



## **Asamblea General Consejo Económico y Social**

Distr. general  
6 de diciembre de 1999  
Español  
Original: inglés

**Comité Preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y el estudio de iniciativas ulteriores**

**Segundo período de sesiones**

Nueva York, 3 a 14 de abril de 2000

Tema 2 del programa provisional\*

**Preparativos del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y el estudio de iniciativas ulteriores**

**Comisión de Desarrollo Social**

**38/ período de sesiones**

8 a 17 de febrero de 2000

Tema 3 a) del programa provisional\*\*

**Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: Tema prioritario: contribución de la Comisión al examen general de la aplicación de los resultados de la Cumbre**

### **Simposio sobre los Estados, los mercados y el progreso social: el papel de los sectores público y privado y la cooperación entre ambos**

#### **Nota del Secretario General**

1. En su decisión 5, aprobada en su período de sesiones de organización de 1998, el Comité Preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y el estudio de iniciativas ulteriores invitó a los gobiernos a que contribuyeran al Fondo Fiduciario para el Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, creado para apoyar la participación de los países menos adelantados en la labor del Comité Preparatorio y en el período extraordinario de sesiones, y la organización de reuniones de grupos de expertos, seminarios, simposios y cursillos que llevara a cabo la Secretaría sobre cuestiones de interés para el período extraordinario de sesiones, todo lo cual contribuiría al examen de esas cuestiones por el Comité Preparatorio.

\* A/AC.253/L.10.

\*\* E/CN.5/2000/1.

1. En su resolución 1996/7, de 23 de julio de 1996, el Consejo Económico y Social adoptó decisiones relativas a los temas de fondo del programa de la Comisión de Desarrollo Social para sus futuros períodos de sesiones y al programa plurianual de trabajo para el examen de las cuestiones prioritarias. El tema prioritario del 38/ período de sesiones de la Comisión, que se celebrará en 2000, llevará por título “Contribución de la Comisión al examen general de la aplicación de los resultados de la Cumbre”.
2. En su resolución 1995/60, de 28 de julio de 1995, el Consejo decidió que la Comisión de Desarrollo Social estableciera la práctica de abrir sus debates a la participación de expertos y de los principales agentes de la sociedad civil, a fin de afianzar el conocimiento y la comprensión del desarrollo social y el intercambio de información y experiencias. Además el Consejo, en su resolución 1996/7, reafirmó la necesidad de garantizar una asociación y una colaboración eficaces entre los gobiernos y los agentes pertinentes de la sociedad civil, los sectores sociales y los principales grupos definidos en el Programa 21<sup>1</sup>, con inclusión de las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, en la aplicación y el seguimiento de la Declaración de Copenhague y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, y de garantizar su participación en la planificación, elaboración, aplicación y evaluación de las políticas sociales a nivel nacional.
3. Por consiguiente, con vistas al 38/ período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social y al segundo período de sesiones del Comité Preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y el estudio de iniciativas ulteriores, y de acuerdo con la intención expresada por el Consejo Económico y Social, la Secretaría organizó un simposio titulado “Los Estados, los mercados y el progreso social: el papel de los sectores público y privado y la cooperación entre ambos”, en colaboración con la Comisión Estatal de Planificación del Desarrollo de la República Popular de China. El simposio, que tuvo lugar en Beijing del 11 al 13 de octubre de 1999, reunió a expertos de todo el mundo, participantes del país anfitrión y observadores del sistema de las Naciones Unidas. El Secretario General da las gracias al Gobierno de la República Popular de China por acoger la celebración del simposio.
4. Adjunto a esta nota figura el informe del simposio.

#### *Notas*

<sup>1</sup> Además de los asociados sociales (representantes de los sindicatos, el comercio y la industria), los principales grupos mencionados en el Programa 21 son la mujer, la infancia y la juventud, las poblaciones indígenas, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades locales, la comunidad científica y tecnológica y los agricultores.

## **Informe del Simposio sobre los Estados, los mercados y el progreso social: el papel de los sectores público y privado y la cooperación entre ambos**

### *Resumen*

Una de las cuestiones fundamentales tratadas en el simposio fue la forma en que la interrelación y la interacción entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil pueden contribuir al progreso social. ¿Cómo definir el buen funcionamiento de un Estado? ¿Cómo saber si un mercado funciona bien? ¿Cuál es la aportación de la sociedad civil? Todos deben ser eficientes y, sin embargo, la eficiencia no puede medirse sólo en términos de gastos presupuestarios o de beneficios. La medida del progreso social es el bienestar de toda la población, su potenciación y su mayor participación en las decisiones que afectan a su vida. Para que el desarrollo conduzca al progreso social ha de ser socialmente responsable y ecológicamente racional. Al determinar las prioridades hay que tener en cuenta los valores éticos y sociales. Este concepto de desarrollo va más allá de las cifras y los datos económicos. Es el concepto que los Jefes de Estado y de Gobierno expusieron tan noblemente en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

No existe una receta universal para lograr el desarrollo y el progreso social y cada sociedad debe elegir su propio planteamiento. No hace mucho hemos observado con creciente preocupación que el Estado no puede satisfacer las necesidades sociales. En cierto modo y en muchos lugares, el Estado se ha retirado prácticamente del ámbito del desarrollo social, dejando que el mercado determine el bienestar social. Pero, en última instancia, los gobiernos representan a la población y tienen la obligación de promover los objetivos sociales en su nombre. Todos los mercados funcionan a partir de tradiciones, instituciones, normas y reglamentos. Sigue siendo una de las funciones principales del Estado decidir qué tipo de cuestiones han de resolver los mercados, establecer marcos y lograr que el sector privado actúe de manera más responsable. El Estado asume sobre todo un papel “capacitador”, complementado en segundo lugar y cuando sea necesario por un papel “ejecutor” o “regulador”.

Los años posteriores a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social han constituido un período de rápidos cambios y de inseguridad económica. Mientras que algunas economías han logrado un crecimiento sostenido, muchas otras se han enfrentado a crisis financieras, incertidumbres o estancamientos. La regresión también ha sido considerable en el plano social, a pesar de que cada vez se le concede mayor atención y a los avances conseguidos. El derrumbamiento de varias economías prometedoras destruyó en cuestión de semanas o meses los progresos alcanzados durante años gracias a las iniciativas de desarrollo. Han estallado muchos conflictos armados y pocos se han resuelto. El número de personas que viven en la pobreza se ha incrementado pese a los decididos esfuerzos de diversos países. La mundialización y la liberalización de los mercados han aumentado la incertidumbre que afecta a mucha gente. Parece que cada año los cambios se producen con mayor rapidez y crecen la desigualdad y la polarización, tanto dentro de las sociedades como entre ellas. Los individuos y los grupos que logran beneficiarse de estos cambios gozan de una buena situación, pero el resto se queda cada vez más atrás.

Está claro que la mundialización puede tener efectos positivos y negativos. Las innovaciones y los avances tecnológicos ofrecen soluciones nuevas y más eficaces para los problemas rebeldes. Pero el progreso no es universal ni irreversible. Cada país, y también

cada ciudad y cada región dentro de un país, experimenta la mundialización de diferente modo. Aunque no se puede generalizar sobre las consecuencias de la mundialización, sí puede decirse que el proceso ofrece más oportunidades y a la vez incrementa los riesgos. Todos los sectores deberían tratar de encontrar la forma de aprovechar mejor las oportunidades y reducir los riesgos. Una educación más universal y pertinente, es la manera ideal de que la población esté mejor preparada para beneficiarse de los cambios. Hay que establecer instituciones, o fortalecer las ya existentes, a fin de ayudar a la gente a afrontar los riesgos, mediante una mayor protección social, seguros sociales y acceso a la información y al crédito.

La mundialización también limita la capacidad de los gobiernos para formular políticas independientes. Respecto de las finanzas públicas, por ejemplo, la posibilidad de obtener fondos mediante impuestos y tarifas ha disminuido en muchos casos debido a la liberalización financiera y comercial. Mientras que en estos momentos cada vez es más necesario seguir siendo competitivos, los recursos disponibles para conseguirlo se reducen. Se plantea entonces la cuestión de la gestión pública, que, dentro de cada país, implica establecer o perfeccionar mecanismos de participación y de cooperación entre el gobierno y los demás agentes sociales. A nivel mundial, es preciso desarrollar o reforzar mecanismos e instituciones que permitan a los gobiernos y a los demás agentes sociales reaccionar ante ciertas fuerzas que escapan a su alcance por separado.

### **Principios básicos**

Al final de cada capítulo del presente informe se incluyen listas exhaustivas de las sugerencias y recomendaciones relativas a la adopción de medidas. Seguidamente se exponen algunos de los principios básicos en los que se basan dichas sugerencias:

#### **1. Velar por el bienestar de los grupos y las personas vulnerables**

Los grupos y las personas vulnerables son los que carecen de poder. De ahí que la vulnerabilidad también esté estrechamente relacionada con la cuestión de la gestión pública. La gestión pública abarca las normas e instituciones que sirven a los Estados, los mercados y las comunidades para organizar y regular todas las interacciones sociales y políticas, así como su propio funcionamiento. La estructura de la gestión pública es en parte fruto de la herencia histórica, pero también viene determinada activa y conscientemente por las medidas actuales. Los grupos vulnerables, por definición, no tienen la información ni el poder suficiente para participar. A largo plazo, esta situación puede remediarse eliminando las causas de la vulnerabilidad y fomentando la participación de todas las personas en la gestión pública; a corto o mediano plazo, el problema puede resolverse procurando que las estructuras existentes no sacrifiquen los intereses de los grupos vulnerables.

