

37-1-29

MEMORANDUM AEMI N° 144

PARA : EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
DE : ASESOR ESPECIAL EN MATERIAS INTERNACIONALES.
REF : ADJUNTO DOCUMENTO "SINTESIS", SOBRE CUMBRE PARA
EL DESARROLLO SOCIAL
FECHA : 16 DE SEPTIEMBRE DE 1993

Según lo solicitado por S.E., tengo el agrado de enviar adjunto el documento de la referencia, elaborado por un grupo de expertos, convocados según acuerdo de la reunión de Jefes de Estado del Grupo Río, realizada en Buenos Aires en Diciembre último.

Como esta en conocimiento de S.E. la idea es lograr un acuerdo sobre la materia en la Reunión de Octubre próximo.

Según se me ha informado, el documento otorga una visión global sobre los temas de la Agenda de la Cumbre Social, razón por la cual no necesariamente refleja la situación de cada país miembro del Grupo Río.

Muy atentamente.


ROBERTO CIFUENTES ALLEL

16 SEP 1993

I. El contexto global y regional.

1. 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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 anti-inflacionario, en el marco de drásticas reformas comerciales que han reducido los niveles de protección efectiva.

5. 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

NOTA: R. Cifuentes

- Documento sobre Cumbre Mundial para el Desarrollo Social.

- Para ser presentado en Reunión Grupo de Río (Santiago-October)

ahorro e inversión y un gradual proceso de transformación de los sectores productivos. Asimismo, ha surgido un compromiso renovado con la cooperación intraregional, materializado en numerosos acuerdos formales de integración económica.

6. 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

7. 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 Conferencia Mundial en la Cumbre 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.

8. 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 incrementos 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.

9. Los problemas son tan generalizados, y, en la mayoría de los

Citar Panorama Social

Véase: CEPAL, Transformación productiva con equidad, pp.

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 Conferencia Mundial en la Cumbre 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.

10. 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.

11. 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.

12. 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 aquéllas 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

CEPAL, Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.; CEPAL, 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.; CEPAL, Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G.1701 (SES.24/3) y Corr.1), Santiago de Chile, abril de 1992; 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 (SES.24/4)/Rev.1), Santiago de Chile, abril de 1992.

cumplir con ambos de estos objetivos.

13. Con todo, los elevados niveles de pobreza en la región obligaran 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.

14. 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.

15. 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 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.

16. 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.

17. 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.

18. 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.

19. 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.

20. 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 Conferencia Mundial en la Cumbre 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. Integración social.

21. 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.

22. 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.

23. 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 saldar 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.

24. 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 exacerbaban 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.

25. En muchos casos la pobreza y la exclusión se concentran en grupos que por sus características étnicas, étnicas, 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.

26. 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 descentralización de la acción y de los poderes públicos, de modo de acercar efectivamente la acción pública a la gente.

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. 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.

31. 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

32. 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.

33. 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.

34. 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 sólo no asegura la superación de todas las formas de pobreza y logra fundamentalmente incorporar a quienes por sí sólo 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.

35. 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.

36. 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 qué situaciones coyunturales de pobreza no se transformen en crónicas por falta de asistencia oportuna.

37. 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 aún 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 déficits 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. Generación de empleo productivo.

38. 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.

39. 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.

40. 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.

41. 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.

42. 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.

43. 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.

44. 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.

45. 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.

46. 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.

47. 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.

48. 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

49. El planteamiento de la CEPAL subraya la imposibilidad de encontrar soluciones a los problemas sociales sino 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.

50. La Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social 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 esta 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.

51. A partir de ese reconocimiento, la Conferencia 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 Conferencia 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.

52. 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.

53. 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 Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social como de la Conferencia Internacional sobre Población y 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.

54. 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 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.

55. En el campo de la salud hay también un amplio abánico 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 formulas 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 de la Infancia estableció metas que los países de la región se comprometieron a alcanzar.⁴

56. 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.

Véase: Cumbre del Niño.....

