen medidas para velar por la eficiente utilización de los recursos y la eficaz ejecución de los programas, y se procure en especial que beneficien a los más pobres. Para ello será indispensable reestructurar la carga tributaria y adoptar nuevas formas de financiamiento que permitan movilizar recursos adicionales. Al mismo tiempo, los organismos multilaterales y, en especial, el Banco Interamericano de Desarrollo, pueden desempeñar un importante papel en el financiamiento de actividades que contribuyan al desarrollo integrado.

### *La Cumbre y la protección de los niños*

**49.** La protección y el respeto de los derechos de los niños son de especial importancia, como ha sido reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño. Durante la Cumbre Mundial habrá que ratificar, y posiblemente ampliar, el compromiso adquirido por los Gobiernos Miembros de las Naciones Unidas de cumplir con lo establecido en dicha Convención y alcanzar las metas establecidas en la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño y en el Plan de Acción para la aplicación de dicha declaración en el decenio de 1990. En este sentido, es necesario destacar que en la Declaración de Tlatelolco (México, 1992) y el Compromiso de Nariño (Santa Fe de Bogotá, 1994) los países de la región establecieron diferentes mecanismos de seguimiento y modalidades de cooperación para garantizar el cumplimiento de las metas fijadas.

### *La Cumbre y la situación de la mujer*

**50.** La equidad entre los géneros es de especial importancia para el logro del desarrollo con justicia social. Durante la Cumbre habrá que ratificar, y probablemente ampliar, el compromiso adquirido por los Gobiernos Miembros de las Naciones

Unidas en el sentido de alcanzar las metas establecidas en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y en las conferencias mundiales sobre la mujer realizadas en México (1975), Copenhague (1980) y Nairobi (1985).

51. Los gobiernos de la región y los organismos de las Naciones Unidas deberían desarrollar las actividades preparatorias de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), con la participación de todos los sectores de la población.

### *La Cumbre y el Programa 21*

52. La protección del ambiente y el derecho a un ambiente sano deben contribuir al fortalecimiento de la cooperación internacional en la esfera de lo social y en la lucha contra la pobreza. En vista de que la noción de desarrollo sustentable trae consigo la necesidad de superar las situaciones de pobreza, en el capítulo 3 del Programa 21 adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se plantea la necesidad de ejecutar proyectos específicos, cuyo objetivo a largo plazo sea permitir que la mayoría tenga acceso a medios de subsistencia ambientalmente adecuados. Los acuerdos que se adopten en la Cumbre Mundial deberán articularse con esos proyectos.

### **VIII. Compromisos que podrían adoptarse en la Cumbre**

53. Los países de América Latina y el Caribe esperan que la Declaración Política de la Cumbre contenga los siguientes compromisos:

- a) compromiso de los gobiernos en el sentido de adoptar estrategias o planes nacionales que permitan mejorar las condiciones de vida de la población, estimular la participación activa y responsable de todos los sectores de la sociedad en el logro de las metas del desarrollo social y proveer los recursos necesarios para tales fines;
- b) compromiso de la comunidad internacional en el sentido de incrementar y coordinar sus actividades de cooperación, en especial las que están orientadas a favorecer el desarrollo social y a la asignación de recursos, de modo que faciliten la labor de los Estados a nivel nacional.

54. En lo relativo al Plan de Acción que resultará de la Cumbre, los países de la región manifiestan que éste debe contener recomendaciones concretas sobre metas viables de política, que permitan a cada Estado el logro de sus metas nacionales, y asimismo que contenga orientaciones que hagan posible al sistema de las Naciones Unidas conducir, de manera concertada y bajo un enfoque integrado, las acciones de sus distintos órganos y organismos en el ámbito del desarrollo social.

55. El sistema de las Naciones Unidas deberá establecer nuevas modalidades de coordinación que lo hagan funcional para la formulación y ejecución de políticas

destinadas a mejorar la cohesión social, superar las situaciones de pobreza y lograr nuevas estructuras y niveles de empleo. Estas modalidades deberán abarcar numerosas áreas de acción y visualizarlas de acuerdo con objetivos globales, con miras a formular propuestas que logren articular las medidas parciales y adquieran así una naturaleza y dimensión que permita confrontarlas con las políticas de carácter comercial y financiero y hacerlas consistentes con estas últimas.