La gestión pública de un país conlleva la presencia de grupos poderosos y sin poder, y lo mismo ocurre con la creación y el desarrollo de instituciones de gestión pública a nivel mundial. El principal problema que plantea la mundialización es que, mientras que los instrumentos de gestión pública, por su diseño o por defecto, tienen que superar el nivel nacional para llegar al plano mundial, cada vez hay más grupos (de individuos y de naciones) cuya capacidad de participar en esa gestión pública tiende a descender. Un dilema fundamental es que se intentan resolver los problemas mundiales con soluciones meramente nacionales, que no son adecuadas. A la vez, muchas dificultades nacionales tienen su origen en decisiones o medidas adoptadas en el plano mundial.

Para afrontar la cuestión de la vulnerabilidad, ya sea a nivel nacional o mundial, valores como el civismo y la decencia, la empatía y la solidaridad, se convierten en bases sociales de enorme importancia para la cooperación. El problema no es reconciliar los valores del “Estado” y el “mercado”, sino conseguir que tanto los Estados como los mercados respondan a los valores humanos fundamentales.

## **2. Incrementar el empleo promoviendo las empresas pequeñas**

Para fomentar el pleno empleo es preciso adoptar políticas y medidas que apoyen el rápido aumento de las oportunidades de trabajo generador de ingresos. Tal como se reconoció en la Cumbre de Copenhague, las empresas de tamaño pequeño y mediano tienen más probabilidades de crear empleo. Sin embargo, algunos estudios indican que, en realidad, no es todo el sector sino unas relativamente pocas las pequeñas empresas de rápido crecimiento que crean la mayoría de los empleos. Es importante que los gobiernos formulen políticas y programas destinados a fortalecer las empresas pequeñas y medianas y a la vez impulsar el crecimiento con gran densidad de mano de obra. Esto puede conseguirse promoviendo un entorno favorable a los negocios, procurando establecer un marco jurídico adecuado al funcionamiento de los mercados y alentando a las empresas más grandes a prestar su apoyo.

Estas políticas también deberían respaldar a las empresas del sector no estructurado, ayudándolas a superar los obstáculos y las restricciones que les impiden integrarse plenamente en la economía estructurada. También hay que conceder atención a la calidad del empleo y a su sostenibilidad.

## **3. Financiación del desarrollo social**

La financiación del desarrollo social se justifica no sólo por ser una meta fundamental para toda sociedad humanitaria, sino también porque invertir en los pobres tiene sentido desde el punto de vista económico. A menudo se ha dicho que existen recursos para satisfacer las necesidades básicas de toda la población. Para lograr una financiación suficiente se necesita voluntad política, mecanismos que permitan determinar la asignación de recursos, mejores arreglos administrativos y cooperación entre los agentes sociales, incluidas las comunidades.

La clave para aumentar la financiación del desarrollo social es mejorar el acceso de las personas que viven en la pobreza a los servicios financieros, tanto de ahorro como de crédito. En este sentido, el apoyo público, incluidos los subsidios, facilitaría la reducción gradual de los bancos comerciales y el aumento paulatino de las instituciones financieras no estructuradas. Además, los pobres necesitan apoyo público para establecer un historial de crédito.

Es esencial definir claramente la índole de los cambios previstos en materia de política y los bienes o servicios que se proporcionarán: ¿se trata de prestaciones públicas, privadas o mixtas? Los servicios totalmente públicos (por ejemplo, la educación primaria o la atención básica de la salud) deben financiarse con fondos públicos. Los servicios mixtos, como la educación superior, ofrecen la oportunidad de establecer asociaciones entre el sector público y el privado. La financiación de los servicios totalmente privados debería, en la medida de lo posible, corresponder a los mecanismos de mercado. Podrían impulsarse la financiación pública para sacar mejor partido de los recursos existentes.

Dentro de cada país es importante examinar minuciosamente la posibilidad de reorientar los fondos destinados a subsanar los “males” sociales (producidos por la falta de atención),

como los empleados en la construcción de prisiones o la contratación de nuevos miembros de la policía, y dedicarlos a las “prestaciones” sociales, tales como la creación de empleo y la educación. En el plano mundial, la solidaridad y la cooperación son la clave.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción y antecedentes .....	1–5	8
II. Velar por el bienestar de los grupos y las personas vulnerables .....	6–24	9
A. Definiciones .....	6–10	9
B. Preocupaciones y cuestiones específicas .....	11–14	9
C. Problemas y cuestiones generales .....	15–18	10
D. Comparación entre el papel de los Estados y el de los mercados .....	19–21	11
E. Sugerencias y recomendaciones .....	22–24	12
III. Crecimiento del empleo mediante el fomento de las empresas pequeñas y medianas en todos los sectores de la economía .....	25–41	13
A. Factores que pueden influir en el crecimiento y la creación de empresas pequeñas y medianas .....	28–29	13
B. Obstáculos y condicionamientos .....	30–32	14
C. Empleo en los sectores estructurado y no estructurado .....	33–35	14
D. Otras consideraciones .....	36–39	14
E. Sugerencias y recomendaciones .....	40–41	15
IV. Financiación del desarrollo social .....	42–62	16
A. Aumentar los medios de financiar la promoción del desarrollo social .....	43–46	16
B. Asistencia internacional y corrientes de capital .....	47–53	17
C. Trabas a la financiación del desarrollo social .....	54–60	18
D. Sugerencias y recomendaciones .....	61–62	19
Anexos		
I. Experiencias presentadas por los participantes de China .....		21
II. Lista de participantes .....		24

## I. Introducción y antecedentes

1. Han transcurrido cuatro años y medio desde que se celebrara en Copenhague la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. La participación de numerosos Jefes de Estado y de Gobierno, los 10 compromisos que adoptaron y el amplio Programa de Acción que aprobaron reafirman la nueva concepción holística del desarrollo, que se centra en los seres humanos. Al examinar la aplicación de los resultados de la Cumbre Social y al considerar posibles iniciativas para el futuro, los gobiernos deben recordar los muchos aspectos importantes del consenso alcanzado en Copenhague, entre los que se encuentran los siguientes:

a) Los principales criterios definitorios del progreso social han de ser la mejora de la situación de las personas y de su capacidad para controlar su vida y su futuro;

b) Las personas tienen que participar plenamente en la solución de sus propios problemas; para lograrlo necesitan educación, potenciación, información e instituciones democráticas;

c) La colaboración entre los organismos del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y empresas del sector privado es esencial para promover el desarrollo sostenible y equitativo y el progreso social;

d) Existe una amplia diversidad de situaciones, experiencias y capacidades nacionales; aunque las soluciones uniformes no son deseables y cada país debe definir sus prioridades, es preciso fomentar el intercambio de experiencias y la cooperación internacional;

e) La igualdad, la equidad y la justicia social continúan siendo fundamentales.

2. Los objetivos establecidos en la Cumbre Mundial siguen revistiendo la máxima importancia. Durante los años transcurridos se han acelerado las fuerzas mundializadoras que afectan al desarrollo económico y social en todos los países y a la capacidad de los diferentes sectores para alcanzar sus metas individuales y conjuntas. Aunque en algunos lugares se ha avanzado en la reducción de la pobreza, la promoción del pleno empleo y la mejora de la integración social, también ha habido serios reveses. En los últimos cinco años los acontecimientos han demostrado lo frágil que pueden ser el desarrollo y el progreso social y también que las soluciones basadas en el mercado no bastan para fomentar el desarrollo equitativo. La liberalización de los mercados ha producido un crecimiento espectacular, aunque no siempre coherente, pero también ha aumentado la desigualdad y la polarización dentro de las sociedades y entre ellas; algunas regiones han sido ignoradas en gran medida por el capital privado, y en todo el mundo la

rápida retirada de la confianza de los inversionistas puede dar lugar al derrumbamiento económico y la inestabilidad social.

3. Por otra parte, los años posteriores a la Cumbre de Copenhague han puesto de manifiesto una paradoja: aunque el consenso sobre los objetivos de desarrollo es general, sigue existiendo una incapacidad para aplicar políticas específicas y programas concretos suficientes para lograr dichos objetivos. La experiencia adquirida y los acuerdos alcanzados en el plano mundial tienen que dar paso a la acción. La Asamblea General, en su período extraordinario de sesiones que se celebrará en Ginebra en junio de 2000, debe hacer un llamamiento concreto a los gobiernos para que elaboren, en consulta con otros agentes sociales, planes nacionales, destinados a aplicar los compromisos de Copenhague. También es preciso mejorar la cooperación internacional y la Asamblea ha de proponer iniciativas y medidas específicas que den nuevo impulso a los objetivos de la Cumbre y la promoción del progreso social. Esperamos poder contribuir a este proceso ofreciendo un análisis de la situación actual, así como sugerencias y recomendaciones que podrán ser examinadas por los gobiernos y otros agentes sociales.

4. Se estudiaron tres ámbitos fundamentales del desarrollo social ("velar por el bienestar de los grupos y las personas vulnerables", "incrementar el empleo promoviendo las empresas pequeñas en todos los sectores de la economía", y "financiación del desarrollo social") desde la perspectiva del equilibrio entre las responsabilidades públicas y privadas. ¿Pueden los mercados garantizar la igualdad, la equidad y la justicia social? ¿Y los gobiernos? Una cosa es segura: para progresar en estos ámbitos fundamentales, es necesaria una combinación de aportaciones públicas y privadas. Corresponde a cada país determinar cuál ha de ser la combinación concreta.