REPUBLICA DE CHILE
 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
 MISION PERMANENTE ANTE LAS NACIONES UNIDAS
 809 UNITED NATIONS PLAZA-4TH FLOOR
 NEW YORK, N. Y. 10017

RE	FINANCIA		
RE	ARCHIVO		
NR.	93/18962		
	07 SEP 93		
P.A.A.	<input type="checkbox"/>	RCA	<input type="checkbox"/>
C.B.E.	<input checked="" type="checkbox"/>	M.L.P.	<input type="checkbox"/>
M.T.O.	<input type="checkbox"/>	EDEC	<input type="checkbox"/>
M.Z.C.	<input type="checkbox"/>		

6 de Septiembre de 1993

Excelentísimo Señor
 Don Patricio Aylwin Azócar
 Presidente de la República
 Santiago, Chile

Estimado Presidente,

Me permito referirme a algunas materias relacionadas con la Cumbre Social:

a) Reunión de Presidentes del Grupo de Río

Como usted sabe la reunión de Presidentes en Argentina encomendó a la reunión de Santiago que aprobara un documento con orientaciones comunes respecto a la Cumbre Social. El trabajo lo ha coordinado Alvaro García. El documento está listo y será revisado por un grupo de expertos a mediados de Septiembre.

Vista desde Naciones Unidas esta reunión es clave para la promoción de la Cumbre, tanto desde el punto de vista del apoyo político y como de las ideas concretas para su preparación. Podría ser útil que después del encuentro usted le transmitiera a los Jefes de Estado de otras regiones las propuestas del Grupo de Río.

Del mismo modo sería importante resaltar, en las tareas informativas previas en Santiago, el papel que la Cumbre Social jugará en las discusiones de los Presidentes del Grupo de Río.

b) Organización Nacional para la Cumbre

Desgraciadamente no se ha creado todavía una estructura nacional fuerte y activa que diseñe una estrategia chilena para la Cumbre. El Grupo de Subsecretarios creado en enero de este año no ha funcionado regularmente y no se han materializado los apoyos en personal especializado y medios que se conversó en esa oportunidad. Le confieso que me siento un poco solo presidiendo el Comité Preparatorio de la Cumbre. Si le parece oportuno pienso que se podría aprovechar la visibilidad que la reunión del Grupo de Río le dé a la Cumbre para organizar el lado chileno a nivel de Gobierno. También hay que crear un Comité Nacional con representantes de la sociedad civil.

funcionamiento que se realizó

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MISION PERMANENTE ANTE LAS NACIONES UNIDAS
609 UNITED NATIONS PLAZA-4TH FLOOR
NEW YORK, N. Y. 10017

c) Proyecto de movilización de la sociedad civil a nivel internacional

Le incluyo copia de una carta a Alejandro Foxley pidiéndole que haga efectiva la contribución chilena al proyecto de movilización de la sociedad civil en torno a la Cumbre Social, para el cual usted me dio el visto bueno en nuestra última conversación en Santiago. Necesitamos desembolsar el capital semilla de US\$ 300.000.- He iniciado las gestiones para conseguir el grueso de los fondos con Holanda, Noruega, Dinamarca, Suecia, Marruecos, la Comunidad Económica Europea y Unicef, más algunas fundaciones privadas. Sin exagerar, calculo que lograremos reunir unos US\$ 5.000.000.- La idea de que Chile sea el promotor le atrae a todos. Los fondos chilenos debieran estar disponibles a fines de octubre para desencadenar el proceso de los otros apoyos.

Lo saluda muy atentamente,

Con el respeto de siempre

Juan Somavia

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MISION PERMANENTE ANTE LAS NACIONES UNIDAS
609 UNITED NATIONS PLAZA-4TH FLOOR
NEW YORK, N. Y. 10017

6 de Septiembre de 1993

Señor
Don Alejandro Foxley
Ministro de Hacienda
Santiago, Chile

Juan Alejandro,

Por la presente tengo a bien efectuar la solicitud formal de US\$ 300.000.- como contribución de capital semilla del Gobierno de Chile a un proyecto destinado a movilizar a los principales actores de la sociedad civil en la preparación y posterior puesta en práctica de los resultados de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social.

