



SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO

EL DESARROLLO SOCIAL
DE AMERICA LATINA
Y EL CARIBE
Y LA CUMBRE MUNDIAL:
REFLEXIONES Y PROPUESTAS
PARA LA ACCION

SELA / UNESCO / CLACSO / CENDES

**EL DESARROLLO SOCIAL
DE AMERICA LATINA
Y EL CARIBE
Y LA CUMBRE MUNDIAL:
REFLEXIONES Y PROPUESTAS
PARA LA ACCION**

Informe de la Reunión Regional de Expertos
sobre Desarrollo Social de América Latina
y el Caribe y la Cumbre Mundial

Caracas, Noviembre 16 al 18 de 1994

SELA / UNESCO / CLACSO / CENDES

PRESENTACION

El progreso social de sus Estados Miembros ha sido una preocupación constante del Sistema Económico Latinoamericano desde su creación hace ya veinte años. El Programa de Trabajo del SELA aprobado por el Consejo Latinoamericano en 1992 con un horizonte de mediano plazo, definió como una de sus cinco áreas de concentración temática la de **Políticas Económicas y Equidad Social**¹. Durante 1994, el SELA se propuso tres grandes objetivos dentro del área temática antes mencionada: avanzar significativamente y con sentido práctico en el análisis de las políticas e instrumentos adecuados para promover un desarrollo económico socialmente equitativo; explorar las implicaciones de la actual revolución técnico-productiva sobre el mundo del trabajo; y contribuir a los preparativos de la **Cumbre Social**. Estos objetivos se concretaron durante el pasado año mediante la ejecución de los proyectos y actividades que se reseñan a continuación.

POLÍTICAS INTEGRADAS PARA LA EQUIDAD SOCIAL

La experiencia de los últimos años ha vuelto evidente en todos los países de la región, que en general, las políticas públicas que se han ejecutado adolecen de importantes limitaciones que pueden comprometer la gobernabilidad democrática. Se destaca, en particular, el divorcio existente, tanto en la etapa del diseño como en su ejecución, entre las políticas económicas y las sociales, así como el relegamiento de estas últimas al papel de "medidas compensatorias" de carácter asistencialista, destinadas más a atenuar el costo social de las reformas y los ajustes económicos que a promover un desarrollo integrador. Tampoco se efectúa de manera sistemática una evaluación cruzada, que permita conocer con precisión y oportunidad los efectos sociales de las políticas económicas, o las consecuencias económicas de determinadas opciones de política social. En concreto, ese divorcio dificulta enfrentar algunas de las contradicciones más acuciantes del momento actual, tales como la declinante vinculación entre crecimiento económico y generación de empleo, las dificultades para la difusión del progreso técnico y la distribución equitativa de sus frutos que se derivan de la heterogeneidad estructural de las economías y sociedades de la región, el creciente distanciamiento entre un sistema educativo en crisis y el tipo de aptitudes requeridas en procesos productivos que se basan cada día más en el manejo creativo y flexible de la información, etcétera.

¹ Además de la mencionada, el Programa de Trabajo del SELA incluye las siguientes áreas: Comercio Exterior, Financiamiento del Desarrollo, Innovación tecnológica y sector productivo, y Formación de Recursos Humanos.

Es sobre la base de tales consideraciones que la Secretaría Permanente del SELA, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), coordinaron esfuerzos para poner en marcha durante 1994 un proyecto conjunto sobre **articulación de políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe**. La primera etapa del proyecto culminó el año recién pasado con la elaboración de tres trabajos, cada uno de los cuales se propuso analizar un aspecto del tema, procurando de esa manera configurar una visión integrada del problema y sus posibles vías de superación.

Los tres trabajos, y el proyecto en su conjunto, tienen como propósito un fin práctico: poner a disposición de los responsables del diseño y ejecución de políticas económicas y sociales, enfoques, criterios metodológicos y propuestas concretas para el desarrollo de políticas integradas. Es por ello que en el presente año se realizará una reunión de trabajo con especialistas y con responsables del diseño y ejecución de políticas económicas y sociales, con el propósito de avanzar en consideraciones conceptuales y metodológicas, pero también prácticas, de los problemas bajo análisis. Se procurará además constituir un mecanismo permanente de consulta e intercambio de experiencias entre países de la región, para estimular y facilitar el desarrollo de enfoques de política orientados a priorizar el crecimiento económico con equidad social.

EL OBJETIVO DE LA EFICIENCIA EN EL GASTO SOCIAL

Durante la década pasada, América Latina y el Caribe han sufrido las consecuencias de dos procesos simultáneos y contradictorios en el ámbito social. Por una parte se han deteriorado dramáticamente el nivel y la calidad de vida de la población: ha crecido la pobreza en extensión y profundidad (se calcula que los pobres alcanzan hoy día la pasmosa cifra de entre 250 y 270 millones de personas); se han incrementado los índices de desempleo y subempleo (60% de la población económicamente activa tiene hoy día problemas de empleo, ya por carecer de él, ya por tener uno de muy baja productividad y remuneración); los índices de salud, educación, nutrición infantil, etc., registran todos un retroceso trágico con respecto a lo trabajosamente alcanzado en décadas pasadas. Y contradictoriamente, por otra parte, los imperativos de la disciplina fiscal han obligado a reducir sustancialmente los recursos financieros que los gobiernos disponen para destinarlos a programas sociales que salgan al encuentro de las situaciones señaladas.

Frente a esta simultánea escasez de recursos fiscales con necesidades apremiantes, resulta imprescindible garantizar una óptima utilización de aquéllos en términos de los resultados perseguidos, contando con métodos científicamente rigurosos para evaluar los efectos del gasto público en programas sociales. Para contribuir a este propósito, y a solicitud expresa de la III Cumbre Iberoamericana, la Secretaría Permanente del SELA desarrolló durante 1994 algunos aportes sobre este importante tema, proponiendo bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de un indicador que permita evaluar la eficiencia del gasto social. Una vez elaborada, la propuesta fue debatida en un taller de expertos, de donde surgieron líneas de trabajo en el ámbito de las estadísticas sociales, los indicadores de gasto social, el establecimiento de redes de intercambio de información, etc., que recibirán atención durante el presente año.