5. El grado en que una combinación eficaz de contribuciones públicas y privadas puede ofrecer un desarrollo óptimo y un bienestar equitativo depende también de las fuerzas que operan en la economía mundial y del apoyo de la comunidad internacional. La mundialización, que se tratará más a fondo en las secciones que siguen, puede considerarse prácticamente irreversible. De ahí que muchos sectores, tanto públicos como privados, se sientan impotentes frente a las fuerzas mundiales sin rostro. Las repercusiones de la mundialización en cada individuo, grupo o nación no deben verse como algo que escapa a nuestro control. ¿Son los Estados los que controlan los mercados, los mercados los que controlan a los Estados, o puede encontrarse un término medio? Lo ideal sería que este término medio fueran las asociaciones que se mencionan tan a menudo, asociaciones formadas por el gobierno, la sociedad civil y el sector privado con el propósito de aunar talentos y recursos, teniendo en cuenta la especialización y las ventajas



comparativas de cada uno, para alcanzar los objetivos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

## II. Velar por el bienestar de los grupos y las personas vulnerables

### A. Definiciones

6. Más que enumerar los grupos vulnerables concretos, importa comprender las causas que subyacen a la vulnerabilidad, y encontrar planteamientos comunes para reducir la vulnerabilidad y la marginación dentro de la diversidad de situaciones nacionales. Los grupos vulnerables están formados por personas que no tienen poder: son las menos informadas, las menos organizadas, las menos capaces de controlar su interacción con el resto de la comunidad, y a menudo no pueden dar a conocer sus problemas. Algunos tipos de vulnerabilidad pueden considerarse “relativos”, puesto que tienen su origen en la sociedad y son susceptibles de mejorar mediante medidas políticas, educativas y jurídicas; otros (como la discapacidad) pueden considerarse “absolutos” porque no se superan fácilmente, por lo que, es preciso proteger los derechos de los grupos afectados. Los problemas humanos también muestran una tendencia a agruparse y crear una vulnerabilidad múltiple, lo que dificulta aún más su solución.

7. La combinación de modernización y mundialización parece incrementar la vulnerabilidad o la percepción de la vulnerabilidad. Cuando las personas sienten más inseguridad e incertidumbre pueden tener una visión negativa de la mundialización y esto debe evitarse. A la vez, la mundialización orientada únicamente al mercado, sin tener en cuenta las diferencias y los valores históricos, culturales y nacionales, ha creado perturbaciones sociales y aumentado la vulnerabilidad de gran número de personas en todos los países. Hasta cierto punto, esto obedece a que la modernización y la mundialización crean nuevos retos, que conllevan nuevas oportunidades y nuevos riesgos. Es fundamental examinar el vínculo que existe entre la vulnerabilidad y el riesgo. Hay que reconocer que el riesgo está relacionado con el crecimiento económico: el crecimiento supone aprovechar las oportunidades, hacer inversiones y alentar las iniciativas empresariales. Por otro lado, una de las causas de la pobreza es que los que la sufren no pueden asegurarse contra el riesgo. Así pues, las sociedades deben encontrar la manera de defenderse de los riesgos. Las formas de organización mutua son importantes, especialmente para facilitar sistemas de seguros y protección.

8. Uno de los principales objetivos de todos los agentes sociales debería ser ayudar a las personas a aprovechar las

nuevas oportunidades y protegerlas de los nuevos riesgos. Sin embargo, la mundialización se produce en un doble plano: la liberalización basada en el mercado, que avanza con mucha rapidez, y la mundialización político-económica, que se deja sentir con una lentitud irritante. La mundialización político-económica requiere desarrollar y fortalecer servicios, organizaciones y redes que ayuden a las personas a reaccionar ante los cambios; y este proceso no sigue el ritmo de las transformaciones que resultan de la liberalización. La experiencia demuestra que la profundidad y el efecto de las recientes crisis macroeconómicas estaban en relación directa con la fuerza de las redes sociales y su capacidad para ofrecer un cierto grado de protección. Construir redes y organizaciones comunitarias o sociales es una tarea muy difícil que necesita el apoyo de los gobiernos. La generación de capital social debe ser una de las principales responsabilidades del gobierno.

9. Hay que plantear la cuestión de los valores y la ética: aunque las economías de mercado se consideren indispensables, las sociedades no se rigen por los valores del mercado, cuyos principios no pueden sustituir a la solidaridad, la compasión y la igualdad. Las familias, las comunidades y las redes no oficiales, que interaccionan sin ánimo de lucro y en el interés mutuo, siguen siendo fundamentales en todas las sociedades, aunque a veces se vean amenazadas. Además, aunque es posible que las empresas muestren un comportamiento ético y un sentido de la responsabilidad social, dichas empresas y sus estructuras de gobierno necesitan regirse por un conjunto de leyes o principios; es preciso insistir en los derechos de los demás y no sólo en los de los accionistas. Son muchos los casos de empresas que se comportan éticamente y con responsabilidad social; hay que identificar, destacar y difundir los ejemplos y las prácticas más idóneas en este campo.

10. Es necesario resaltar el valor del civismo y la decencia hacia los grupos menos afortunados, vulnerables o marginados y hacia la comunidad mundial. El interés por la responsabilidad y la solidaridad del ser humano debe hacer que los poderosos cumplan sus obligaciones con todos los demás miembros de la sociedad.

### B. Preocupaciones y cuestiones específicas

11. Al considerar la forma en que los Estados y los mercados abordan la vulnerabilidad, es fundamental que la defensa de los derechos de las personas y los grupos vulnerables se enmarquen dentro de la protección de todos los derechos humanos. Para superar la vulnerabilidad es primordial ofrecer servicios sociales universales. La educación primaria y la atención básica de la salud para todos siguen siendo muy

importantes pero tal vez no sean suficientes. También habrá que centrarla intervención en los grupos vulnerables. Además, a medida que prosigue la mundialización y surgen nuevos problemas, se necesitan más servicios especializados: por ejemplo, la educación superior cobra cada vez mayor importancia. Al mismo tiempo, los grupos y las personas vulnerables pueden precisar atención especial dentro de la prestación universal. La universalidad de los servicios sociales no se contradice con la prestación de servicios especiales a los grupos vulnerables y marginados. Pero, ciertamente, habrá que adoptar un planteamiento innovador y tal vez dismantlar las culturas administrativas y burocráticas que pueden obstaculizar los progresos en este ámbito. Con demasiada frecuencia, los servicios sociales defraudan a aquellos a quienes deberían beneficiar.

12. Respecto de la prestación de servicios a los grupos pobres y vulnerables, sigue siendo grande la necesidad de ampliar la colaboración entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Pero pueden surgir graves conflictos de intereses entre los organismos públicos, las empresas privadas, las organizaciones no gubernamentales y los profesionales responsables de los servicios por un lado y las necesidades y los deseos de los beneficiarios de dichos servicios por otros. No quiere esto decir que se pueda prescindir de la colaboración, pero hay que reconocer que los proveedores a menudo tienen sus propios intereses que deben conciliarse entre sí y con las necesidades de la comunidad. La solución que se dé a estos posibles conflictos puede afectar de modo fundamental a la capacidad de los servicios para ayudar a los grupos e individuos vulnerables.

13. Con frecuencia hay que modificar la forma de pensar de las personas y las sociedades, a fin de facilitar la colaboración. Para que ésta sea eficaz, debe ser amplia y estar más o menos equilibrada. Los gobiernos pueden abrumar fácilmente a sus colaboradores de la sociedad civil; las empresas multinacionales, las instituciones multilaterales y los organismos donantes bilaterales podrían ejercer una influencia indebida en los gobiernos y la sociedad civil; las empresas privadas quizá consideren que su función se limita a proteger los intereses de los accionistas; la lucha por los recursos puede crear rivalidades entre organismos e imposibilitar la colaboración; el ánimo de lucro suele hacer olvidar que la igualdad y universalidad son consideraciones esenciales en la prestación de servicios. En muchos lugares, la cooperación sigue siendo una “tarea pendiente”, y es preciso conceder mayor atención al establecimiento y el fortalecimiento de mecanismos que puedan contribuir a su eficacia.

14. La importancia de los conocimientos y la información aumenta a diario en la nueva economía mundial. Cada vez es más frecuente que los “nuevos” grupos vulnerables estén

formados por personas que no tienen acceso a la información o carecen de la educación adecuada para utilizarla. El conocimiento es un valor esencial: en una economía que cada vez evoluciona más, donde ya no puede presuponerse la seguridad del empleo, las personas necesitan seguir aprendiendo y estar al tanto de las innovaciones. La imposibilidad de hacerlo deja a las personas y los grupos sin protección en un mundo cambiante. Por consiguiente, la educación de los niños es vital; los niños que no reciben formación suficiente corren el riesgo de quedar marginados, de adultos, del mundo laboral. La educación ha de incluir el desarrollo de la capacidad para seguir aprendiendo durante toda la vida.