**56.** Los países de América Latina y el Caribe otorgan la mayor importancia al seguimiento de los resultados de la Cumbre, la evaluación del cumplimiento de los compromisos que en ella se asuman, el funcionamiento de los mecanismos destinados a la obtención de financiamiento externo que complemente el ahorro interno y la prestación de la asistencia técnica necesaria a los países de menor desarrollo relativo, incluidos los pequeños países insulares en desarrollo. Por lo tanto, esperan que se establezca un calendario de actividades con plazos precisos que le dé continuidad a este gran esfuerzo mundial.

**57.** En lo que respecta a la etapa preparatoria que media entre la adopción de estas bases para un consenso y la realización de la Cumbre, los países de la región solicitan a la Secretaría de la CEPAL que, en conjunto con otros organismos de las Naciones Unidas, estudie cómo se podrían implementar en el ámbito regional las propuestas de cooperación regional e internacional contenidas en las Bases para un Consenso Latinoamericano y del Caribe acerca de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social; asimismo, le solicitan que promueva su difusión en medios políticos y de opinión pública en general, y que estimule la realización de seminarios, reuniones y otras actividades preparatorias destinadas a fomentar la participación de entidades gubernamentales, no gubernamentales y académicas.



# Resoluciones



## 47/92. Convocación de una conferencia mundial en la cumbre sobre desarrollo social

*La Asamblea General,*

*Recordando* su resolución 46/139, de 17 de diciembre de 1991, así como la decisión 1991/230, de 30 de mayo de 1991, y la resolución 1992/27, de 30 de julio de 1992, del Consejo Económico y Social,

*Habiendo examinado* el informe del Representante Especial del Secretario General sobre las consultas solicitadas por el Consejo Económico y Social en su decisión 1991/230,<sup>1</sup>

*Recordando* su resolución 45/199, de 21 de diciembre de 1990, en la cual adoptó la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, uno de cuyos temas principales es la necesidad de fortalecer la relación de beneficio mutuo existente entre el crecimiento económico y el bienestar humano,

*Recordando asimismo* su resolución 42/125, de 7 de diciembre de 1987, en la que hizo suyos los principios normativos para las políticas y programas de bienestar social para el desarrollo en un futuro próximo,<sup>2</sup>

*Acogiendo con beneplácito* el apoyo a la idea de celebrar una conferencia mundial en la cumbre sobre desarrollo social expresado en la Décima Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países No Alineados, celebrada en Yakarta (Indonesia) del 1º al 6 de septiembre de 1992,<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> E/1992/80, anexo.

<sup>2</sup> Véase E/CONF.80/10.

<sup>3</sup> Véase A/47/675-S/24816, anexo.

*Consciente* de que una mayor cooperación internacional para el desarrollo económico y social contribuiría significativamente a fortalecer la paz y la seguridad internacionales,

*Convencida* de la necesidad de dar mayor importancia al componente social del desarrollo sostenible a fin de lograr un crecimiento económico con justicia social,

*Reafirmando* el derecho y la responsabilidad de cada Estado de determinar libremente sus propias prioridades, políticas y metas de desarrollo social, de conformidad con sus sistemas constitucionales y jurídicos y su situación social,

*Consciente* de la necesidad de estudiar medios para eliminar la pobreza generalizada y lograr el pleno disfrute de los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, como objetivos relacionados entre sí,

*Reconociendo* la necesidad de que en el sistema de las Naciones Unidas se adopte un enfoque integrado en las esferas del desarrollo social y económico a fin de aprovechar mejor la amplia experiencia del sistema en esas esferas,

*Subrayando* que en todas las sociedades la pobreza, el desempleo y la integración social están estrechamente relacionados entre sí y tienen consecuencias particularmente sensibles en los países en desarrollo,