MODERNIZACIÓN PRODUCTIVA, SOLIDARIDAD Y COMPETITIVIDAD

El mundo se acerca al nuevo siglo inmerso en un veloz proceso de mutación estructural, impulsado por el desarrollo de una economía globalizada de la que va desapareciendo la noción de economía nacional, y un nuevo paradigma tecnológico que está revolucionando la esfera de la producción y la vida social en su conjunto. Se trata en realidad del advenimiento de un nuevo modelo de civilización que, como es dable esperar de todo proceso de transformación profunda, trae aparejados desequilibrios y desfases, en los planos nacional e internacional, de orden económico, social, político y cultural.

Esta transformación en curso redefine los factores que determinan la competitividad de las actividades productivas y de las empresas asentadas en nuestros países. La disponibilidad de recursos naturales y una fuerza de trabajo de baja remuneración relativa, están rápidamente dejando de ser ventajas determinantes en el comercio mundial. Es así como el desarrollo de América Latina y el Caribe no puede soslayar la incorporación de progreso técnico al proceso productivo, y las nuevas tecnologías, intensivas en conocimiento e información, requieren replantear integralmente los modos tradicionales de producción y de organización del trabajo. El nuevo paradigma técnico-productivo concibe a la empresa como una unidad flexible, conformada por trabajadores polivalentes, capacitados y altamente motivados, sustentada no sólo en nuevas tecnologías "duras" y "blandas" u organizativas, sino también en la identificación de objetivos compartidos entre trabajadores

y gerencia. Se requiere, en breve, de un nuevo sistema de relaciones laborales, basado en la cooperación y la solidaridad entre los agentes productivos.

El proyecto **Solidaridad para la Competitividad** que la Secretaría Permanente del SELA ejecutó durante 1994 se centró en el análisis de estas transformaciones en curso y de sus consecuencias sobre la competitividad de las empresas latinoamericanas y caribeñas. Se procuró identificar las principales opciones que éstas tienen ante sí, y se subrayó la importancia estratégica que hoy asume la gestación de una nueva cultura de gestión empresarial, consistente en un conjunto renovado de actividades, valores y normas compartidos por el colectivo de personas que conforman la empresa. Esa cultura de la solidaridad y de la cooperación para el logro de objetivos comunes, aunque sin duda de difícil concreción, aparece hoy como indispensable para obtener niveles de competitividad internacional que faculten a nuestros países a alcanzar niveles cada vez más altos de bienestar material y paz social.

CONTRIBUCIÓN DEL SELA A LOS PREPARATIVOS DE LA CUMBRE SOCIAL

Con ocasión de la convocatoria a la **Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social**, el Consejo Latinoamericano, en su XIX y XX reuniones ordinarias, instruyó a la Secretaría Permanente para que, en coordinación con otros organismos internacionales, promueva oportunamente acciones de cooperación regional e internacional en torno a los temas prioritarios del desarrollo social de los países de la región. Con ese fin se realizó en noviembre del año pasado, en la sede del SELA, una **Reunión Regional de Expertos sobre Desarrollo Social y la Cumbre Mundial**, con el co-patrocinio de la UNESCO y la participación del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDES).

El propósito de la reunión fue profundizar en el análisis de algunos de los temas más acuciantes de la agenda social del continente latinoamericano y caribeño, aportando reflexiones y propuestas para la discusión que sobre los mismos se efectuará durante la **Cumbre Social**, así como contribuir a precisar criterios y líneas de acción para el posterior seguimiento de sus resultados, particularmente en lo relativo a la cooperación regional e internacional para el desarrollo social. Como aportes adicionales a la dis-

cusión se presentaron los avances de los tres proyectos antes mencionados en los que la Secretaría Permanente trabajó durante 1994, así como los resultados preliminares del Proyecto conjunto PNUD/UNESCO/CLACSO RLA 90/011 "Las estrategias de gobernabilidad en la crisis", y un resumen de los principales resultados obtenidos a esa fecha por talleres nacionales sobre la Cumbre Social organizados conjuntamente por el CLACSO y la UNESCO.

Durante dos días de intensos debates, especialistas en temas del empleo, la pobreza, las políticas sociales, etc., examinaron algunos de los más importantes temas relativos al desarrollo de nuestras sociedades. Así, por ejemplo, se destacó el hecho de que las perspectivas sociales de América Latina y el Caribe no son halagüeñas para los próximos años, tanto porque el ritmo de crecimiento económico previsto será insuficiente para incorporar productivamente al 60% de la población económicamente activa que hoy se encuentra desempleada o subempleada, como porque no se perfila hacia el futuro un modelo de desarrollo integrador. Estas y otras reflexiones condujeron a los participantes a insistir en la necesidad de replantear el papel del Estado, de la sociedad civil y de la cooperación internacional, a fin de revertir algunas tendencias actuales de la evolución económica y social, y fortalecer las opciones que también están presentes para una estrategia de desarrollo que tenga como objetivo central la reducción de las brechas sociales y económicas.

Estas reflexiones y proposiciones han sido resumidas en el presente documento, elaborado por la Secretaría Permanente del SELA, con el fin de contribuir a enriquecer las deliberaciones a efectuarse en Copenhague. Adicionalmente, los resultados y las recomendaciones de la reunión de noviembre servirán para definir actividades de seguimiento de los compromisos que se asumirán en la Cumbre Social, particularmente en lo concerniente a las futuras actividades de cooperación regional e internacional que permitan instrumentarlos.