Desde nuestra conversación en Junio he tomado contacto con la Comisión de las Comunidades Europeas, Unicef, Holanda, Noruega, Dinamarca, Suecia y Marruecos. Igualmente hay contactos preliminares con fundaciones privadas americanas y europeas. En todas partes la reacción es positiva. Sin exagerar calculo que con el "seed money" que coloquemos nosotros se podrá reunir alrededor de US\$ 5.000.000.- para este fin. Todos esperan que Chile de el primer paso. Yo así lo he confirmado, conforme lo conversado con el Presidente y contigo.

La estructura del proyecto es simple.

a) El "target-group" son los actores principales de la sociedad civil junto a organizaciones no gubernamentales activas en los temas de la Cumbre. Ello incluye, entre otros, a partidos políticos y las internacionales políticas, empresarios y organizaciones representativas de los mismos, sindicalistas y organizaciones sindicales regionales e internacionales, periodistas y medios importantes, iglesias y movimientos religiosos, personalidades del mundo académico, de la cultura y el entretenimiento, y organizaciones representativas de movimientos sociales.

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MISION PERMANENTE ANTE LAS NACIONES UNIDAS
808 UNITED NATIONS PLAZA-4TH FLOOR
NEW YORK, N. Y. 10017

b) El objetivo consiste en "hacerlos partes del proceso" de la Cumbre Social. Ello tiene 3 dimensiones: primero, recoger sus ideas y sensibilidades para orientar el contenido de los resultados de la Cumbre; segundo, estimularlos a que se transformen en promotores de la importancia de la misma; tercero, planificar, desde ya, iniciativas que se adoptarían después de la Cumbre de modo que la sociedad civil haga suya sus resultados. Este último aspecto es crucial porque no se ha hecho en el pasado, generándose una sensación de vacío en el "follow up".

c) El método de trabajo serán contactos directos con representantes significativos de cada sector, reuniones de "brainstorming" y solicitud de documentos escritos. Estas vías se utilizarán complementariamente para garantizar el mayor flujo de ideas. Para cada sector tendremos consultores conocedores de su medio en quienes descansarían las principales tareas operativas.

d) Las decisiones sobre uso de fondos las efectuará un directorio en donde estarán representados los países, fundaciones y organismos que hayan contribuido financieramente al proyecto. Se invitaría a un representante del Secretario General de Naciones Unidas y a otro del Buró del Comité preparatorio de la Cumbre para asegurar la vinculación con el proceso gubernamental. Allí se aprobarán las acciones concretas, su tiempo de ejecución y presupuesto, y se asegurará el control sustantivo y financiero. Este mecanismo facilita la toma de decisión global de apoyo en la actual etapa de gestación puesto que los contribuyentes tendrán su voz al momento de decidir sobre el uso de sus fondos. Igualmente elimina la necesidad de hacer ahora una exhaustiva descripción de actividades lo que facilita el trámite burocrático.

e) Para el manejo operativo del proyecto se constituirá un pequeño secretariado radicado en Nueva York, cuya tarea será diseñar el programa de trabajo, identificar los consultores sectoriales, organizar los contactos y reuniones y procesar el material de manera que sea útil para el Proceso Preparatorio de la Cumbre y su "follow up". Unicef ya ha puesto a disposición del proyecto un funcionario por 6 meses para ayudar al lanzamiento del mismo. Estoy en conversaciones con Unicef para que ellos reciban los fondos y sean los administradores financieros del proyecto.

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MISION PERMANENTE ANTE LAS NACIONES UNIDAS
808 UNITED NATIONS PLAZA-6TH FLOOR
NEW YORK, N. Y. 10017

f) El proyecto tendrá una duración de 3 años desde Septiembre de 1993 a Septiembre de 1996. Como señalé anteriormente, este es su rasgo más original puesto que pone en marcha un mecanismo que cubre un importante período de tiempo posterior a la Cumbre. Este aspecto es de crucial importancia desde el punto de vista del interés chileno. Como iniciadores de la idea tenemos que preocuparnos desde ya para que sus resultados tengan "acogida" en la sociedad civil, lo que a su vez nos beneficia en nuestras propias relaciones en el mundo.