### C. Problemas y cuestiones generales

15. El crecimiento económico puede resolver a largo plazo el problema de la pobreza pero, a corto plazo, empeora a menudo la desigualdad de ingresos y la vulnerabilidad de los individuos, las familias y las comunidades. No basta con esperar a que los beneficios del crecimiento económico lleguen a los pobres y a los grupos vulnerables, porque si no se interviene, no es probable que esto suceda. De hecho, el desarrollo económico y el proceso de innovación pueden agravar las desigualdades y las divisiones de la sociedad: los ricos se enriquecen y se benefician más de los avances tecnológicos mientras los que no pueden seguir el ritmo de los cambios en una era cada vez más orientada hacia la información se convierten en grupos vulnerables y corren el riesgo de quedar marginados. La vulnerabilidad puede surgir o empeorar debido a las fuerzas del mercado y a las relaciones de poder que existen en toda sociedad: intereses creados, competición entre grupos y rivalidades étnicas que pueden entrar en juego en su propio beneficio.

16. Las cuestiones económicas también tienen consecuencias sociales: las altas tasas de inflación, por ejemplo, afectan a los sectores débiles y vulnerables más que a los miembros de la sociedad fuertes y poderosos. Por tanto, las políticas macroeconómicas racionales son fundamentales para erradicar la pobreza y la vulnerabilidad, lograr la estabilidad económica y proteger a las personas de los efectos negativos de las perturbaciones macroeconómicas. Pero hay que revisar la definición de “políticas macroeconómicas racionales”. Como mínimo deben analizarse cuidadosamente las consecuencias de ciertas políticas en materia de distribución. Los responsables de la planificación financiera y de la adopción de políticas también han de comprender que las políticas sociales son útiles para el crecimiento económico, pues, de lo contrario, los problemas sociales nunca dejarán de ser secundarios en comparación con las consideraciones económicas. Para

fomentar el progreso social, todos los gobiernos, dentro de su contexto nacional, tienen la responsabilidad de que sus políticas, reglamentaciones y asignaciones de fondos estén orientadas a satisfacer las necesidades de los miembros de la sociedad más vulnerables, desposeídos y excluidos. Aunque es importante elaborar políticas apropiadas para mejorar la situación de los grupos vulnerables y conseguir una “sociedad para todos”, según lo previsto en Copenhague, también es fundamental “incorporar” las necesidades de los grupos vulnerables en todas las políticas, incluidas las fiscales y de empleo, a fin de que se preste más atención a sus necesidades y se amplíe su participación en la sociedad, acercando la adopción de decisiones a la gente. También puede ser de utilidad descentralizar más responsabilidades del plano nacional al plano local, donde las personas pueden ejercer una mayor influencia en la adopción de decisiones.

17. Si puede hablarse de personas y grupos vulnerables o marginados, también debería ser posible hablar de países, o de regiones y continentes, que son vulnerables. La mundialización ha creado una situación en la que un grupo de países en desarrollo está muy integrado en la economía mundial y un grupo mucho mayor se encuentra marginado de ella, mientras que un tercer grupo está integrado y marginado al mismo tiempo. El carácter abierto de la economía mundial puede dar origen a altos niveles de crecimiento, pero también al riesgo de un rápido derrumbamiento si las inversiones se retiran repentinamente, como demostró la crisis financiera de Asia. Es importante considerar hasta qué punto los países pueden elegir las condiciones de su integración en la economía mundial y la forma en que esta elección (o la falta de opciones) afecta al bienestar de su población. Algunos países son vulnerables debido en parte a la rápida liberalización económica. La apertura de las cuentas de capitales crea un riesgo añadido: la regulación y la infraestructura de las finanzas nacionales pueden estar subdesarrolladas y es posible que no se conozcan suficientemente los riesgos. Hay que preguntarse si pueden modificarse el ritmo y las pautas actuales de la mundialización, y si los gobiernos y otros agentes sociales, juntos o por separado, tienen la capacidad y la ocasión de hacerlo.

18. En el plano internacional, es preciso fomentar el diálogo para poder expresar opiniones diferentes y para que los gobiernos tengan mayor poder de decisión. También se reconoce cada vez más que la gestión equitativa de los “bienes públicos mundiales” exige un esfuerzo concertado. Este es el ámbito de acción de la gestión pública mundial. No obstante, existen poderosas instituciones internacionales (el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI)) que restringen la capacidad del gobierno para adoptar decisiones independientes, y las “normas mundiales” probablemente irán en aumento.

Debería haber más oportunidades de entablar un diálogo encaminado a promover el consenso internacional sobre el desarrollo de estas “normas mundiales”. También hay que reconsiderar la estructura y el funcionamiento de las instituciones internacionales, incluidas las financieras.

## **D. Comparación entre el papel de los Estados y el de los mercados**

19. En ocasiones el Estado no está en posición de ejercer su función de proteger a los grupos vulnerables y promover el bien común. Esta responsabilidad puede corresponder a los mercados o la sociedad civil. Se plantea la cuestión de si el sector privado tiene la ética suficiente para superar la vulnerabilidad y si la sociedad civil es capaz de hacerlo. La reciente tendencia a reducir los fondos que los gobiernos destinan a servicios sociales se presenta a menudo como un factor objetivo que obedece a la falta de recursos, pero el nivel y la distribución de los recursos del gobierno dependen ciertamente de las opciones políticas y son consecuencia de decisiones concretas. El hecho de que el gobierno se abstenga de prestar servicios sociales, dejando esta función al sector privado y no gubernamental, puede dar resultado en países donde la sociedad civil es fuerte, pero no en otros. En muchas regiones, incluida África, tanto el Estado como la sociedad civil son en general débiles.

20. Hay que hacer un esfuerzo para que se conozcan mejor ciertas nociones relacionadas con el mercado, por ejemplo la competencia y la eficiencia, así como sus consecuencias: ¿son los costos la única base para medir la eficiencia y los beneficios el único factor determinante del éxito? Esto no quiere decir que los mercados no desempeñen una función útil, pero hay que lograr una intervención constante para promover la equidad. Obviamente es necesario sacar al gobierno de su autocomplacencia y humanizar el comportamiento institucional. Hay que alentar y canalizar la responsabilidad social: ¿se puede influir en el sector privado para que se centre en las necesidades e intereses de los grupos vulnerables? ¿Se puede animar a las empresas a que tengan en cuenta no sólo los resultados netos, a que se conviertan en mejores ciudadanos y trabajen para incrementar la cohesión social además de los beneficios? En este sentido, pueden ser de utilidad los incentivos del gobierno y la insistencia de los consumidores.

21. También es importante no exagerar el papel y la posible contribución del sector privado. No es realista esperar que los beneficios lleguen a los niveles inferiores de la sociedad y mejoren sustancialmente el bienestar de los grupos pobres y vulnerables, como tampoco lo es pretender que el sector privado ofrezca servicios sociales universales o resuelva por

sí mismo los problemas sociales. Es preciso aunar esfuerzos y recursos, y, siempre que las empresas privadas puedan hacer aportaciones en algunos campos, los recursos del gobierno podrán destinarse a otros.

## E. Sugerencias y recomendaciones

22. A nivel nacional, se formularon en el simposio las siguientes sugerencias y recomendaciones para asegurar el bienestar de los grupos y personas vulnerables:

a) Se deberían reforzar los mecanismos para llevar a la práctica la asociación entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado; en este marco, se han de establecer sistemas que ofrezcan a los grupos vulnerables la posibilidad de expresar sus opiniones e intereses; también es necesario considerar y elaborar mecanismos normativos pluralistas;

b) Los gobiernos deben ser más dinámicos en la lucha contra la vulnerabilidad: los proveedores de servicios deben buscar a los vulnerables (detección de casos), informarles de las opciones y servicios de que disponen (gestión de casos), mediar en nombre de las personas y grupos vulnerables para que puedan abrirse paso en la maraña burocrática y recibir los servicios que requieren y merecen (defensa), examinar y evaluar continuamente los servicios prestados y cerciorarse de que éstos sean adecuados y eficaces y satisfagan sus necesidades;

c) El logro de un sistema de servicios eficaz puede precisar unas modalidades innovadoras de prestación que impliquen una combinación adecuada de participación de los sectores público, privado y sin ánimo de lucro y la movilización de nuevos recursos en el ámbito de la oferta; los servicios sociales básicos se han de financiar con los impuestos y no con las tarifas pagadas por los usuarios, que en muchos casos nunca reversion a los servicios a los que estaban destinadas;

d) Se debería fomentar la descentralización de la autoridad y la toma de decisiones; a medida que se avanza en la descentralización, es necesario aumentar las capacidades locales; son precisas políticas de promoción de la potenciación económica, la participación civil y los recursos humanos a nivel local o comunitario; existe una necesidad imperiosa de evaluar los servicios sobre la base de los datos recabados de los usuarios a nivel comunitario;

e) Se deberían ofrecer incentivos a las empresas privadas para que adopten una actitud socialmente responsable que, entre otras cosas, se plasme en la creación de unas oportunidades de formación y generación de ingresos para los grupos vulnerables que vayan más allá de lo estrictamente necesario para la empresa, pero que sean útiles desde el punto

de vista social, como la creación de puestos de trabajo específicos para las personas con discapacidades;

f) Es importante concebir programas con incentivos inherentes, de manera que las ventajas ofrecidas a los grupos pobres y vulnerables puedan tener efectos positivos a largo plazo; por ejemplo, la escolarización infantil podría ser uno de los requisitos necesarios para optar a los programas de ayuda económica a las familias;

g) Es preciso realizar un esfuerzo especial para implicar a los grupos más vulnerables, en particular a las personas con discapacidades, en la formulación de políticas, programas e iniciativas pragmáticas que mejoren su situación y garanticen su bienestar.