LA CUMBRE SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social constituye un hito importante para el tratamiento de todo lo relativo al desarrollo del bienestar de los pueblos. El hecho de que Jefes de Estado y de Gobierno del mundo entero se congreguen durante una semana para deliberar y asumir compromisos sobre el desarrollo social, tiene una importancia política fundamental. Es un

signo de los tiempos: a la vez expresión del final de una etapa de confrontación ideológica irreductible, y despertar de una nueva era de cooperación. La adopción de compromisos concretos sobre la cooperación internacional para promover el desarrollo social, es uno de los objetivos que mayores obstáculos deberá enfrentar. El dividendo de la paz, fruto de la reducción en el gasto armamentista que el fin de la guerra fría trajo consigo no se ha concretado, al menos hasta el momento. Sin embargo, la perspectiva de desarrollar y profundizar la cooperación internacional para encontrar soluciones viables a algunos de los grandes problemas que el mundo enfrenta, es una de las tendencias más significativas de la actual fase de evolución de la comunidad mundial.

Es un hecho innegable que los problemas que hoy más preocupan al mundo son insolubles si no se encararan comunitariamente, y es éste el argumento más poderoso de que disponen nuestros países para reclamar e impulsar la cooperación internacional: ni las corrientes migratorias hacia el mundo industrializado, ni el deterioro del medio ambiente, ni el flagelo del narcotráfico, para mencionar solamente algunos de los más publicitados, son problemas que tengan solución fuera del ámbito internacional. Y son inocultables, asimismo, las relaciones de causa y efecto que vinculan la pobreza, el desempleo y la exclusión social con los fenómenos mencionados. Estos últimos son precisamente los principales temas a tratarse durante la Cumbre Social, sobre los cuales se buscará asumir compromisos de alcance universal que pongan al desarrollo humano en el primer lugar de las prioridades de la comunidad internacional hacia el siglo XXI.

INFORME RESUMIDO DE LAS EXPOSICIONES Y LOS DEBATES

TEMA I: EL DESARROLLO SOCIAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LA CUMBRE MUNDIAL: LOS TEMAS PRIORITARIOS

¿UN DESARROLLO EXCLUYENTE O INTEGRADOR?

La actual revolución científico-técnica obliga a sustentar la competitividad internacional de las economías sobre la base de las capacidades humanas, volviendo más compatibles que antes el crecimiento económico y el desarrollo del capital humano. Una visión optimista sobre el desarrollo de la humanidad llevaría por ello a postular que la superación de la pobreza y la integración de toda la población al desarrollo constituyen ahora un imperativo de naturaleza económica.

No obstante, las necesidades de recursos humanos calificados pueden ser muy limitadas y restringirse a una pequeña fracción de la población. En tal caso el desarrollo económico no incorporaría a las mayorías y así el combate a la pobreza, en vez de constituir un objetivo estratégico, se visualizaría como mero paliativo. Esto constituye, en contraste, una visión pesimista sobre el futuro de la humanidad.

De prevalecer esta visión pesimista sobre el desarrollo pueden exacerbarse algunas tendencias actuales hacia una competencia internacional que pretende aprovechar la situación de segregación social existente para conquistar cuotas de mercado, a la vez que puede constituir un pretexto para levantar barreras no arancelarias a las exportaciones del mundo en desarrollo. El deseo expresado por algunos países de reglamentar internacionalmente aspectos como el mencionado destaca el hecho de que, en el contexto actual de mundialización, las políticas sociales ya no pueden ser meramente nacionales.

Entre los organismos y agencias de desarrollo, el Banco Mundial parece suscribir la visión pesimista, pues propugna una estrategia de paliativos frente a la pobreza. La calificación superior que requiere un modelo de modernización excluyente beneficiaría a un sector minoritario de la pobla-

ción. CEPAL, por su parte, ha planteado la equidad social como objetivo del desarrollo, pero si la alternativa optimista ha de prevalecer deberá profundizarse en los análisis emprendidos, sobre todo en lo concerniente a la integración de las mayorías al desarrollo y al acceso de las mismas a las capacidades exigidas por las nuevas tecnologías.

El gran reto de la Cumbre Social en este ámbito será proponer una estrategia que propugne la visión optimista antes reseñada y que haga del combate a la pobreza mucho más que un simple paliativo. El tratamiento de temas como el de "dumping social" también debería ser un punto importante a considerar por parte de esa instancia mundial.

¿QUÉ POLÍTICA DE EMPLEO?

Las perspectivas del empleo en la región latinoamericana y caribeña no son halagüeñas. Durante los últimos cuatro años, en un contexto de crecimiento económico moderado, el crecimiento del empleo ha ido a la par del crecimiento de la PEA, por lo cual el desempleo se ha mantenido constante en alrededor de un 6% de la PEA urbana. Lo que es más, el nivel de productividad media se ha estancado y la mayor parte de los nuevos empleos corresponden al sector informal. Es así como 60% de las personas activas tienen actualmente problemas de empleo, ya sea por estar desempleadas, o por estarlo en el sector informal con baja productividad y nivel de remuneración.

No existe al momento claridad conceptual ni consenso prescriptivo acerca de las estrategias y políticas adecuadas para mejorar la situación del empleo en la región. Distintos enfoques analíticos sobre las causas del desempleo y el fenómeno de la informalidad conllevan propuestas diferentes. Así, se están llevando a cabo diversos tipos de programas en los países de la región, que comprenden incentivos o subsidios a las empresas y proyectos de flexibilización de la legislación laboral para incentivar mayores contrataciones de trabajadores, programas que combinan la capacitación/formación con la provisión de un empleo, y también programas especiales de empleo temporal y de fomento de micro-empresas en los que es determinante la presencia del Estado.

Los resultados a corto plazo de estas políticas y programas no han sido despreciables, pero sus efectos duraderos sobre la situación del empleo están todavía sujetos a evaluación, así como lo está la determinación del

efecto neto sobre el empleo de muchos de estos programas aún en el corto y mediano plazo. Más significativo todavía es el hecho de que los empleos así generados suelen serlo en sectores de baja productividad, y no puede ubicarse ahí el motor del desarrollo de un país.

A este respecto cabe señalar que la competitividad internacional depende fundamentalmente de la productividad del trabajo antes que de los costos laborales, como lo demuestra un informe reciente de la OIT, según el cual los países más competitivos en la economía internacional tienen costos laborales entre tres y ocho veces superiores al costo promedio de América Latina.

