

NACIONES UNIDAS

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



Distr.
LIMITADA

LC/L.805
18 de marzo de 1994

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

**DOCUMENTO CONJUNTO DE LAS COMISIONES REGIONALES PARA
LA PRIMERA REUNION DEL COMITE PREPARATORIO DE LA
CONFERENCIA MUNDIAL EN LA CUMBRE SOBRE
DESARROLLO SOCIAL**

(31 de enero a 11 de febrero de 1994)

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. SINTESIS DE LAS PERSPECTIVAS DE LAS COMISIONES REGIONALES RESPECTO DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL	3
III. PERSPECTIVAS DE LAS COMISIONES REGIONALES	11
A. COMISION ECONOMICA PARA AFRICA (CEPA)	13
B. COMISION ECONOMICA PARA EUROPA (CEPE)	27
C. COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)	35
D. COMISION ECONOMICA Y SOCIAL PARA AFRICA Y EL PACIFICO (CESPAP)	49
E. COMISION ECONOMICA Y SOCIAL PARA ASIA OCCIDENTAL (CESPAO)	65
IV. CONCLUSIONES	79

I. INTRODUCCION

El párrafo 14 de la resolución 47/92 de la Asamblea General sobre la convocación de una Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social "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 cumplimiento de este mandato, las comisiones regionales presentaron a la Asamblea General un informe sobre la marcha de las actividades de las comisiones regionales en preparación de la Cumbre conforme a las siguientes pautas: a) el desarrollo social en el programa de trabajo general de las comisiones en los últimos años; b) las actividades realizadas en 1993 de conformidad con la resolución 47/93 de la Asamblea General (investigaciones, seminarios, asistencia técnica, reuniones intergubernamentales); y c) las actividades proyectadas para 1994.

Al mismo tiempo, cada comisión regional comenzó a preparar informes sustantivos con el fin de ofrecer directrices para las actividades preparatorias de los países miembros destinadas a la Cumbre, desde una perspectiva regional.

Algunos de esos informes ya se han terminado, como los titulados "La Cumbre social: una visión desde América Latina y el Caribe. Nota de la Secretaría" (LC/G.1802(SES.25/5)) y "Social development strategy for the ESCAP region towards the year 2000 and beyond" (ST/ESCAP/1124), en tanto que otros se hallan todavía en preparación.

La finalidad del presente documento es presentar a la primera reunión del Comité Preparatorio Plenario un resumen integrado de las visiones sustantivas de las comisiones regionales respecto a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y los resultados que esperan de esta reunión.

El documento está organizado como sigue: una síntesis de las tendencias generales en materia de desarrollo social en las diversas regiones y de las tres cuestiones esenciales que deben tratarse en la Cumbre (fomentar la integración social, mitigar y reducir la pobreza y aumentar el empleo productivo) (sección 2); una síntesis de las perspectivas de cada comisión regional (sección 3); y, por último, algunas conclusiones someras (sección 4).

II. SINTESIS DE LAS PERSPECTIVAS DE LAS COMISIONES REGIONALES RESPECTO DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL

a) Aspectos generales

1. Los cambios trascendentales ocurridos al término de la guerra fría y la globalización creciente de la economía mundial, basada en la revolución de las comunicaciones y el rápido progreso científico y tecnológico, han tenido consecuencias favorables y adversas para los países en desarrollo.
2. Por una parte, han abierto oportunidades sin precedentes para alcanzar el progreso de la humanidad, la paz, el respeto universal de los derechos humanos y sistemas políticos más participativos. Por otra, han creado inadvertidamente las condiciones para una mayor desigualdad, incluso en las economías más desarrolladas, así como la persistencia de niveles elevados de pobreza, que hoy afectan a dos tercios de los habitantes del planeta.
3. Estos efectos ambivalentes de las tendencias recientes están presentes en todas las regiones en desarrollo, aunque con características y magnitudes distintas. Los efectos económicos adversos han sido particularmente severos en aquellas regiones en que han ocurrido conflictos armados, como en ciertas subregiones del continente africano.
4. En términos generales, en todas las regiones, salvo en Africa y en cierto sentido en Asia occidental, se han logrado progresos en las esferas más esenciales del desarrollo social como cobertura educacional, atención sanitaria básica, saneamiento y en otras esferas relacionadas con el bienestar y la seguridad social. Las tasas de fecundidad han disminuido. En algunos países se ha avanzado en la creación de empleo, el mejoramiento de las condiciones ambientales y el incremento de las condiciones de seguridad. En algunos casos, los grupos sociales marginados y las minorías han hallado una nueva voz. Sin embargo, estos adelantos han ido acompañados, prácticamente sin excepción, de tendencias negativas que han llevado a la frustración, la desesperanza, la violencia y las tensiones sociales crecientes.
5. En Europa, la desaceleración de la actividad económica en general y los graves problemas económicos y sociales que afectan a las economías en transición han introducido la inestabilidad en una región que otrora no encaraba graves problemas de desarrollo social. La situación actual está marcada por un desempleo creciente, pobreza relativa y tensiones sociales crecientes —sobre todo con respecto a los migrantes— las que se expresan en un nacionalismo exacerbado, intolerancia e incluso violencia.
6. En América Latina y el Caribe, pese a su modesta recuperación persisten altos niveles de inequidad; éstos se manifiestan en mayor incidencia de la pobreza, peor distribución del ingreso, y deterioro de la prestación de servicios sociales, todo lo cual amenaza la estabilidad de los flamantes sistemas democráticos.

7. Pese al crecimiento espectacular y las firmes perspectivas de varias economías de Asia y el Pacífico, 13 de ellas siguen figurando entre las 43 economías menos adelantadas del mundo. Subsisten profundas desigualdades sociales, que generan tensiones económicas, sociales, étnicas, religiosas y lingüísticas. Una manifestación de estas tensiones es el enorme número de refugiados políticos y económicos. Se estima que en los últimos años hay 10 millones de refugiados ilegales que residen en países vecinos más estables y prósperos, sin contar los millones que han emigrado a otras regiones.
8. Las tensiones se han acentuado en Asia occidental como consecuencia de la guerra del Golfo, que agravó los problemas existentes de desempleo, pobreza, drogadicción, un sinnúmero de inválidos y refugiados, y la llegada masiva de retornados.
9. En Africa, más de una década de declinación económica ha ido acompañada de un deterioro significativo, incluso una regresión, de logros anteriores en materia de bienestar humano. Aproximadamente la mitad de la población de la región vive en la pobreza absoluta. La desnutrición y el hambre son generalizados. Se observan serias tendencias regresivas en materia de empleo, salud y educación, especialmente de niñas y mujeres, y perennes conflictos armados y luchas civiles siguen afligiendo a la región.
10. Los informes de cada región muestran claramente que sin un crecimiento económico de alta calidad y ambientalmente sustentable, cuyos beneficios puedan transmitirse a todos los sectores sociales, es imposible resolver los problemas mencionados. Un crecimiento de esta especie depende de la consecución de condiciones más favorables para el comercio internacional y la absorción del progreso tecnológico por las economías en desarrollo.
11. Sin embargo, la índole de crecimiento económico que se da actualmente en las economías que se están recuperando e incluso logrando niveles aceptables o elevados de expansión no resuelve necesariamente el problema de las desigualdades y exclusiones sociales; de ahí la necesidad de buscar simultáneamente el crecimiento económico y más equidad social.
12. Esto exige un enfoque integrado, que privilegie políticas económicas que promuevan la equidad social con crecimiento, y políticas sociales que enfaticen no sólo la equidad social sino también la productividad y la eficiencia. Tal enfoque minimiza las contraposiciones entre las políticas orientadas al crecimiento y aquellas que persiguen aumentar el bienestar y la distribución del ingreso, y logra asimismo el máximo de complementariedad entre ambos objetivos.
13. Debería hacerse hincapié en aquellas políticas destinadas a generar empleo productivo; difundir tecnología, en particular en la agricultura; lograr la suficiencia alimentaria y nutricional; brindar apoyo a las empresas micro, pequeñas y medianas; aumentar el ahorro y, sobre todo, promover la inversión en recursos humanos.
14. Este enfoque integrado de políticas, que persigue simultáneamente el crecimiento económico y la equidad social, debería implementarse en el contexto de esfuerzos públicos y privados para fomentar la democracia, el respeto de los derechos humanos, la tolerancia, la protección de las minorías y la participación social, y alcanzar niveles aceptables de sustentabilidad ambiental en los procesos de desarrollo.

15. Este enfoque dual es plenamente aplicable a las tres cuestiones esenciales de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, a saber, fomentar la integración social, mitigar y reducir la pobreza, y aumentar el empleo productivo, las que se examinan en forma separada.

b) Integración social

16. Los diferentes análisis regionales muestran que la integración social es esencial para el desarrollo económico y social, pues permite que diferentes individuos y grupos de la sociedad vivan y trabajen en conjunto en pro de objetivos compartidos que no se contradicen entre sí y que trascienden los intereses individuales y de grupo. Por lo tanto, la integración social es el proceso que brinda a toda persona y grupo social de un país la oportunidad de participar en el desarrollo y disfrutar sus beneficios.

17. Las tendencias globales ya mencionadas implican que todas las regiones experimentan graves dificultades con respecto a la cohesión social y al ofrecimiento de iguales oportunidades a diferentes grupos sociales de participar en la toma de decisiones y de compartir los beneficios del desarrollo. Naturalmente, que estas dificultades se ven agravadas por la recesión económica que afecta a varias regiones y países.

18. Los obstáculos a la cohesión social se reflejan en la incapacidad relativa de muchos países para llegar a consensos básicos sobre cómo deberían funcionar sus sistemas políticos, y por tanto, en su incapacidad para manejar sus conflictos internos por medios pacíficos y negociaciones. Esta situación es particularmente llamativa en Africa, donde dos tercios de los 52 países africanos estuvieron trabados en conflictos civiles en 1993, con un costo humano incalculable.

19. También ha habido serios conflictos marcados por una violencia considerable en otras regiones. Pese a ciertos progresos en materia de democratización y observancia de los derechos humanos, han surgido serias contradicciones entre los nuevos valores culturales y las identidades tradicionales. No se han encontrado soluciones, y se han producido brotes de luchas étnicas, religiosas y lingüísticas y una represión de las minorías, que a menudo ha puesto en peligro la unidad misma de los países. Esta clase de situación ha surgido, con diversa intensidad, en Asia, Africa, Asia occidental y en algunos de los países europeos con economías de transición.

20. Las necesidades siguientes parecen ser comunes a todas las regiones: modernizar el Estado; descentralizar la acción pública; establecer una relación más estrecha entre los líderes políticos y la ciudadanía; hacer más transparente la administración pública; fortalecer la sociedad civil, abriendo más canales de representación, especialmente para las organizaciones no gubernamentales; fomentar la tolerancia y el pluralismo cultural; y conciliar los valores modernos universales con las tradiciones culturales de cada región y país.

21. Los informes de las diferentes regiones señalan también la necesidad de adaptar las políticas sociales al cambio social, por ejemplo, armonizarlas: en Asia occidental, con los cambios de la composición familiar; en Europa, con una población que envejece y hogares monoparentales; y en todas las regiones, con la necesidad de profundas reformas de los sistemas educativos y sanitarios.

22. Respecto al acceso igual a los beneficios del desarrollo para los diferentes grupos sociales, hay un aumento notable de los problemas de exclusión y marginación de los grupos sociales más desposeídos.

Una de las inquietudes principales es la discriminación cultural, económica y política que todavía afecta a la mujer, pese al logro de una mayor igualdad en el ámbito legal y en el mercado laboral.

23. Las personas jóvenes de todas las regiones son las más afectadas por las tensiones sociales y las restricciones económicas. Las dificultades que encaran para ingresar al mercado laboral, junto con la crisis del sistema educativo, los hace particularmente vulnerables a la violencia y la delincuencia. Muchas o estudian ni tienen empleo productivo.

24. Todas las regiones, en distinto grado, adolecen de serios problemas de exclusión de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas; en el caso de Asia occidental, se suma el problema del gran número de personas que han quedado inválidas por los conflictos armados. Otras regiones tienen que contender con refugiados y personas desplazadas; estas últimas suman 20 millones en África, es decir, la mitad de los refugiados de todo el mundo.

25. De lo expuesto se deduce que en la esfera de la integración social se abre, aparte de las políticas nacionales para confrontar las dificultades actuales, todo un nuevo campo para la cooperación internacional, que debería incluir el intercambio de experiencias en el fortalecimiento de las instituciones públicas dedicadas al desarrollo social, la atención de salud, la educación, la protección de los derechos humanos, la sustentabilidad ambiental, las políticas de población, la integración de la mujer al desarrollo, la dimensión cultural del desarrollo y la protección de la infancia, entre otras.

c) Mitigar y eliminar la pobreza

26. Mitigar la pobreza es un objetivo prioritario para todas las comisiones regionales. Dejando de lado las discusiones técnicas sobre cómo determinar la línea de pobreza, las comisiones concuerdan en que hoy hay millones de personas privadas de sus necesidades más esenciales y que viven en condiciones inhumanas; esta población debería ser el centro de los esfuerzos de desarrollo.

27. La pobreza, tanto absoluta como relativa, está presente en todas las regiones. Afecta a casi 200 millones de personas en América Latina y el Caribe, es decir, a 46% de la población; 94 millones de ellas (22% de la población) viven en la pobreza absoluta. Asia tiene 800 millones de pobres, la mayor concentración del mundo. El aumento más espectacular de la pobreza se ha dado en África. En 1985, más de 105 millones de africanos vivían en la pobreza. Ese número se elevó a 216 millones en 1990, y se proyecta que llegará a 304 millones para el año 2000. La pobreza también es masiva y generalizada en Asia occidental. Además, la incidencia de la pobreza está comenzando a crecer en Europa como resultado de la recesión y el desempleo. En Europa oriental, particularmente en los territorios de la ex Unión Soviética, la pobreza está adquiriendo proporciones alarmantes.

28. Es obvio que existe una correlación inversa entre el crecimiento económico y los niveles de pobreza, aunque el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para eliminar la pobreza. En todo caso, los equilibrios macroeconómicos y la expansión económica que crea empleo productivo y mejores salarios ofrecen una vía de escape para aquellos que viven en la pobreza debido al desempleo, el empleo no productivo o los bajos salarios.

29. Otras formas de pobreza no se resuelven por el mero crecimiento, tales como las diferentes formas de pobreza rural tan difundidas en algunas regiones. Por ejemplo, durante los años ochenta, 80% de la población rural de varios países africanos estaba constituida por pobres. Sufrían de falta de tierra

arable, baja productividad, falta de protección contra las inundaciones, y barreras para utilizar la infraestructura y los servicios sociales. En África al Sur del Sahara, 60% de la población rural vive en la pobreza. Problemas similares se encuentran en Asia occidental y en varios países de América Latina y el Caribe.

30. Esta situación genera un éxodo permanente del campo a las ciudades, con las consecuencias resultantes de hacinamiento urbano, degradación ambiental y acentuación de la pobreza. En las zonas urbanas, la pobreza es generalizada entre los que pertenecen al sector informal de la economía quienes carecen de destrezas negociables y de acceso al crédito.

31. Todo esto apunta a la necesidad evidente de que los pobres urbanos y rurales acumulen capital y, por tanto, de que existan políticas que incrementen su productividad mediante la capacitación presente y futura de la mano de obra, la facilitación de acceso al crédito y la prestación de asistencia técnica a las empresas micro y pequeñas.

32. Además de elaborar estudios diagnósticos, encuestas y estadísticas, el Estado debe desempeñar un papel complementario para compensar especialmente a los sectores de extrema pobreza, y, mediante impuestos y otros mecanismos producir un presupuesto social eficiente y equilibrado orientado fundamentalmente a ellos.

33. Según lo han señalado la CESPAP y la CEPAL, incluso en un contexto de crecimiento y esfuerzos para lograr más equidad social, hay que generar redes de seguridad social para proteger los sectores más expuestos a dificultades coyunturales como riesgos agrícolas o ajustes periódicos a fin de impedir que caigan en la pobreza crónica. El éxito de todas estas políticas depende de la participación que tenga la población beneficiaria como contraparte del Estado.

34. Aunque la pobreza adopta formas diferentes según las regiones, en todas hay una cantidad desproporcionada de mujeres que viven en esta condición. Este hecho incide directamente en el número de niños pobres. En África, por ejemplo, se estima que el número de mujeres que viven en la pobreza absoluta aumentó en 50% en los últimos 20 años, comparado con un aumento del 30% para los hombres en el mismo período.

35. Los esfuerzos para mitigar la pobreza ofrecen oportunidades importantes para la cooperación regional e internacional. Estas comprenden, en particular, la promoción de nuevas formas de financiamiento externo para complementar los esfuerzos internos de los países menos adelantados destinados a incrementar el volumen y la calidad de las inversiones para beneficiar a los segmentos más pobres de la sociedad, y el establecimiento de redes de información sobre políticas contra la pobreza que permitan el intercambio de la experiencia e información disponibles.

d) Aumentar el empleo productivo

36. De los informes de las comisiones regionales cabe concluir que la creación de más empleo productivo es la clave de una estrategia que vincula el crecimiento económico con mayores niveles de equidad social.

37. La importancia del crecimiento para la creación de más ocupaciones productivas se advierte claramente en la experiencia de los países asiáticos que han alcanzado tasas elevadas de crecimiento en

los últimos años. Pese a la infusión masiva de progreso tecnológico, han logrado generar nuevo empleo productivo, y con ello producen cambios sociales radicales que con toda probabilidad continuarán en el futuro cercano.

38. En cambio, la situación en Africa es tremendamente regresiva. Aunque se carece de datos precisos, hay indicios de que el trabajo productivo creció a una tasa media anual de 2.4% en 1991, mientras que la fuerza de trabajo aumentó en 3.2%; el empleo en el sector formal cayó de 10% en 1980 a 8% en 1990, y el desempleo se elevó de 7.7% en 1978 a 22.8% en 1990 y se proyecta que se encumbrará a 30% para el año 2000.

39. En todo el mundo resulta difícil aumentar el empleo productivo. El desempleo en Europa y América del Norte llegó a 30 millones de personas, al aumentar en un tercio en dos años y medio. El desempleo subió a 10% en Europa occidental y es incluso mayor en las economías en transición. Y los cambios que ocurren actualmente amenazan con seguir aumentándolo en el futuro.

40. Todo indica que esta situación en los países desarrollados no es de naturaleza coyuntural, y que se requieren nuevas iniciativas, tales como ocupaciones compartidas, reformas de los sistemas de seguro de desempleo, readiestramiento, y apoyo a la pequeña y mediana empresa en el contexto de una estrategia de desarrollo económico conducente a un mayor crecimiento sustentable.

41. Un aspecto que torna al desempleo y el subempleo incluso más alarmantes, es la elevadísima proporción de jóvenes entre los 15 y 24 años de edad que se encuentran en esta situación en todas las regiones.

42. Para crear mayores niveles de empleo productivo, hay que aumentar sostenidamente la inversión a fin de mantener niveles elevados de formación de capital, elaborar políticas para promover una producción y tecnología con acento en la competitividad, fomentar una mayor inversión en recursos humanos, y generar una nueva relación entre salarios y niveles de productividad, tomando en cuenta la estabilidad y la participación de los trabajadores.

43. El sector informal, tanto urbano como rural, sigue siendo una parte muy importante de las economías de todas las regiones en desarrollo. Por lo tanto, un elemento esencial de toda estrategia general de desarrollo debe ser elevar la productividad de dicho sector. Por ende, será indispensable elaborar planes de capacitación, desarrollo de la infraestructura y mejoramiento de las condiciones de trabajo en ese sector.

44. Los cambios en las modalidades de producción que ocurren en diferentes formas y con distinta intensidad en todas las regiones sugieren la necesidad de proporcionar ayuda y protección a los trabajadores que se reubican. Por lo tanto, hay que fomentar políticas que disminuyan los costos de la inestabilidad y de adaptar, readiestrar y reconvertir la mano de obra, sin perjuicio de disponer planes eficientes de seguro de desempleo.

45. La cuestión de la movilidad internacional de la fuerza de trabajo se ha vuelto más importante y compleja. Los últimos datos procedentes de Asia occidental indican que el número total de trabajadores extranjeros en los países del Golfo llegaba a 5 128 000 a mediados de la década de 1990, lo que comprendía más de dos tercios de la fuerza de trabajo en esa zona y que había crecido en 3.3% durante el período 1985-1990. En la región de Asia y el Pacífico, más de un millón de ciudadanos laboraban en 1989 como trabajadores contratados en otros países tanto dentro como fuera de la región.

46. Estos desplazamientos masivos tienen grandes repercusiones económicas, sociales y culturales y son muy vulnerables a las situaciones políticas conflictivas, como las ocurridas durante la guerra del Golfo.

47. Por lo tanto, parece indispensable establecer acuerdos regionales e internacionales sobre movilidad de la mano de obra que puedan predecir los efectos generados por los programas de integración económica, coordinar las políticas de migración y proteger los derechos humanos de los trabajadores migrantes.

48. En una economía de globalización creciente, el comercio mundial y la competitividad tienen que compatibilizarse con los derechos de los trabajadores, otorgando prioridad a las normas laborales internacionales y observando su cumplimiento.

49. Junto con los aspectos ya mencionados de la cooperación regional e internacional, deben establecerse sistemas de información que permitan el intercambio de experiencias sobre la creación exitosa de empleos productivos e innovaciones en las relaciones entre empresarios y trabajadores.

III. PERSPECTIVAS DE LAS COMISIONES REGIONALES

A. COMISION ECONOMICA PARA AFRICA (CEPA)*

* Texto presentado por la Comisión Económica para Africa.