23. A nivel internacional, se formularon las siguientes sugerencias y recomendaciones:

a) El concepto de vulnerabilidad debe ampliarse a los países; se ha de prestar más atención a la evolución actual de este concepto en relación con los pequeños países insulares en desarrollo;

b) Es necesario considerar los múltiples modelos y los diferentes planteamientos en materia de desarrollo; las instituciones financieras internacionales y los organismos donantes deben reformar los tipos de asistencia que prestan para adecuarse a las diversas circunstancias; el modelo unidimensional universal está superado;

c) Debería haber un reconocimiento *de jure* de la especificidad de cada país y del grave perjuicio que conlleva la aplicación del mismo conjunto de políticas en todos los países; este reconocimiento proporcionaría a los países una base de negociación más sólida con las instituciones internacionales;

d) Es preciso moderar el ritmo de integración mundial; los programas de las instituciones internacionales se están fijando a un rápido ritmo que impide un debate a fondo o la consideración de las opiniones y los problemas de los grupos y países vulnerables;

e) Cabría estudiar modalidades innovadoras para la concesión de subvenciones y préstamos, no sólo por canales gubernamentales, sino directamente a las organizaciones de la sociedad civil; a tal fin, se ha de considerar detenidamente la necesidad de garantizar las capacidades operativas para gestionar las subvenciones o los préstamos, para mantener la responsabilidad ante los clientes (en lugar de los donantes) y, de otras maneras, para proteger su autonomía y capacidad operativa.

24. En última instancia, la cuestión se reduce a un problema de derechos: el derecho fundamental de cada persona a

desarrollar su potencial y aportar su contribución a la familia, la colectividad y la sociedad. Esta consideración ha de estar presente en todos nuestros programas y políticas, así como en las decisiones económicas y políticas que adopten nuestras sociedades. A la hora de seleccionar la combinación justa entre lo público y lo privado (entre los Estados y el mercado), se ha de optar por aquella que más beneficios reporte al ser humano.

### **III. Crecimiento del empleo mediante el fomento de las empresas pequeñas y medianas en todos los sectores de la economía**

25. En la cumbre de Copenhague se reconoció el potencial de creación de empleo de las empresas pequeñas y medianas y se destacó la probabilidad de que estas empresas sean la principal fuente de creación de empleo en los países desarrollados en los próximos años. Si tal es el caso, cabe argüir que también merecen apoyarse a las empresas pequeñas y medianas en los países en desarrollo, en donde la creación de nuevas oportunidades de empleo representa un grave problema de creciente importancia.

26. Los estudios de las empresas pequeñas y medianas indican que un número relativamente reducido de empresas en rápida expansión acapara la gran mayoría de puestos de trabajo creados por la totalidad del sector. También es cierto que conforme aumenta el producto nacional bruto (PNB), tiende a disminuir el porcentaje de empresas pequeñas y medianas en la economía, a la vez que aumenta la importancia relativa de las grandes empresas. El optimista podría decir que esto apunta la posibilidad de que las pequeñas empresas crezcan y ganen estabilidad, creando empleo en el proceso. El pesimista podría argüir que, puesto que gran parte de las pequeñas empresas no crecen ni logran crear nuevos puestos de trabajo, el sector no puede aportar una solución viable al problema de la creación de empleo. El realista podría aducir que la verdad se halla en un término medio. Reconociendo que las empresas pequeñas y medianas han de considerarse en el contexto de los sistemas industriales de los que forman parte, y que las situaciones varían de un país a otro a causa de las diferencias existentes en los modelos de interacción económica, las tradiciones históricas y los niveles de desarrollo, deberían ser posible crear las condiciones necesarias para que las empresas en expansión creen empleo sin considerar por ello que la totalidad del sector constituye la panacea. Así, la política gubernamental debería prestar apoyo a las pequeñas empresas para salvar los obstáculos y limitaciones que impiden su crecimiento y su plena integración en la economía estructurada,

de forma que las empresas con potencial de crecimiento puedan crecer. Se ha de prestar asimismo atención a la calidad del empleo que estas empresas puedan generar, así como a sus condiciones de trabajo, seguridad y sanidad. La interacción entre Estados y mercados es evidente: los mercados pueden crear empleo, pero el gobierno (incluidas las autoridades locales y regionales) conserva un papel primordial, particularmente en lo que respecta al fomento de un entorno empresarial apropiado, el mantenimiento de un marco jurídico adecuado y la adopción de medidas de apoyo.

27. Ninguna consideración en materia de empleo puede pasar por alto el trabajo no remunerado o no estructurado, en particular el realizado por las mujeres. El valor del ser humano no sólo viene dado por el trabajo remunerado; es importante reconocer la contribución que todas las personas, en especial las mujeres, aportan con su trabajo no remunerado o voluntario.

#### **A. Factores que pueden influir en el crecimiento y la creación de empresas pequeñas y medianas**

28. En cualquier economía, son cientos, si no miles, las pequeñas empresas que se crean cada año. El éxito de éstas, y su capacidad de generar empleo, depende de múltiples factores. Entre los numerosos factores que intervienen en el crecimiento y la creación de empresas pequeñas y medianas tal vez uno de los más importantes sea la existencia de un espíritu emprendedor o una cultura empresarial, además del papel determinante que desempeña el fomento de la capacidad de gestión. Entre los demás factores, cabe citar: un entorno macroeconómico estable que favorezca unos bajos tipos de interés y, por consiguiente, un bajo precio del dinero; el acceso a los recursos del crecimiento, en particular el crédito y el capital inicial, tanto a partir de fuentes oficiales como no oficiales; la disponibilidad de infraestructura; el acceso a la información sobre la formación, las tecnologías, las oportunidades de exportación y las fuentes de financiación disponibles; la existencia de mecanismos de intercambio de información, experiencias y mejores prácticas; la disponibilidad de análisis de las condiciones del mercado, incluida información sobre los mercados exteriores, y las posibilidades de transferencia de tecnología y conocimientos especializados de las grandes empresas a las pequeñas y medianas.

29. El éxito y la supervivencia de las empresas pequeñas y medianas se pueden mejorar considerablemente mediante asociaciones efectivas entre los sectores público y privado. El papel de la comunidad en las iniciativas políticas es especialmente importante, particularmente en relación con los mercados

de crédito, incluida la concesión de microcréditos a través de organizaciones no gubernamentales y planes comunitarios para avalar los préstamos.

## **B. Obstáculos y condicionamientos**

30. Las empresas pequeñas y medianas representan el sector más vulnerable e inestable de la economía. Existe un elevado “índice de mortalidad” entre las empresas de este sector, que se refleja en la pérdida de puestos de trabajo. Debido a su tamaño, estas empresas suelen enfrentarse a dificultades y mayores costes cuando tratan de obtener información. Del mismo modo, los proveedores de información no suelen estar interesados en suministrarla a las empresas pequeñas y medianas debido a la escasa recompensa económica que podrían recibir por sus esfuerzos. En este contexto, puede existir la suposición subyacente de que “lo grande representa la modernidad y lo pequeño el atraso”. Esta percepción puede originar una reticencia a ayudar a las pequeñas empresas.

31. Esta situación puede crear una asimetría de información: aunque las empresas tienen conciencia de sus propios problemas y riesgos, los posibles prestamistas no tienen acceso a esa información y suele ser para ellos cara de obtener. Esto genera obstáculos a la concesión de crédito, incluso a tipos de interés más altos. La imposibilidad de acceder al crédito, la falta de historial crediticio y los elevados tipos de interés hacen extremadamente difícil para los pequeños empresarios el recurso al crédito como medio de inversión en sus empresas. Pese a que el microcrédito puede ser de gran rentabilidad para las entidades crediticias, son numerosos los bancos e instituciones financieras que suelen denegar su concesión por los elevados costos fijos iniciales que conlleva.

32. La liberalización de los mercados ha dificultado que las empresas pequeñas y medianas puedan competir con las grandes empresas internacionales en la venta de sus productos. En general, las políticas económicas han dado prioridad al crecimiento en detrimento de la creación de empleo, lo que ha dado lugar a unas inversiones intensivas en capital y al aumento del desempleo.

## **C. Empleo en los sectores estructurado y no estructurado**

33. En ocasiones, las empresas pequeñas y medianas no están constituidas legalmente y operan al margen de la economía estructurada, aunque no por ello se debe identificar la pequeña y mediana empresa con el sector no estructurado. De hecho, la tendencia a equiparar ambos puede ser la base de los

puntos de vista divergentes sobre el potencial de crecimiento de esas empresas y sobre la conveniencia de prestarles apoyo.

34. Algunas personas consideran el sector no estructurado una poderosa fuente de creación de empleo y un ejemplo de dinamismo económico, mientras que otras lo identifican con la precaria existencia de gente desesperada que, al no poder conseguir trabajo, se ve en la necesidad de hacer cualquier cosa para poder subsistir. Sin entrar en el viejo debate acerca de la naturaleza del sector no estructurado, quizá baste destacar la improbabilidad de que las empresas no declaradas creen un volumen significativo de nuevo empleo con la productividad suficiente para generar unos ingresos capaces de sustentar un nivel de vida aceptable. Por consiguiente, desde el punto de vista de la creación de empleo, el problema radica en cómo salvar los obstáculos que impiden la transición a la economía estructurada. En este sentido, el papel del gobierno consiste en aliviar la carga que supone para las empresas el paso del sector no estructurado al estructurado. Hay que reconocer, no obstante, que las empresas pueden perder con ello sus ventajas comparativas.