La mejor y más efectiva política de empleo sigue siendo una política de crecimiento económico a tasas suficientemente altas para permitir una reducción del desempleo, sobre la base de actividades de alta productividad.

LA CRECIENTE DESINTEGRACIÓN SOCIAL

Durante la década de 1980 y los años transcurridos de la presente se han erosionado o desarticulado los frágiles mecanismos de integración social forjados en años anteriores, como consecuencia del incremento de la pobreza y de la desigualdad distributiva. La región, según el Banco Mundial (Informe de 1990), se destaca por exhibir la más extrema polarización distributiva en el mundo. Ello ha contribuido a segmentar las sociedades civiles, socavar la representatividad de los actores sociales, cuestionar la legitimidad política del régimen democrático y profundizar la crisis de los estados nacionales.

Preocupa constatar, hasta donde la información disponible permite confirmarlo, que el modelo de desarrollo actualmente vigente no exhibe hasta el momento efectos distributivos positivos, a diferencia de lo que sucedió con el modelo sustitutivo de importaciones. Ahora, aún en un contexto de crecimiento económico, los ingresos medios de los trabajadores se estancan o decrecen, y la casi totalidad de los nuevos empleos se generan en el sector informal urbano.

A pesar de esta situación, se registra la tendencia a reafirmar la pertinencia de un modelo de crecimiento y una política económica que prescindiera de lo social y genera los efectos perversos anotados, por considerársela garante de los equilibrios macroeconómicos y de una determinada modalidad de inserción en la economía mundial. Su corolario es delegar en la

política social la responsabilidad de compensar sus efectos socialmente perversos, subordinando el desarrollo de la sociedad civil y del estado democrático al imperativo económico, y acentuando la separación entre políticas económicas y sociales.

Al contrario de lo que se observa actualmente en la región, una lucha efectiva contra la pobreza y la desigualdad supone intervenciones convergentes que atañen a la problemática global del desarrollo, al papel que corresponde desempeñar a la sociedad civil y a un Estado democrático, y al patrón de relaciones con el orden internacional.

LA BÚSQUEDA DE OPCIONES

Talleres nacionales sobre la Cumbre Social, organizados en varios países de la región por el CLACSO y la UNESCO, han venido debatiendo estos temas y formulando recomendaciones durante el presente año. En estos talleres han participado especialistas, organizaciones no gubernamentales, representantes de gobiernos y funcionarios del sistema de Naciones Unidas. En sus reflexiones prevaleció el escepticismo sobre la capacidad gubernamental para promover el desarrollo social, escepticismo que se hace extensivo al rol del Estado en general, así como al sistema político y a las formas tradicionales de ejercer el poder. Se requieren cambios profundos en todos estos aspectos.

Entre las recomendaciones planteadas por los talleres para fortalecer y consolidar la gobernabilidad democrática en los países de la región, destacan la superación de la división que persiste entre las políticas económicas y las sociales, el fortalecimiento de la sociedad civil, la promoción del pleno ejercicio de la ciudadanía, y la erradicación de la violencia, la desigualdad social y la corrupción. La gobernabilidad democrática supone también construir nuevas formas de estructurar el terreno de la política.

Por otra parte, en la Reunión se planteó la urgencia de pasar del análisis a la acción, aunque también se insistió en la necesidad de profundizar en la clarificación de conceptos para no transitar por caminos incompatibles con los propósitos buscados, así como para superar la fragmentación de las políticas, aspecto que puede atribuirse también en parte a la poca claridad de los marcos conceptuales y analíticos empleados.

Entre los conceptos que requieren clarificación está el de "desarrollo", que hoy día cuenta con tantos adjetivos que la discusión está volviéndose

retórica. Lo más rescatable es el énfasis que hoy se da al hombre como sujeto del desarrollo, que significa postular como propósito fundamental la dignificación del ser humano. Ello también supone subrayar las dimensiones éticas del proceso social y destacar la importancia de la participación activa y consciente de todos.

Esta participación debe ser un elemento central de cualquier política o programa social, tanto en el ámbito nacional como en el de la cooperación internacional. En este sentido, debe diferenciarse entre pobreza y marginalidad, entendiéndose a esta última como la exclusión de los procesos de toma de decisiones en relación al desarrollo. La participación de los jóvenes y de la mujer, por una parte, y del sector productivo privado, por otra, fueron también destacadas como fundamentales.

Un tema conexo es el de la descentralización administrativa. No obstante, debe tenerse en cuenta que, si bien puede servir para superar algunos vicios de un Estado tradicionalmente corporativo y clientelar, puede también promover la dispersión de esfuerzos y debilitar la capacidad efectiva de participación de la población, si no es instrumentada adecuadamente. Es imprescindible, asimismo, cubrir los vacíos que se van generando al retirarse el Estado de campos tradicionales de intervención.

Con respecto a la cooperación internacional debe insistirse en la importancia de un tratamiento adecuado a la deuda externa de los países en desarrollo y, en ese contexto, deben examinarse los méritos de esquemas de "canje" de deuda por compromisos en políticas sociales, de manera similar a los canjes de deuda por programas para la protección del medio ambiente.

La integración social no debe verse como una integración a la lógica de la modernidad, sino fundamentalmente como un proceso de incorporación armónica de las diferencias (étnicas, culturales, regionales, etc.) a un mismo cuerpo social.

Es también un avance importante en la discusión sobre el desarrollo la incorporación de consideraciones sobre el medio ambiente, así como sobre la sustentabilidad, materialmente inviable, de un modelo de desarrollo que persigue extender el actual patrón de consumo a todo el planeta.

TEMA II: POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

LA EFICIENCIA DEL GASTO SOCIAL

Debe diferenciarse entre eficacia y eficiencia del gasto social. La eficacia se refiere al logro de determinados fines propuestos, mientras que la eficiencia tiene que ver con la manera como se utilizan los recursos que la sociedad destina al logro de aquellos fines. En ambos casos el gasto social debe evaluarse sobre la base de los resultados o productos obtenidos y no a partir de los insumos utilizados. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la eficacia de las políticas sociales dependerá también de la eficiencia con que se ejecuten.