INTRODUCCION

El desarrollo sólo puede ser sustentable en la medida en que esté centrado en lo humano. Esto lleva inexorablemente a la convicción de que es preciso hallar fórmulas nuevas e imaginativas que respondan a desafíos comunes tales como la persistencia de la pobreza y las amplias disparidades en la calidad de vida, altos niveles de desempleo, los efectos sociales adversos de las estrategias de gestión económica basadas en el mercado, la desintegración de la estructura social, los recelos acerca de la degradación y contaminación ambiental, y la inestabilidad fraguada por las tensiones étnicas y conflictos conexos.

Tal vez no exista parte alguna donde la intensidad de las privaciones humanas cause tantos estragos como en la región africana. Africa sigue siendo la única región donde las condiciones humanas y sociales siguen dando pie a graves preocupaciones. Más de una década de declinación económica ha ido acompañada de un deterioro significativo, incluso un retroceso, de los progresos logrados en materia de bienestar humano. Alrededor de la mitad de la población de la región vive en la pobreza absoluta. La desnutrición y el hambre son generalizados. El desempleo y el subempleo han alcanzado proporciones inaceptablemente elevadas. Una serie de enfermedades, incluso el rebrote de aquellas ya controladas, amenazan la salud y la vida de millones de africanos. Ha disminuido el acceso a la educación, especialmente de niñas y mujeres, lo que afecta la formación de las destrezas necesarias para un desarrollo autosuficiente y sostenido. Los perennes conflictos armados y luchas civiles siguen afligiendo a la región lo que deriva en pérdida de vidas humanas, desplazamiento de personas y una legión de refugiados.

Para revertir esta alarmante situación hay que lanzar un ataque integral y coincidente en todos los frentes. Los gobiernos y los pueblos africanos tienen que asumir la responsabilidad principal por el logro de cambios significativos y duraderos. Sin embargo, un entorno externo propicio y un apoyo asegurado tendrían que complementar nuestros esfuerzos.

Africa y sus interlocutores externos en materia de desarrollo tienen que evaluar las condiciones imperantes y comprometerse a cumplir una agenda de desarrollo humano y social en la región. En este sentido, la Cumbre posee un especial significado para Africa y su población. Esta convicción está implícita en la esencia de la posición común africana sobre la Cumbre Mundial de Desarrollo Social.

Dicha posición común se presenta en cinco secciones. En la sección I se examina el estado del desarrollo humano y social en Africa. Esta va seguida en la sección II de un análisis de las principales inquietudes, objetivos y metas que deberían lograrse en ese ámbito durante las próximas dos décadas.

I. EL ESTADO DEL DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL EN AFRICA

Hoy, la abrumadora mayoría de los africanos se encuentra atrapada en un círculo vicioso de pobreza, desempleo y subempleo, desnutrición y hambre, enfermedad y mala salud. Estas adversidades se combinan de una manera destructiva para magnificar otros problemas sociales como estructuras familiares débiles, criminalidad, drogadicción, falta de hogar y de vivienda, niños callejeros, delincuencia y prostitución.

La característica común de estas tendencias pocas auspiciosas es que generan, a través de desigualdades, disparidades y una polarización social que van en aumento la marginación y exclusión de grupos sociales como las mujeres, los desempleados permanentes y los pobres. La desintegración social ha llegado a tal extremo que en muchos países la estructura social está peor hoy que cuando accedieron a la independencia.

Por añadidura, millones de vidas se pierden a causa de conflictos armados y luchas civiles que dejan como secuelas refugiados y personas desplazadas. El origen de la difícil situación humana y social de Africa es complejo pero puede atribuirse a la interacción combinada de factores económicos, sociales y políticos. La crisis económica emana fundamentalmente de la estructura asimétrica de las economías africanas agravada por políticas erróneas de gestión económica y debilidad institucional.

Varios factores externos han contribuido también a las dificultades económicas de la región. Entre ellos destaca el colapso espectacular de las exportaciones africanas tanto en volumen como en precios durante la década de 1980. En consecuencia, los ingresos de exportación se han desplomado y las crisis recurrentes de la balanza de pagos han ido acompañadas de una deuda externa que para el conjunto de la región ascendía a 281 800 millones de dólares a fines de 1992.¹ Una carga del servicio de la deuda paralizante que representa para la región una sangría de más de 10 mil millones de dólares anuales, lo que desvía recursos que se necesitan con suma urgencia para el desarrollo.

A todo lo anterior se suma en muchos países una crisis de gobernabilidad que abarca deficiencias tan conocidas como la casi ausencia de estructuras democráticas, de participación popular, de responsabilidad y transparencia política, y la debilidad generalizada de las políticas e instituciones.

Dados estos antecedentes, las condiciones humanas y sociales que hoy imperan en Africa son las más azarosas del mundo. Los indicadores claves del bienestar humano declinaron abruptamente durante la década de 1980, tendencia que ha continuado en la década de 1990. En este sentido, los logros anteriores en materias como salud, educación, autosuficiencia alimentaria y nutrición, entre otros, se han revertido. En la presente sección se examinan las principales esferas de preocupación sobre el estado de las condiciones humanas y sociales en la región.

¹ CEPA (Comisión Económica para Africa), Economic Report on Africa 1993 (E/ECA/CM.19/3), Addis Abeba, 1993, p. 30.

A. Pobreza

Las menores oportunidades de empleo productivo en el contexto de economías estancadas, una población de 622 millones de habitantes en 1992 y una tasa media anual de crecimiento de 3.2%, presentan tal vez el desafío más fundamental para atacar de raíz el problema de la pobreza. Los datos de series cronológicas sobre el ingreso per cápita conducen a la conclusión ineludible de que la pobreza en África es severa y brutal. El ingreso per cápita en la región en su conjunto disminuyó de 732 dólares en 1980 a 654 dólares en 1992, es decir, a una tasa media anual de 1%. En el África al Sur del Sahara el ingreso real per cápita disminuyó de 563 dólares en 1980 a 485 dólares.² Se estimaba que más de 105 millones de africanos vivían en la pobreza en 1985. En 1990, esta cifra había aumentado a 216 millones y se proyectaba que llegara a 304 millones de personas —aproximadamente la mitad de la población de la región— para el año 2000.³

La pobreza rural está más difundida. El ingreso y consumo de un 60% de la población rural de África al Sur del Sahara es inferior a las líneas de pobreza definidas a nivel nacional.⁴ Pero la rápida urbanización, ahora cercana al 10% de la población, ha ido acompañada de un crecimiento exponencial de la pobreza urbana.

En general, la carga de la pobreza es más severa entre las mujeres y los hogares con jefatura femenina. Además, la pobreza de la mujer tiene implicaciones directas sobre la pobreza de los hijos. Se estima que un tercio de los hogares africanos tiene jefatura femenina. Además, se estima que la proporción de mujeres que viven en la pobreza absoluta se elevó en 50% durante los últimos 20 años, comparada con 30% para los hombres durante el mismo período.⁵

Estas tendencias son tanto más alarmantes cuanto que las proyecciones muestran que la incidencia de la pobreza en África va a aumentar mientras ésta decae en otras regiones del mundo. Se estima que la distribución de la pobreza en el mundo se desplazará vertiginosamente hacia África, pues su participación aumentará de 16% a mediados de la década de 1980 a la asombrosa cifra de 32% a fines de siglo.⁶

De lo anterior se desprende que la difícil tarea de mitigar la pobreza ha cobrado mayor urgencia en la década de 1990 de la que tenía durante la época de la independencia en los años sesenta. Aparte de la marginación política, económica y social de los pobres, los efectos de la pobreza son particularmente perjudiciales para la estructura familiar y las perspectivas de integración social.

² Banco de datos de la CEPA, octubre de 1992 (las cifras per cápita se dan en precios de 1980).

³ Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, 1990, Washington, D.C., 1990, p. 158.

⁴ Jazairy Idriss, Mohiuddin, A. y T. Panuccio, The State of World Rural Poverty: An Inquiry in its Causes and Consequences, Nueva York, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), 1992, p. 1.

⁵ Ibid., véase también UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), El estado mundial de la infancia, Nueva York, 1993; y Transitional Government and Ethiopia, UNICEF, Children and Women in Ethiopia: A Situational Report 1993, Addis Abeba, 1993.

⁶ OIT/JASPA (Organización Internacional del Trabajo/Programa de Empleos y de Calificaciones Técnicas para África), African Employment Report 1992, Addis Abeba, 1992.

B. Desempleo y subempleo

Aunque los datos sobre empleo productivo en Africa son incompletos, obsoletos y poco confiables, la evidencia disponible indica no obstante una severa crisis del empleo. El empleo productivo en la región creció a una tasa media de 2.4% anual en 1991, mientras que la fuerza de trabajo aumentó a una tasa de 3.2% durante el mismo período.⁷

En términos de distribución, la participación de la fuerza de trabajo en el empleo remunerado del sector formal no sólo es escasa sino que va en descenso, desde un promedio regional de 10% en 1980 menos de 8% en 1990.⁸ Por otra parte, el empleo del sector urbano informal mostró una tendencia ascendente durante la década de 1980 y representó 25% de la fuerza de trabajo en 1991, lo que sugiere una informalización creciente del mercado laboral.⁹ Los sectores agrícolas y rurales no agrícolas representaron los dos tercios restantes.

Se estima que el desempleo abierto subió de 7.7% en 1978 a 22.8% en 1990 y se proyecta que aumentará a 30% para el año 2000.¹⁰ El desempleo es especialmente elevado en las zonas urbanas aunque su incidencia comienza también a insinuarse cada vez más en las zonas rurales. Las tasas migratorias sin precedentes de la población rural a las zonas urbanas ha exacerbado el problema del desempleo en los centros urbanos. Otros factores que contribuyen a empeorar la situación del empleo en algunos países son la sequía, la degradación del medio ambiente físico y las luchas civiles.

También ha contribuido al desempleo el hecho de recurrir a la reducción de personal y al congelamiento del empleo en la administración pública y en las empresas de propiedad estatal, como parte de la reducción del gasto público que acompañó a los programas de recuperación económica. A principios de los años ochenta, el sector público representaba más de 50% del empleo del sector formal en la región. Se espera que esta cifra caiga a 30% o 35% del empleo formal remunerado durante la década de 1990.¹¹ Son pocos los planes de redistribución o readiestramiento de personal que se han iniciado o mantenido. Además, la reducción de personal no ha ido generalmente acompañada de aumentos sustanciales de salarios, mejores condiciones de servicios y demás incentivos para el personal remanente a fin de disminuir la incidencia de prácticas corruptas y poco éticas derivadas de estrecheces personales, y aumentar la productividad y mejorar la moral del sector público.¹²

Una característica muy perturbadora de las tendencias del desempleo es la preponderancia creciente de personas jóvenes (15 a 24 años de edad) entre los desocupados. Además, dentro de esta categoría, las mujeres tienden a experimentar tasas más elevadas de desempleo. Africa es la única región

⁷ OIT (Organización Internacional del Trabajo), Anuario de Estadísticas del Trabajo, Ginebra, 1992.

⁸ OIT/JASPA, African Employment Report..., *op. cit.*, p. 13.

⁹ *Ibid.*, p. 22.

¹⁰ OIT/JASPA (Organización Internacional del Trabajo/Programa de Empleos y Calificaciones Técnicas para Africa), Report on the ILO/JASPA African Employment Report 1992 (E/ECA/PHSD/MFC/93), Addis Abeba, 1993, p. 2).

¹¹ OIT/JASPA, African Employment Report..., *op. cit.*, p. xii.

¹² CEPA (Comisión Económica para Africa), Strategic Agenda for Development Management in Africa in the 1990s (E/ECA/CM.19/11), Addis Abeba, 1993, pp. 4-7.

donde la proporción de personas jóvenes en relación con la población global seguirá creciendo durante los próximos 30 años.

También han surgido pruebas que respaldan la conclusión de que el desempleo está trepando por la "escala educativa".¹³ Esto es realmente paradójico. Por una parte, un número creciente de graduados secundarios y pos secundarios no pueden encontrar ocupación, en cierta medida porque las ocupaciones en el sector moderno simplemente no existen, pero también porque del sistema educativo egresan demasiados graduados de dudosa pertinencia y calidad. Sin embargo, por otra parte, hay un éxodo intelectual masivo de profesionales y técnicos autóctonos de alto nivel, por lo que es necesario emplear personal expatriado y de asistencia técnica que resulta oneroso.

El subempleo, es decir, la productividad relativamente baja, es una condición que se encuentra en el extenso sector rural africano así como en el creciente sector informal. Aumentó durante toda la década de 1980 y se estima que afecta a unos 90 millones de personas.¹⁴ Las causas incluyen la mala situación sanitaria y nutricional de grandes segmentos de la fuerza de trabajo, lo inadecuado de la educación y la capacitación, y las técnicas rudimentarias de producción. Las políticas y la gestión económica nacionales rara vez han brindado un entorno propicio que aliente el espíritu empresarial.

En un medio de alta inflación en la mayoría de los países, los salarios reales cayeron en un 10% anual entre 1980 y 1990. En realidad, en muchos países africanos los salarios mínimos reales cayeron por debajo de las líneas de pobreza definidas a nivel nacional.¹⁵ Esto también tiene implicaciones adversas para la estructura de incentivos y la productividad laboral.

Los niveles de vida se han deteriorado mucho debido a salarios reales en descenso y al desempleo creciente. Esto ha contribuido a la incidencia y difusión de la pobreza. Sumada a condiciones sociales y políticas desfavorables, esta realidad está obligando a muchos profesionales, técnicos e incluso mano de obra no calificada africana a trasladarse a otros países en búsqueda de mejores perspectivas. En efecto, el éxodo intelectual es otro factor que limita los esfuerzos para promover la recuperación económica.

C. Alfabetización, educación y capacitación

En Africa, el acceso a la educación y la capacitación en todos los niveles sigue siendo limitado. Esto resulta evidente si se observa el descenso de la matrícula bruta. Entre 1985 y 1989 la tasa media anual de crecimiento de dicha matrícula fue de 2% a nivel primario; de 5.3% a nivel secundaria y de 5.9% a nivel terciario.¹⁶ Sin embargo, a comienzos de los años noventa, el crecimiento de la matrícula en

¹³ CEPA (Comisión Económica para Africa), Measures for Solving Educated and Graduate Unemployment in African Countries, serie Studies in Human Resources Development, N° 1 (ECA/PHSD/HRD/92/2[(b) (VIII)]), Addis Abeba, 1992.

¹⁴ Naciones Unidas, Economic Crisis in Africa, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas preparado para el período de sesiones del Comité Plenario ad-hoc de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 1991, p. 31.

¹⁵ OIT/JASPA (Organización Internacional del Trabajo/Programa de Empleos y Calificaciones Técnicas para Africa), African Employment Report 1990, Addis Abeba, 1991, p. 39.

¹⁶ UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), Anuario Estadístico 1991, cuadro 2, París, 1992.

todos los niveles representaba entre un tercio y la mitad de la existente en la década de 1970, registrándose el mayor descenso en la educación primaria. Esto resulta evidente si se atiende a la proporción decreciente de niños africanos del grupo etario pertinente que asisten a la escuela primaria, de 79% en 1980 a 72% en 1990.¹⁷ Esas cifras son alarmantes dada la tasa relativamente elevada de analfabetismo de África.

La escasa matrícula femenina y las elevadas tasas de deserción y repetición femeninas son también características de muchos sistemas educativos de países africanos. La educación de la mujer reviste particular importancia debido a los efectos multiplicadores comprobados que tiene sobre el proceso de desarrollo. Hay estudios que demuestran que mientras más alto es el nivel educativo de la mujer menor es su nivel de fecundidad. Además, la educación femenina tiene generalmente un impacto positivo sobre el estado nutricional de la familia, y reduce por tanto las posibilidades de morbilidad y mortalidad.

Los recortes del gasto público en educación, las escuelas secundarias con cupo limitado, el costo creciente de asistir a la escuela, y las presiones que se ejercen sobre los niños para que obtengan ingresos han revertido el mejoramiento sostenido de la matrícula escolar. Menos de un tercio de los niños africanos asisten hoy a la escuela secundaria. Asimismo, las matrículas en las entidades de formación profesional y técnica han declinado significativamente. Además, sólo 2% en promedio del grupo etario respectivo recibe educación pos secundaria y terciaria. Estas tendencias, sumadas a currículos y métodos de enseñanza anticuados y recursos inadecuados, tienen implicaciones adversas para la formación de aptitudes y en consecuencia para el sector informal y el desarrollo de empresas. Por ende, la capacidad para utilizar y asimilar las ideas y tecnologías del desarrollo moderno es limitada.

Además, en algunos círculos se ha insinuado que África no necesita poner demasiado énfasis en la educación superior, especialmente la educación universitaria, puesto que su tasa comparativa de retorno social es mucho menor que la de la educación secundaria y primaria. Esta es una posición errónea que desconoce muchas realidades. Por ejemplo, tal postura no reconoce el papel importante de la universidad en la preparación y apoyo de personas en cargos de responsabilidad en el gobierno, los negocios y las profesiones. Asimismo, subestima el papel clave de las universidades como centros de investigación relacionadas con el desarrollo en esferas que van desde la economía al medio ambiente y desde los recursos naturales a cuestiones de nacionalidad; y minimiza la importancia del vínculo entre el recurso humano autóctono y la sustitución de personal extranjero por personal local en el proceso de desarrollo. La evolución declinante de la educación y la capacitación plantean un serio obstáculo al desarrollo sustentable. En este sentido, hay que considerar la alfabetización, la educación y la capacitación como inversiones decisivas que deben protegerse de los recortes presupuestarios.

¹⁷ UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), El estado mundial de la infancia, 1991, Nueva York, 1991.

D. Alimentación y nutrición

África es una región esencialmente agrícola y pastoril, sin embargo la producción alimentaria y agrícola ha disminuido considerablemente desde la década de 1960. En la actualidad, un 25% de las necesidades alimentarias se satisfacen mediante importaciones y ayuda alimentaria. Si bien la sequía, la desertificación y otros factores naturales han contribuido a disminuir la producción alimentaria, sería incorrecto achacarle exclusivamente al clima la crisis alimentaria. Las políticas erróneas y la inestabilidad política son también factores claves de esa crisis alimentaria.¹⁸

Con la declinación de la producción alimentaria per cápita, la ingesta calórica diaria sólo satisfizo en promedio el 92% de los requerimientos de los últimos 10 años. El número de africanos incapaces de obtener los requerimientos mínimos de 1 600 a 1 700 calorías aumentó de 99 millones en 1980 a 160 millones en 1990/1991.¹⁹

Una de las consecuencias de la falta de autosuficiencia alimentaria es la prevalencia de una severa desnutrición en términos de desnutrición proteico-calórica, anemia por deficiencia de hierro, deficiencia de vitamina A y trastornos por deficiencia de yodo. Los niños han sido los más afectados. En 1990, de 177 millones de niños desnutridos en el mundo, unos 30 millones eran africanos.²⁰

La desnutrición proteico-calórica moderada a severa aumenta el riesgo de morir por enfermedades infecciosas por factores de 3 a 8, respectivamente. Asimismo, la anemia nutricional y la deficiencia de vitamina A aumentan la morbilidad y mortalidad en los niños pequeños, mientras que los trastornos por deficiencia de yodo están vinculados con el retardo de las funciones mentales e intelectuales en niños y adultos.²¹

E. Salud

La crisis socioeconómica de África ha tenido un efecto particularmente devastador sobre el sector salud, que se ha traducido en severos recortes presupuestarios y un virtual colapso de la infraestructura de salud en muchos países. El abastecimiento de medicamentos esenciales es mínimo o inexistente. El coeficiente entre personal de servicios de salud y población es uno de los peores del mundo; por ejemplo, en 1985 en el África al Sur del Sahara un médico atendía un promedio de 27 000 personas en comparación con 450 personas en los países industrializados.²² Además, este promedio oculta grandes diferencias entre

¹⁸ Eshetu Chole (ed.), Food Crisis in Africa: Policy and Management Issues, Nueva Delhi, Vikas, 1990, p. v.

¹⁹ FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), El estado mundial de la agricultura y la alimentación, Roma, 1992.

²⁰ UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), El estado mundial de la infancia, 1991, Nueva York, 1991.

²¹ OUA/UNICEF (Organización de la Unidad Africana/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), Africa's Children, Africa's Future: Background Sectoral Papers, Nueva York, 1992, pp. 37-38.

²² Banco Mundial, Social Indicators of Development, 1990, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1990.

los países así como entre las zonas rurales y urbanas nacionales, por ejemplo, 1:80 000 en Burkina Faso; 1:75 000 en Rwanda; 1:40 000 en Níger, etc.²³

Un elevadísimo porcentaje de africanos sigue sucumbiendo de enfermedades que en otras regiones del mundo han sido erradicadas mediante mejoramientos de la salud pública y de las condiciones de vida y la aplicación de métodos preventivos. Muchas enfermedades comunes, como los trastornos gastrointestinales, las infecciones parasitarias, el paludismo, la tuberculosis, el cólera, las diarreas, la varicela, etc. arrebatan muchas vidas. Como si esto fuera poco, la pandemia de VIH/SIDA asuela la región.

Los datos son sencillamente estremecedores. El paludismo mató a casi 1 500 000 niños menores de 5 años en 1989.²⁴ La diarrea cobra en promedio las vidas de 1 500 000 niños anualmente. Se estima que en 1991 un 42% de todos los casos de diarrea del mundo ocurrieron en Africa.²⁵ Se han hecho grandes progresos a escala continental en materia de salud preventiva mediante el programa ampliado de inmunización contra las seis enfermedades que provocan mayor mortalidad infantil. Sin embargo, enfermedades como el paludismo, la diarrea, la neumonía y las infecciones respiratorias agudas que segaron las vidas de multitud de niños no pueden cubrirse con dicho programa.

La expansión de la epidemia de SIDA en Africa plantea una gran amenaza. Se estima que de los 12 a 13 millones de personas infectadas con SIDA en el mundo en 1991, un 50% se hallaba en Africa.²⁶ En 1993, se estimaba que 7 millones de africanos estaban infectados, un millón de los cuales eran recién nacidos. A menos que se tomen medidas efectivas para controlar el riesgo de infección, sólo cabe esperar una gran catástrofe.