35. Sin embargo, si el trabajo en el sector no estructurado se percibe como un último recurso, el problema no es cómo potenciar al máximo el empleo, sino cómo mejorar la productividad y maximizar los beneficios para luchar contra la pobreza.

## **D. Otras consideraciones**

36. Existen aspectos regionales que afectan al crecimiento de las empresas pequeñas y medianas. En algunos países, las ciudades se pueden integrar sustancialmente en la economía mundial, pero las zonas rurales quedan excluidas. Una consecuencia posible es el recurso de la gente al trabajo por cuenta propia en pequeñas empresas como estrategia de supervivencia a corto plazo. El recurso al empleo por cuenta propia en respuesta a las crisis provocadas por las transiciones económicas, la mundialización y la liberalización de los mercados puede adoptar diversas formas, de corta o larga duración, tanto en los sectores tradicionales de la economía como en los innovadores. En otras palabras, la gente puede crear pequeñas empresas por diversas razones y con diversos fines. Para que tengan éxito, las políticas de apoyo a estas pequeñas empresas han de tener en cuenta las razones y objetivos subyacentes que motivaron su establecimiento.

37. El hecho de que muchos gobiernos y grandes empresas hayan puesto en práctica planes de reducción de plantilla con el fin de racionalizar sus actividades puede tener un efecto positivo en la medida en que estas iniciativas contribuyan a crear un consorcio de trabajadores y directivos experimentados y competentes que pueda poner sus dotes y conocimientos

al servicio de las empresas pequeñas y medianas. Éstas pueden aumentar sus posibilidades de supervivencia estableciendo vínculos con grandes empresas por medios tales como contratos de suministro, acuerdos de contratación externa o la subcontratación. Las grandes empresas también pueden sustentar el crecimiento de las empresas pequeñas y medianas mediante sistemas de cooperación como el tutelaje (mentoring): cesión de personal técnico para prestar asistencia en ámbitos tales como el control de calidad de los productos, el desarrollo de sistemas administrativos o la formación del personal.

38. Un sector que ofrece posibilidades de un crecimiento extensivo del empleo es la prestación de servicios sociales y a la comunidad. La prestación de estos servicios es, por definición, intensiva en mano de obra y cabe prever que la demanda de tales servicios crezca como consecuencia de los cambios en la demografía, la estructura familiar y las condiciones económicas. Con todo, surgen dudas acerca de la financiación de estos servicios, que puede requerir algún tipo de combinación entre fuentes públicas y comunitarias.

39. Las cooperativas pueden aportar una importante contribución a la creación de empleo y al desarrollo social, ya que proporcionan a la gente un contexto social y un medio de integración en los mercados. Aun sino arrojan beneficios, las cooperativas pueden aportar a las personas un sentimiento de integración en el medio, permitirles desarrollar su potencial y reducir las cargas de la asistencia social dando empleo a personas que de otro modo podrían recurrir a ella. Asimismo, otras empresas pequeñas y medianas pueden, mediante las oportunidades de empleo que crean, reducir las presiones y los costes sociales, como la emigración y las prestaciones sociales.

## E. Sugerencias y recomendaciones

40. En el simposio se formularon las siguientes sugerencias y recomendaciones en relación con las empresas pequeñas y medianas:

a) Los gobiernos deberían garantizar un marco jurídico adecuado, crear incentivos fiscales y oportunidades de exportación, alentar a las grandes empresas a que brinden su apoyo e inculcar un sentido de responsabilidad empresarial hacia las empresas pequeñas y medianas; la recomendación 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativa a las condiciones generales para el fomento de la creación de empleo en las pequeñas y medianas empresas, ofrece sugerencias sobre las medidas que podrían adoptar los gobiernos;

b) El acceso al crédito a unos tipos de interés razonables es fundamental; los gobiernos podrían considerar la

creación de fondos de crédito especiales para los empresarios, pero el Estado no suele ser el mejor juez para dictaminar si la solvencia o la capacidad empresarial son adecuadas, por lo que puede resultar conveniente establecer una asociación entre el gobierno y los bancos comerciales con miras a la concesión de crédito: los bancos pueden aportar su pericia en la evaluación del riesgo y la solvencia y los gobiernos pueden erigirse en garantes de los préstamos por pagar;

c) Los gobiernos y las grandes empresas podrían crear programas para ayudar a las empresas pequeñas y medianas a certificar su solvencia e historial crediticio o respaldar la adopción de medidas conjuntas por grupos de prestatarios a fin de facilitar información sobre su solvencia y respaldarla con un aval colectivo;

d) Las políticas públicas deberían sufragar el desarrollo de la infraestructura para ayudar a la supervivencia y la expansión de las empresas pequeñas y medianas; constituyen ejemplos la creación de polígonos industriales y la prestación de ayudas y servicios centralizados, medios de transporte y empresas de servicios públicos;

e) Los gobiernos también pueden apoyar a las empresas pequeñas y medianas adquiriendo los bienes y servicios que ofrecen en venta;

f) Los gobiernos deberían respaldar y promover las cooperativas, las asociaciones representativas de empresarios y los agentes del sector no estructurado;

g) Hay que procurar contrarrestar la elevada tasa de empresas pequeñas y medianas que fracasan: el apoyo de grupos de pequeñas empresas y de asociaciones, agrupaciones, clubes, cámaras de comercio y demás organizaciones de apoyo mutuo puede ayudar a las empresas pequeñas y medianas a dotarse de la competencia, el respaldo y la información que requieren para su supervivencia;

h) Los gobiernos deberían establecer y apoyar redes de contactos entre las empresas pequeñas y medianas para que puedan apoyarse mutuamente e intercambiar experiencias;

i) Se deberían elaborar programas de fomento del espíritu empresarial: el desarrollo de la actividad empresarial puede incluirse en las reformas educativas encaminadas a lograr que la enseñanza responda mejor a las cambiantes necesidades y oportunidades del lugar de trabajo; la actividad empresarial también se puede potenciar mediante proyectos de demostración, el aprendizaje práctico y mecanismos de formación y asistencia;

j) Se ha de apoyar asimismo a los proveedores privados de servicios de desarrollo empresarial a las pequeñas y medianas empresas;

k) Los gobiernos deben mantener una función supervisora, quizá en asociación con organizaciones de la sociedad civil, del cumplimiento de las normas y condiciones de trabajo pertinentes por parte de las empresas pequeñas y medianas;

l) En determinadas circunstancias, los gobiernos podrían considerar la posibilidad de proteger a las empresas pequeñas y medianas frente a la competencia externa, que se ha intensificado a causa de la mundialización y la liberalización de los mercados; cabe resaltar que esta protección no va dirigida a las empresas incompetentes sino a las actividades económicas tradicionales que son de utilidad;

m) Las organizaciones internacionales deberían ayudar a los países, mediante la prestación de asistencia técnica y el suministro de información, a crear sistemas de recogida y evaluación de datos en materia de empleo;

n) Las organizaciones internacionales, incluidas la OIT, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), podrían ampliar sus actividades y asistir a los países en el desarrollo de una cultura empresarial y en la actualización de los planes de estudio y programas de formación con la mira puesta en una mejor preparación de los estudiantes para el empleo.

41. Al término del presente debate, queda por decir que, pese a la previsión de que las empresas pequeñas y medianas serán una importante fuente de creación de empleo en los próximos años, sigue habiendo en todas las economías otras importantes fuentes de empleo y otras políticas que los gobiernos pueden y deben adoptar para fomentar el pleno empleo.

## IV. Financiación del desarrollo social

42. Se sugirió al inicio del debate sobre la financiación del desarrollo social que la razón de ser de ésta era que el desarrollo de los pobres era beneficioso para la economía en general. Cuando las personas tienen buena salud, educación, vivienda, vestido, empleo, participan y están contentas no son solamente ellas las que se benefician, sino, todos los miembros de la sociedad. Evidentemente, debería ser posible llegar a un cierto grado de consenso sobre las necesidades más urgentes de una sociedad y, una vez conseguido un acuerdo, esforzarse por cooperar para reunir los recursos que permitan alcanzar los objetivos propuestos. La educación primaria y la atención sanitaria básica son ejemplos al respecto. De hecho, a menudo se argumenta que existen ya recursos suficientes, o se pueden

conseguir fácilmente, para satisfacer las necesidades básicas humanas en todo el planeta. Se trata de ideas con las que muy pocas personas podrían estar en desacuerdo. Sin embargo, las personas razonables y bien intencionadas no logran ponerse de acuerdo sobre los medios para conseguir éstos y cientos de otros objetivos que constituyen lo que se denomina el desarrollo social y el progreso social.

### A. Aumentar los medios de financiar la promoción del desarrollo social

43. Un factor fundamental para financiar mejor el desarrollo social es mejorar las posibilidades de las personas que viven en la pobreza de acceder a los servicios financieros. A tal fin se precisa una mayor integración de los mercados financieros nacionales, tanto oficiales, como no oficiales, para que la liberalización financiera beneficie también a los pobres y a los grupos vulnerables. En la actualidad, sólo las capas más acomodadas de la mayoría de las sociedades tienen acceso a los mercados financieros oficiales, por lo que sólo ellas aprovechan las ventajas de la liberalización, con el resultado de que las desigualdades son cada vez mayores. Últimamente se ha prestado mucha atención a la concesión de microcréditos a aquellos grupos, pero en vez de establecer un sistema separado y distinto, los gobiernos tal vez opten por subvencionar su acceso a los mercados financieros o las actividades de extensión de los bancos existentes, u ofrecer oportunidades de acceso por conducto de las actuales redes de servicios como las estafetas de correos.