*Convencida* de que una conferencia mundial en la cumbre sobre desarrollo social contribuiría a los esfuerzos que despliegan todos los países para fomentar el desarrollo social sostenible y promover políticas contra la pobreza y el desempleo en todas las sociedades,

1. *Expresa su reconocimiento* al Secretario General y a su Representante Especial por los esfuerzos que han desplegado para llevar adelante un proceso pormenorizado de consultas sobre esta cuestión;

2. *Acoge con beneplácito* el informe del Representante Especial del Secretario General sobre los resultados positivos de las consultas acerca de la posibilidad de convocar una conferencia mundial en la cumbre sobre desarrollo social;<sup>4</sup>

3. *Decide* convocar una Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social, a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, para principios de 1995;<sup>5</sup>

4. *Acepta con profundo reconocimiento* el generoso ofrecimiento del Gobierno de Dinamarca de ser anfitrión de la Conferencia en la Cumbre;

5. *Decide* que la Conferencia en la Cumbre tenga los siguientes objetivos:

---

<sup>4</sup> E/1992/80, anexo.

<sup>5</sup> No obstante, los gobiernos pueden ser representados a nivel ministerial o a un nivel superior análogo.



a) Impulsar los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas, enunciados en el Artículo 55, de promover "niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social", así como "la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos", prestando particular atención a los aspectos de desarrollo social;

b) Expresar la voluntad común de los países del mundo de considerar que las necesidades de la población constituyen el núcleo mismo del desarrollo y de la cooperación internacional y de que ello sea una cuestión prioritaria en las relaciones internacionales;

c) Estimular la cooperación internacional a nivel bilateral, regional y multilateral, por conducto de iniciativas gubernamentales, privadas y no gubernamentales, a fin de contribuir a la aplicación de políticas sociales eficaces, eficientes y apropiadas para cada país, y formular estrategias que permitan que todos los ciudadanos participen activamente en esas políticas;

d) Formular estrategias sobre metas, políticas y medidas prioritarias que puedan adoptarse a nivel nacional, regional e internacional para abordar, en los distintos contextos de desarrollo, las cuestiones esenciales y de interés común para todos los países en el ámbito del desarrollo social prestando particular atención a las necesidades de los países menos adelantados;

e) Crear una conciencia internacional de la necesidad de equilibrar la eficiencia económica y la justicia social y estudiar los medios para conseguir ese equilibrio en un clima de desarrollo orientado hacia el crecimiento, así como equitativo y sostenible, de conformidad con las prioridades que se definan en cada país;

f) Abordar con criterio creativo la interacción entre la función social del Estado, las respuestas del mercado a las demandas sociales y las exigencias del desarrollo sostenible;

g) Definir los problemas comunes de los grupos socialmente marginados y desfavorecidos y fomentar la integración de esos grupos en la sociedad, subrayando la necesidad de que las sociedades brinden igualdad de oportunidades a todos sus miembros;

h) Fomentar programas para garantizar la protección jurídica, alentar los programas eficaces de asistencia social y mejorar la enseñanza y la capacitación de los distintos grupos de todas las sociedades, incluidos los grupos marginados y desfavorecidos;

i) Ayudar a mejorar la prestación de servicios sociales a los sectores más desfavorecidos de la sociedad;

j) Subrayar la necesidad de movilizar recursos para el desarrollo social en los planos local, nacional, regional e internacional;

k) Formular recomendaciones apropiadas para aumentar la eficacia de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del desarrollo social, especialmente medidas y políticas para revitalizar la Comisión de Desarrollo Social;

6. *Decide*, teniendo en cuenta los objetivos enunciados en la presente resolución, que las cuestiones esenciales que afectan a todas las sociedades y se han de tratar en la Conferencia en la Cumbre sean las siguientes:

a) Fomentar la integración social, especialmente de los grupos más marginados y desfavorecidos;

b) Mitigar y reducir la pobreza;

c) Aumentar el empleo productivo;

7. *Decide* establecer un Comité Preparatorio abierto a la participación de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y de los organismos especializados, con la participación de observadores con arreglo a la práctica establecida por la Asamblea General;