De lo anterior resulta claro que prácticamente todos los indicadores muestran que las tasas de morbilidad y mortalidad son mayores en Africa que en el resto del mundo. En efecto, la tasa de mortalidad de 179 de los menores de 5 años en Africa es la más elevada del mundo. La esperanza media de vida de 55.5 años es de 10 años menos que la del promedio mundial. Huelga decir que las enfermedades y la mala salud disminuyen la productividad de la población y aumentan la pobreza, con consecuencias adversas para la economía.

F. Los conflictos, la lucha civil y la desintegración social

El conflicto armado se da en el seno de los estados o entre éstos cuando los grupos y facciones en pugna recurren a la violencia en vez de a los medios pacíficos para zanjar sus diferencias. Durante el período comprendido entre 1960 y 1976 hubo más de 20 guerras internas y fronterizas de envergadura. A esta cifra se agregaron otras 10 durante la década de 1980, cifra que sigue aumentando a medida que nuevos conflictos estallan en la década actual en países como Angola, Chad, Liberia, Somalia, Sudán, y Mozambique. Ultimamente, ha habido insurrecciones armadas entre grupos étnicos que han afectado a

²³ Banco Mundial, African Development Indicators, 1992, Washington, D.C., 1992, p. 315.

²⁴ CEPA (Comisión Económica para Africa), Report on the African Social Situation in 1993 (E/ECA/CM.19/CRP.1), Addis Abeba, 1993.

²⁵ OMS (Organización Mundial de la Salud), 1991 World Health Statistics, Ginebra, 1992.

²⁶ Naciones Unidas, Informe sobre la situación social en el mundo, 1993, Nueva York, 1993, p. 39.

Burundi, Djibouti, Mali, Rwanda, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo y Zaire. Aunque es difícil obtener datos confiables sobre las bajas habidas en dichos conflictos, se estima que entre 1960 y 1990 unos 7 millones de personas habrían perdido la vida.

Las luchas civiles están estrechamente vinculadas con los desafíos a las estructuras autoritarias de gobierno, así como con las confrontaciones étnicas y comunales. A esto se suma, la profundización de la crisis socioeconómica, la exclusión de los grupos desposeídos y marginados, la pobreza y la alienación, que han llevado al debilitamiento de la familia y a una mayor desintegración social. La criminalidad, la delincuencia, la prostitución, la drogadicción, el abandono infantil y las tensiones familiares son algunos de los resultados.²⁷

Los conflictos armados, las luchas civiles y la desintegración social tienen un impacto devastador sobre el progreso socioeconómico de África, como resultado de la destrucción de la infraestructura física y social, los sistemas de riego y las actividades agrícolas, el colapso de la sociedad civil, el quiebre de la familia y el desplazamiento de personas. Respecto a esto último, más de 20 millones de africanos son refugiados y personas desplazadas. Esta cifra representa casi la mitad de los refugiados del mundo.²⁸

En concomitancia con la declinación de todos los indicadores del desarrollo humano y social está el virtual colapso de la capacidad institucional africana en este ámbito. Los hospitales y los centros de salud carecen del equipo y las comodidades básicas; las escuelas carecen de artículos tan indispensables como la tiza; las universidades e instituciones africanas, otrora el campo de formación de los líderes, profesionales y técnicos de la región, han quedado reducidas ahora a carcasas vacías. La moral de los que trabajan en esas instituciones ha tocado fondo. Pero tal vez el déficit más serio sea la falta de capacidad institucional para formular, implementar y monitorear el desarrollo humano. Sin un esfuerzo concertado para reconstruir y rehabilitar las instituciones africanas, todo lo que se diga acerca de desarrollo y cambio seguirán siendo ilusiones.

²⁷ CEPA (Comisión Económica para África), The impact of Social and Economic Changes on the Family: Policy and Programme Implications, Túnez, United Nations Africa and Western Asia Preparatory Meeting for the International Year of the Family, 1993.

²⁸ UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), El estado mundial de la infancia, 1992, Nueva York, 1992.

II. LOS PRINCIPALES INTERESES Y OBJETIVOS DE AFRICA EN MATERIA DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL

Africa encara la tarea y el desafío urgente de montar un ataque persistente contra las causas básicas de la privación y la indignidad humana. La urgencia de ocuparse de los múltiples desafíos que plantea la privación humana así como de restituir la dignidad a millones de africanos se funda en el reconocimiento de que el ser humano tiene que ser el núcleo mismo de todos los esfuerzos de desarrollo. En verdad, los pobres y marginados, especialmente las mujeres y los jóvenes, no esperan nada menos que el reconocimiento de su difícil situación y la aplicación de medidas permanentes para superar las vulnerabilidades en que viven.²⁹ Al respecto, cabe identificar cuatro grandes ámbitos de interés relacionados entre sí, a saber:

- mitigar la pobreza;
- generar empleo productivo e ingresos;
- fomentar la integración social, la cohesión nacional, la paz y la estabilidad política en la región; y
- promover la democratización y alentar la participación popular.

Estos intereses se refuerzan mutuamente y exigen una acción concertada en varios frentes para cumplir objetivos como:

- colocar el bienestar de las personas al centro de todas las iniciativas, políticas y programas de desarrollo;
- asegurar que las políticas de población se formulen e implementen en coordinación con las políticas destinadas a combatir la degradación ambiental;
- prestar la debida atención y prioridad a las implicaciones sociales de las estrategias de gestión económica basadas en el mercado;
- invertir en el desarrollo de recursos humanos, especialmente en materia de educación, salud, servicios sociales y vivienda; y promover la autosuficiencia y seguridad alimentarias;
- brindar un entorno propicio al desarrollo del espíritu empresarial y de las empresas conducente a la generación de empleo productivo e ingresos; y
- fomentar la paz, la estabilidad política y la integración social.

No resulta concebible ni factible un desarrollo sostenido sin un aprovechamiento y utilización eficaz de las capacidades y aptitudes humanas. En efecto, es axiomático que el desarrollo humano forja el desarrollo en torno a las personas, y no las personas en torno al desarrollo.³⁰ En otras palabras, el desarrollo tiene que incluir las aspiraciones de las personas y ser sostenido por ellas mismas mediante su plena y activa participación.

Las dimensiones humanas del desarrollo deben servir de fundamento a todos los demás objetivos sean estos económicos, sociales, culturales, políticos o ambientales. Africa tiene que romper el círculo

²⁹ Naciones Unidas, International Conference on the Human Dimension of Africa's Economic Recovery and Development: The Khartoum Declaration, Addis Abeba, 1988, pp. 10-11.

³⁰ PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Informe sobre Desarrollo Humano, 1992, Nueva York, Oxford University Press, 1992, p. 2.

vicioso de la pobreza, las deplorables condiciones sociales y de dependencia para alcanzar la autosuficiencia, el crecimiento autosostenido y el desarrollo. Para conseguir esto se requiere ni más ni menos que la transformación de las economías africanas. Esto puede lograrse únicamente invirtiendo en las capacidades de las personas y formándolas así como mejorando las condiciones sociales y económicas.

Un entorno de estabilidad política, paz y seguridad humana son condiciones necesarias para que las personas actúen con confianza, seguridad y previsibilidad. De esto se desprende que el costo humano de los conflictos armados y de las luchas intestinas en dos tercios de los 52 estados africanos en 1993 es incalculable.³¹ Por lo tanto debe quedar claro que la seguridad humana, los medios pacíficos de manejar los conflictos, y la estabilidad política son requisitos previos fundamentales para un desarrollo centrado en lo humano.

En este sentido, nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de un ataque sostenido contra las dimensiones multifacéticas de la pobreza dado libre curso al dinamismo empresarial, las actividades generadoras de ingresos y el empleo productivo. Sin estrategias innovadoras e imaginativas para generar empleo productivo e ingresos, persistirán el estancamiento económico y la pobreza.

Esto lleva inexorablemente a la conclusión de que el desarrollo centrado en lo humano tiene que ser el núcleo de las intervenciones y esfuerzos nacionales e internacionales para promover la recuperación económica y el desarrollo sustentable.

La reversión de las desfavorables condiciones humanas y sociales de África exige nada menos que reorientar toda la base del desarrollo en la región. Dicha reorientación tiene que construirse a partir de las capacidades y aptitudes autóctonas para luego fortalecerlas e infundir autoconfianza. En todo esto, la habilitación de las personas, y, en particular, la participación de las mujeres y la juventud como agentes de cambios positivos tiene que ser un acompañamiento necesario. Lo que se precisa es una estrategia de desarrollo y transformación estructural global e integrada cuya esencia la constituyan los intereses del desarrollo humano. Dicha estrategia exige no sólo grandes cambios de política y la reorientación de los recursos hacia el desarrollo humano en el plano nacional, sino también acciones similares por parte de los interlocutores de África en materia de desarrollo como son los organismos internacionales de desarrollo, los donantes bilaterales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones populares.

³¹ Esto niega la razón de ser del propio proceso de desarrollo. Se ha dicho que no podemos desarrollar personas que están muertas.

B. COMISION ECONOMICA PARA EUROPA (CEPE)*

* Texto presentado por la Comisión Económica para Europa.

CUESTIONES SOCIALES SELECCIONADAS EN LA REGION DE LA CEPE

INTRODUCCION

Tras los cambios trascendentales registrados en Europa central y oriental en los últimos años, la Comisión Económica para Europa cuenta ahora con 53 países miembros con una diversidad enorme en cuanto a ubicación geográfica, tamaño y magnitud de sus economías y poblaciones, y nivel de estabilidad política. Principalmente como resultado de las transformaciones en marcha en esta parte de Europa, la región de la CEPE dejó de ser un grupo elitista de países moderada o altamente industrializados con políticas y programas sociales bien desarrollados, aunque diferentes, y pocos problemas sociales de envergadura.

Los últimos acontecimientos, tanto en las economías de mercado como la transición, indican varias tendencias perturbadoras. En los países en transición estas comprenden declinación constante de la actividad económica, desempleo creciente, caída del ingreso real y una creciente pobreza relativa de origen laboral, y la multiplicación de una serie de problemas sociales, que en las nuevas democracias de Europa central y oriental contribuyen en gran medida a las tensiones sociales. En las economías de mercado, las tendencias recientes sugieren un estancamiento económico sostenido o una débil recuperación de la actividad económica, niveles de desempleo sin precedentes desde la década de 1930 y grandes presiones sobre los sistemas de beneficencia social, lo que trae al primer plano la acentuación de los problemas sociales.

El mandato de la Comisión se limitaba y sigue limitándose a ocuparse de las tendencias y aspectos económicos en esta región ahora tan heterogénea, sin considerar las tendencias y problemas sociales conexos. Por lo tanto, la labor reciente de la Comisión se ha centrado en los acontecimientos macroeconómicos y afines registrados en los principales sectores, tales como medio ambiente, transporte, comercio y estadística, con especial énfasis en los asuntos emanados de las transformaciones políticas, económicas e institucionales en curso en los países en transición. Sin embargo, como las actividades multifacéticas de la Comisión centradas en los diversos aspectos del desarrollo no podían realizarse al margen de las tendencias sociales, tan vinculadas con las tendencias económicas, en los últimos años la Secretaría de la CEPE se ha dedicado a desarrollar una base de conocimientos en una serie de aspectos sociales. Estos aspectos comprenden, entre otros, mercados laborales, con énfasis en el desempleo, pobreza relativa de origen laboral, diversos grupos de población, aspectos demográficos destacados y metodologías y datos estadísticos.

I. LOS MERCADOS LABORALES Y LA POBREZA RELATIVA DE ORIGEN LABORAL

A comienzos de 1993, había 30 millones de personas desempleadas en Europa occidental y América del Norte, lo que representa un aumento de más de un tercio en dos años y medio. La tasa de desempleo ya ha sobrepasado la marca de 10% en Europa occidental, en comparación con una de menos de 9% en 1991.

Uno de los aspectos más perturbadores de la situación actual del mercado laboral es que la tasa de desempleo de las personas menores de 25 años se ha elevado considerablemente durante los últimos dos años y medio. La tasas de desempleo juvenil en Europa occidental llegaba casi a 20% a fines de 1992, y ha seguido creciendo desde entonces. Las mayores tasas de desempleo juvenil se registraron en España (33%), Francia, Italia e Irlanda (aproximadamente 28% en cada uno) y, tal vez, Turquía. Por ende, la participación de las personas jóvenes en el desempleo total ha alcanzado niveles perturbadores en casi todos los países. En Italia la mitad de todos los desempleados eran menores de 25 años. En el Reino Unido, Irlanda, España, Suecia y Canadá la participación de la juventud en el desempleo total era de un tercio o más. Esta legión de jóvenes desempleados constituye no sólo un enorme desperdicio económico sino que, a diferencia de los desempleados de edad avanzada en general, es también un factor importante que explica la notoria agravación de una gama de problemas sociales.

Dado que actualmente la confianza del consumidor ha descendido a niveles sin precedentes y la relativa debilidad de los elementos económicos fundamentales en general, en especial en las grandes economías europeas occidentales, es probable que el repunte previsto sea mucho más gradual que en ocasiones anteriores. Por lo tanto, cabe esperar que las tasas cíclicas de desempleo sigan aumentando y ejerzan una presión adicional sobre los déficit presupuestarios, que ya han aumentado exponencialmente en los dos últimos años debidos a las tasas de interés más elevadas, el ingreso tributario no percibido y los mayores gastos originados por el desempleo.

Por lo tanto, no resulta extraño que el desempleo pasara a encabezar la agenda de medidas económicas en 1993. Las tendencias de desempleo de largo plazo en las economías de mercado de la CEPE fueron examinadas por los asesores económicos principales de los gobiernos de los Estados miembros de la CEPE en su vigésimo noveno período de sesiones, celebrado en junio de 1993. Al examinar la situación en Europa occidental, los asesores principales subrayaron que con la persistencia demasiado prolongada de altos niveles de desempleo —es decir, entre 10 y 20%— se corría el riesgo de fomentar peligrosos movimientos políticos y formas de protesta y de aumentar las fuerzas proteccionistas en detrimento de todos. Para reducir sustancialmente los actuales niveles de desempleo, resulta indispensable, pero no suficiente, adoptar medidas como las ocupaciones compartidas, las reformas de los sistemas de seguro de desempleo, el readiestramiento y el apoyo a la pequeña y mediana empresa. Sin desconocer su importancia, estas medidas necesitan situarse en el contexto de una estrategia de desarrollo económico conducente a un crecimiento más elevado y sostenido. Por ende, uno de los principales desafíos que encaran los encargados de la política en Europa occidental en la actual coyuntura es mantener baja la inflación sin recurrir al desempleo como instrumento decisivo. Durante años la capacidad de los gobiernos nacionales para seguir políticas fiscales independientes se ha visto limitada por las variaciones del sistema internacional de pagos, y sobre todo, por el libre movimiento de capitales. Sin embargo, existe un amplio consenso de que los objetivos de política económica que solían perseguirse con las políticas nacionales, incluido el empleo como objetivo prioritario, todavía pueden lograrse mediante el fomento de la cooperación internacional de una u otra forma.

La situación respecto al empleo es todavía más seria en las economías en transición de Europa oriental. Aunque el desempleo creció a una tasa menor de la prevista durante la fase inicial del período de transición —hasta 1991— ha cobrado impulso desde entonces y el crecimiento del desempleo masivo ha sido uno de los desafíos principales que los responsables de la política y la comunidad en general tienen que encarar en Europa oriental y en los estados que sucedieron a la ex Unión Soviética. Este alto nivel de desempleo se explica generalmente por los efectos conjuntos del colapso de los mercados tradicionales debido al desmantelamiento del CAME, la destrucción del sistema productivo vinculado con la ex economía dirigida (que hasta ahora no ha sido íntegramente reemplazada por el nuevo sistema) y la necesidad de aplicar políticas de estabilización que tienen efectos negativos sobre la producción y el empleo.

En 1992 la mayoría de los países de la región registraron tasas de desempleo de dos dígitos (medidas conforme a estándares que se supone subestiman los niveles de desempleo). A fines de ese año se registraban 6.5 millones de personas desempleadas con tasas que oscilaban entre 5% en la ex Checoslovaquia y 14% en Polonia y 17% en Bulgaria. Es muy probable que las tasas superiores a 15% se mantengan por años. En efecto, hay razones imperiosas para estimar que el desempleo de la mayoría de las economías en transición seguirá elevándose rápidamente a medida que avance la privatización y se apliquen las leyes de quiebra. Además, se viene expresando inquietud por la precariedad creciente de las condiciones laborales de muchos trabajadores que se ven empujados gradualmente hacia trabajos mal remunerados.

Tal como en Europa occidental, entre los grupos sociales que se han visto más afectados por estas tendencias negativas figuran la gente joven y las mujeres. En toda la región ha venido creciendo abruptamente el desempleo juvenil a medida que se agotaban las oportunidades de empleo en la economía "oficial". En varios países más de un tercio de los desempleados registrados son menores de 24 años.

Asimismo, en muchos países en transición hay una preocupación creciente por el empleo femenino. En el sistema anterior, que se caracterizaba por el denominado "desempleo en el trabajo", la mujer se hallaba relativamente bien integrada a la fuerza laboral —aunque surgían muchos problemas debidos a la dura doble jornada laboral de multitud de trabajadoras. Con la amenaza del desempleo masivo ahora se teme que la mujer pierda su condición de plena participante en la fuerza laboral y quede relegada a la dudosa posición de "trabajadora de segundo orden".

Otro grupo muy afectado por las tendencias de desempleo creciente y el proceso de reestructuración en marcha son los trabajadores de edad avanzada. Tal como en Europa occidental, en la mayoría de los países en transición se tiende a desplazar a dichos trabajadores y recurrir cada vez más a planes de jubilación anticipada. Como resultado de estas tendencias, muchos trabajadores que aún no están en edad de jubilar quedan al margen de la fuerza de trabajo y les cuesta evitar un grave deterioro de sus niveles de vida.

Independientemente de los diferentes enfoques metodológicos para establecer las líneas de pobreza, es probable que el problema de la pobreza de origen laboral tienda a asumir proporciones dramáticas en las economías en transición de Europa oriental y la ex Unión Soviética. La inquietud por las implicaciones sociales de este hecho explica el apuro por establecer redes de seguridad social y la disposición creciente de los países occidentales a apoyar su construcción con asistencia técnica y financiera.

Para abordar efectivamente en el futuro este problema de pobreza, desempleo y precariedad laboral crecientes será indispensable analizar con mayor detalle los múltiples vínculos colaterales que existen entre las condiciones de empleo, las tendencias de desempleo, las estructuras emergentes de los mercados laborales y la prestación de redes de seguridad adecuadas.

II. TENDENCIAS DEMOGRAFICAS E INTEGRACION SOCIAL DE GRUPOS SELECCIONADOS DE POBLACION

Interconectados con los acontecimientos sociales y económicos de la región están los cambios de población típicos de la madurez demográfica vinculada con una fecundidad reducida, a menudo bajo el nivel de reemplazo, y tasas de mortalidad bajas que siguen en descenso. Estos cambios se caracterizan por un crecimiento demográfico lento y a veces negativo, y un envejecimiento avanzado y acelerado de la población. A lo anterior se suman los movimientos internacionales de población, que ya no se restringen a la migración sur-norte, sino que involucran cada vez más a los movimientos este-oeste y a las nuevas corrientes migratorias que surgen, en parte, de la disolución de estados multiétnicos en Europa central y oriental. Estas tendencias demográficas dan origen a distintos grupos de población que requieren una plena integración social.

La estructura etaria de las poblaciones de todos los países miembros ha experimentado profundas transformaciones durante las últimas décadas, y se proyecta que estos cambios seguirán hasta comienzos del próximo siglo. A medida que disminuye la participación de la juventud, aumenta la proporción y el número de ancianos (población mayor de 60 años). Entre los ancianos, en la mayoría de los países, la proporción y el número de longevos (mayores de 75 años) aumenta a un ritmo más rápido que el de las personas menores de 75 años. Estas tendencias del envejecimiento van de la mano con un surgimiento gradual de la familia multigeneracional, una familia que consiste de 4 y, cada vez más, de 5 generaciones, y tiene un número relativamente reducido de miembros en cada generación. El envejecimiento agregado de la población y la transformación familiar que lo acompaña plantean una difícil tarea normativa para los gobiernos en materia de planes de jubilación por edad, atención de salud para los ancianos, y asistencia a largo plazo para los longevos. También plantea como desafío la integración más plena de los ancianos, especialmente de aquéllos más discapacitados, en la familia, la comunidad y la sociedad en general.

El envejecimiento avanzado y acelerado de la población es una consecuencia principalmente de las tendencias descendentes de largo plazo del tamaño medio familiar. Esta disminución de la fecundidad ha sido causada por la disminución de las tasas de nupcialidad que, sin embargo, se han compensado en gran medida en las últimas décadas por el aumento de la cohabitación no marital, y la disminución del número de hijos que las parejas deciden tener. Estas tendencias han ido a la par de grandes adelantos en la realización educacional de la mujer, el aumento de la participación femenina en la fuerza de trabajo, y los cambios de valores frente a la familia y los hijos. Además, fuera de las familias compuestas por parejas en su primer matrimonio que pueden tener o pueden no tener hijos, forma familiar que prevalecía hace unas décadas, son relativamente numerosas las familias de parejas convivientes, las familias dirigidas por uno de los padres, y las denominadas familias reconstituidas. El aumento del número de familias dirigidas por un solo padre ha sido particularmente rápido en los países europeos septentrionales y occidentales y en América del Norte. Las políticas sociales para satisfacer las necesidades de este último tipo de familias y de las familias de parejas convivientes cobran importancia dada la variación de la conducta familiar y reproductiva.

