

37-1-4



**"BASES DE UN PROGRAMA SOBRE
POBREZA, DESEMPLEO Y
MARGINALIDAD"**

**Informe preparado por una
Comisión de Expertos del Grupo de Río**

Santiago de Chile, 17 de septiembre de 1993



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 étnicas (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.

Asumiendo 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 ligen 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.



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.