En el último tiempo he tenido largas conversaciones con Maurice Strong y Jim Grant. Ambos me confirman que tanto para la Cumbre de Río como para la Cumbre de la Infancia se crearon mecanismos similares que resultaron esenciales, pero que no continuaron después de las Conferencias. Ambos, también, están dispuestos a cooperar en lo que sea necesario, lo que Grant ya ha hecho en términos prácticos.

Estoy planeando iniciar el proyecto con una reunión de directorio a fines de octubre -principios de noviembre- con los contribuyentes que tengamos a la fecha, lo que calculo entre 4 y 5.

Espero que esta carta deje en claro a tu satisfacción los objetivos, métodos y organización del proyecto. De tu parte necesitaría cuanto antes el visto bueno y la disposición de los fondos para cuando se efectúe la primera reunión de directorio. Lo que más me urge es tu aprobación. Así puedo formalizar la solicitud de fondos a los demás contrapartes.

Para que todo lo relatado se pueda echar a andar se requiere, naturalmente, de la contribución chilena. Es precisamente el que sea nuestra iniciativa y estemos dispuestos a colocar los fondos iniciales, una de las cosas que más atrae a los demás.

En la esperanza que todo esto te parezca bien, recibe un muy cariñoso abrazo,

Juan Somavia

Juan Somavia

GRUPO DE RIO

Social

Origen: Segunda Reunión Expertos
sobre temas Pobreza, De-
semplo y Marginalidad.

Documento: A consideración de los
Jefes de Estado y de Gobier-
no.

Fecha de Emisión: 17 de Septiembre
de 1993

SECRETARIA PRO TEMPORE



El presente documento se somete a la consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política -Grupo de Río- en virtud del mandato conferido por ellos en el punto 22 de la Declaración de Buenos Aires, suscrito en la Reunión Cumbre de 1992. En dicho punto, los Jefes de Estado y de Gobierno "afirmaron su apoyo a la preparación y convocatoria de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social en 1995 y acordaron constituir un grupo de trabajo especial para preparar un documento sobre los temas de pobreza, desempleo y marginalidad que será sometido a la consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno en la próxima reunión del Grupo de Río".

En dicha ocasión los mandatarios se comprometieron a continuar fortaleciendo los programas políticos, económicos y sociales orientados a generar condiciones favorables para la incorporación definitiva de la población en situación vulnerable al proceso de desarrollo, y para eliminar los desequilibrios estructurales; en particular, las condiciones de pobreza y marginalidad que afectan a nuestros países.



1. El Grupo de Río y la Cumbre sobre Desarrollo Social

El Grupo de Río reitera su más decidido apoyo a la preparación y convocatoria de la "Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social", a efectuarse en Copenhague, Dinamarca, en marzo de 1995. Asimismo, reafirma la importancia y trascendencia de los objetivos enunciados en la Resolución N°47/92 de Naciones Unidas, del 8 de diciembre de 1992, los que sin lugar a dudas permitirán analizar la problemática del desarrollo económico y social de los pueblos como parte integral del proceso global de desarrollo, destacando la estrecha relación entre la estabilidad política y social a nivel nacional, y la paz y la seguridad a nivel internacional, dentro de un concepto amplio e integral de la seguridad.

La Cumbre sobre Desarrollo Social resulta ser la primera oportunidad de la historia de las Naciones Unidas en que los Jefes de Estado y de Gobierno se encontrarán para analizar principalmente el desarrollo social como tema prioritario de la Agenda Internacional, aspecto que compromete decididamente a la comunidad internacional y genera enormes responsabilidades que debemos enfrentar.