En los últimos cinco años, muchos países de la CEPE han experimentado oleadas de inmigración no regulada. El número de migrantes ilegales, buscadores de asilo, personas desplazadas y refugiados ha ido en aumento tanto en Europa occidental como en América del Norte. Aunque gran parte de la inmigración de trabajadores extranjeros se ha mantenido controlada en proporciones reducidas, otras formas de migración regular, especialmente las emanadas de la reunificación familiar, han proseguido

con igual intensidad. En Europa central y oriental y en el territorio de la ex Unión Soviética, el surgimiento de nuevos estados independientes, las penurias económicas, las luchas étnicas y las guerras civiles han contribuido a generar movimientos de población imprevisibles pocos años antes. Con ello, comunidades importantes de extranjeros o de "nuevas" minorías étnicas quedan a veces expuestas a la intolerancia, el comportamiento xenofóbico y racista, y a conflictos con las poblaciones mayoritarias. La integración de estos grupos minoritarios y de extranjeros en la sociedad es un gran reto para los gobiernos y la comunidad internacional.

En respuesta a esta evolución demográfica y al surgimiento de grupos de población que necesitan la plena integración, la secretaría de la CEPE, con el apoyo financiero del Fondo de Población de las Naciones Unidas, realiza proyectos de investigación orientados a políticas en materia de envejecimiento de la población y ancianidad, fecundidad y conducta familiar y migración internacional e integración de los migrantes.

Las actividades estadísticas de la CEPE en esta esfera comprenden recomendaciones para el levantamiento de censos nacionales de población y vivienda (la fuente primordial de los datos demográficos), la elaboración de estadísticas de salud (con la OMS), estadísticas de educación (con la UNESCO), estadísticas laborales (con la OIT) y proyecciones demográficas (con la Comisión de las Comunidades Europeas). También se proyecta la publicación de estadísticas internacionales de migración y otras que ilustren la condición jurídica relativa del hombre y la mujer.

C. COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

I. EL CONTEXTO GLOBAL Y REGIONAL

La humanidad vive un período de intensas mutaciones, que parecen ofrecer inéditas oportunidades de progreso, pero que también están marcadas por múltiples conflictos y tendencias contradictorias para el 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 políticos, civiles, económicos y sociales, y la cooperación y solidaridad a nivel internacional.

El virtual derrumbe de algunas utopías originó un cuadro caracterizado por un dominio del ideario democrático, en lo político, y de estrategias de mercado en lo económico. Ello ha facilitado la concertación de amplios consensos en torno a proyectos nacionales. Con todo, también ha conducido a un abierto cuestionamiento de las élites políticas en numerosos países, a la erosión del principio de la representatividad y a una creciente separación entre la sociedad y los poderes públicos.

En lo económico, ha primado la globalización de la economía mundial, apoyada en la revolución en 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 un período recesivo en las principales economías industrializadas, con la intensificación de presiones proteccionistas y con las dificultades que ha enfrentado 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 sido capaces de resolver profundas desigualdades, incluso en las principales economías desarrolladas. Así, todavía dos tercios de la humanidad viven en situación de pobreza y los contrastes entre niveles de bienestar y de rezago tienden a aumentar: entre regiones, entre países, y entre distintos estratos de la sociedad. Estos fenómenos se reflejan, entre otros, en frustración y desesperanza juvenil, en delincuencia y en una acentuada violencia urbana.

Los países de la región han venido realizando los ajustes necesarios para adecuarse a la nueva realidad mundial. En lapsos reducidos y en procesos no exentos de elevado costo social, la región ha ido reorientando su estrategia de desarrollo, restableciendo una significativa disciplina fiscal y control antiinflacionario, en el marco de drásticas reformas comerciales que han reducido los niveles de protección efectiva.

De este modo, surgen hoy signos prometedores en la región. En lo político, cabe destacar el establecimiento de sistemas políticos pluralistas y el gradual arraigo de una cultura democrática y tolerante en la mayoría de los países. En lo económico, destaca el mejoramiento de la calidad de la gestión macroeconómica, la generación de un amplio consenso sobre la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos, el repunte iniciado en las tasas de ahorro e inversión y un gradual proceso de transformación de los sectores productivos. Asimismo, ha surgido un compromiso renovado con la cooperación intrarregional, materializado en numerosos acuerdos formales de integración económica.

No obstante estos avances en el área política y económica, persisten grandes problemas en América Latina y el Caribe. Entre las principales dificultades figuran: un ajuste económico que ha sido extremadamente regresivo; en consecuencia, la incidencia de la pobreza va en aumento; una distribución de ingreso que en general ha empeorado; y desigualdades sociales que parecen haberse agravado.¹ La percepción de que grandes segmentos de la población están peor que antes, mientras que una minoría experimenta mejoramientos visibles, así como la creciente brecha entre expectativas y realidades, se han constituido en acentuadas fuentes de tensión política y social.²

En síntesis, al acercarse un nuevo milenio, persisten e incluso se agravan —aunque en un contexto cambiante— algunos fenómenos como la marginación, la exclusión, la extrema pobreza, la desigualdad y la intolerancia. Al mismo tiempo, son numerosísimas las lecciones que han deparado las experiencias en este período, y particularmente durante las grandes transformaciones de los últimos tiempos. Algunas de esas experiencias iluminan el camino hacia mayor bienestar para todos los seres humanos; otras al menos sugieren cuáles son los caminos equivocados. Y, si bien no se pretende que la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social ofrezca un marco holístico de validez universal sobre cómo acceder al desarrollo sustentable con equidad social, en democracia, sí ofrece la oportunidad de reexaminar cómo avanzar en la dirección del cumplimiento de aquellos objetivos. En esa tarea, América Latina y el Caribe no sólo puede beneficiarse, sino también tiene muchísimo que aportar.

II. EL DESARROLLO SOCIAL COMO PARTE DE UN ENFOQUE INTEGRADO

Las macrotendencias observadas, tanto a nivel global como en América Latina y el Caribe, arrojan un saldo ambivalente. Hay avances en materia del disfrute de libertades individuales, y también los hay en una mejor asignación de recursos y en la modernización productiva a nivel global. Sin embargo, ello viene acompañado por crecientes rezagos sociales, en países industrializados y en desarrollo, reflejados en aumentos en el desempleo abierto y oculto, crecientes contingentes de población excluida o marginada de los frutos de la expansión económica, y un claro repunte en la incidencia de la pobreza y de la indigencia.

Los problemas son tan generalizados, y, en la mayoría de los países, tan extendidos, que difícilmente se superarán a través de una suma de políticas sectoriales, de medidas asistenciales o de un sistema de seguridad social. Es, en efecto, necesario definir un enfoque amplio del concepto de desarrollo social que permita enfrentar los problemas señalados. Dicho de otra manera, desde la óptica de América Latina y el Caribe, abordar los tres grandes objetivos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (fomentar la integración social, mitigar y reducir la pobreza, y aumentar el empleo productivo) requiere de un **enfoque integrado** que aborde de manera simultánea y complementaria la transformación productiva y la equidad.

¹ Véase CEPAL, Panorama social de América Latina, Edición 1993 (LC/G.1768), Santiago de Chile, 1993.

² CEPAL, Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo en 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.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha sostenido que lo último es necesario, y factible.³ Su razonamiento es el siguiente: la transformación productiva para ser sostenible en el tiempo requiere cohesión social, la cual no puede lograrse sin mayores niveles de equidad. A la vez, no se podrá obtener mayor equidad sin crecimiento económico, el cual no puede lograrse sin transformación productiva. Aparece entonces claro que ambos objetivos se refuerzan mutuamente y de que no es posible aislar la política social de la económica.

El enfoque integrado implica preferir aquellas políticas económicas que favorezcan no sólo el crecimiento sino también la equidad y aquellas que destacan en la política social el efecto productivo y de eficiencia, y no sólo la equidad. En efecto, crecimiento y equidad son producto tanto de la política económica como de la social. Es por eso que se precisa el aludido **enfoque integrado**, en el que la política pública en su conjunto apoya a la vez la transformación productiva y la equidad.

En medios académicos, se suele prestar especial atención a las contraposiciones (*trade-offs*) entre las políticas tendientes a lograr un mayor crecimiento, de una parte, y aquellas que tienen como meta alcanzar mayor bienestar y distribuir el ingreso, de otra parte. Sin embargo, son numerosas las tareas que cumplen a la vez con los dos objetivos. Entre éstas, pueden mencionarse las de difusión tecnológica, especialmente en el agro y en la empresa pequeña y mediana; el incremento del ahorro, la inversión en recursos humanos y la descentralización. De ahí que conviene poner el acento en las **complementariedades** que existen entre las políticas orientadas a cumplir con ambos de estos objetivos.

Con todo, los elevados niveles de pobreza en la región obligarán por un período largo a sostener políticas de compensación y transferencias. La adecuada combinación entre políticas y acceso y políticas de compensación variará de país en país de acuerdo a las especificidades demográficas, la situación distributiva inicial y el grado de avance y consolidación de las reformas económicas.

Al hablar de "transformación productiva", se tiene en mente una expansión económica sustentada en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico; o sea, en aumentos sostenidos de productividad. Se trata de fomentar un crecimiento cada vez más competitivo en los mercados internacionales, que asegure la sostenibilidad del proceso, y también la posibilidad de facilitar el reparto del crecimiento entre los distintos estratos de la población. Asimismo, ese crecimiento debe realizarse en un marco de sustentabilidad ambiental, que resguarde y enriquezca la dotación de recursos naturales, teniendo en vista el nivel y la calidad de vida de las actuales y futuras generaciones.

Avanzar por la senda de la transformación productiva plantea múltiples requisitos, y precisa avanzar de manera simultánea en cumplirlos. Dicho de otra manera, se trata de un esfuerzo **sistémico**. La empresa constituye un elemento que, siendo crucial, está integrada a una red de vinculaciones dentro

³ 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; y 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.

y ajeno a la misma, incluyendo 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. Si falla cualquiera de las partes del sistema, repercute sobre las demás, dificultando así adquirir la anhelada competitividad internacional.

Para impulsar la transformación productiva con equidad una gestión macroeconómica coherente y sostenida es fundamental, pero no basta: debe combinarse con políticas sectoriales que incentiven la incorporación de progreso técnico al proceso productivo. Además, se requerirán cambios institucionales, sobre todo para mejorar la capacidad de gestión empresarial en la actividad pública y en la privada; en empresas grandes, medianas y pequeñas.

Tal como en la región se ha alcanzado un consenso en torno a un manejo macroeconómico portador de estabilidad y control inflacionario es necesario avanzar hacia un "manejo social consensual" que relacione crecimiento estable y sostenido con mayores niveles de equidad. Sólo con un amplio consenso, en que el conjunto de los actores sociales esté convencido que el logro de una mayor equidad y la consecuente superación de la pobreza constituye el interés no sólo de los más desfavorecidos sino de toda la sociedad, se podrán reducir los niveles de conflicto y generar acuerdos que ligen el dinamismo económico a la equidad.

El consenso constituye entonces el método privilegiado de este enfoque del desarrollo social. Si bien supone la existencia de intereses diversos, plantea una lógica de resolución de los mismos que pasa por la negociación y el compromiso, rompiendo así la lógica de exclusión y apuesta a la generación de un sentido de pertenencia en base a la construcción de objetivos y metas compartidas.

La generación de una efectiva ciudadanía en la región que refuerce la trama de las relaciones sociales, se liga a una descentralización de las decisiones y a la promoción de la organización social. El enfoque integrado del desarrollo supone privilegiar las acciones tendientes a que las personas, grupos y comunidades puedan acceder al progreso social a través de su propio esfuerzo, participando concertadamente en la búsqueda de soluciones. Un esfuerzo particular deberá ser realizado para generar espacios de participación real a las personas y grupos que por sus características étnicas, etarias, sociales, territoriales o de género se encuentran marginadas de los beneficios del desarrollo.

En síntesis, es posible ofrecer un marco analítico que integra progreso técnico, competitividad internacional, equidad y democracia, como el trasfondo de una posición latinoamericana y caribeña ante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. En esencia el enfoque integrado subraya tres aspectos: progreso técnico, empleo productivo con remuneraciones adecuadas e inversión en recursos humanos, considerando además un conjunto de medidas redistributivas hacia los grupos más desfavorecidos cuya incorporación hacia los sectores de creciente productividad tomará un tiempo prolongado. En ese sentido, se hace necesario tratar los rezagos sociales como parte integral del desarrollo, y no como un fenómeno que se puede mitigar o resolver con enfoques parciales.

III. INTEGRACION SOCIAL

El progreso económico y social genera un espacio privilegiado para incrementar el grado de cohesión de la sociedad. Hay entonces, la posibilidad de lograr un círculo virtuoso entre desarrollo e integración social. Ciertamente las diferencias de intereses y culturales son propias de toda sociedad, y su expresión forma parte esencial de la democracia. Pero la conformación de consensos básicos sobre los valores y objetivos perseguidos, así como la estructuración de un marco institucional que permita resolver y regular los conflictos, son requisitos fundamentales para actualizar el potencial virtuoso del vínculo señalado.

Lo anterior significa que la integración social debe ser concebida como un proceso de participación en la construcción del desarrollo y el goce de sus beneficios por parte del conjunto de las personas y grupos sociales que conforman las sociedades de América Latina y el Caribe. En ese sentido, la integración social es una tarea pendiente en la región, pero posible.

La expansión económica es un requisito indispensable para superar la pobreza y abrir oportunidades a la población. El estancamiento y el aceleramiento inflacionario son situaciones que tienden a ir acompañadas del recrudecimiento de los conflictos distributivos. Asimismo, los ciclos recurrentes tienden a saldarse en regresiones en el plano de la equidad y del combate a la pobreza. De ahí entonces que la consolidación de la estabilidad macroeconómica y de un crecimiento sostenido sean requisitos ineludibles para posibilitar una mayor integración social.

Es evidente, sin embargo, que si los frutos del crecimiento no son repartidos equitativamente, y que las diferencias entre ricos y pobres se profundizan y exacerban a través del despliegue de comportamientos ostentosos, la adhesión al sistema se debilita. La extrema desigualdad del ingreso que existe en América Latina y el Caribe y la existencia de vastos sectores de la población sumidos en la pobreza plantea a los países de la región un desafío que, amén de su connotación ética, puede tener importantes repercusiones en el plano de la estabilidad social y política.

En muchos casos la pobreza y la exclusión se concentran en grupos que por sus características étnicas, etareas, sociales, territoriales o de género se encuentran marginados o discriminados del acceso a los beneficios del desarrollo. Sin perjuicio de la necesidad de implementar programas focalizados en su beneficio, o de establecer mecanismos de discriminación positiva en su favor, conviene evitar sesgos paternalistas. Ello porque se corre el riesgo de acentuar su marginación cultural y social al tratarlos de una manera especial, al tiempo que se pueden generar comportamientos acomodaticios que incrementen su dependencia respecto del Estado.

Dado lo anterior, lo central es generar una efectiva igualdad de oportunidades para todos los grupos que conforman la sociedad. Eso significa no sólo evitar la discriminación, sino también dotar a quienes se encuentran postergados de los instrumentos y activos que posibiliten su inserción efectiva en el sistema. Tal proceso debe respetar las especificidades de cada grupo, por lo que una condición esencial para el éxito es la participación organizada de los beneficiarios a través de la expresión clara de sus demandas, en la definición de los programas y en su implementación. Evidentemente, ello renueva la necesidad de descentralización de la acción y de los poderes públicos, de modo de acercar efectivamente la acción pública a la gente.

Más allá de estas consideraciones generales, la relevancia de su situación exige otorgar una atención especial a las mujeres. Si bien la Región puede exhibir logros importantes a nivel internacional en algunos ámbitos como el acceso de la mujer a la educación y la igualdad jurídica expresada en la ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, es evidente que una integración efectiva de la mitad de la población es una tarea inconclusa.

En este sentido, un ámbito obvio de acción se refiere a la revisión de las desigualdades jurídicas, legales y de derechos hasta hoy vigentes, que afectan a las mujeres, impiden el desarrollo de sus potencialidades y validan las imágenes culturales que subyacen a la discriminación. Es además un consenso emergente, que la situación de las mujeres no experimentará una mejoría sustancial si no se logra su constitución en cuanto ciudadanas efectivas. Ello supone una apertura a similares opciones de libertad para hombres y para mujeres tanto en las relaciones entre ellos como en su relación con la sociedad e incluye la participación en la política, el compartir los niveles de decisiones y un ejercicio más paritario del poder.

Junto con la mujer, un segmento que también amerita una preocupación especial es el de los jóvenes. Es sabido que uno de los rasgos que comparten muchos países de la región en la actualidad es la dificultad que enfrentan los jóvenes para insertarse laboralmente. En buena medida ello responde a una inadecuación estructural del sistema educativo para dotar a sus egresados de las habilidades y competencias que exige la empresa moderna. Si bien la implementación de programas de capacitación especialmente diseñados para facilitar su incorporación al trabajo puede proveer una solución para la expresión actual del problema, es claro que urge una revisión profunda de los sistemas educativos en la región.

Cabe notar, sin embargo, que la solución no puede provenir exclusivamente de un incremento de la funcionalidad de la escuela a las exigencias inmediatas del aparato productivo descuidando la formación integral de los alumnos. En efecto, las aspiraciones de la juventud no se limitan, ni es conveniente que así sea, a la obtención de un puesto de trabajo. El sistema escolar, y la sociedad en su conjunto, deben ser capaces de ofrecer a los jóvenes espacios para que puedan dar cauce a sus diversas inquietudes. Experiencias que han apuntado en esa perspectiva, han mostrado que cuando esos espacios son ofrecidos, la apatía y los rasgos anómicos que parecieran constituir el estereotipo actual del joven pierden dramáticamente vigencia.

La integración social y la estructuración de un consenso amplio sobre los objetivos y valores compartidos, no debe ser confundido con la homogeneización social y cultural, ni puede ser alcanzada a través de la imposición hegemónica. Desde esa perspectiva, lograr grados crecientes de integración social requiere que la democracia, en su sentido más amplio, sea asegurada y profundizada. Ello supone posibilitar y fomentar una extendida participación ciudadana en los diferentes niveles de decisión. Pero también significa promover una cultura de concertación entre los actores, estimulando estos procesos a través del fortalecimiento de los actores sociales y de la generación de espacios para su despliegue.

IV. EL ALIVIO Y LA REDUCCION DE LA POBREZA

Estudios 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 logra satisfacer sus necesidades fundamentales, mientras que 94 millones —22% de la población— se encuentra en situación de extrema pobreza. Este crecimiento de la pobreza ha llegado a afectar incluso a sectores de la población insertos en ocupaciones públicas y en las empresas medianas y grandes, esto es, fuera de los segmentos de menor productividad del mercado laboral.

Las principales causas del aumento y de la persistencia de la pobreza son: i) el aumento de desocupados y de los ocupados en empleos de muy baja productividad; ii) el incremento significativo de la población pasiva cuyas pensiones perdieron brutalmente su poder adquisitivo y iii) la masiva caída de los salarios reales que se verificó durante los años ochenta en la región.

Como ya se dijo, la condición principal para ir superando la pobreza se encuentra en la expansión económica. Sin embargo, el crecimiento aún de buena calidad por sí solo no asegura la superación de todas las formas de pobreza y logra fundamentalmente incorporar a quienes por sí solos pueden integrarse a través de la generación de empleos productivos y aumento de las remuneraciones, dando oportunidad a que los trabajadores incrementen su nivel de vida a medida que aumenta la productividad y que los desocupados se incorporan al trabajo.

Para salir de la pobreza se requiere que los pobres acumulen capital. En este sentido si bien los requerimientos de capital por trabajador necesarios para elevar la productividad de los pobres es menor que en los empleos formales, la brecha de habilidades requeridas es mucho mayor. De allí la necesidad de implementar políticas dirigidas a aumentar la productividad de los pobres a través de la calificación de la mano de obra actual y futura, del crédito y de la asistencia técnica a las pequeñas y a las micro empresas. Un papel relevante en la puesta en práctica de estas políticas, lo están jugando los diversos fondos de inversión social con resultados en muchos casos alentadores.

El Estado tiene un rol ineludible que jugar en la superación de la pobreza generando igualdad de oportunidades para que todos puedan incorporarse al desarrollo; en particular, en relación a las políticas destinadas a asistir en el corto y mediano plazo la situación de los sectores afectados por la extrema pobreza y a aquellos grupos a los que no se les puede asistir por la vía ocupacional. La mantención de estas políticas de compensación o asistencia se inspiran no sólo en razones éticas sino en el objetivo de impedir un agravamiento de la pobreza que la haga aún más difícil de aliviar en el futuro. Incluso en el marco de un proceso de crecimiento que conlleve la elevación de los niveles de equidad, la perspectiva de azares agrícolas o de ajustes periódicos que enfrentan economías crecientemente abiertas a los avatares de la economía internacional, obligan al mantenimiento de una red de seguridad social permanente, que garantice que situaciones coyunturales de pobreza no se transformen en crónicas por falta de asistencia oportuna.

En el cumplimiento de este papel el Estado debe asegurar, primero, un nivel de gastos equilibrado que permita realmente destinar recursos a los programas sociales universales de provisión y servicios públicos los que aun cuando sean producidos privadamente deben asegurar el acceso de los más pobres a sus beneficios. En segundo lugar, debe generar mecanismos para incrementar la eficiencia del gasto social a través de instrumentos de evaluación y monitoreo del impacto que tienen los programas y de la promoción de una mayor participación de la comunidad beneficiada como contraparte del Estado.

Tercero, debe contar con diagnósticos sobre déficit sectoriales y grupos vulnerables que le permitan determinar la intensidad y características de la pobreza y establecer una relación adecuada entre políticas universales y de focalización de acuerdo a las necesidades y etapas en que se encuentra la superación de la pobreza. Los menores en circunstancias difíciles, las mujeres jefas de hogar, los jóvenes desocupados y de bajo nivel educacional y los inactivos pobres no cubiertos por la seguridad social, deben ser segmentos privilegiados de la focalización.