8. *Decide* asimismo que el Comité Preparatorio celebre un período de sesiones de organización, de una semana de duración, en abril de 1993, y que, a nivel de representantes personales de Jefes de Estado o de Gobierno o de otros representantes de rango superior adecuado que los gobiernos hayan designado expresamente, celebre en 1994 tres períodos de sesiones sustantivos, con una duración máxima de 10 días laborables cada uno, en la sede de las Naciones Unidas;

9. *Decide* que, en su período de sesiones de organización, el Comité Preparatorio, teniendo debidamente en cuenta la representación geográfica equitativa, elija a los miembros de su Mesa, de la que el país anfitrión, Dinamarca, será miembro nato;

10. *Decide* que el Comité Preparatorio:

a) Examine los informes que le presenten los órganos, las organizaciones y los programas del sistema de las Naciones Unidas sobre cuestiones relacionadas con la Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social;

b) Prepare el programa provisional de la Conferencia en la Cumbre, de conformidad con las disposiciones de la presente resolución;

c) Prepare los proyectos de decisión de la Conferencia en la Cumbre y los presente para que ésta los examine y apruebe;

d) Tome cualesquiera otras decisiones necesarias para el éxito de los preparativos, los resultados y las medidas complementarias de la Conferencia en la Cumbre;

11. *Pide* al Secretario General que establezca una dependencia especial de secretaría compuesta de funcionarios de las organizaciones y los programas pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, que preste asistencia al proceso preparatorio y a la labor de fondo del Comité Preparatorio;

12. *Recomienda* que en su 33º período de sesiones, que celebrará en 1993, la Comisión de Desarrollo Social examine el programa de la Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social y la posibilidad de celebrar un período extraordinario de sesiones dedicado exclusivamente a la cuestión de la Conferencia en la Cumbre antes de que se lleve a cabo el primer período sustantivo de sesiones del Comité Preparatorio en 1994;

13. *Recomienda* también que el Consejo Económico y Social, en su serie de sesiones de alto nivel de su período de sesiones sustantivo de 1993, examine el tema "Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social";

14. *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;

15. *Pide* a los órganos, las organizaciones y los programas del sistema de las Naciones Unidas, así como a otras organizaciones intergubernamentales, en particular el fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Internacional del Trabajo, Organización Mundial de la Salud, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que contribuyan plenamente a los preparativos de la Conferencia en la Cumbre;

16. *Recomienda* que el Comité Preparatorio tenga plenamente en cuenta, según corresponda, los preparativos y los resultados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, que se celebrará en 1993, y de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, que se celebrará en 1994, así como los preparativos de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que se celebrará en 1995;

17. *Pide* a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social que, de conformidad con la práctica establecida, contribuyan a la Conferencia en la Cumbre y a su proceso preparatorio, según corresponda;

18. *Invita* al Secretario General a que proporcione, incluso mediante una redistribución de recursos, los recursos necesarios para iniciar en 1993 el proceso preparatorio de la Conferencia en la Cumbre;

19. *Invita asimismo* al Secretario General a que establezca un fondo fiduciario y movilice contribuciones voluntarias de fuentes públicas y privadas a fin de financiar las actividades adicionales necesarias para los preparativos y la celebración de la Conferencia en la Cumbre;

20. *Decide* que los recursos del fondo fiduciario se utilicen para financiar la participación de los países menos adelantados en la Conferencia en la Cumbre y en su proceso preparatorio;

21. *Pide* al Comité Preparatorio que le informe, en sus períodos de sesiones cuadragésimo octavo y cuadragésimo noveno, sobre la marcha de sus trabajos y los preparativos de la Conferencia en la Cumbre.