44. En lo tocante a los planes de microcrédito, la experiencia indica que las operaciones que más éxito han tenido se componían de un plan mixto de ahorros y crédito, por el que los solicitantes de este tipo de crédito deben garantizar antes su solvencia manteniendo sus ahorros en la misma entidad; este sistema permitiría crear un historial de solvencia para la concesión del crédito. También es necesario crear las condiciones para que los pobres y los vulnerables puedan ahorrar, de forma que puedan también sacar partido de las cuentas remuneradas y, de esa manera, acumular recursos que les permitan sobrevivir durante períodos de escasez (reducción de ingresos). Debido a la escasez de medios con los que cuentan, los pobres y los vulnerables corren continuamente el riesgo de no reembolsar los préstamos debido a un accidente o a una enfermedad; por ello, deberían establecerse modalidades de seguros médicos asequibles y simples especialmente concebidos para las personas pobres y vulnerables.

45. Se podría establecer un sistema que permitiera a las personas pagar las tasas universitarias de la educación superior mediante la creación de una especie de "impuesto



sobre la concesión de diplomas”, en virtud del cual el gobierno aceptaría pagar por adelantado los gastos de la educación universitaria y recuperar la cantidad gravando los futuros ingresos del graduado.

46. En algunos lugares se han examinado propuestas en el sentido de que sufrague la prestación de servicios a los pobres y a los grupos vulnerables mediante fondos públicos, mientras que los grupos de mayores ingresos satisfacerían por sí mismos sus necesidades sociales, en particular, mediante la oferta de servicios del sector privado. El argumento es que los recursos del Estado son escasos y no deberían dedicarse a satisfacer las necesidades de personas que cuentan con otros medios. Aunque en algunos casos sería posible alentar a los más adinerados a no hacer uso de los servicios sociales públicos, habría que poner cuidado en que se garantice la aplicación del principio fundamental de la universalidad de los servicios sociales. La universalidad de la prestación de los servicios es la mejor garantía de su calidad, porque se sabe por experiencia que cuando los sectores más acomodados de la sociedad utilizan los servicios públicos tienen gran interés en mantener su existencia. La universalidad también alienta la integración social mediante el trato equitativo y evita los problemas de estigmatización relacionados con la prueba de necesidad.

## **B. Asistencia internacional y corrientes de capital**

47. Al reflexionar sobre la financiación del desarrollo social es necesario poder examinar el objetivo de que los países donantes dediquen el 0,7% del PNB a la asistencia oficial para el desarrollo. No es ningún secreto que los niveles de esta asistencia nunca se han acercado al objetivo y sólo cabe ser pesimista en cuanto a los niveles de la asistencia oficial para el desarrollo en los próximos años. Por ello, es fundamental que se gaste juiciosamente hasta el último céntimo. En estos últimos años, el concepto 20/20, expuesto por primera vez en Copenhague, ha recibido una respuesta más positiva de muchos donantes y países receptores. No se considera que este concepto sea un intento de imponer nuevas condiciones, sino un medio de emplear con mayor eficacia los escasos recursos destinados a los servicios básicos.

48. En estos últimos años se ha entablado un debate sobre la cuestión de que los gobiernos donantes utilicen la asistencia oficial para el desarrollo para apoyar la oferta de bienes públicos regionales y mundiales. Aunque en esta esfera se cuenta ya con la experiencia del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, es probable que antes de que se adopten decisiones en apoyo de esa forma de utilizar la asistencia oficial para el desarrollo, haya que esperar a que se aclaren mejor los mandatos y las responsabilidades de los organismos interesados y

se establezcan unos objetivos más definidos. Al mismo tiempo, la idea de financiar bienes públicos mundiales debe ser aceptada por todos los que participan en las actividades de desarrollo y no debe dar lugar a que se pueda pensar que se van a desviar recursos de los programas de asistencia tradicionales.

49. En el último decenio, una gran parte de la asistencia oficial para el desarrollo se ha destinado a las organizaciones no gubernamentales y el sector privado en detrimento de los gobiernos. Es posible que, al haberse producido este cambio con demasiada celeridad, los nuevos beneficiarios no estén aprovechando bien la asistencia brindada y los anteriores receptores hayan abandonado sus actividades. Por ello, se corre el peligro de que las estructuras actuales se debiliten y resulten ineficaces sin que aparezcan nuevas estructuras que las sustituyan; el resultado sería peor que la situación anterior. La cuestión del ritmo de los cambios necesita un examen más detenido.

50. Por lo que se refiere a las corrientes de capitales internacionales, hay que señalar que en la actualidad las inversiones se dirigen generalmente a un reducido grupo de países en desarrollo que están ya muy integrados en la economía mundial. Puede que estos países, y de hecho muchos otros países en desarrollo, estén ya en condiciones de financiar sus necesidades de desarrollo social con cargo al ahorro interno (aunque su capacidad de adoptar las medidas necesarias se vea limitada por distintos factores políticos y sociales). Son precisamente los países menos desarrollados y de ingresos más bajos, especialmente los del África al sur del Sáhara y Asia meridional, los que desesperadamente necesitan mayores inversiones y los que menos probabilidades tienen de recibirlas. Una de las principales razones que explica esta situación es la solvencia de esos países, que, o bien se ha debilitado o no se ha determinado satisfactoriamente. De lo que se trata no es tanto de poner al corriente a los inversores de la solvencia de todos los países en desarrollo, sino más bien de mejorar la solvencia de los países que más necesitan inversiones privadas. De lo contrario, las inversiones seguirán afluyendo solamente hacia los países que menos las necesitan.

51. Al mismo tiempo, debería ser posible introducir el concepto de la responsabilidad social entre los inversores. Esto tal vez ya se esté produciendo puesto que resulta cada vez más frecuente que las corrientes de inversión procedan de fuentes como fondos de pensiones y compañías de seguros, que en principio son unos inversores más pacientes y más interesados en los resultados a largo plazo que las entidades bancarias y además más fiables como fuentes de financiación de los programas de desarrollo social. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil pertinentes podrían

promover entre la opinión pública de los países inversores la conveniencia de no invertir en actividades insostenibles.

52. Por lo que respecta a la cuestión del desarrollo de la nueva arquitectura financiera internacional, es necesario ante todo un cuidadoso examen de la situación. Es posible que resulten necesarias a largo plazo nuevas estructuras e instituciones, aunque sólo como recurso en última instancia. Lo primero y más urgente es alentar el diálogo entre los muchos agentes interesados. Los inversores y otros agentes de la economía pueden cambiar sus actitudes y su comportamiento, pero es preferible que este cambio sea resultado de un diálogo que de la imposición de nuevas normas y reglamentaciones. Para cambiar los comportamientos, habrá que encarar la cuestión “del jinete solitario”, que tiene que ver con la idea de que, para que el cambio sea real, se requiere el acuerdo del grupo, de forma que ninguna empresa ni ningún particular se vea favorecido o penalizado injustamente.

53. La apertura de muchos países a los mercados financieros mundiales ha creado situaciones en las que los gobiernos, tanto locales como nacionales, tienen mayor acceso a los mercados crediticios, si bien muchos de los funcionarios que se ocupan de estas cuestiones poseen poca o ninguna experiencia en lo que respecta al funcionamiento de los mercados financieros y no tienen una idea precisa de su capacidad para reembolsar los préstamos, lo que ha dado lugar a numerosos casos de posibles impagos de la deuda pública o bancarrota del Estado. Hay que realizar una ingente tarea de aprendizaje antes de que los fondos que eventualmente pudiesen captarse puedan ser empleados eficaz y eficientemente y reembolsados.

### **C. Trabas a la financiación del desarrollo social**

54. Aunque la cuestión de la cantidad de recursos disponibles sea importante, no es el único motivo de preocupación a la hora de financiar el desarrollo social. También hay que examinar la manera en que se salvaguardan, se distribuyen y emplean los recursos. En la mayoría de las sociedades existen grupos de interés cuyos proyectos políticos son contrapuestos; en algunas ni siquiera existe un mecanismo adecuado para conciliar los distintos intereses, objetivos y prioridades de manera consensuada o que redunde en beneficio recíproco. Los grupos de interés afianzados, las prácticas inveteradas, las culturas administrativas y la inercia son factores todos ellos que pueden afectar las decisiones sobre la forma en que se asignan los recursos y la eficacia con la que se emplean.

55. A menudo es deficiente la ejecución de los programas y a veces los fondos para los proyectos se emplean sin tener

unos objetivos claros por el mero hecho de que los responsables sobre el terreno se ven sometidos a presiones para emplear estos fondos. Con frecuencia, no hay verdadero sentido de responsabilidad por la ejecución de los programas ni se asumen cabalmente las consecuencias de los fracasos; hay proyectos en marcha durante años sin que se obtenga ningún resultado palpable.