V. GENERACION DE EMPLEO PRODUCTIVO

La mayor globalización de la economía mundial, así como la mayor inserción de las economías latinoamericanas en los mercados internacionales, hacen que el vínculo entre crecimiento y competitividad sea más estrecho que nunca. En vista de que la creación de empleos es función del nivel y de la estructura del crecimiento, desde el punto de vista laboral no hay más que dos opciones posibles para encarar el desafío de la competitividad. Una es la reducción de los costos de la mano de obra, y la otra es la elevación de su productividad.

Por atractiva que para algunos pueda parecer la inserción internacional en base a mano de obra barata, ese tipo de especialización no es ni deseable ni viable para los países de la región. La tarea es entonces generar empleos de creciente productividad.

Ello plantea la necesidad de abordar desafíos en múltiples áreas. La primera y más evidente es la de la inversión: cualquier intento de mejorar los niveles de productividad está destinado al fracaso si no existe un esfuerzo sostenido por mantener altos niveles de formación de capital.

Estrechamente vinculado al tema de la inversión, se encuentra la cuestión de las políticas de fomento productivo y tecnológico en economías abiertas, por ahora una "asignatura pendiente" de la región. Lo que hoy predomina es el simple abandono de tales políticas en economías cerradas, sin la emergencia de un sustituto eficaz para el fomento de la competitividad. Detrás del argumento de políticas no discriminatorias, lo que puede gestarse es una confianza ingenua y sin precedentes empíricos de que el mero funcionamiento de los mercados constituya un instrumento necesario y suficiente para resolver los temas de base tecnológica, empresarial, recursos humanos, competitividad y posicionamiento internacional.

La inversión en las personas es también un tema que adquiere mayor significación y que asume hoy características diferentes. Por un lado, el proceso de transformación productiva afecta la demanda por calificaciones, requiriéndose una mayor versatilidad y creatividad y menor especialización que en el pasado. Por otro lado, existe un cambio institucional derivado del mayor papel que desempeñan las empresas en el proceso de capacitación, aunque ello no implica, por cierto, que no haya necesidad de políticas públicas en este campo. Estas se hacen necesarias tanto para proveer los incentivos para fomentar la capacitación, como para aprovechar las externalidades. Lo mismo ocurre en el caso de grupos que requieren ser capacitados para acceder a empleos productivos y que no pueden financiar su capacitación, como los jóvenes provenientes de hogares pobres.

En una economía inserta en la competencia internacional, la evolución de los salarios no puede sobrepasar sostenidamente la de la productividad, pues se erosiona la competitividad. Por otra parte, las formas de determinación de salarios pueden incidir en los resultados en el plano de la productividad. De

ahí entonces que haya una preocupación creciente por explorar nuevas formas de articular estas variables. Conviene llamar la atención, sin embargo, sobre el hecho de que en muchos casos las iniciativas desplegadas por los empresarios en este campo, han enfatizado sólo una dimensión de estos arreglos: el vínculo entre salarios y resultados, descuidando elementos como la estabilidad o la participación de los trabajadores, los cuales no sólo son parte integral de la propuesta original de salarios participativos, sino que constituyen una dimensión clave para estimular el compromiso de los trabajadores.

Por último, los nuevos desafíos de la globalización han estimulado importantes cambios en la forma de operación de las empresas. La disminución de las estructuras jerárquicas, y la promoción del autocontrol y la participación de los trabajadores son tendencias que van asociadas a las experiencias más exitosas de elevación de la productividad. Ellas comienzan a emerger lentamente en los países de América Latina, pero su despliegue efectivo e integral, requerirá de importantes modificaciones en los patrones culturales de trabajadores y empresarios. Asimismo, la tendencia emergente involucra un relevamiento mayor del bipartismo, y del mecanismo de la negociación colectiva, los cuales permiten incorporar mejor las especificidades de la empresa o sector.

Los aspectos mencionados hasta ahora, subrayan algunos de los temas levantados por la necesidad de estimular la generación de empleos más productivos. El nuevo contexto, plantea con igual fuerza, sin embargo, el problema de la estabilidad de los empleos. En efecto, los rápidos cambios que se suceden a nivel internacional en los diferentes sectores productivos, así como los ciclos propios de la economía mundial, han puesto en jaque nociones como estabilidad laboral, o carrera profesional. Tanto los sectores productivos, como las empresas y los mismos trabajadores, deben estar preparados para adaptarse rápidamente a las cambiantes exigencias de la competitividad que se verifican hoy en día. Ello significa otorgar mayor relevancia a las políticas destinadas a readaptar la mano de obra o apoyar la reconversión de sectores productivos, así como aquellas que apuntan a suavizar los costos de la inestabilidad, como, por ejemplo, los seguros de desempleo.

De otra parte, caben algunos comentarios acerca del problema de la heterogeneidad de los empleos, preocupación histórica en la región. Tanto por la magnitud involucrada, como por los desafíos que la mantención y elevación de la competitividad plantean a las economías latinoamericanas, no es factible pensar que este problema sea sólo de carácter transitorio, al resolverse naturalmente por la expansión de las actividades modernas. Si bien el apoyo al sector informal contribuye a aliviar problemas sociales, su orientación debe ser de carácter productivo.

En la región se ha avanzado mucho en la experiencia con programas de acceso al crédito, la capacitación y otras intervenciones directas de apoyo productivo al sector informal. Es preciso, sin embargo, avanzar más, tanto en su masificación como en la evaluación del impacto real de los programas, a fin de mejorar su eficiencia. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario también considerar este sector en la estrategia global de desarrollo, lo cual involucra tener presente sus requerimientos —particularmente a nivel rural— en los planes de desarrollo de infraestructura, en las iniciativas de reforma y mejoramiento de la educación, y en el sistema de relaciones laborales. En esta perspectiva, el fortalecimiento de la capacidad de representación autónoma de este sector es un punto clave para posibilitar su mejor inserción en el proceso de desarrollo global.

Por último, es imposible no abordar el tema de la calidad de los trabajos informales, los que por lo general no están regulados ni protegidos. El problema resulta particularmente complejo por las dificultades de las unidades del sector para absorber los costos asociados a un mejor empleo. La alternativa de introducir excepciones por la vía de regímenes especiales, significa establecer sistemas

duales que pueden resultar en dificultades de integración social, y que arriesgan la concentración en manos de los patrones de los beneficios derivados de los programas de apoyo gubernamental. Una opción más adecuada es extender los programas de apoyo a temas hasta ahora no tocados, como las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, por ejemplo.

VI. LA CUMBRE MUNDIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL

El planteamiento de la CEPAL subraya la imposibilidad de encontrar soluciones a los problemas sociales si no es a través de un enfoque que articule de manera innovadora las políticas económicas y las sociales en un contexto de reforzamiento de la democracia y de la sustentabilidad ambiental. Al mismo tiempo, la globalización de la economía y de las comunicaciones, la dimensión transnacional de fenómenos sociales como las migraciones y los problemas ambientales, marcan la imposibilidad de aislar "lo social" como un problema interno y abren importantes espacios para una cooperación internacional y regional en torno al desarrollo social.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo debería, entonces, y en primer lugar, contribuir a poner fin a las visiones que concibieron que en el mundo de la posguerra fría, el solo crecimiento económico generaría nuevos equilibrios sociales, atenuaría los abismos entre países desarrollados y en desarrollo y generaría un mundo en paz y prosperidad. La experiencia ha demostrado la falacia de esas visiones; por el contrario, se está en presencia de nuevos desequilibrios, inequidades y conflictos, que requieren un esfuerzo global, un reconocimiento por parte de todas las naciones del mundo de que cada una de ellas tienen un interés en común en el progreso social y en la estabilidad social de los otros. Dicho de otra manera, los problemas sociales también tienen un carácter transfronterizo.

A partir de ese reconocimiento, la Cumbre puede hacer una contribución a generar una conciencia compartida sobre este nuevo marco conceptual que entiende el desarrollo social en el marco de un enfoque integrado. Ello 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 es posible abordar esos temas sin tener en cuenta la necesidad de lograr un crecimiento sostenido de la economía mundial.

Sin perjuicio de lo anterior, es claro que, además, hay temas específicos relacionados con lo que, en términos más convencionales, se consideran las políticas sociales. En ese sentido un tema de particular relevancia es el del vínculo entre el desarrollo del comercio y las políticas laborales. El debate sobre la atracción de inversiones o la competencia desleal en el ámbito comercial que podría resultar del mantenimiento de condiciones de trabajo o de salarios a niveles muy bajos en distintos países es fuente de controversia. Para algunos, los planteamientos en favor de la armonización de las normas no es más que una forma de proteccionismo disfrazado, que puede conllevar una intromisión en la soberanía de cada país. Sin negar el posible uso de tales normas como pretexto proteccionista, otros señalan que las diferencias entre países pueden obstaculizar el avance hacia mejores estándares laborales, puesto que los países que más avancen serán puestos en desventaja en los mercados mundiales. Para esta segunda visión, la expansión del comercio no empuja de manera automática la convergencia de los estándares, requiriéndose, por lo tanto, el establecimiento de acuerdos internacionales.

Por otra parte, el vínculo entre la política comercial y las condiciones laborales también surge del fenómeno de las migraciones, que será un tema central tanto de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo

Social como de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El comercio de bienes puede, bajo ciertas condiciones, sustituir a los flujos migratorios, lo cual es una razón más para avanzar en la remoción de las barreras que afectan el desarrollo del intercambio comercial.

Otros sectores sociales tradicionales susceptibles de cooperación internacional son la educación y la salud, como lo atestigua la ya larga y fructífera existencia tanto de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como de la Organización Mundial de la Salud (y la Organización Panamericana de la Salud). En el campo de la educación se han señalado diversos campos de cooperación regional e internacional en relación a América Latina y el Caribe, entre ellos el logro de una utilización más eficiente en la formación de recursos humanos de la capacidad instalada en las universidades y centros académicos de la región, el mejoramiento de la calidad, la reforma institucional y la administración local.

En el campo de la salud hay también un amplio abanico de posibilidades de cooperación. Es preciso fortalecer el intercambio de las innovaciones en el tratamiento de las enfermedades, los desarrollos logrados en el plano de la acción preventiva y en la atención primaria, así como de fórmulas eficientes para el tratamiento de epidemias. Un aspecto importante de la cooperación internacional que vincula aspectos de salud y de formación de capital humano se refieren a las condiciones de nutrición y de educación de la infancia para las cuales la Cumbre Mundial en favor de la Infancia estableció metas que los países de la región se comprometieron a alcanzar.⁴

Una serie de temas específicos de cooperación internacional se relaciona con el intercambio de experiencia respecto a la integración social, el alivio de la pobreza y la generación de empleo productivo. En esa perspectiva, la preparación y desarrollo de la Cumbre ofrecen una gran oportunidad para estructurar una red de intercambio de información y asesoría sobre experiencias y políticas exitosas en esas materias.

⁴ Véase Naciones Unidas, Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño 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.

**D. COMISION ECONOMICA Y SOCIAL PARA AFRICA Y EL
PACIFICO (CESPAP)***

* Texto presentado por la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico.

LA SITUACION SOCIAL EN LA REGION DE LA CESPAP

INTRODUCCION

Durante las últimas cuatro décadas, la región de Asia y el Pacífico ha venido experimentando una histórica transformación económica y social. El desempeño económico de las economías de reciente industrialización, junto con la economía desarrollada líder de la región, Japón, ha sido muy impresionante. Varios otros países han registrado también tendencias de crecimiento económico favorables, sobre la base de tasas de inversión consistentemente elevadas, mayores niveles de productividad y transformaciones estructurales, sin dejar por ello de mantener la estabilidad financiera, la competitividad en los mercados mundiales y la balanza de pagos equilibrada. En la década de 1980, mientras la recesión económica afectaba a muchas partes del mundo, la tasa media de crecimiento económico de la región era de 6.8%, lo que superaba la de cualquier otra. Incluso durante la recesión mundial de 1991, la tasa media de crecimiento de los países en desarrollo de la región sobrepasó el 6%. Para 1993 se proyectaba una tasa de 7% y todo parecía indicar que el proceso continuaría y tal vez se intensificaría durante el decenio actual y hasta el próximo siglo.

Sin embargo, pese al desempeño económico generalmente dinámico de la región, varias economías siguieron mostrando un crecimiento lento, especialmente en Asia meridional y el Pacífico. Entre éstas figuraban 13 de los 43 países menos adelantados del mundo. Aún así, salvo en el caso de los países insulares en desarrollo y los países sin litoral más remotos, se daban todas las posibilidades para que las economías de crecimiento más lento pudieran mejorar su rendimiento en el decenio venidero.

En las últimas décadas, la región de la CESPAP ha experimentado cambios positivos de las principales configuraciones demográficas, las condiciones de salud y los niveles de realización educacional. Es cada vez más evidente el mejoramiento duradero de los derechos humanos y de la integración social, en particular la apertura gradual de oportunidades para la participación económica, social y política entre los segmentos tradicionalmente más postergados de la sociedad, como son las mujeres, la juventud, los discapacitados, los ancianos y los grupos étnicos, religiosos y demás minorías. Asimismo, en muchos países de la región ha habido una tendencia a entablar relaciones más auspiciosas con las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de las cuestiones sociales.

No obstante, el crecimiento económico logrado en los últimos decenios no se ha acompañado de un progreso social equivalente. Muchos países siguen caracterizándose por una pobreza generalizada, en especial la pobreza absoluta; altos niveles de desempleo y subempleo; tasas elevadas de incremento demográfico y de recomposición demográfica; degradación ambiental descontrolada y agotamiento de los recursos naturales; infraestructura social inadecuada, incluida la carencia de instalaciones necesarias para el acceso universal al agua potable, el saneamiento esencial, la salud pública básica, la educación elemental, la vivienda, el transporte y factores similares; falta de disposiciones adecuadas en materia de derechos humanos y libertades políticas fundamentales. Estas deficiencias del desarrollo social y las vinculadas con éste en gran parte de la región han provocado un descontento social crónico, que con mucha frecuencia se ha expresado en brotes esporádicos de agitación popular, por una parte, y respuestas represivas de la autoridad, por la otra.

Durante la última década, la brecha económica entre ricos y pobres, medida en términos de la distribución del ingreso, ocupaciones, y bienes como tierras, propiedad de negocios y riquezas muebles,

se ha ampliado en vez de reducirse. Esto es tan válido para la dispersión del bienestar en el seno de los países como entre estos últimos.

La tensión social —entre clases económicas, minorías regionales, grupos raciales, religiosos, lingüísticos y otros— sigue contribuyendo a la inestabilidad política en muchos países. Esta tensión se ha expresado reiteradamente en el rechazo colectivo a acatar las normas y reglamentos de la autoridad, en particular mediante protestas masivas, paros laborales y actos de violencia organizada. La pobreza, los altos niveles de desempleo y subempleo, las disparidades en la distribución del ingreso y la riqueza, el acceso inadecuado a los servicios sociales básicos, y una sensación general de pesimismo respecto a las perspectivas de que mejore la situación, se han sumado a la disensión y la lucha civil en varios países.

Un índice clave de la intensidad de la tensión social y la sensación de falta de oportunidades para salir de las condiciones de pobreza crónica es el número tan elevado de refugiados que existe hoy en la región. Hasta 1991, unos 13 países de la CESPAP habían dado refugio a más de 7 millones de refugiados políticos provenientes de otros países de la región asolados por la guerra. Se desconoce el número de refugiados "económicos" de Asia y el Pacífico que han ingresado ilegalmente en los últimos años a países vecinos más ricos y políticamente estables, pero se estima que son decenas de millones. A esas decenas de millones de migrantes internacionales dentro de la región hay que agregar los otros millones que migran desde Asia y el Pacífico a otras regiones, ya sea en forma permanente o con fines de empleo temporal.

Más notoria aún que los flujos masivos de migrantes internacionales es la magnitud de la migración interna, sobre todo de las zonas rurales a los centros urbanos. Se estima que para el año 2010 una de cada dos personas, es decir, unos 2 100 millones de personas, vivirán en zonas urbanas. En la actualidad, más de 100 ciudades tienen poblaciones que superan el millón, y unas 20 de ellas, ocho en China y cuatro en India, cuentan con más de 5 millones de habitantes cada una. La creciente concentración metropolitana de las poblaciones en muchos países ha generado nuevos problemas sociales. Aparte de los problemas bien conocidos de proliferación de tugurios, desempleo crónico de la mano de obra no calificada, escasez de vivienda, déficit de servicios sociales y degradación ambiental en las zonas metropolitanas nacientes, la migración rural-urbana ha multiplicado, de modo más general, los males sociales vinculados con la desintegración de las familias y comunidades a medida que los individuos abandonan sus hogares ancestrales para buscar fortuna en las ciudades. Por ende, la cesantía, la falta de hogar, el abandono de los familiares a cargo, la violencia familiar, el crimen callejero, la prostitución, la drogadicción (incluido el alcoholismo), las enfermedades transmitidas sexualmente y el SIDA, y las enfermedades mentales y el suicidio, entre otros síntomas de disfunción social, siguen aumentando en muchas partes de la región, tanto en las zonas rurales como urbanas.

Al mudarse a las ciudades muchos migrantes han sacrificado la seguridad que brindan las instituciones sociales tradicionales, y esto los ha hecho más susceptibles a sufrir reveses imprevistos, como las fluctuaciones de la capacidad para obtener ingresos o en materia de salud. Tampoco la migración rural urbana ha llevado la prosperidad a todos, la pobreza extrema coexiste con la riqueza en las ciudades. Muchos pobres urbanos, sobre todo los recién llegados, se han visto obligados a vivir en tugurios, asentamientos precarios y otros tipos de comunidades "temporales" donde los costos de subsistencia puedan mantenerse al mínimo. La falta de condiciones adecuadas de vivienda, saneamiento, agua potable y otros requisitos sociales básicos no hace sino sumarse a las tribulaciones que ya sufren muchas de esas familias. Las tasas elevadas de enfermedades debilitantes, lesiones incapacitantes y muertes prematuras son habituales en dichas comunidades y privan a las familias de los recursos humanos que impulsaron ante todo su migración a los centros urbanos.

En suma, aunque gran parte de la región de la CESPAP encara la perspectiva de un crecimiento económico dinámico sostenido, en que los efectos de "derrame" de las últimas décadas de rápido progreso económico de los centros de crecimiento ofrecen oportunidades para que los países rezagados aumenten sus tasas de crecimiento, la situación social regional presenta una imagen diferente. Un cuadro de dos caras constituido por optimismo económico e inquietud social caracteriza el estado de desarrollo de la región durante el último decenio del siglo XX.

Ahora que los gobiernos de Asia y el Pacífico planifican el desarrollo de sus países hasta el año 2000 y más adelante, la agenda social está recargada de asuntos que exigen soluciones regionales efectivas. Con ocasión de la aprobación de la estrategia regional de desarrollo social en 1991, la CESPAP definió los principales temas regionales en función de los cuales debían abordarse esos asuntos: mitigar la pobreza, justicia distributiva y participación popular. A fin de armonizar los requisitos del proceso preparatorio para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, el análisis que sigue reformula los temas de la CESPAP en función de los tres temas análogos prioritarios de la Cumbre: mitigar la pobreza, empleo productivo e integración social.

I. MITIGAR LA POBREZA

Uno de los objetivos principales de la estrategia regional de desarrollo social es la erradicación de la pobreza "absoluta" —que se define generalmente en Asia y el Pacífico como el estado de pobreza de los individuos u hogares cuyo ingreso es inferior a cierto umbral mínimo. A veces, se incluyen también los umbrales mínimos de otros indicadores "no económicos" como ingesta calórica, esperanza de vida y alfabetización.

Sin embargo, la conquista de la pobreza absoluta no debe considerarse la esencia de la lucha regional contra la pobreza. Incluso donde se ha erradicado la pobreza absoluta, subsiste la pobreza "relativa" generalizada. La población no tiene por qué vivir en condiciones de hambruna para estar muy marginada o sentirse como tal. La distribución tan sesgada del ingreso y la riqueza y las diferentes oportunidades de acceso a los servicios públicos y demás bienes y servicios sociales son factores importantes que contribuyen al descontento e inestabilidad social endémicos que imperan en algunas partes de la región. En un plano más elevado, podría considerarse que la pobreza aflige a determinados grupos sociales que carecen de las oportunidades para asumir sus propias vidas debido a que están excluidos de los procesos de toma de decisiones que controlan su situación social.

Aunque los criterios específicos varían, hay un claro consenso de que la región de la CESPAP alberga la mayor concentración de pobreza del mundo. Se estima que la pobreza y otras formas de marginación afligen a unos 800 millones de personas, lo que representa alrededor de las tres cuartas partes de los pobres del mundo. Debido en parte al rápido crecimiento económico alcanzado por los países de la región en las últimas décadas —gran parte del cual se obtuvo gracias al empleo de mano de obra barata— muchos países han otorgado una consideración especial a los enfoques de política, planificación y programación social destinados a intensificar sus esfuerzos para reducir y mitigar la pobreza en general y erradicar la pobreza absoluta en particular.

El conocimiento y comprensión de algunas de las características principales de los pobres en la región de la CESPAP son primordiales para planificar y formular políticas eficaces para mitigar la pobreza. Las siguientes son algunas de esas características en cuanto a demografía, ubicación, bienes y fuentes de ingreso.