Midiendo el progreso social en términos de mejoramiento de la calidad de vida de la población, fácilmente puede advertirse que tiene poco sentido distinguir entre políticas sociales y económicas. Esto lleva a la conclusión de que debe procurarse diseñar un núcleo común de políticas orientado a incrementar simultáneamente los niveles de eficiencia económica y calidad de vida de la población.

En el plano estricto de la eficiencia y eficacia de las políticas, los estudios realizados permiten efectuar las siguientes reflexiones y recomendaciones:

- a) El gasto social efectuado por monopolios públicos tiende a ser ineficiente e ineficaz, lo que obliga a buscar alternativas que promueven la participación de los consumidores de bienes y servicios sociales.
- b) Debe examinarse críticamente el propósito fundamental perseguido con el gasto social. No debe ser la mera transferencia de recursos a los grupos vulnerables o pobres, sino la obtención de empleos mediante su inserción en el mercado laboral.
- c) La política social es ineficaz como política compensatoria. La experiencia demuestra que cualquier medida de política económica puede transferir desde los pobres hacia los ricos más recursos que muchos programas sociales compensatorios. Nuevamente, los pobres dejarán de serlo únicamente en la medida en que obtengan empleos productivos.

RESTRICCIONES QUE AFECTAN A LAS POLÍTICAS SOCIALES

Es necesario tener en cuenta las restricciones de naturaleza económica que actualmente condicionan a las políticas sociales:

- a) La crisis de los años ochenta ocasionó un pronunciado deterioro de las finanzas públicas que, entre otras consecuencias, llevó a situaciones de insolvencia a los sistemas de previsión social. Por otra parte, también resultó en una apreciable pérdida de la capacidad del Estado para ejecutar políticas sociales.
- b) El actual modelo económico abierto e integrado a la economía mundial conlleva una serie de restricciones diferentes a las tradicionalmente conocidas en América Latina y el Caribe. Así, por ejemplo, es imperativo mantener los equilibrios macroeconómicos fundamentales, con un tipo de cambio real, tasas de interés alineadas con los mercados financieros mundiales, tasas salariales acordes con la evolución de la productividad, un sistema de precios relativos compatible con las economías fronterizas, etc. Todo ello significa que ya no son más viables muchas de las medidas tradicionalmente utilizadas en la región para subvencionar consumos y redistribuir ingresos entre grupos y clases sociales.
- c) En vista de las restricciones fiscales propias de la situación actual, las perspectivas de un incremento sustancial del gasto social son escasas. La alternativa de recaudar impuestos para financiar programas cuantitativamente significativos de erradicación de la pobreza tiene, por otra parte, escasa viabilidad política, entre otras razones, por el escaso poder de que disponen los más pobres y por la oposición que ello concita entre las capas medias, como lo demuestra la resistencia que en la región han enfrentado las reformas tributarias.

EL DEBATE ACTUAL EN TORNO A LAS POLÍTICAS SOCIALES

Los que se señalan a continuación son los principales temas que hoy en día se debaten en torno al diseño de políticas sociales:

- a) Nuevas formas de financiamiento, basadas en el co-pago y en la recuperación parcial de los gastos, así como la búsqueda de una mayor correspondencia entre gastos efectuados y resultados obtenidos.

- b) Focalización y universalismo de las políticas como enfoques complementarios antes que alternativos. Si bien la focalización puede asegurar la atención a determinados grupos vulnerables, demanda capacidades administrativas superiores a las corrientes. Además se tiende a caer en una asignación autoritaria de subsidios y beneficios. Por otra parte, una política efectiva de combate a la pobreza también requiere de acciones por encima de la línea de pobreza.
- c) Ejecución descentralizada de las políticas sociales. Su costo es la pérdida de economías de escala.
- d) Gestión pública moderna y eficiente, basada en criterios de administración flexible, evaluación de rendimiento y sistemas de castigos e incentivos para incrementar los niveles de eficiencia.

LA INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS

El desafío que hoy enfrentan América Latina y el Caribe es lograr incrementar la productividad sin generar desempleo, alcanzar niveles de competitividad internacional sin desamparar al trabajador en la inestabilidad, y simultáneamente alcanzar la equidad social concebida como igualdad de oportunidades, solidaridad y sustentabilidad. El gran dilema es cómo modernizar nuestras economías sin generar más pobreza.

Esto obliga a una nueva concepción sobre las políticas públicas y la gobernabilidad democrática que, entre otros requisitos, demanda el diseño y ejecución de políticas económicas que sean a la vez sociales, y políticas sociales que sean a la vez económicas. Ello, a su vez, entraña pasar de la coordinación, articulación o armonización de políticas, a su integración, para lo cual deben superarse obstáculos conceptuales, metodológicos, institucionales y de gestión. La clave metodológica es avanzar en la construcción de una socioeconomía política, privilegiando variables que son simultáneamente económicas y sociales: el empleo, los salarios, los precios, la educación y la salud. Estas se interrelacionan a través de las tres más importantes instituciones de una sociedad moderna: el Estado, la familia y el mercado.

Por otra parte, si uno de los objetivos centrales de la política es erradicar la pobreza, es importante entender de qué manera ésta es consecuencia de un conjunto de relaciones sociales que impiden el ejercicio pleno de la

soberanía del individuo que la sociedad liberal moderna supone. Los pobres no participan de las decisiones ni de la construcción cultural. Están excluidos de las conquistas del hombre soberano frente al poder del Estado.