*89A. sesión plenaria  
16 de diciembre de 1992*

## 48/100. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

*La Asamblea General,*

*Recordando* su resolución 47/92, de 16 de diciembre de 1992, por la que decidió convocar una Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, acordó los objetivos y cuestiones esenciales de la Cumbre y, entre otras cosas, estableció un Comité Preparatorio,

*Recordando también* las deliberaciones del Consejo Económico y Social durante la serie de sesiones de alto nivel de su período de sesiones sustantivo de 1993 relativas a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo social y las deliberaciones de la Comisión de Desarrollo Social en su 33º período de sesiones,<sup>6</sup>

*Recordando además* la decisión tomada por el Comité Preparatorio en su período de sesiones de organización de convocar la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague los días 11 y 12 de marzo de 1995, precedida de una reunión de representantes personales de Jefes de Estado o de Gobierno o de otros representantes de rango superior adecuado que los gobiernos hayan designado expresamente, que se celebrará del 6 al 10 de marzo de 1995,<sup>7</sup>

*Considerando* que la Cumbre Mundial sobre Desarrollo social y sus preparativos deberían servir para consolidar los esfuerzos desplegados por todos los países para promover políticas destinadas a fomentar la integración social en todas las sociedades, mitigar y reducir la pobreza y aumentar el empleo productivo,

*Considerando* también la contribución de las organizaciones no gubernamentales,

*Teniendo en cuenta* la necesidad de facilitar la labor de los períodos de sesiones sustantivos del Comité Preparatorio,

---

<sup>6</sup> Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1993, Suplemento N° 4 (E/1993/24)*, cap. II.

<sup>7</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 24 (A/48/24)*, anexo II, decisión 9.

1. *Toma nota con reconocimiento* del resumen preparado por el Presidente del Consejo Económico y Social sobre las deliberaciones del Consejo durante la serie de sesiones de alto nivel de su período de sesiones sustantivo de 1993,<sup>8</sup> así como de la resolución 33/1 de la Comisión de Desarrollo Social, de 17 de febrero de 1993;<sup>9</sup>

2. *Toma nota también con reconocimiento* del informe del Comité Preparatorio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social sobre su período de sesiones de organización;<sup>10</sup>

3. *Exhorta* a todos los Estados a que, de conformidad con el párrafo 8 de la resolución 47/92 de la Asamblea General, nombren representantes personales de Jefes de Estado o de gobierno u otros representantes de rango superior adecuado para que participen en el primer período de sesiones del Comité Preparatorio;

4. *Invita* a todos los Estados a que contribuyan con generosidad al Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias establecido de conformidad con la resolución 47/92 de la Asamblea General a fin de financiar las actividades adicionales necesarias para los preparativos y la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en particular la participación de los países menos adelantados en la Cumbre y en sus preparativos;

5. *Invita también* a todos los Estados a que establezcan comités nacionales, o adopten otras medidas en relación con la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y celebren reuniones para debatir públicamente las cuestiones fundamentales que han de tratarse en la Cumbre;

6. *Pide* al Secretario General que tome las medidas necesarias, con los recursos actuales, para que el Comité Preparatorio pueda, si así lo decidiere:

a) Establecer durante el primer período de sesiones un grupo de trabajo plenario que se reúna al mismo tiempo que el pleno durante una semana;

b) Establecer durante el segundo período de sesiones un grupo de trabajo plenario que se reúna al mismo tiempo que el pleno durante dos semanas;

c) Establecer durante el tercer período de sesiones dos grupos de trabajo que se reúnan al mismo tiempo que el pleno durante dos semanas;

7. *Pide* al Secretario General que informe al Comité Preparatorio en su primer período de sesiones acerca del programa de información pública para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social;

8. *Invita* a los órganos, las organizaciones y los programas del sistema de las Naciones Unidas, así como a otras organizaciones intergubernamentales, en particular

---

<sup>8</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 3 (A/48/3/Rev.1)*, cap. II.B.

<sup>9</sup> *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1993, Suplemento N° 4 (E/1993/24)*, cap. I.D.

<sup>10</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 24 (A/48/24)*.

el fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, las comisiones regionales y las organizaciones regionales competentes, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Mundial de la Salud, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a que comuniquen al Comité Preparatorio en su primer período de sesiones sus contribuciones a la Cumbre y a su proceso preparatorio;

9. *Hace un llamamiento* a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por las Naciones Unidas y las acreditadas para participar en la Cumbre y en su proceso preparatorio a que contribuyan plenamente a la labor del Comité Preparatorio y a la Cumbre;

10. *Pide* al Comité Preparatorio que informe a la Asamblea general en su cuadragésimo noveno período de sesiones acerca de la marcha de los trabajos del Comité y de los preparativos para la Cumbre.