A. Características demográficas

Atrapados en el círculo vicioso de las circunstancias, los pobres no sólo tienden a seguir siendo pobres sino también a tener más hijos. Por ejemplo, en Pakistán, en contraste con el promedio nacional de dos hijos, el 10% de los hogares más pobres tenía un promedio de 3.3 hijos menores de 9 años en 1984. Sin embargo, aunque la pobreza se correlaciona positivamente con el tamaño familiar, las opiniones difieren sobre si la pobreza es generada por un gran tamaño familiar o si ocurre lo contrario. Las familias pobres tienden generalmente a tener más hijos a fin de incrementar el número de los que perciben ingresos. Como la mayoría de estos niños deben trabajar a temprana edad tienen que renunciar a seguir en la escuela, lo que de hecho reduce el gasto familiar. La falta de educación y la carencia relativa de destrezas, tales como alfabetización funcional, necesarias en la mayoría de los mercados laborales, contribuye a su vez a perpetuar la pobreza. Las tasas elevadas de fecundidad de los pobres se suman a la mala nutrición y las ocupaciones peligrosas y, por ende, a tasas elevadas de morbilidad y mortalidad. Además, aunque se ha considerado que el gran tamaño de las familias pobres es uno de los principales

factores que los mantiene en ese estado, hay pocas pruebas que sustenten la idea de que un menor crecimiento demográfico haya conducido a un crecimiento económico más acelerado o el criterio de que el crecimiento más rápido de la población haya conducido a un crecimiento económico más rápido.

B. Características de ubicación

En la mayoría de los países de la región los pobres son predominantemente rurales. En la década de 1980 al menos 80% de la población total definida como pobre en Bangladesh, India, Indonesia, Malasia, Sri Lanka y Tailandia vivía en zonas rurales. La situación de pobreza en algunas zonas de muchos países se ve exacerbada por condiciones rurales tales como escasez de tierra arable, baja productividad agrícola, sequía, inundaciones y degradación ambiental así como lo reiterado de los servicios sociales y de la infraestructura. Suele sostenerse que la situación de pobreza es más seria en las zonas rurales que en las urbanas, puesto que la población urbana tiene acceso más fácil a la salud, la educación, los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en casi todos los países. No obstante, también se ha sostenido que los pobres urbanos son generalmente los menos capaces de beneficiarse de esos servicios y que sus condiciones de vida y ambientales suelen ser mucho peores que las que encaran los pobres rurales. Para peor, la urbanización y la migración rural-urbana han aumentado más el número de pobres en las zonas urbanas, que se ven obligados a vivir en asentamientos y tugurios densamente poblados donde son los que más sufren los problemas ambientales urbanos.

C. Características de los bienes

Además de tener bajos ingresos, los pobres carecen de tierras, de capital financiero y de fácil acceso al crédito. Por ende, los pobres rurales suelen ser trabajadores sin tierra o agricultores de subsistencia que cultivan generalmente pequeños predios, los que comparados con las propiedades de los demás son menos fértiles, menos productivos y carecen de riego. En Bangladesh, la incidencia de la pobreza era de 93% para los hogares sin tierras o para aquellos con menos de medio acre de tierra, y de 10% para los hogares con un mínimo de 7.4 acres de tierra. Además, los agricultores pobres tienden a tardar más que los demás en adoptar las técnicas agrícolas modernas, debido en gran medida a la falta de acceso al equipo necesario. En muchos países se han implementado planes de colonización y de reforma agraria para corregir la distribución sesgada de la propiedad de la tierra, modificar las prácticas anticuadas de tenencia de la tierra, ofrecer acceso al crédito y otras medidas de apoyo para el desarrollo rural. Sin embargo, el impacto benéfico de estas medidas sobre los pobres rurales deja todavía mucho que desear.

No hay ni que pensar en que los pobres urbanos sean propietarios —su necesidad esencial es el albergue. Muchos de ellos, en particular los migrantes recién llegados de las zonas rurales, residen en zonas de tugurios o asentamientos "precarios" en que los costos de la vivienda son mínimos. La falta de vivienda y de acceso al crédito para obtenerla se exagera por la falta de empleo y del ingreso necesarios para conseguir una vivienda aceptable.

Los recursos humanos son el bien principal con que cuentan los pobres en sus esfuerzos para mejorar la calidad de vida. Lamentablemente, pesa mucho el círculo vicioso de circunstancias que rodea la pobreza. En relación con los demás, los recursos o bienes intelectuales y físicos de los pobres no están generalmente desarrollados dado su menor nivel educativo ya que les es más difícil lograr y mantener una buena salud. Por ejemplo, en Filipinas se ha observado que el nivel educativo es el factor más importante que distingue a los pobres de los demás, mientras que en India, el 70% de los jefes de hogares rurales

pobres son analfabetos. Aunque generalmente se cuenta con educación primaria, sigue imperando la práctica de muchas familias pobres de poner a trabajar a los hijos en edad escolar. Además, pese a que padecen con frecuencia de desnutrición y enfermedades afines, la mayoría de los pobres tienen menos acceso a los servicios de salud, lo que les limita aún más el potencial de desarrollar sus recursos humanos.

D. Fuente de ingresos

La mayoría de los pobres rurales son trabajadores sin tierra o agricultores marginales. Los trabajadores hallan empleo como jornaleros asalariados en las granjas o como trabajadores no agrícolas en las industrias artesanales, los servicios y el comercio. Los salarios de los trabajadores no agrícolas son generalmente inferiores a los de los ocupados en la agricultura. En la mayoría de los países de la región prevalece más el empleo por cuenta propia que el trabajo asalariado en el sector rural. Sin embargo, los agricultores marginales se han visto obligados a trabajar como jornaleros a fin de complementar sus ingresos.

En las zonas urbanas, el sector informal es la fuente principal de ingreso para los pobres, que ofrece ocupación a la mano de obra no calificada con salarios generalmente inferiores y menores oportunidades de progreso que los que imperan en el sector formal. Pese a lo inadecuado del ingreso y de las oportunidades de progresar, los trabajadores pobres generalmente aceptan las únicas alternativas viables de empleo disponibles para ellos en mercados laborales extremadamente competitivos y con excedente de mano de obra. Un gran número de los pobres urbanos de este sector son empleados por cuenta propia. Cabe recordar que debido a la dura competencia por pocas ocupaciones y una pobreza agobiante, algunos recién llegados a este sector son inducidos a dedicarse a actividades desdorosas o ilegales como el mercado negro, el contrabando, la prostitución y el narcotráfico, con lo que contribuyen a los problemas crecientes planteados por el deterioro de los valores sociales, la desviación social y la criminalidad.

La transferencia de ingreso es una fuente importante de ingreso para los desempleados y subempleados. A falta de programas públicos de seguridad social, esas transferencias provienen en la mayoría de los casos de parientes y amigos o de sistemas de apoyo a la comunidad.

Respecto a los sistemas de apoyo comunitario, cabe señalar que una de las características más importantes de los pobres vinculada con todos los aspectos ya señalados es su particular vulnerabilidad a cualquier conmoción de envergadura, económica o de otra índole, que se produzca. Los pobres van a sufrir reveses importantes durante las recesiones económicas, los desastres naturales y los brotes epidémicos. Esos flagelos van a destruir la vida, la propiedad y los frutos de una vida de trabajo de muchos pobres que no han podido literalmente ni "capear el temporal" ni establecer sus redes respectivas de seguridad social para encarar los desastres económicos y naturales.

En suma, la multitud de pobres de la región será el objetivo principal de los programas y políticas gubernamentales destinados a reducir la brecha entre el desarrollo económico y social en sus respectivos países. Mediante un enfoque dual e integrado, los gobiernos velarán porque los pobres reciban una participación equitativa de los frutos del progreso económico regional y fomentarán a la vez su participación en el propio proceso de desarrollo.

II. INTEGRACION SOCIAL

La región de la CESPAP se destaca por una notoria división entre los "acomodados" y los "desposeídos" tanto a nivel nacional como entre los países. La amplia distribución de niveles de bienestar social puede medirse en términos de las variaciones de la calidad de vida entre diferentes grupos sociales.

El tema de la integración social puede asociarse con la difícil situación de determinados grupos marginados y vulnerables, como son los pobres, las mujeres, la juventud, las personas incapacitadas, los ancianos, y las minorías étnicas, lingüísticas, religiosas y de otra índole. Las limitaciones que impiden que los miembros de esos grupos sociales tengan acceso a las oportunidades de mejorar su calidad de vida se relacionan directamente con el problema de la integración social. La incapacidad de la gran mayoría de la gente de muchos países para asumir sus propias vidas a fin de elevar su calidad de vida a niveles aceptables está relacionada directamente con su exclusión de los procesos de toma de decisiones que controlan su situación social. En este sentido, la familia, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales, el comercio y el Estado entre otras instituciones sociales básicas, desempeñan papeles decisivos. La manera en que esas instituciones sociales básicas pueden adaptarse para desempeñar funciones y ofrecer servicios sociales esenciales puede diferir en sus particularidades de un país a otro, pero hay ciertas características comunes que son evidentes.

A. El individuo, la sociedad y el Estado

La libertad, la seguridad y la paz son requisitos previos para el desarrollo económico y social y son elementos esenciales del bienestar del individuo y la sociedad en general. En general, los países de la región han alcanzado un progreso considerable en cada uno de estos aspectos en las últimas décadas. Sin embargo, hay que progresar más para cerciorarse de que pueda garantizársele a todos niveles popularmente aceptables de libertad, seguridad y paz.

Entre las medidas adoptadas al respecto en las últimas décadas figura la adopción, en varios países de Asia y el Pacífico, de constituciones aprobadas popularmente que otorgan las libertades civiles y políticas aceptadas internacionalmente a todos los ciudadanos. Asimismo, se han tomado medidas positivas en la mayoría de esos países para otorgar protección civil y legal a la mujer, la infancia y la juventud, las personas discapacitadas, los desamparados y otros segmentos marginados y vulnerables de la sociedad. Cada vez más, la mayoría de los gobiernos de la región consideran que el acceso a condiciones básicas de educación, salud, vivienda y demás necesidades generalmente aceptadas son derechos sociales que deben beneficiar a todos los ciudadanos.

Además, la región ha hecho adelantos en moderar los conflictos armados, la ley marcial, el terrorismo de Estado, la censura de prensa y cuestiones similares. Han surgido múltiples partidos políticos, incluso partidos de oposición, en países en que antes habían estado proscritos. En otros, ha surgido una mayor participación popular en la selección de líderes civiles, en los planos local y nacional. En otros, la imposición prolongada de la ley marcial ha cedido el paso a sistemas parlamentarios de gobiernos representativos de carácter constitucional.

Además, muchos gobiernos han tomado medidas para concertar nuevas alianzas con organizaciones no gubernamentales, incluidas instituciones que son portavoces de los valores y aspiraciones de grandes sectores de la sociedad, como los que representan los intereses religiosos,

laborales, minoritarios y segmentarios, así como intereses sociales tan específicos como el orden público, la igualdad de género, la seguridad social, la prestación de servicios sociales básicos, la protección ambiental, etc.

Pese a algunos logros, grandes segmentos de la sociedad siguen carentes de condiciones aceptables de libertad, seguridad y paz. Un hecho que refleja muy bien esa situación es que, en general, la región sigue a la zaga en la adopción de normas sobre derechos humanos establecidas internacionalmente. Por ende, muchos gobiernos de Asia y el Pacífico siguen considerando con mucha cautela los diversos acuerdos, convenciones, declaraciones y demás instrumentos internacionales en apoyo de los derechos humanos que han sido promulgados por las Naciones Unidas en las últimas décadas.

B. La familia

La gran diversidad cultural que caracteriza a Asia y el Pacífico se refleja en la amplia variedad de formas familiares. Las políticas, planes y programas nacionales de desarrollo se han desentendido casi universalmente de la familia como la institución social fundamental. Esto refleja un grave defecto de percepción a nivel normativo de las fuerzas que configuran el desarrollo. Esto exige que los gobiernos de Asia y el Pacífico hagan una revaluación detenida del impacto que tienen sus decisiones de política sobre el papel de la familia en el desarrollo y de la manera que podrían reorientar sus políticas, planes y programas a fin de fortalecer la situación de esa institución social en el contexto del desarrollo.

Aunque los sistemas familiares tradicionales siguen siendo la norma en gran parte de la región, las cambiantes realidades sociales y económicas les han impuesto una presión creciente en las últimas décadas. Dichos cambios tenderán a acelerarse a medida que el desarrollo avanza hacia y allende el 2000, y plantearán desafíos nuevos y a menudo difíciles no sólo para la propia familia sino también para los encargados de políticas nacionales que persiguen mantener la estabilidad social y fomentar el progreso social en el contexto de una expansión económica sostenida. Estos desafíos comprenden: mayor movilidad social y espacial y, junto con ella, la erosión de los lazos familiares tradicionales; la prevalencia naciente de formas familiares más reducidas y más flexibles; el énfasis creciente en los valores sociales individuales y no en los comunitarios; la creciente relación de dependencia debido al rápido envejecimiento de la población; y redefiniciones fundamentales de las expectativas del rol que deben cumplir los miembros de la familia tradicional, en particular el adscrito a la mujer como "cuidadora" familiar. Debido al aumento de la incidencia del divorcio, la separación, la viudez y la paternidad en soltería, también está aumentando el porcentaje de hogares con personas solas en toda la región. Por tanto, cabe esperar que aumente en las décadas venideras el papel de los gobiernos en el suministro de una amplia gama de servicios sociales y económicos para ayudar a las familias a seguir cumpliendo sus funciones tradicionales.

C. El conflicto social y el Estado

Pese al progreso reciente de la región en pro de mayor libertad, seguridad y paz, varios países padecen de una grave intranquilidad social. La tensión política e incluso la confrontación militar entre ciertos estados vecinos, basadas al menos en parte en aspectos del conflicto cultural y atribuibles en muchos casos a los límites culturalmente arbitrarios trazados durante la época colonial, prosiguen pese a los esfuerzos internacionales por resolverlas. Luego de la reciente solución de algunas de ellas, las diversas partes tendrán que atravesar ahora por el lento proceso de la recuperación socioeconómica y la

estabilización, incluida la reintegración de los refugiados de los países asolados por la guerra, la mayoría de los cuales son mujeres, niños y personas ancianas.

En 1980, aproximadamente 1.2 millones de personas de la región de Asia y el Pacífico se habían designado oficialmente como refugiados. En 1985, esa cifra había aumentado a 4.9 millones. En 1990, la cifra se había elevado a 6.7 millones. La migración, como forma de escapar de la opresión o los disturbios políticos, ha creado problemas críticos de dependencia socioeconómica no sólo para las familias involucradas sino también para los países que reciben refugiados y la comunidad internacional en sus intentos de satisfacer las necesidades esenciales de aquellos refugiados. Mientras persistan situaciones de guerra, insurgencia y otras graves formas de intranquilidad social y política en algunas partes de la región, los refugiados seguirán cruzando las fronteras nacionales. Por tal motivo —sin mencionar el motivo humanitario fundamental— los países de la región tendrán que concentrar su atención en hallar los medios de resolver esas situaciones en forma colectiva.

Incluso más serias que los conflictos entre los países de la región son las situaciones de conflicto inveteradas en el seno de algunos países. Dichas situaciones han enturbiado las relaciones entre las culturas mayoritarias y diversas minorías étnicas, religiosas, lingüísticas y de otra índole, que requieren a menudo la intervención del Estado para contener la insurgencia política, o la supuesta amenaza de insurgencia.

En los últimos años, los gobiernos de la región han procurado armonizar cada vez más el interés especial de los grupos minoritarios en vez de reprimirlos. Aún así, las tensiones entre grupos minoritarios y mayoritarios siguen siendo elevadas en muchas partes; en varios países, dicha tensión plantea una amenaza a la unidad nacional. Modalidades seculares de discriminación basadas en afiliaciones étnicas, lingüísticas, religiosas, de casta, de clase y de otra índole —pese a las garantías constitucionales que las proscriben— siguen alimentando esas situaciones políticamente perturbadoras. Lo habitual es que la pobreza, el analfabetismo, la carencia de hogar y la violencia sean más generalizados y graves entre los grupos minoritarios de la región que entre sus poblaciones mayoritarias. Persisten desigualdades de facto así como de jure entre los grupos mayoritarios y minoritarios en materia de acceso al empleo, incluido el empleo del sector público, la educación, los servicios sociales y otros derechos reglamentarios. Las tensiones sociales resultantes en algunos países han dificultado la tarea del gobierno de instituir políticas y programas públicos preferenciales orientados a reducir las desigualdades entre grupos minoritarios y mayoritarios.

D. Los nuevos valores sociales y el papel cambiante del Estado

El surgimiento de estilos de vida "modernos" en toda la región en las últimas décadas —representados por "ismos" tales como el individualismo, el materialismo y el consumismo— refleja una transformación radical de los sistemas de valores. Esta revolución de los valores sociales ha sido la causa de profundas reestructuraciones de los estilos tradicionales de organización social, económica y política. Considerados en conjunto con el ascenso estrechamente vinculado de los ideales democráticos, cabe esperar que estos cambios de valores tendrán un profundo impacto sobre el desarrollo ulterior de la región hasta y allende el 2000.

El papel del Estado en la región se centraba tradicionalmente en el "orden público". En virtud de la influencia de los nuevos valores sociales, ese papel se ha ampliado considerablemente en las últimas décadas para incluir nuevas funciones como: garantizar a todos los ciudadanos el goce equitativo de los

derechos humanos fundamentales, definidos por el mismo pueblo; contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos; mediar en los inevitables conflictos de intereses entre los individuos y las colectividades sociales; promover el consenso entre todas las personas respecto a sus metas y prioridades comunes de desarrollo nacional; y asignar recursos a las iniciativas que promuevan el logro de las metas y prioridades nacionales.

Pese a la gama creciente de funciones de apoyo que ha asumido el Estado, y tal vez debido incluso en parte a esas mayores responsabilidades, la búsqueda de una armonización aceptable entre la demanda popular de libertad individual, por una parte, y la viva necesidad que tiene el Estado de ejercer autoridad en interés del desarrollo nacional, por la otra, ha figurado cada vez más en la arena política regional en los últimos años. Esta tensión ha emanado directamente de la aceptación parcial de los valores sociales modernos en situaciones sociales que hasta ahora eran estables. En algunos casos, esto ha llevado a la reacción represiva del Estado contra las libertades individuales; en otros casos excepcionales ha desembocado en levantamientos populares contra la autoridad del Estado. Mediante un proceso de negociación permanente y de armonización recíproca, con énfasis en la tradición regional de la toma de decisiones por consenso, esa tensión se ha mantenido dentro de límites manejables en la mayoría de los países.

En respuesta a los nuevos valores sociales, el mosaico de instituciones sociales de la región —la familia, la comunidad, los círculos religiosos, las organizaciones laborales, las empresas comerciales y las organizaciones no gubernamentales, el Estado en todas sus formas— está desarrollando gradualmente estilos de organización social, económica y política más pluralistas y centrados en el consumidor. Una nueva clase media de individuos comparativamente acomodados está surgiendo en muchos países; en otros, donde esa clase ya se ha asentado, está creciendo con rapidez. Los trabajadores se están organizando mejor, con lo que suben los salarios y mejoran las condiciones de trabajo, por lo menos en el sector formal.

Sin embargo, al mismo tiempo esas tendencias positivas han reforzado y propagado la mayor difusión de los nuevos valores sociales. A medida que continúe esa tendencia, los intereses de los individuos, los hogares y los grupos con intereses especiales competirán inevitablemente cada vez más con aquellos de las grandes colectividades sociales. Competirán también cada vez más con los intereses nacionales a medida que los gobiernos traten de impulsar sus países hacia posiciones más competitivas en el mercado internacional. Habrá que fomentar un ambiente de conciliación mutua entre los gobiernos y las demás instituciones que dicen representar al pueblo para evitar que estos procesos culminen en situaciones socialmente desestabilizadoras al acercarse el próximo siglo.

III. EMPLEO PRODUCTIVO

El trabajo no sólo ofrece a los individuos y familias el acceso a los bienes y servicios que necesitan, sino que tiene la virtud de involucrarlos como componentes integrales de la comunidad a que pertenecen. Pero lo más importante es que el empleo es un requisito de la dignidad humana y, como tal, es un objetivo social en sí. Lo contrario también es válido. La falta de trabajo, ya sea mediante el desempleo o el subempleo, priva a los individuos de su fuente de ingreso más segura, y tal vez única. Por ende, los priva de la oportunidad de contribuir a su propio bienestar y al de sus dependientes y de la comunidad. En condiciones de desempleo, los individuos pierden su sensación de autoestima, y toda la comunidad padece los problemas sociales consiguientes.

Por varias décadas, la región de Asia y el Pacífico ha logrado en general un éxito considerable en generar empleo para su fuerza de trabajo en rápida expansión, pese al impacto creciente de las nuevas tecnologías que economizan mano de obra. Durante este período, ha seguido imperando el patrón de mano de obra dominante de las generaciones pasadas, en que la agricultura sirve como sector ocupacional de último recurso para la mayoría de la población, en particular la no calificada. Con ese sector que opera como cojín absorbedor de mano de obra, la importancia del empleo remunerado en los sectores manufacturero y de servicios ha crecido sostenidamente.

A comienzos del próximo siglo, el empleo remunerado en actividades no agrícolas pasará a ser la modalidad dominante de trabajo para la mayoría de la mano de obra. La rápida industrialización, el aumento del comercio internacional, la innovación tecnológica, la urbanización, el aumento de los niveles educativos y de especialidades, así como la búsqueda de mejores niveles de vida, figuran entre las fuerzas que generan este cambio en la estructura ocupacional de la región. Todo hace pensar que esta dinámica proseguirá acelerándose hasta y allende el 2000, en particular a medida que las economías de industrialización reciente maduren y se transformen en economías plenamente desarrolladas y sean reemplazadas a su vez por un número aún mayor de países que actualmente tienen ingresos bajos y medianos.