Las diversas teorías económicas prevalecientes durante las últimas décadas, aunque tengan visiones mutuamente incompatibles sobre la capacidad de autorregulación del mercado laboral, coinciden en entender a la pobreza como consecuencia de la incapacidad del sistema económico, temporal o permanente, para utilizar la fuerza de trabajo de todos. En América Latina y el Caribe esta perspectiva, aunque verdadera, es insuficiente.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Hay que considerar también la forma en que se ha dado en nuestra región la imbricación entre Estado y sociedad. En nuestro ámbito la sociedad ha sido tradicionalmente piramidal y discriminatoria, y la soberanía individual prerrogativa de quienes pertenecen a la cúpula. El Estado, por su parte, se ha caracterizado por tener una estructura dual, con posiciones reales de poder junto con otras de carácter meramente formal, lo que ha generado caos administrativo. Para modificar esta herencia no basta con superar la desarticulación de las políticas económicas con las sociales, pues la pobreza en nuestro continente es también un problema político, de constitución de la sociedad y del Estado.

Así, pues, para transitar hacia un orden social más eficaz y justo deben articularse instancias de consenso y de concertación, donde los elementos de la sociedad civil directamente afectados participen, junto con las autoridades institucionales, en el diseño, ejecución y supervisión de las políticas. El Estado latinoamericano y caribeño debe evolucionar a partir de su actual carácter, hasta convertirse en un centro de coordinación de políticas articulado con la sociedad civil.

Desde otra perspectiva, es importante tener presente que la gobernabilidad depende de la capacidad de autorreproducción y evolución que exhiban sistemas sociales complejos, que impliquen no solamente su continuidad, sino también la profundización y el mejoramiento del régimen democrático. La integración social, material y simbólica, es esencial para que la democracia pueda funcionar.

Para evaluar las políticas públicas es esencial hacerlo no solamente en función de los objetivos explícitos propuestos, sino también en términos de sus efectos sobre diversos ámbitos de la compleja realidad económica y social. Es preciso para ello utilizar el concepto de eslabonamiento.

Es posible argüir que, desde una perspectiva netamente económica, no hay contraposición entre crecimiento económico y distribución en las etapas iniciales del desarrollo, como antes se creía. El dilema es cómo convencer a las capas medias sobre la necesidad de un amplio acuerdo para erradicar la pobreza. Este es un problema de naturaleza política. Es fundamental que nuestras sociedades definan proyectos nacionales que entrañen pactos de solidaridad. Es posible crear condiciones propicias mediante la consecución de un ritmo alto de crecimiento económico, la promoción del empleo, mecanismos de redistribución del ingreso y políticas de integración social.

TEMA III: SOLIDARIDAD PARA LA COMPETITIVIDAD

UN NUEVO PARADIGMA DE GESTIÓN PRODUCTIVA

El proceso de globalización económica obliga a adoptar un nuevo paradigma de gestión productiva para afrontar el reto de la competitividad. Esto implica desarrollar un nuevo "sentido común" de la gestión empresarial que, entre otros elementos, signifique valorar los recursos humanos de una manera distinta a la tradicional. La clave es el trabajo grupal y la participación en las decisiones, para lo cual los trabajadores deben desarrollar capacidades de polivalencia, multihabilidad, flexibilidad y autonomía. Ello redundará, además, en una mejor "calidad de vida" en el trabajo.

Frente al desafío de la competitividad las empresas pueden adoptar una estrategia de largo plazo y desarrollar ventajas competitivas auténticas, o partir de una actitud defensiva, con una visión de corto plazo orientada a obtener los beneficios inmediatos y efímeros que se derivan de la explotación de una fuerza laboral de bajo costo y escasa calificación. Este segundo camino no es una verdadera opción a mediano y largo plazo porque renuncia al uso del conocimiento que es la mayor ventaja competitiva que ofrece el nuevo paradigma productivo, y está condenado al fracaso.

Para el éxito de una estrategia de renovación productiva deben superarse algunos obstáculos importantes. Los más significativos son la todavía insu-

ficiente orientación estratégica de las empresas, la escasa formación gerencial, actitudes pasivas frente a la innovación y una visión estrecha sobre el valor del factor humano. A ello se agregan deficiencias propias del entorno de la empresa, que dificultan la adopción del nuevo modelo de gestión.

En cuanto al universo empresarial latinoamericano y caribeño, es importante tener en cuenta que la pequeña y mediana empresa (menos de cien trabajadores) representa el 93% de los establecimientos fabriles, genera entre un 60% y 80% del empleo en el sector, y es responsable del 60% de la producción industrial. También debe valorarse su capacidad competitiva que le ha permitido crecer en un medio poco favorable, así como la notable capacidad gerencial, muchas veces superior a la que exhibe la gran empresa.

REPERCUSIONES SOCIALES DE LA REVOLUCIÓN TÉCNICO-PRODUCTIVA

Los extraordinarios y acelerados cambios que se han producido durante los últimos años, fundamentalmente relacionados con la creciente importancia de la información y su manejo en casi todas las actividades humanas, están afectando profundamente el mundo del trabajo. El centro de atención está pasando de la máquina al hombre al revalorizarse la importancia del cerebro humano y sus capacidades. Hay un reposicionamiento del factor humano en el proceso productivo, que obliga a realizar un proceso permanente de capacitación y recalificación. La clave es hoy día el entrenamiento y la educación en todos los niveles de la empresa.

Entre otras consecuencias que se derivan de la actual transformación del paradigma de gestión productiva destaca una nueva percepción sobre el rol social de la empresa, la valoración de las llamadas "tecnologías blandas" u organizacionales y las relaciones entre empresas pequeñas y grandes, entre otras.

Desde una perspectiva macrosocial, aún no se comprenden satisfactoriamente las relaciones causales entre la necesaria modernización productiva, por una parte, y problemas sociales fundamentales del presente como son los índices crecientes de pobreza, una distribución cada vez más concentrada del ingreso y la riqueza, y el creciente deterioro de los niveles de empleo y de los salarios reales. Por todo ello debe ser objeto de acucioso análisis la forma en que han de armonizarse los intereses de todos los sectores involucrados en el proceso de modernización para que efectivamente pueda concretarse la solidaridad para la competitividad.