*85a. sesión plenaria  
20 de diciembre de 1993*





## 535(XXV) Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

*La Comisión Económica para América Latina y el Caribe,*

*Recordando* que en su resolución 47/92, de 16 de diciembre de 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas acordó convocar una Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, para 1995, y que en dicha resolución se estipula que la Cumbre tratará los siguientes temas: a) fomentar la integración social, especialmente de los grupos más marginados y desfavorecidos; b) mitigar y reducir la pobreza, y c) aumentar el empleo productivo,

*Recordando además* que en el párrafo 14 de dicha resolución se pide a las comisiones regionales que incorporen en sus programas de trabajo la preparación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, y que realicen actividades y formulen propuestas en las que se haga especial hincapié en la situación de sus respectivas regiones,

*Considerando que,* en cumplimiento de dicho mandato, el tema de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social fue incorporado al temario del vigésimo quinto período de sesiones de la Comisión y que la Secretaría redactó una nota titulada "La Cumbre Social: una visión desde América Latina y el Caribe", con el propósito de contribuir a dar orientación a las actividades preparatorias de la Cumbre que desarrollen los países miembros y examinar el posible temario y alcance de ese encuentro desde el punto de vista de la región, y que dicha nota contiene valiosas propuestas,

*Considerando además* que la Comisión, tanto en su vigésimo tercer período de sesiones en el documento *Transformación productiva con equidad* como en su vigésimo cuarto período de sesiones en el documento "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", ha entregado un marco de referencia actualizado que puede dar orientación a los esfuerzos de los gobiernos por solucionar los problemas de desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe,

*Teniendo presente* las orientaciones formuladas en el primer período de sesiones del Comité Preparatorio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Nueva York, 31 de enero al 11 de febrero de 1994), las actividades preparatorias propuestas y las decisiones adoptadas en las conferencias de Naciones Unidas relacionadas con el

desarrollo económico y social, entre otras la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (1990), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo prevista para septiembre de 1994, y la Conferencia Mundial sobre la Mujer, que debe celebrarse en septiembre de 1995,

1. *Manifiesta* su satisfacción ante el documento titulado "La Cumbre Social: una visión desde América Latina y el Caribe" presentado por la Secretaría, que entrega orientaciones importantes para la preparación de la Cumbre por parte de los países miembros de la Comisión;

2. *Toma nota* con aprecio de las "Bases para un Consenso Latinoamericano y del Caribe acerca de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social", aprobadas por los países latinoamericanos y del Caribe miembros de la Comisión;

3. *Solicita* a la Secretaría que otorgue la mayor importancia a las actividades preparatorias de la Cumbre, en particular a las actividades de los Comités Nacionales, y al seguimiento de los resultados que de ella surjan, a fin de elaborar un programa regional que le dé continuidad a este esfuerzo sobre la base del calendario de actividades que se adopte en la Cumbre;

4. *Solicita además* al Secretario Ejecutivo que refuerce las actividades preparatorias de la Cumbre, impulsando diversas instancias que consideren de manera conjunta los tres temas de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: superación de la pobreza, integración social y generación de empleo productivo;

5. *Pide* al Secretario Ejecutivo que reoriente las actividades hasta ahora dedicadas a la organización periódica de la Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe hacia actividades preparatorias y de seguimiento de la Cumbre, en el marco de su programa de reuniones de expertos y de seminarios, con el propósito de ofrecer un punto de encuentro a nivel regional para analizar y confrontar puntos de vista e impulsar la cooperación en esta materia;

6. *Pide asimismo* al Secretario Ejecutivo que transmita al Comité Preparatorio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social las "Bases para un Consenso Latinoamericano y del Caribe acerca de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social", adoptadas por los países de América Latina y el Caribe miembros de la Comisión, así como la presente resolución, y que informe al próximo período de sesiones sobre los resultados de la Cumbre y su seguimiento.