Al planificar para el año 2000 y más adelante, cabe esperar que una serie de tendencias discernibles acaparen la atención de los encargados de la política de desarrollo económico y social en Asia y el Pacífico cuando examinen la situación del empleo regional. Estas tendencias comprenden:

A. Valores laborales cambiantes

Si bien se reconoce que la dignidad del trabajo, ya sea del empleo por cuenta propia o del trabajo para terceros, seguirá siendo un valor social esencial en toda la región, la índole y las condiciones de trabajo y los valores vinculados con él están cambiando actualmente. Las novedades principales al respecto son: la aceptación del empleo remunerado como estilo de vida predominante a medida que prosigue la industrialización; las normas sociales cambiantes relativas a la participación laboral femenina, edad de ingreso a la fuerza laboral y edad de jubilación, junto con el cumplimiento legal de esas normas cambiantes; una fuerza de trabajo más móvil; la aceptación creciente de programas y servicios de bienestar social en lugar de la seguridad que brinda la familia y los sistemas de parentesco como opción primaria de seguridad social de la fuerza de trabajo; la aceptación creciente del desempleo y subempleo como realidades institucionales y no como problemas transitorios; y la aceptación de los sindicatos y demás clases de organización laboral como medios normales mediante los cuales los trabajadores pueden

representar su interés colectivo para obtener mejores salarios, mejores prestaciones y derechos reglamentarios, así como condiciones más seguras y saludables de trabajo.

B. Nuevos integrantes de la fuerza de trabajo

Las personas jóvenes, las mujeres, las personas discapacitadas y los miembros de grupos minoritarios tradicionalmente estigmatizados están sumándose en número creciente a la fuerza de trabajo. Estos nuevos integrantes esperan que se les brinden oportunidades de empleo, con salarios y prestaciones, que se aproximen a las que recibe la mano de obra establecida. No obstante, una proporción importante de ellos son incapaces de hallar una ocupación a la medida de sus aptitudes o, lo que es peor, son incapaces de hallar empleo alguno. Muchos de aquellos lo bastante afortunados como para hallar un trabajo remunerado son relegados a puestos mal pagados con poca seguridad en el empleo o pocas posibilidades de progreso. El desaliento, el descontento y, en definitiva, la inestabilidad social que fomentan esas condiciones, sobre todo entre la creciente legión de jóvenes desempleados y subempleados en forma crónica, se deja sentir cada vez más en muchas partes de la región.

Al mismo tiempo, cabe observar que un número creciente de países de la CESPAP está restringiendo la edad de ingreso a la fuerza laboral como medio de combatir el problema del trabajo de menores, que se considera cada vez más como una forma de maltrato infantil aunque sigue siendo un componente importante del ingreso familiar entre los hogares de bajos ingresos, especialmente en las comunidades rurales de algunos países.

C. Empleo en el sector servicios

El sector servicios es el componente en más rápida expansión de la economía en la mayoría de los países de la CESPAP. En esta tendencia han influido dos factores: el surgimiento reciente y el despegue súbito de las denominadas industrias de servicios de "alta tecnología" y el crecimiento constante del sector informal. En muchos países el sector servicios se expande gradualmente y reemplaza al sector industrial como principal empleador de trabajadores calificados. Además, sirve cada vez más de empleador de último recurso para gran número de trabajadores no calificados o semicalificados.

Un área particularmente importante de crecimiento del sector servicios en muchos países son hoy las industrias de servicios de alta tecnología, que comprenden informática; utilización y gestión de tecnología rudimentaria e intermedia; baja y mediana; banca y finanzas; servicios sociales, especialmente la prestación de atención "práctica" y demás servicios para reemplazar a los que antes realizaba la familia y la comunidad (por ejemplo, guarderías para los hijos de madres que trabajan, guarderías y servicios de enfermería para los ancianos, servicios de salud de atención primaria y secundaria ampliados y mejorados, etc.); educación, especialmente a nivel secundario, pos secundario, informal de adultos y educación permanente; servicios de viajes y esparcimiento; hoteles, restaurantes, turismo y servicios afines; y el personal administrativo para administrar lo ya señalado. Todo parece indicar que la rápida expansión de estas industrias proseguirá durante el resto del presente siglo y en el siguiente.

En respuesta a las realidades de menores oportunidades de empleo en el sector formal, el gran sector informal se ha venido expandiendo en los últimos años en la región. Aunque parte del sector informal se halla en la industria manufacturera (por ejemplo, subcontratación de "industrias caseras" por empresas manufactureras, producción artesanal, elaboración de alimentos para los mercados locales), la

mayor parte está concentrada en el sector servicios. Sea que esté en la industria manufacturera o en la de servicios, el sector informal es generalmente de baja productividad, lo que se traduce en bajas remuneraciones y pocas oportunidades. Muchos trabajadores del sector informal son migrantes rural-urbanos no calificados que han aceptado las únicas alternativas viables de empleo disponibles, pese al ingreso inadecuado y las pocas oportunidades de perfeccionamiento. Debido a su estructura desorganizada y muy fragmentada, dada la encarnizada competencia entre los buscadores de empleo en una situación de excedente crónico de mano de obra en el sector informal, los trabajadores de ese sector son especialmente vulnerables al maltrato, las condiciones deplorables de trabajo, los horarios laborales irregulares y el subempleo.

Además, los trabajadores del sector informal tienden a permanecer desorganizados y, por ende, son incapaces de asegurar los mayores niveles de ingreso, seguridad en el empleo y prestaciones conexas a que los trabajadores del sector formal tienen cada vez más derecho. Bajo la presión de un gran competencia por pocos puestos y en presencia de una pobreza agobiante, los nuevos integrantes del sector informal son inducidos con relativa facilidad a actividades tan desdorosas o ilegales como el mercado negro, el contrabando, la prostitución y la drogadicción, con lo que se expande la ya gran economía "subterránea" o "clandestina" y se contribuye a los problemas crecientes planteados por el deterioro de los valores sociales, la desviación social y la criminalidad.

D. Mano de obra internacional a contrata

En respuesta a la demanda creciente de mano de obra en otros países, tanto dentro como fuera de la CESPAP, los trabajadores calificados y semicalificados de los países en desarrollo de la región tienen cada vez más la opción de buscar empleo en el exterior. En 1989, más de un millón de ciudadanos de Asia y el Pacífico laboraban como trabajadores contratados en otros países tanto dentro como fuera de la región. La mayoría de esos trabajadores eran hombres casados y mujeres solteras de Pakistán, Filipinas, Sri Lanka, Tailandia, Viet Nam y los pequeños países insulares en desarrollo. Muchos estaban empleados como trabajadores a contrata en otros países de la región. Mucho más laboraban como trabajadores a contrata de empresas industriales en el Oriente medio.

En los últimos años las remesas registradas oficialmente de esos trabajadores de ultramar a sus países de origen han sobrepasado los 8 mil millones de dólares anuales; puede que la cifra real sea muchas veces esa cantidad. La mano de obra internacional a contrata ha servido para mitigar los altos niveles de desempleo, y la inestabilidad social derivada del mismo, en algunos países con excedente de mano de obra. Sin embargo, el impacto del trabajo a contrata en el extranjero sobre las familias que se quedan ha tenido sus pro y sus contra. Muchas familias han obtenido acceso a recursos productivos como resultado de las remesas recibidas de sus trabajadores de ultramar. Pero, la disolución temporal de la unidad familiar ha provocado una serie de males, que incluyen grave tensión psicológica, tasas elevadas de divorcio, conducta delictiva entre los hijos dejados transitoriamente sin padre, la formación de otra familia en el exterior, la prostitución, el crimen y la drogadicción.

Los problemas sociales derivados de la mano de obra migrante han sido considerables en algunas zonas rurales y países insulares en desarrollo que se han visto diezmados por el éxodo de personas jóvenes en busca de empleo en ultramar. Muy pocos de estos jóvenes regresan a sus comunidades locales al retornar al país. Muchos también no remiten los fondos previstos a sus familias, que de otra manera se habrían beneficiado de su trabajo si se hubieran quedado en casa. La situación se ha complicado por la disparidad en materia de seguridad social y demás arreglos vinculados con el bienestar disponibles para los trabajadores a contrata y sus familias.

CONCLUSION

La pobreza, el desempleo, la desigualdad, la opresión, la inadecuada infraestructura social y circunstancias conexas hacen que el flagelo social siga existiendo en gran parte de la región de la CESPAP pese a su desarrollo económico. La persistencia de estos problemas sociales inveterados se acentúa bajo el impacto del crecimiento económico no dirigido como resultado de la desintegración familiar y comunitaria, el debilitamiento de los valores sociales tradicionales, y la invalidez de los encargados de políticas para reconocer que esos problemas, si no se resuelven, seguirán aumentando para estallar por último en forma más dramática e irremediable.

La falta de coincidencia estrecha entre el desempeño del desarrollo económico y del desarrollo social de la región puede adscribirse fundamentalmente a la falta de una percepción común claramente concebida, entre los encargados de la política de desarrollo nacional, de los objetivos concretos de desarrollo social cuyo logro deberían buscar, así como una falta de apreciación de las medidas de política concretas mediante las cuales podrían lograrse esos objetivos. En respuesta a la toma de conciencia de que los enfoques previos de desarrollo han sido inadecuados, los gobiernos de la región de la CESPAP han determinado, con la aprobación en 1991 de la estrategia de desarrollo social para la región de la CESPAP hasta el año 2000 y más adelante, organizar un ataque frontal contra los problemas sociales que han plagado el desarrollo en la región.

**E. COMISION ECONOMICA Y SOCIAL PARA
ASIA OCCIDENTAL (CESPAO)***

* Texto presentado por la Comisión Económica y Social para Asia Occidental.

I. EL CONCEPTO CAMBIANTE DE DESARROLLO

El mundo tiende a convertirse cada vez más en una comunidad global de conflicto y cooperación que comparte intereses, temores y aspiraciones comunes, pero que a la vez compite por obtener ventajas y se preocupa de los intereses creados y de las ganancias relativas. En este contexto cambiante, los últimos acontecimientos políticos, económicos y sociales ofrecen una oportunidad para realizar los objetivos de la Carta de mantener la paz y la seguridad internacional, fomentar la justicia y los derechos humanos y promover el progreso económico y social de todos los pueblos. De hecho, hay una toma de conciencia y una convicción creciente entre las naciones que la paz, el crecimiento económico, la equidad social y el medio ambiente sano están vinculados en una relación causa-efecto. Por ende, el desarrollo debe concebirse dentro de un enfoque holístico integrado que tome en cuenta las dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales que configuran y estructuran las sociedades y las naciones.

El párrafo inicial del informe del Secretario General al Consejo Económico y Social (E/1993/77, de fecha 10 de junio de 1993) describe el mundo en transición en general, pero las mismas palabras resultan inmejorables para describir la región de la CESPAC donde "existe un sentido de grandes oportunidades y esperanzas de que se puede construir un mundo nuevo, un mundo de paz y estabilidad, en que se puedan realizar la meta del progreso social y mejores niveles de vida con mayor libertad mediante una verdadera cooperación internacional". La propuesta de la CESPAC para la agenda del desarrollo subrayó la importancia de la estabilidad y la paz en la región, pues así se liberarían los recursos humanos y materiales para lograr el crecimiento económico y la equidad social.

II. SINTESIS DE LA SITUACION SOCIAL EN LA REGION DE LA CESPAO

Los países de la región de la CESPAO siguen tratando de ajustarse a los grandes cambios sociales que surgieron con posterioridad a la crisis del Golfo. La crisis agravó más los problemas existentes, como desempleo, disparidades de niveles de vida, pobreza, drogadicción, personas discapacitadas, refugiados y retornados.

El elevado crecimiento demográfico, la afluencia masiva de retornados y la reducción de los flujos de ayuda han empeorado el problema de la pobreza en varios países miembros. La situación se ha exacerbado además por lo inadecuado de las oportunidades de empleo y la falta de servicios de salud, educación y demás servicios sociales, sobre todo en las zonas rurales. El deterioro de las condiciones rurales sigue impulsando el desplazamiento masivo de personas lo que empeora la pobreza urbana.

La difusión y profundización de la educación sigue progresando en la región lo que se refleja en mejores tasas de alfabetización adulta y el aumento de los coeficientes brutos de matrícula en la educación primaria, y la creación de instituciones de educación superior nuevas y especializadas con participación creciente del sector privado a fin de responder a las especializaciones en ciernes.

Las condiciones de salud en la región siguen mejorando, pues casi todos los países miembros de la CESPAO vienen implementando un número creciente de planes y programas sistemáticos de salud —que permiten prolongar la esperanza media de vida, reducir la mortalidad infantil y elevar la productividad laboral. En contraste con el mejoramiento general de los servicios de salud, la situación de la salud en Irak siguió deteriorándose, lo que refleja suministros y servicios médicos inadecuados. La tasa de mortalidad infantil se ha cuadruplicado, y han retornado el cólera y la tifoidea, enfermedades que se habían erradicado.

A. Erradicación de la pobreza

La pobreza masiva se caracteriza por nutrición inadecuada, mala salud y falta de acceso a los servicios sociales.

En algunos países de la región, particularmente los países exportadores de mano de obra con un PIB relativamente bajo per cápita, la red de distribución de servicios sociales de carácter discriminatorio siguió siendo un problema. El acceso a los servicios básicos suele ser muy limitado para algunos segmentos de la población, en particular los que viven en zonas rurales. Por ejemplo, durante el período 1988-1990, 70% de la población rural del Yemen no tenía acceso a servicios de abastecimiento de agua y 62% no tenía acceso a servicios médicos. La porción declarada de la población rural que vivía bajo la línea de pobreza absoluta durante el período 1980-1989 era de 34% para Egipto y 30% para Jordania. Para el período 1987-1990, 46% del total de la población rural de la República Arabe Siria no tenía acceso a los servicios de abastecimiento de agua y 40% a los servicios médicos.¹ En Egipto, y para el mismo período, 66% de la población rural no tenía acceso a servicios sanitarios. Incluso en Omán, con su elevado ingreso per cápita, sólo 42% de la población rural tenía acceso a servicios de abastecimiento

¹ UNICEF, El estado mundial de la infancia, 1992, Nueva York, Oxford University Press, 1992.

de agua y 34% a servicios sanitarios. Políticas más igualitarias mediante las cuales los gobiernos pudieran movilizar recursos considerables para prestar servicios a todos los segmentos de la población, serían eficaces para mejorar la posición de los grupos pobres.²

En las zonas rurales, la población ha vivido en condiciones marginales en materia social, cultural y económica. La falta de oportunidades de empleo adecuadas, de servicios de salud y educación, de servicios sociales y de esparcimiento ha redundado en una constante migración masiva rural-urbana y un aumento de la pobreza urbana. Para contener la migración rural-urbana, hay que idear medidas apropiadas para movilizar la participación de la comunidad y los recursos locales a fin de mejorar los niveles de vida de las comunidades rurales, y satisfacer sus necesidades vitales en materia de alimentación, vestuario, vivienda, educación, salud, esparcimiento y, lo más importante, empleo. Hay que prestar especial atención en las ciudades a las zonas de tugurios y de asentamientos no regulados.

Dadas las condiciones económicas reinantes, hay que adoptar programas de ajuste económico que tomen en consideración la dimensión social, para evitar la pobreza creciente y la marginación de los grupos vulnerables en la región de la CESPAAO.

B. Familia

La estructura familiar en la región de la CESPAAO ha venido experimentando una transformación radical. La urbanización rápida, la industrialización, la migración, las nuevas tecnologías, los conflictos armados y los disturbios políticos han llevado a la erosión paulatina de los valores sociales tradicionales. Los factores socioeconómicos, que incluyen la creciente participación de la mujer en la fuerza de trabajo, repercuten sobre la estructura familiar. Dichos factores contribuyeron al aumento de la familia nuclear y son las actitudes y valores cambiantes los que afectan las relaciones entre los miembros de las familias. Sin embargo, pese al cambio de la estructura funcional de la sociedad, el individuo todavía no encuentra una alternativa a la familia como fuente de cohesión y apoyo, pese al surgimiento de nuevas entidades que asumen diversas funciones de la familia.

La familia ampliada ha venido cediendo terreno a la familia nuclear. El censo de población de Bahrein indica que las familias nucleares constituyen el 90% de todas las familias. En Kuwait, la familia nuclear representaba el 59% del total de familias, mientras que las familias ampliadas no superaban el 17%. Varios estudios concuerdan con estas conclusiones y con el hecho de que la familia nuclear es la característica predominante no sólo de las ciudades sino también de las zonas rurales.³ La importancia de la familia ampliada ha declinado incluso en las zonas rurales de Egipto debido a la migración de los campesinos, ya sea internamente a las ciudades o externamente a otros países de la región. Sin embargo, los lazos familiares siguen firmes y todavía se mantienen las relaciones consanguíneas y otros vínculos entre unidades nucleares independientes; la red de lazos familiares todavía sigue siendo fuerte.

La composición de la familia típica en la región sigue dominada por los niños y los jóvenes (más de 61.7% en 1990), con coeficientes de dependencia económica muy elevados.

² PNUD, Informe sobre el desarrollo humano, 1992, Nueva York, Oxford University Press, 1992.

³ CESPAAO (Comisión Económica y Social para Asia Occidental), Impact of Social and Economic Changes on the Arab Family: An Exploratory Study, 1992.

La tasa de natalidad de las familias tradicionales es elevada ya que los hijos se consideran un bien. El número medio de miembros de una familia es de 6.5 para Bahrein, 4.9 para Egipto, 7.7 para Irak, 6.9 para Jordania, 9.0 para Kuwait (nacionales), 6.3 para Qatar, 5.1 para la República Árabe Siria, 4.2 para los Emiratos Árabes Unidos, 6.4 para la Ribera Occidental y la Franja de Gaza y 9.1 para Arabia Saudita (nacionales).⁴ El gran tamaño familiar en la zona del Golfo se explicaría por una política estatal que fomenta las tasas altas de natalidad por varias razones. El nivel de vida no se ve amenazado por el crecimiento de la población, y estos países necesitan contratar mano de obra autóctona para reemplazar a los expatriados. Irak fomentó el crecimiento demográfico después del estallido de la Guerra Irak-Irán y luego de la guerra del Golfo; había habido una reducción gradual del tamaño familiar desde la década de 1950 a la par que se modificaba el papel de la mujer producto de la educación y el empleo formal.

El cambio de la condición de la mujer es el eje central del cambio familiar en particular y del cambio social en general. Hay un crecimiento sostenido del número de mujeres que participan en todos los niveles de educación. Egipto y Líbano fueron los pioneros en establecer un sistema educativo que incluyera a las mujeres, y el viraje decisivo para los países del Golfo fue el rápido desarrollo económico a partir de la década de 1970. Las mujeres educadas son más conscientes de sus derechos humanos y más valientes para exigirlos. Sin embargo, un gran segmento de mujeres educadas y liberadas con amplitud de miras todavía albergan sentimientos de inferioridad.

La participación de la mujer en el empleo formal ha sido un factor clave que explica el cambio de la estructura familiar. No sólo ha elevado su prestigio en la familia sino que le ha otorgado también un papel en la toma de decisiones. Además, la mujer trabajadora ayuda a elevar el nivel económico de la familia con su aporte, lo que lleva a una relación relativamente más igualitaria y menos autoritaria entre hombres y mujeres en el seno familiar. Pero, la dualidad del rol de la mujer trabajadora crea problemas. La difícil situación de una esposa/madre trabajadora es agravada por la falta de comodidades que la ayuden en su doble misión. En general, no hay guarderías infantiles. Se están estableciendo algunas gradualmente: sin embargo, en la mayoría de los casos, las cuotas exorbitantes que se cobran sobrepasan con creces los medios de una familia promedio.

La migración de la mano de obra también repercute sobre la estructura familiar, las relaciones dentro de la familia y los aspectos conductuales. Algunos sostienen que la migración laboral debilita los lazos familiares tradicionales, pues incrementa los problemas intrafamiliares y debilita los lazos normales entre el marido, la esposa y los hijos. Tales problemas han obligado a muchos trabajadores migrantes a regresar a sus países de origen.

C. La juventud

La población de la CESPAC tiene un gran componente juvenil. Las personas jóvenes dentro del rango de edad de 15 a 24 años representan el 18.7% de su población total. Se espera que esa proporción aumente a 20% para el año 2005. La proporción más elevada de jóvenes se encuentra en Líbano y

⁴ Compilado sobre la base de CESPAC, Demographic and Related Socio-Economic Data-Sheets for Countries of the Economic and Social Commission for Western Asia, según evaluación practicada en 1986 (E/ESCWA/SDP/1987/8/Rev.1), 1987.

Jordania (22%), seguido del Yemen. El porcentaje más bajo (13%), se registra en los Emiratos Arabes Unidos y Bahrein (15%).⁵

Desde principios de la década de 1970 la mayoría de los países de la CESPAC han experimentado cambios económicos y sociales radicales que han afectado todos los aspectos de su quehacer. Uno de los efectos más importantes ha sido el flujo masivo de trabajadores migrantes, sobre todo los que oscilan entre 25 y 35 años de edad, a los principales países exportadores de petróleo. Como resultado, la proporción de jóvenes expatriados del total de la población juvenil en algunos de estos países es muy elevada —67% en Qatar, 56% en los Emiratos Arabes Unidos, y 22% tanto en Arabia Saudita como en Omán.⁶ El predominio de jóvenes expatriados ha tenido un impacto sociocultural importante sobre la población juvenil autóctona y las comunidades receptoras en su conjunto.

Las amplias disparidades de niveles de vida han aumentado la tensión social y las tasas de delincuencia en algunas zonas. La falta de empleo y la erosión de los valores sociales tradicionales figuran entre las principales causas de las tasas crecientes de delincuencia en las barriadas de bajos ingresos, incluido el narcotráfico ilícito. La pobreza creciente, sumada a cambios de la índole y estructura familiar, ha servido para propagar la delincuencia juvenil y esparcir una sensación de desarraigo entre la generación más joven. La personas jóvenes de las zonas rurales, ante el desempleo y la corrupción, se sienten atraídos por la promesa que ofrecen las ciudades. La falta de sistemas de apoyo social y la inexperiencia en hacer frente a los problemas de una gran ciudad se combinan para formar una amenaza ominosa. Tanto el éxito como el fracaso pueden culminar en una conducta desviada y/o en la delincuencia juvenil. La crisis del Golfo y los trastornos políticos posteriores repercutieron en la estructura social de varios países, no sólo en términos de agravar el desempleo, sino también en términos de integrar a los retornados a la sociedad.