Debe advertirse, sin embargo, que soslayar la modernización productiva y la procura de niveles crecientes de competitividad no es una opción válida frente a la apertura y la globalización. Es necesario adoptar una actitud pro-activa, aún si el nuevo modelo productivo dejara sentir sus efectos positivos plenamente en el largo plazo, y de que no sea posible incorporar al proceso productivo de forma inmediata a la población marginada ni superar con prontitud problemas seculares de desempleo estructural. La alternativa es quedar al margen de la economía mundial y de las principales corrientes del progreso.

En vista de su trascendencia y de las vinculaciones funcionales con toda la problemática social y económica, el nuevo paradigma productivo debe conceptualizarse y "operativizarse" sistémicamente a fin de definir políticas claras a nivel económico, social y educativo. El dilema no se plantea entre modernizar o no hacerlo, sino en cómo lograrlo sin detrimento del desarrollo social de nuestros pueblos. Competir internacionalmente es hoy más complejo que antes, porque se compite con sistemas educativos, con innovaciones tecnológicas, con capacidades de diseño, etc., que obligan a un esfuerzo concertado de empresarios, trabajadores y políticos. Ese es el desafío que se condensa en la metáfora "solidaridad para la competitividad".

TEMA IV: OPCIONES PARA LA COOPERACIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL, Y SEGUIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DE LA CUMBRE SOCIAL

EL ESTADO EXCLUYENTE Y EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD CIVIL

Las grandes mayorías no han participado en la construcción del Estado en América Latina y el Caribe. La sociedad civil ha ido surgiendo entre la masa y el Estado. Se infiere entonces la necesidad de vigorizar a la sociedad civil mediante la creación de organizaciones en torno de intereses específicos, pero referidas también a la sociedad global y al Estado. Esto permitirá que los excluidos se transformen en ciudadanos.

Se presenta una paradoja. La sociedad continúa excluyendo a las mayorías, ahora también como consecuencia de los ajustes económicos y de la incorporación a la economía global, mientras sigue postulándose la inclusión de todos. La intención declarada es contradicha por la dinámica real. ¿Cómo pueden convertirse en ciudadanos quienes son excluidos de la so-

ciudad, y qué podría motivarlos a participar en un pacto social con quienes los excluyen? No puede haber pacto social si no hay ventajas comparativas para el excluido. Estas contradicciones están en el origen de la expansión de la economía informal así como de la violencia.

Frente a esta realidad se plantea la pregunta de cómo asegurar que los excluidos accedan realmente, o participen como co-productores de los servicios de salud, la educación de sus hijos, vivienda, medio ambiente y seguridad. Se trata de facilitar el encuentro entre los intereses y la consciencia de los excluidos con los del resto de la sociedad. De ese encuentro, si se logra, podrá surgir una verdadera revolución de ciudadanía con productividad en los excluidos, sobre la base de su participación como buenos productores antes que como malos consumidores de los servicios básicos mencionados.

Ello requiere una nueva manera de asegurar la provisión de los servicios básicos de salud, educación, vivienda, ambiente y seguridad, que conlleve la participación de los beneficiarios como productores o co-productores poniendo a su disposición los recursos humanos y financieros con que cuenta el Estado, así como el asesoramiento y apoyo técnico requeridos. Esto significa además pasar de las abstracciones conceptuales a la ejecución de acciones concretas que, sobre la base de priorizar la atención a los excluidos, contribuya a convertirlos en ciudadanos interlocutores del Estado.

Debe enfatizarse que la participación de la población no debe quedar reducida a su participación en la producción de los bienes sociales, sino que debe comprender también la toma de decisiones y conducción de las acciones. Esto involucra a los temas de la descentralización administrativa, la participación y la equidad, como condiciones adicionales para que las políticas sociales dejen de ser excluyentes.

PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL

Con respecto a la cooperación internacional para el desarrollo social, hay que reconocer que las perspectivas actuales son poco alentadoras. En contraste con las tres primeras décadas de las Naciones Unidas, durante los años ochenta el tema del desarrollo concitó poco interés, en parte como consecuencia del debilitamiento del poder de negociación del Tercer Mundo. Ello se refleja, por ejemplo, en el mayor peso que actualmente tiene el

Consejo de Seguridad sobre el ECOSOC. Es solamente a partir de 1992 que iniciativas como la de Brasil, que ha propuesto diseñar una nueva agenda para el desarrollo, y la de Chile para celebrar la Cumbre Social, que la preocupación por el desarrollo vuelve a hacerse presente en la ONU.

Las dificultades que hasta el momento ha experimentado la adopción de compromisos para la Cumbre Social son una clara manifestación de la situación descrita. Los asuntos más polémicos han sido los relativos al financiamiento de las propuestas de acción que se acordarían en la Cumbre, incluyendo el tratamiento de la deuda externa del mundo en desarrollo. La posición de los países desarrollados ha sido la de relegar el tratamiento de los temas del financiamiento del desarrollo social a los organismos especializados del sistema financiero internacional.

Otro problema relativo a la cooperación internacional que concita preocupación es la tendencia creciente que se observa hacia su privatización mediante su canalización directa desde ONG's del Norte hacia ONG's de los países beneficiarios. Ello debilita el papel coordinador del Estado y su capacidad para determinar los requerimientos de cooperación sobre la base de necesidades y prioridades nacionales.

La Cumbre Social contribuirá decisivamente a llamar la atención mundial sobre los temas del desarrollo social, y podrá impulsar un significativo proceso de evaluación de las opciones con que cuenta la cooperación internacional. En este contexto es importante que nuestra región construya una posición común en torno al desarrollo social y la cooperación internacional, fortaleciendo la presencia latinoamericana y caribeña en los foros mundiales y en el desenvolvimiento de la propia Cumbre Social.