Asimismo, debe consignarse que la Cumbre de Dinamarca se encuentra en el centro de una serie de importantes reuniones internacionales organizadas por las Naciones Unidas, y cuyos resultados, propuestas y recomendaciones, deberán ser considerados como insumos significativos y referencias obligadas para el análisis y tratamiento de los objetivos que persigue la Cumbre Social de 1995. Entre estas importantes reuniones deben mencionarse la Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), las Conferencias sobre la Familia (Cartagena, 1993), los Derechos Humanos (Viena, 1993), Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), y la Mujer y el Desarrollo (Beijing, 1995), así como las Declaraciones de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (Nueva York, 1990), de las tres Cumbres Iberoamericanas (Guadalajara 1991, Madrid 1992 y Salvador de Bahía 1993).

2. El Grupo de Río y su participación en el cumplimiento de los objetivos de la Cumbre sobre Desarrollo Social

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 47/92, definió los temas centrales que debe analizar la Cumbre para el Desarrollo Social: "fomentar la integración social, especialmente de los grupos más marginados y desfavorecidos, mitigar y reducir la pobreza y aumentar el empleo productivo".

Hasta hoy, en América Latina y el Caribe, el sólo crecimiento económico no ha conducido a un mejoramiento de los niveles de equidad. Asimismo, las políticas redistributivas tampoco han impulsado automáticamente el crecimiento económico. En cambio, se postula que bajo determinadas circunstancias, es posible que el crecimiento y la equidad se apoyen de manera recíproca. Por lo tanto, las políticas que fomenten simultáneamente los objetivos de combate a la pobreza, integración social y promoción de empleos productivos deben convertirse en el instrumento privilegiado que posibilite la conjugación adecuada entre crecimiento económico y bienestar social.



2.1 Combate a la pobreza

Según la CEPAL, existen evidencias de que a comienzos de los años noventa cerca de 200 millones de latinoamericanos -46% de la población total- no logran satisfacer sus necesidades fundamentales, mientras que 94 millones -22% de la población- se encuentran en condiciones de extrema pobreza.

El Estado tiene un papel ineludible que jugar en la superación de la pobreza, generando igualdad de oportunidades para que todos puedan incorporarse al desarrollo. En particular, dadas las magnitudes que alcanza este fenómeno, deben fortalecerse los programas destinados a asistir en el corto y mediano plazo a los sectores más vulnerables de la sociedad, así como aquellos grupos que no pudieron incorporarse por la vía ocupacional y que requieren de políticas específicas. La mantención de estas políticas de compensación o asistencia se inspira no sólo en razones éticas, sino en el objetivo de impedir un agravamiento de la pobreza.

Las políticas asistencialistas sólo logran amortiguar temporalmente los efectos negativos de la pobreza, pero no la erradican. En este sentido, es vital que los pobres logren acumular capital, a través de su participación en proyectos productivos. En el actual contexto de globalización, una condición imprescindible para dicha acumulación la constituye la elevación de la productividad, que haga posible encarar con éxito el desafío de la competitividad vinculado al crecimiento.

Paralelamente, para llevar a cabo políticas de combate a la pobreza más amplias, vinculadas al crecimiento económico y la transformación productiva, 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. Estos servicios, que pueden ser producidos pública o 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.

2.2 Integración social

En América Latina y el Caribe es posible constatar la existencia de importantes categorías marginadas del progreso social debido a sus características etáreas (niños, jóvenes y ancianos), étnicas, culturales, sociales, territoriales o de género. Cada uno de estos grupos requiere el despliegue de iniciativas específicas, identificando con precisión tanto sus características como sus necesidades. Una particular atención requieren quienes dentro de esos grupos se encuentran en extrema vulnerabilidad como los discapacitados, menores de cinco años, las mujeres en edad fértil, embarazadas, madres y menores en circunstancias especialmente difíciles. Se hace necesario, en muchos casos, implementar programas focalizados en su beneficio, o establecer mecanismos de discriminación positiva en su favor.

La preocupación central radica en la generación de 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 instrumentación.