Sin embargo, la necesidad económica no es la única causa de la creciente onda delictual. En algunos países los conflictos armados, incluida la crisis del Golfo, han hecho su aporte. Hay un deterioro general de las normas de conducta en los países afectados por la guerra. Los estudios realizados en Líbano y otros países del Oriente medio⁷ indican que los niños y los jóvenes se han vuelto obsesionados con la guerra. En efecto, la conducta desafiante y la violencia parecen ser una parte del mecanismo psicológico que les permite compensar la sensación de ser impotentes, y la disminución de su autoestima. Otro factor importante es el sombrío futuro que encara un número creciente de hombres en la tercera y comienzos de la cuarta década de su vida en los países con conflictos bélicos prolongados, licenciados de las fuerzas armadas, donde muchos han pasado varios años, sin calificaciones, dinero o perspectivas de trabajo.

Los problemas más apremiantes que deben incluirse en las políticas nacionales de desarrollo son educación, formación profesional, mejoramiento de aptitudes, control de la drogadicción, prevención de la delincuencia juvenil y rehabilitación de las personas jóvenes incapacitadas por la guerra. El papel de

⁵ Naciones Unidas, World Population Prospects 1990, serie Population Studies, N° 120 (ST/ESA/SER.A/120), Nueva York, 1991. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.91.XIII.4.

⁶ CESPAC, Population Situation in the ESCWA Region, 1990 (E/ESCWA/POP/1992/6), Bagdad, 1992.

⁷ UNICEF, Source Book on Children and Development in the 1990s: Children in Especially Difficult Circumstances, Nueva York, 1992.

la juventud en el desarrollo nacional debe abordarse dentro del marco del desarrollo global de los recursos humanos; el alcance de las políticas y estrategias debe ser flexible para dar cabida a las diferencias individuales y a programas diversificados orientados a la juventud.

D. Envejecimiento

Aunque la estructura etaria de la región de la CESPAA es joven, algunos países ya han entrado en la etapa de transformación demográfica derivada de varios cambios socioeconómicos como riqueza petrolera, cambios subsiguientes de valores y estilo de vida y éxodo de trabajadores emigrantes jóvenes, además de menores niveles de mortalidad y fecundidad. En 1990, el porcentaje de población de la región mayor de 60 años era de 5.1%, y la que sobrepasaba los 65 años era de 3.2% —una cifra muy inferior al promedio mundial. No obstante, se estima que para el año 2025 estos porcentajes llegarán a 8.4 y 5.6%, respectivamente.⁸ El predominio de la población anciana femenina sola (viudas) en la mayoría de los países podría afectar la estructura de apoyo, sostén y cuidado familiar, ya que lo más probable es que sean dependientes en lo financiero.

En el pasado, los países de la región dependían sobremanera del rol de la familia, dentro del marco de la familia ampliada tradicional, para el cuidado de los ancianos. Aunque esto todavía es un aspecto característico de la región, las complejidades de la vida, la industrialización y el rápido crecimiento urbano y la urbanización, junto con el ingreso gradual de la mujer a la fuerza de trabajo, el aumento de precios y los problemas de vivienda pueden afectar la posición de los ancianos en el seno familiar y reducir la capacidad de la familia para brindar el cuidado adecuado en el futuro. Además, la crisis y la guerra del Golfo contribuyeron a debilitar los lazos y la cohesión familiar, y la capacidad de la familia para hacerse cargo de sus miembros de una manera afectuosa se redujo enormemente tanto en el plano económico como social. Ha aumentado la necesidad de contar con servicios sociales para los ancianos, por lo que debería ampliarse con urgencia la cobertura de la misma mediante redes de servicios social públicas y privadas. Se precisan nuevas políticas para los ancianos, tales como los planes de jubilación flexibles, el readiestramiento profesional, o los planes de seguridad social basada en los ingresos. Debe promoverse la participación activa de las organizaciones voluntarias en la atención de los ancianos, junto con esfuerzos para conservar los servicios familiares esenciales y fortalecer los lazos familiares.

E. Personas incapacitadas

La magnitud y el alcance del problema de los incapacitados en la región de la CESPAA se ha venido incrementando rápidamente en los últimos años debido a conflictos armados como la guerra del Golfo y la supresión de la intifadah en los territorios palestinos ocupados. Además de 855 víctimas, se registraron 58 000 bajas en la Ribera Occidental y la Franja de Gaza durante el período comprendido entre el 9 de diciembre de 1987 y el 1º de octubre de 1990. 30% de las bajas eran niños menores de 15 años. Asimismo, 10% de todas las lesiones han provocado una invalidez permanente. Sólo en el período transcurrido entre mayo de 1988 y julio de 1990, los fisioterapeutas del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente trataron 3 885 casos, 3 068 de los cuales eran casos vinculados con la intifadah. Un alto porcentaje de

⁸ Naciones Unidas, World Population ..., op. cit.

pacientes relacionados con la intifadah eran adultos jóvenes y niños (33.7% menores de 16 años; 23.6% entre 17 y 20 años; y 22.6% entre 21 y 30 años). Un 5% de estos casos tendrá incapacidades permanentes.⁹

Además, la invalidez física causada por la violencia puede tener efectos psicológicos traumáticos. La crisis y la guerra del Golfo, y las persistentes sanciones contra Irak, han aumentado la prevalencia de incapacitados en ese país. Han aumentado las enfermedades que dejan secuelas permanentes (poliomielitis, varicela, tétano, etc.), debido a la falta de vacunas y las malas condiciones sanitarias. Según las conclusiones del equipo de expertos financiado por el UNICEF, el trauma psicológico fue la invalidez más difundida de la crisis del Golfo entre los niños y jóvenes iraquíes. Muchos kuwaitíes quedaron lesionados definitivamente durante la ocupación iraní. Urge elaborar enfoques integrados para rehabilitar las víctimas inválidas por la guerra (programas médicos, sociales, psicológicos y de formación profesional).

Las estadísticas disponibles sobre invalidez en la región de la CESPAC no son exhaustivas,¹⁰ pero reflejan una cruda realidad. Aunque la importancia de las causas tradicionales de invalidez en la región ha venido declinando en términos relativos, el número y naturaleza de las nuevas causas de invalidez se ha elevado. Varios hechos como la vacunación universal de los niños, la mejor educación, especialmente de las mujeres, el mejor acceso a la atención de salud, las mejores instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento, las menores tasas de fecundidad en algunos países y el mejor cuidado de la mujer han contribuido a disminuir la influencia de las causas tradicionales. La nueva amenaza proviene de factores como la recesión económica y su severa carga sobre los servicios nacionales, los conflictos armados y la tensión regional que causan dislocación demográfica y derroche económico, escasez de agua cada vez más seria y contaminación.

F. Problemas laborales

1. Migración laboral

La migración regional en sus diversas formas ha sido tal vez la principal característica demográfica de la región de la CESPAC desde la década de 1970. El rápido desarrollo económico de los países del Consejo de Cooperación del Golfo (GCC) ha atraído a millones de trabajadores expatriados tanto desde la región como desde fuera de ella, lo que ha contribuido a reducir el problema del desempleo en los países exportadores de mano de obra de la CESPAC. El período posterior a la guerra del Golfo ilustra bien la volatilidad que ha solido caracterizar a la migración. En los nueve meses que siguieron fueron desplazadas unos 2 millones de personas. Dos años más tarde el panorama es drásticamente diferente al del que se habría proyectado en 1990 si la guerra no hubiera estallado, no sólo en Kuwait sino también en los demás países del GCC y en Irak. Comparado con su población nacional, los países del GCC han

⁹ Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, informe presentado a la Octava Reunión Interagencial sobre el Decenio de las Naciones Unidas de las Personas Incapacitadas, Viena, diciembre de 1990.

¹⁰ La tasa actual de prevalencia de invalidez en la región puede estimarse también sobre la base de las estimaciones internacionales de invalidez de la OMS (7 a 10% de la población total). Con una población regional estimada de unos 142 millones de habitantes en 1995, las estimaciones de invalidez podrían oscilar entre 9.94 millones y 14.2 millones de personas.

venido recibiendo un número desproporcionado de migrantes. En 1990, recibieron alrededor de 10% de los trabajadores migrantes de todo el mundo, mientras que su población total, incluidos los no nacionales, no sobrepasaba el 0.4% de la población mundial.¹¹

A mediados de la década de 1970, la fuerza de trabajo no nacional constituía el 45.6% de toda la fuerza de trabajo. A mediados de 1985 llegaba a 70.2%. El número de expatriados económicamente activos subió de 1 125 000 en 1975 a 4 529 000 en 1980 y nuevamente a 6 297 000 en 1985. El número de dependientes era de alrededor de 1 700 000 en 1975.¹²

Arabia Saudita atrajo a más de 60% de los expatriados a mediados de la década de 1980, seguida muy a la zaga por los Emiratos Arabes Unidos (14%) y Kuwait (13%). El resto se distribuía entre Omán (8%), Qatar (4%) y Bahrein (2%).¹³

La migración a los países del GCC disminuyó durante el período 1983-1986 ya que hubo una recesión en la mayoría de ellos. Al mejorar las condiciones económicas durante el período 1987-1989, el número de migrantes aumentó ligeramente.

Los últimos datos, que incluyen los resultados preliminares del censo de población de Arabia Saudita de 1992 y la población de Kuwait ajustada a fines de 1988,¹⁴ indican que el número total de la fuerza de trabajo expatriada en los países del GCC llegaba a 5 218 000 a mediados de 1990, lo que constituye más de dos tercios de la fuerza de trabajo total, y refleja una tasa de crecimiento de 3.3% durante el período 1985-1990.¹⁵

Los datos recientes sobre la migración de retorno desde los países del GCC e Irak revelan que el número total de egipcios retornados era de 390 mil, en vez de los 700 mil estimados previamente, y que el número total de retornados jordanos/palestinos a fines de 1991 oscilaba en torno a 225 mil en vez de 300 mil.

Con la recuperación económica de Arabia Saudita, el mayor receptor de mano de obra, y las tareas de reconstrucción en Kuwait, cabe esperar que en 1993 el tamaño de la fuerza de trabajo expatriada no será menor de lo que fue en 1990. Lo que cambiará será sobre todo la composición por nacionalidad, a favor de Asia sudoriental. Sin embargo, esta tendencia podría revertirse con la reactivación de la cooperación regional.

Los datos parcelares señalan que la tendencia decreciente de la mano de obra árabe en los países del GCC observada durante el primer lustro de la década de 1980 continuó durante el resto de la década.

¹¹ Si se supone una población total de 20 millones para los países del GCC y de 5 300 millones para el mundo, se estima que el número total de población migrante fue de unos 70 millones en 1990, 7 millones de los cuales estaban en los países del GCC.

¹² CESPAP, Survey of Economic and Social Development in the ESCWA Region 1992, octubre de 1993.

¹³ Ibid.

¹⁴ A la fecha, la población kuwaití ha disminuido en 247 mil personas que representan la población "Bedun" (personas sin nacionalidad kuwaití formal certificada), que fueron trasladadas al grupo no kuwaití.

¹⁵ CESPAP, Survey of Economic and ..., op. cit.

En Arabia Saudita, la participación de la mano de obra árabe en establecimientos del sector privado que empleaban a 100 empleados o más no sobrepasó el 7% durante el período 1987-1989, mientras que la participación de la mano de obra asiática llegó a 57% durante el mismo período. Asimismo en Kuwait, los datos del Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo indican que la fuerza de trabajo no nacional del sector privado creció de 139 839 en 1985 a 457 616 en 1989. Al mismo tiempo, la participación de la mano de obra árabe disminuyó de 48 a 46%, mientras que la participación asiática aumentó de 51 a 53%.

Sobre la base de lo expuesto, una estimación razonable sería situar la participación árabe en 1990 entre 30% y 35% del total de la fuerza de trabajo no nacional en los países del GCC.

La razón principal para la participación árabe decreciente es la diferencia de salarios que se pagan a los trabajadores árabes y asiáticos. Los datos disponibles, que abarcan el período 1987-1989, indican que un trabajador árabe en Arabia Saudita percibía en promedio el doble de remuneración que un trabajador asiático en 1987, y más del triple en 1989. Otro factor importante que explica la disminución de la participación árabe es que la mano de obra no árabe deja atrás a su familia y, por tanto, no plantea ninguna amenaza de establecerse por largo tiempo en el país en que presta sus servicios. Los países del GCC se han vuelto cada vez más susceptibles al crecimiento de las comunidades extranjeras que amenazan la cultura y la identidad de los estados más pequeños, además del costo creciente que significa proporcionar los servicios de infraestructura y sociales para satisfacer sus demandas.

Además, la migración de la mano de obra asiática se caracteriza por un alto grado de organización en contraste con la respuesta árabe informal. Por ejemplo, la migración de los asiáticos sudorientales es en muchos casos una migración vinculada a un proyecto, en que organismos privados y del Estado identifican y satisfacen con eficiencia las necesidades del empleador. Además, los gobiernos de países como Pakistán y Filipinas están involucrados en una capacitación laboral masiva a fin de suministrar a los Estados del Golfo la mano de obra calificada que necesitan.

A fin de reducir la dependencia de la mano de obra expatriada, los Estados del GCC han estado tratando de alentar a sus nacionales a participar más activamente en la fuerza de trabajo. La sustitución de personal autóctono por expatriados afecta principalmente a los árabes, pues ocupan los puestos más anhelados por los nacionales, como ser actividades administrativas, de gestión, docentes y de otra índole, en contraste con los asiáticos que suelen estar empleados como operarios de producción y mantenimiento.

Los trabajadores migrantes que se han visto obligados a dejar los países del GCC como consecuencia de la crisis y la guerra del Golfo y que no pueden regresar son en su mayoría árabes: yemenitas, jordanos, palestinos y sudaneses. Se estima que su número sobrepasa ligeramente el millón. El estado actual de las relaciones políticas inter-árabes no indica que esta tendencia vaya a revertirse pronto.

Una consecuencia directa de la guerra del Golfo sobre la mano de obra no nacional es la abrupta disminución de la participación árabe, que tal vez no sobrepase el 20% de la fuerza de trabajo no nacional prevista en los años venideros.¹⁶

¹⁶ J. Addleton, "The impact of the Gulf crisis and war on migration and remittances in Asia and the Middle East", *International Migration*, Vol. XXIX, N° 4, diciembre de 1991, p. 518.

2. Desempleo

Muchos países árabes sufren ya de tasas de desempleo elevados debido a problemas económicos causados principalmente por la inestabilidad política y, en algunos países, por décadas de control estatal de la economía. El problema del desempleo en la región de la CESPAA se agravó más con la crisis del Golfo que provocó la migración de retorno de la mano de obra, particularmente de Kuwait, Irak y Arabia Saudita. Como resultado unos 2 millones de trabajadores árabes perdieron sus ocupaciones.

Aparte de la crisis del Golfo y sus secuelas, pueden citarse otras razones que explican el deterioro del problema del desempleo, como ser el rápido crecimiento demográfico, la desaceleración de la economía en el Golfo después de terminado el auge petrolero y el retorno de un gran número de trabajadores provenientes de Europa, debido principalmente a las políticas estrictas de migración. Aunque el desempleo es elevado entre la mano de obra no calificada que domina la fuerza de trabajo árabe, el gran aumento de los graduados universitarios, en la mayoría de los países (como en el caso de Egipto y Jordania) contribuye a un elevado desempleo y subempleo entre las personas educadas. El sistema educativo todavía no está en condiciones de satisfacer las necesidades del desarrollo.

Es muy difícil evaluar el problema del desempleo en la región debido a la escasez de datos y de investigaciones en esta esfera. Sin embargo, las estimaciones indican que en los países exportadores de mano de obra de la región el desempleo representa un 17% de la fuerza de trabajo. En Siria, por ejemplo, muchos empleados del gobierno tienen dos ocupaciones, y laboran tal vez como oficinistas en las mañanas y como taxistas el resto del día. Además hay una migración estacional considerable de trabajadores rurales que buscan trabajos de construcción ocasionales en las zonas urbanas. De hecho, hay un subempleo y un empleo estacional considerable en el campo. El sector servicios emplea casi un tercio, la agricultura 25% y la industria manufacturera 15% del total de la fuerza de trabajo, respectivamente. Debido a la falta de oportunidades de empleo, aumenta la emigración por razones económicas. A mediados de 1990 se calculaba que el número de nacionales sirios residentes en el exterior era de 2 millones. La crisis del Golfo agravó más las cosas al provocar el retorno de unos 100 mil sirios.

En Egipto, las estimaciones recientes del gobierno calculan que el número de nacionales empleados en el país es de 14 millones y que otros 2 a 3 millones trabajan en el exterior. Unos 500 mil egipcios regresaron al país como resultado de la crisis del Golfo. Sin embargo, muchos han regresado desde entonces a Arabia Saudita y Libia. Las estimaciones de desempleo del gobierno oscilan entre 10 a 15% de la fuerza total de trabajo (dos tercios de la cual se dedica a actividades no productivas). No obstante, las estimaciones independientes tienden a ser más elevadas y calculan un desempleo del orden de 20%. Con 400 mil a 500 mil personas que ingresan al mercado laboral cada año, la creación de ocupaciones es un gran problema para el gobierno. Una antigua garantía otorgada por el gobierno de dar trabajo a todos los graduados universitarios ha producido una lista de espera de 8 años por ocupaciones estatales y un gran excedente de funcionarios públicos subempleados y mal pagados, muchos de los cuales tienen que trabajar en otra cosa para atender a su sustento.

III. PROBLEMAS Y DESAFIOS QUE ENCARA LA REGION DE LA CESPAA

La región de la CESPAA se halla en un estado de rápida transición política, económica y social, en que sus pueblos se esfuerzan por afirmar su identidad, reconstruir sus estructuras internas y redefinir sus relaciones externas a fin de salvaguardar a la región de la inestabilidad interna y de las amenazas externas. En el plano interno, la región experimenta un proceso de democratización que permitió que afloraran diferentes expresiones de extremismo, siendo estos últimos la respuesta social y política a los rápidos cambios socioculturales y al deterioro de las condiciones económicas. En el plano externo, la región se esfuerza por dar cima al desafío de poner término al conflicto árabe-israelí que ya dura medio siglo, establecer la paz regional y realizar el derecho inalienable del pueblo palestino a la autodeterminación.

La región ha sido durante décadas el escenario de muchas guerras y conflictos armados, internos y externos. Aparte de las cuatro guerras árabe-israelíes, la región encara actualmente los resultados de la guerra Irak-Irán, la crisis y guerra del Golfo y las múltiples luchas internas en algunos países de la región, como el conflicto en el Líbano. Esta inestabilidad ha entorpecido la cooperación regional e impedido que los países aprovechen las complementariedades que existen en materia de recursos financieros, naturales y humanos.

El entorno económico internacional durante la década de 1980 afectó aún más el desarrollo en la región de la CESPAA. La menor disponibilidad de financiamiento internacional, el proteccionismo creciente y los estrangulamientos en la transferencia de tecnología han acentuado los desequilibrios estructurales en muchos países miembros.

Los pueblos de la región han estado viviendo en un continuo estado de crisis agravado por los desequilibrios estructurales, como ser, entre otras cosas, las disparidades de ingreso entre los países, entre las zonas rurales y urbanas y entre las personas, la distribución desigual de los recursos energéticos a nivel regional, el abastecimiento inadecuado de energía, la escasez de agua, la desertificación y la falta de seguridad alimentaria, y el endeudamiento externo en algunos países de la región. En el ámbito social, los pueblos han estado sufriendo por la distribución desigual de los beneficios y servicios, el analfabetismo, el desempleo, la marginación y la vulnerabilidad y pobreza creciente.

IV. CONCLUSIONES

1. Como se desprende de los planteamientos realizados por las comisiones regionales, un número importante de aspectos constituyen prioridades compartidas y las cuestiones esenciales establecidas en la resolución 47/92 de la Asamblea General, tienen una fuerte relevancia para todas las comisiones regionales.
2. También aparece con claridad que los problemas sociales tienen una dimensión transnacional y que una tarea central de la Cumbre será la de crear una conciencia compartida sobre la existencia de numerosos ámbitos de cooperación internacional en torno a ellos.
3. Otro aspecto fundamental que se desprende de los análisis regionales es la necesidad de entender el desarrollo social en el contexto de un enfoque integrado que aborde simultáneamente las tareas del crecimiento económico y de la equidad.
4. En este sentido es posible observar una notable coincidencia de estas conclusiones con lo señalado por el Secretario General de las Naciones Unidas cuando plantea que "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".¹
5. Las áreas de cooperación internacional y las iniciativas propuestas en cada una de las cuestiones esenciales señaladas en la parte 2 del presente documento, se entienden como complementarias con las decisiones ya adoptadas por diversos foros internacionales tales como 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 (Nueva York), los compromisos adquiridos durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992 (Rio de Janeiro) y con las que se aprobarán en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo que se realizará en El Cairo en 1994 y en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz, Beijing, septiembre de 1995.
6. Ellas se presentan asimismo en el contexto de las estrategias regionales tales como "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado" (1991) y "La Cumbre Social: una visión desde América Latina y el Caribe" (1993) en el caso de América Latina y el Caribe, y "Social Development Strategy: the ESCAP Region Towards the Year 2000 and Beyond" (1991) para Asia y el Pacífico y de aquellas en elaboración en las otras regiones.

¹ 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.