El seguimiento y evaluación posteriores de las acciones acordadas en la Cumbre Social también constituyen actividades para las que es posible definir acciones conjuntas o coordinadas. La coordinación entre los países de la región puede contribuir a fortalecer la colaboración entre las agencias de cooperación y desarrollo que actúan en Latinoamérica y el Caribe, para explorar soluciones novedosas al problema de la deuda vinculadas con el desarrollo social, así como para impulsar la cooperación horizontal entre ONG's, gobiernos e instituciones académicas. Una acción concreta para facilitar la cooperación intra-regional podría consistir en el establecimiento de un mecanismo para la difusión de experiencias exitosas con programas y políticas de desarrollo social en los países latinoamericanos y caribeños.

RESEÑA CURRICULAR DE LOS EXPOSITORES Y COORDINADORES DE MESA

MERCEDES PULIDO DE BRICEÑO:
Ministra de la Familia de Venezuela.

JULIO BOLTVINIK
Mexicano. Profesor-Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

DANIEL MARTINEZ
Español. Asesor del Director de la Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe.

CARLOS FRANCO
Peruano. Responsable de Investigaciones Locales del Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP) de Lima, Perú.

MARCIA RIVERA
Puertorriqueña. Secretaria Ejecutiva del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), con sede en Buenos Aires.

GUILLERMO MOLINA CHOCANO
Ministro de Planificación de Honduras.

GUSTAVO MARQUEZ
Argentino. Profesor de Economía del Trabajo en el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) de Venezuela. Consultor del SELA.

LUIS FELIPE JIMENEZ
Chileno. Experto en Política Monetaria y Financiera, Unidad de Financiamiento, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL, Santiago.

HECTOR SILVA MICHELENA
Venezolano. Ha sido Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas del desarrollo. Consultor del SELA.

ENZO DEL BUFALO
Venezolano. Ha sido Ministro de Estado, Jefe de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). Profesor titular de Teoría Económica Avanzada, Universidad Central de Venezuela. Consultor del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

MARIO DOS SANTOS

Argentino. Coordinador del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO RLA 90/011 "Las estrategias de gobernabilidad en la crisis".

CESAR VERDUGA

Ecuatoriano. Ha sido Ministro del Trabajo y de Gobierno. Coordinador del Proyecto PNUD RLA 92/030.

OSVALDO MIGUEL ALONSO

Argentino. Coordinador del Area de Investigación y Postgrado de FIM-PRODUCTIVIDAD, Caracas. Consultor del SELA.

LEONARDO PIZANI

Venezolano. Director General del Centro Empresarial FUNDES - Venezuela. Presidente de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (CORPOINDUSTRIA). Consultor del SELA.

ISAIAS FLIT

Peruano. Especialista en temas de ciencia y tecnología. Ha sido funcionario de CEPAL - México y de la Junta del Acuerdo de Cartagena. Consultor del SELA.

HENRY GILL

Trinitario. Especialista en temas del desarrollo y relaciones internacionales del Caribe, ha publicado numerosos artículos. Fue Secretario Permanente Adjunto del SELA.

LUIS UGALDE, s.j.

Venezolano. Especialista en Historia Económica y Social de Venezuela. Docente universitario. Autor de varios libros y artículos sobre su especialidad. Es actualmente Rector de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas.

OSCAR DE ROJAS

Venezolano. Representante del SELA ante la Organización de las Naciones Unidas. Ha sido funcionario de carrera del Servicio Exterior venezolano.

DESARROLLO DE LA REUNION**Miércoles 16****Tarde****Instalación Oficial**

Palabras del Embajador Salvador Arriola, Secretario Permanente del SELA

Palabras de la Doctora Marcia Rivera, Secretaria Ejecutiva del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Palabras del Lcdo. Gonzalo Abad Ortiz, Representante del Director General de la UNESCO

Palabras del Excmo. Señor Pompeyo Márquez, Ministro de Estado, Coordinador de los Programas Sociales del Gobierno de Venezuela

Palabras de la Excm. Señora Mercedes Pulido de Briceño, Ministra de la Familia de Venezuela, en representación del Excmo. Señor Presidente de la República.

Jueves 17**Mañana****Tema I: El Desarrollo Social de América Latina y el Caribe y la Cumbre Mundial: los Temas Prioritarios**

Coordinadora: Mercedes Pulido de Briceño

Relatora: Lourdes Yero

Julio Boltvinik: El auge de la lucha contra la pobreza a nivel mundial. ¿Hacia el alivio o hacia la superación de la pobreza?

Daniel Martínez: América Latina y el Caribe: políticas y programas de generación de empleo productivo.

Carlos Franco: Una mirada oblicua a la problemática de la integración social.

Marcia Rivera: Iniciativas de la sociedad civil ante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

Tarde

Tema II: Políticas Públicas y Gobernabilidad Democrática

Coordinador: Guillermo Molina Chocano

Relatores: Mario Aurelio Nogueira y Francisco Pareja

Gustavo Márquez: Reflexiones sobre la medición de la eficiencia del gasto social en América Latina y el Caribe.

Luis Felipe Jiménez: Consecuencias distributivas del ajuste en Latinoamérica y el diseño de políticas sociales.

Héctor Silva Michelena: Políticas sociales y económicas integradas. Esbozo para una socioeconomía política.

Enzo del Búfalo: Estado, sociedad y pobreza en América Latina. Hacia una nueva articulación de la política económica y social.

Mario dos Santos: Las estrategias de gobernabilidad en la crisis.

Viernes 18

Mañana

Tema III: Solidaridad para la Competitividad

Coordinador: César Verduga

Relator: Antonio Leone

Oswaldo Miguel Alonso: Solidaridad para la competitividad: hacia un nuevo paradigma de gestión productiva.

Leonardo Pizani: Reversión y modernización de la pequeña y mediana industria y el problema del empleo.

Isaías Flit: Formación de recursos humanos para la modernización productiva en América Latina y el Caribe.

Tarde

Tema IV: Opciones para la Cooperación Regional e Internacional, y Seguimiento de las Resoluciones de la Cumbre Social

Coordinador: Henry Gill

Directores de debate: Héctor Béjar y Horst Grebe

Relator: Luis Barriga

Luis Ugalde, s.j.: Renovación política y sociedad civil.

Oscar de Rojas: La Cumbre Social y la cooperación internacional.