En este ámbito, deben instrumentarse políticas claves en materia de salud, nutrición y educación; los niños deben recibir una atención cualitativa y cuantitativamente adecuada que permita prevenir las enfermedades, reducir los índices de mortalidad y favorecer su desarrollo integral; los jóvenes deben beneficiarse de una apertura mayor de espacios socio-culturales propios de su edad, así como ser objeto de políticas de empleo específicas. También deberán adoptarse las medidas para la búsqueda de iguales oportunidades económicas, políticas y sociales entre hombres y mujeres; los pueblos indígenas deben ser objeto de políticas que reconozcan sus identidades, las respeten y establezcan canales que faciliten su participación igualitaria en la sociedad. Finalmente, la familia, cualquiera sea su estructura, debe ser revalorada como área privilegiada para la promoción de la integración de la sociedad.

Junto con reconocer la necesidad de políticas focalizadas hacia los grupos antes mencionados es necesario concebir la integración social como un proceso activo de participación en el desarrollo y el goce de sus beneficios por parte del conjunto de las personas y grupos sociales de cada país. Avanzar en esta dirección requerirá de medidas específicas de modernización del Estado, el impulso a los procesos de descentralización, desconcentración y municipalización, así como el fomento a la organización y la participación de los individuos y grupos beneficiarios de la política social.

2.3 Empleo productivo

La necesidad de una mayor inserción de las economías latinoamericanas en los mercados internacionales, hace que el vehículo 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 es necesario la elevación de su productividad.

Para ello, la primera y más evidente necesidad es la inversión, unida a las políticas de fomento productivo y tecnológico, en el marco de la apertura de las economías y el perfeccionamiento de los mercados de trabajo de la región.

Assumiendo la necesidad de definir nuevas y flexibles políticas salariales y de estabilidad laboral, es deseable por otra parte identificar modalidades de contratación colectiva que permitan conjugar y concertar participativamente tales políticas entre los actores, junto al desarrollo de una capacitación tecnológica que favorezca la versatilidad de las dinámicas en curso. Dada la creciente informalización de la fuerza de trabajo urbana y las difíciles condiciones de inserción de las economías rurales donde se concentra la mayor parte de la pobreza, resulta fundamental asumir estas tareas como parte de una estrategia de participación e integración de la sociedad.

El protagonismo productivo, que responda a las exigencias del mercado interno tanto como a las de la inserción de las economías locales en la dinámica internacional de globalización, pasa



prioritariamente por el fortalecimiento de las formas organizativas que adoptan estos esfuerzos de la sociedad civil y su potenciamiento, favorecido por las posibilidades de acceso al crédito y la redistribución de los activos productivos en general.

3. Lineamientos para una propuesta conjunta del Grupo de Río

3.1 Un Enfoque Integrado

La superación de la pobreza exige la aplicación en los países de la región de políticas que busquen el acceso al desarrollo sustentable, en un marco de equidad social. Ello hace imprescindible la definición y aplicación de políticas que aborden de manera simultánea y complementaria las tareas de la transformación productiva con las de equidad. Teniendo en cuenta el nivel y la calidad de vida de las actuales y futuras generaciones, un enfoque de esta naturaleza debe ocurrir en un marco de sustentabilidad ambiental, que resguarde y enriquezca la dotación de nuestros recursos naturales.

La transformación productiva, para ser sostenible, requiere de un gran nivel de cohesión social, la cual no puede lograrse sin mayores niveles de equidad; a su vez, no se podrá obtener mayor equidad sin crecimiento económico, el cual exige -a la luz de las nuevas tendencias económicas internacionales- la realización de importantes transformaciones productivas.

Este enfoque integrado implica por lo tanto priorizar aquellas políticas económicas que favorezcan no sólo el crecimiento sino también la equidad, así como aquellas que destacan en la política social el efecto productivo y de eficiencia, y no exclusivamente el de igualdad.

3.2. La Reforma del Estado

No es posible alcanzar la meta del desarrollo sustentable sin que se llegue a un consenso sobre el Estado y el papel que debe desempeñar en este proceso. Las experiencias de la región muestran las dificultades que existen para lograr un desarrollo con equidad a través de enfoques unilaterales -sólo de carácter estatal o de mercado- y sin considerar el aporte de la sociedad civil. La dimensión de los problemas a enfrentar señala la necesidad de conjugar la acción del Estado, del mercado y de la sociedad civil para lograr un desarrollo equitativo. La reforma del Estado implica por lo tanto una reconsideración profunda del papel de estos tres agentes y su interrelación en un marco de confluencia y complementariedad.

Sólo en el marco de 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 liguen el dinamismo económico con la equidad.

De ahí la importancia de reforzar los mecanismos formales de la democracia, entre ellos el poder legislativo y judicial, los partidos y las organizaciones de base, de avanzar en la descentralización, apoyar los gobiernos locales y fomentar el



desarrollo de organizaciones que brinden a los pueblos medios de expresión y vehículos potenciales de acción. De la misma manera, deben intensificarse los esfuerzos para racionalizar el aparato del Estado, para mejorar su eficiencia y la equidad en sus servicios.

3.3. La cooperación internacional

La humanidad se encuentra en la actualidad en un período de transición, lleno de grandes paradojas: al tiempo que aparecen inéditas oportunidades de progreso, portadoras de grandes esperanzas para superar las situaciones de pobreza, surgen múltiples conflictos y tendencias contradictorias, susceptibles de revertir las propuestas que conducen hacia la convivencia internacional.

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 el ámbito social como un problema nacional, y constituyen al mismo tiempo importantes espacios para intensificar la cooperación internacional y regional en torno al desarrollo social, focalizándola particularmente hacia los países en desarrollo.

La Cumbre para el Desarrollo Social puede contribuir decididamente a generar una conciencia compartida, al mismo tiempo que delinear el marco de cooperación internacional que la apoye y sustente. En este sentido, temas como la coordinación de las políticas macroeconómicas, la consolidación de un régimen comercial abierto y transparente, las políticas de financiamiento y la remoción de prácticas nocivas al medio ambiente deberán ser profundamente analizados, y sus conclusiones compatibilizadas con los requerimientos nacionales y regionales.

Otras áreas particularmente propicias para la cooperación internacional y en las cuales ya se han tomado iniciativas importantes, comprenden el intercambio de conocimientos y experiencias en el campo de la salud, nutrición, educación, cuidado materno-infantil, población y familia.

4. El Grupo de Río y el Proceso Preparatorio conducente a la Cumbre Mundial de Dinamarca

Reviste particular importancia para el Grupo de Río establecer estrechos mecanismos de coordinación con el Comité Preparatorio de la Cumbre Social, en el contexto del cronograma acordado en la reunión inaugural de abril de 1993. En especial, en lo concerniente a la participación a través de la Secretaría Pro Tempore, en cada una de las tres Sesiones Preparatorias fijadas que se llevarán a cabo antes del inicio de los trabajos de la Cumbre.

Asimismo, el Grupo de Río estará atento a las reuniones de expertos en determinados temas que convoque el Comité en cuestión, y buscará participar en las Conferencias Regionales, en particular en una eventual Conferencia Regional de América Latina y el Caribe que se realice en 1994. En su defecto, se solicita a la CEPAL que el tema sea tratado en su próximo período de sesiones, a efectuarse en Cartagena de Indias. Lo anterior, con la finalidad de poder contribuir significativamente al éxito de las mismas, así como consignar las aspiraciones y objetivos que se pretenden lograr en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

e



Por otra parte, y en el marco de las actividades nacionales planificadas con miras a la Cumbre de Dinamarca, el Grupo de Río insta a los países integrantes que informen a la Secretaría Pro Tempore acerca de las iniciativas que a nivel nacional se han emprendido con miras al proceso preparatorio. En este contexto, se invita a que cada Gobierno nombre un Comité Nacional, constituido por todas las instancias vinculadas al quehacer social nacional.

De esta forma, se permitirá por un lado que los países miembros del Grupo de Río estén oportunamente informados y coordinados con respecto a las actividades internas que se han planificado y ejecutado, y por otro lado, por medio de la Secretaría Pro Tempore, se posibilitará la canalización de la información que emane de ellos, con el objeto de transmitirla al Comité Preparatorio.

Santiago de Chile, 17 de septiembre de 1993.