56. A veces se peca de falta de voluntad política o de inconstancia. Incluso en los casos en que existe la voluntad política, las necesidades son con frecuencia abrumadoras y plantean graves dificultades a muchos políticos, los encargados de la formulación de políticas y los planificadores para poder establecer prioridades entre las muchas medidas que necesitan adoptarse. Con frecuencia también ocurre que se establecen unas prioridades que no son las más ventajosas para los grupos vulnerables ni los pobres. Los políticos siguen apoyando grandes proyectos de infraestructura, cuyos beneficios para los pobres pueden ser solamente indirectos, mientras que no se adoptan programas para la prestación de servicios sociales básicos que son realmente necesarios.

57. La cooperación sigue siendo una realidad más retórica que real. A pesar de los buenos propósitos de establecer una colaboración más estrecha, los intereses de los representantes del gobierno y del sector privado son muchas veces contrapuestos. Aun cuando sus propósitos sean idénticos, es posible que hablen “lenguajes diferentes”. Con una mejor comunicación y divulgación de la información habría mayor cooperación y comprensión mutua.

58. A veces, como resultado de su propia experiencia, los pobres y las personas vulnerables pierden la confianza que tenían depositada en el sistema financiero oficial. Basta que quiebre una vez un banco y se esfumen los ahorros de una vida para que la confianza desaparezca. La liberalización de los mercados y la consecuente reducción de los controles puede también menoscabar la confianza de los clientes. El resultado es que muchas personas vulnerables y pobres siguen recurriendo a los métodos tradicionales de ahorro en vez de confiar sus ahorros a entidades oficiales, aun cuando dichos métodos disten mucho de ser seguros y ni siquiera devenguen intereses.

59. El hecho de que las instituciones financieras internacionales sigan imponiendo por principio a algunos países en desarrollo unas políticas de ajuste estructural puede perjudicar seriamente los intereses de los pobres y los vulnerables. Debe prestarse mayor atención a los efectos sociales de estas medidas.

60. Dado que se gastan elevados porcentajes de los fondos de la asistencia oficial para el desarrollo en el país donante,

cabe preguntarse quiénes son realmente los beneficiarios de dicha asistencia.

## D. Sugerencias y recomendaciones

61. Sería preciso evaluar detenidamente, en su contexto particular, los costos de cada una de las propuestas para determinar si realmente permite conseguir economías o liberar recursos. También se debería prestar atención a la relación entre justicia y eficacia a la hora de determinar cuáles el mejor planteamiento. En algunos casos, la justicia y la eficacia pueden resultar complementarias y, en otros, contradictorias. En la medida en que sea posible tomar una determinación, la política y el gasto públicos deberían apoyar planteamientos en que la justicia y la eficacia sean complementarias.

a) Es preciso evaluar de manera más rigurosa la ejecución de los programas y proyectos, así como los resultados, para asegurar que se empleen con eficacia los fondos destinados al desarrollo social;

b) Habría que examinar la posibilidad de adoptar un planteamiento para la financiación del desarrollo social que combine los aspectos de la planificación y la responsabilidad del sector privado con las preocupaciones sociales del sector público;

c) Es necesario hacer hincapié en la eficiencia y la eficacia, el profesionalismo y la integridad del funcionariado en la gestión de los asuntos públicos;

d) Por lo que se refiere a la asistencia oficial para el desarrollo, es imperativo que se definan mejor los objetivos y haya mayor eficacia en la entrega y empleo de los fondos con el fin de garantizar el desarrollo social; asimismo, habrá que integrar mejor la asistencia y la financiación pública y privada;

e) En lo tocante a las subvenciones y préstamos concedidos a los países en desarrollo, resultaría útil crear un mecanismo a nivel nacional que permitiese a más partes intervenir en la supervisión de la recepción y el empleo de los recursos;

f) Por lo que se refiere a los países en desarrollo que se hallan bastante integrados en la economía mundial y que, por consiguiente, son más vulnerables a una rápida retirada de capitales, convendría crear un fondo bien dotado que permitiera estabilizar las economías en tiempos de crisis; también pueden ser factores de estabilización importantes otras corrientes (por ejemplo, los créditos a la exportación);

g) Con respecto a los países en desarrollo que se encuentran en gran medida marginados de la economía mundial y, en consecuencia, no tienen prácticamente acceso a los

mercados financieros mundiales, convendría mejorar las capacidades financieras de las comunidades locales y de la sociedad civil para ayudar a generar recursos;

h) Otros países experimentan simultáneamente tanto una integración como una marginación; en estos países es importante incrementar la capacidad de los sectores sociales, pero también lo es proporcionar mayores incentivos y mejorar la situación de los trabajadores de los servicios sociales;

i) Los donantes deberían abandonar la financiación individual de los proyectos y centralizar en un único fondo todos los recursos destinados a la asistencia;

j) Habría que llevar a cabo evaluaciones de la repercusión social de los programas en curso del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional;

k) Es necesario fortalecer las capacidades de los países en desarrollo para negociar con las instituciones financieras internacionales; los gobiernos también podrían invitar a determinadas organizaciones no gubernamentales a que elaborasen medidas alternativas a las recomendadas;

l) Habría que considerarla la posibilidad de crear en las Naciones Unidas un "banco internacional de conocimientos" en materia de desarrollo social que abarque los problemas y preocupaciones, las políticas y las prácticas.

62. A la postre, el debate sobre este amplio tema denominado financiación del desarrollo social fue en realidad un debate que se centró sobre todo en los instrumentos adecuados y eficaces para conseguir aquello a lo que aspiran las sociedades. Parece observarse una división de opiniones en lo que se refiere a la cuestión de los instrumentos necesarios para conseguir los objetivos sobre los que existe un acuerdo general. Los retos que plantea el futuro son enormes, pero es poderosa la motivación para superarlos.



## Anexo I

### Experiencias presentadas por los participantes de China

1. En el simposio titulado Los Estados, los mercados y el progreso social: las funciones y la cooperación de los sectores público y privado, participaron 12 expertos y observadores de China, quienes desempeñaron un papel activo en los debates. Los participantes manifestaron sus propias opiniones personales sobre los distintos temas objeto de debate.

#### El bienestar de los grupos y las personas vulnerables

2. Los expertos de China señalaron que el desarrollo económico, en cierta medida, es sólo un instrumento para el desarrollo social. Resulta evidente, a la luz de la experiencia de China, que el desarrollo económico ha de ir a la par del desarrollo social. Todas las decisiones que se adopten respecto de los programas de desarrollo económico han de tener en cuenta las consecuencias sociales de esos programas.

3. El gobierno sigue desempeñando un papel importante en el desarrollo social, aunque las funciones del Estado van evolucionando durante este período de transición. Sobre la base de la experiencia de China, se sugirió que los gobiernos de los países en desarrollo desempeñaran las funciones siguientes en la esfera de la protección social:

a) Proporcionar servicios sociales básicos, como la educación y la salud pública, a fin de velar por la igualdad de oportunidades;

b) Crear un entorno orientado al público, en particular para los grupos vulnerables;

c) Dar absoluta prioridad a la erradicación de la pobreza en la estrategia de desarrollo nacional.

4. No puede generalizarse la función de los gobiernos en materia de protección social, pues deben desempeñar un papel más importante en aquellos países en que la sociedad civil no está lo suficientemente desarrollada, a fin de evitar el aislamiento de los grupos y las personas vulnerables y asegurar que dispongan de los servicios esenciales.

5. Desde un determinado punto de vista, el disfrute de los derechos humanos por los grupos y las personas vulnerables en un país o en una sociedad depende del grado de progreso social y “civilización social”. La plena realización de los derechos humanos de los grupos y las personas vulnerables se logrará con el apoyo y la asistencia del Estado y de otros sectores de la sociedad. A su vez, será necesaria la protección

que proporcionan las políticas especiales. La comunidad internacional y todos los gobiernos tienen la obligación de velar por el bienestar de los grupos y las personas vulnerables en todos los países.

6. Además, hay que hacer hincapié en la diferenciación de los grupos vulnerables. Dado que las causas de la vulnerabilidad de esos grupos pueden ser distintas, será necesario adoptar distintas soluciones. Tal vez sea conveniente distinguir entre grupos “relativamente vulnerables” y “absolutamente vulnerables”. Por ejemplo, las mujeres pertenecen al grupo relativamente vulnerable, puesto que su vulnerabilidad es principalmente un producto social. Históricamente, siempre han existido sociedades patriarcales, o centradas en el hombre. Por consiguiente, para poner fin a la vulnerabilidad de la mujer no sólo es necesario que las sociedades instituyan políticas, proporcionen asistencia y adopten medidas de apoyo, sino también que modifiquen los estereotipos sociales. Un requisito indispensable para la igualdad de género es que la mujer goce de iguales condiciones en lo que respecta a su posición, sus ingresos y el respeto que se le dispensa. La desigualdad de género no puede ser resuelta mediante programas de bienestar social.

7. Los grupos absolutamente vulnerables son aquellos, como las personas discapacitadas, las viudas y los huérfanos, cuya vulnerabilidad tiene una causa física además de social. No es suficiente ofrecerles tan sólo “igual acceso”. Necesitan de la sociedad una protección y un apoyo de carácter más práctico a fin de poder gozar de sus derechos humanos básicos. Dependen más del sistema de bienestar social y se les ha de garantizar la igualdad de acceso a los servicios, aunque tal vez necesiten una atención especial para lograr la igualdad de acceso.

8. Debido a su función primordial, el Estado no puede eludir su responsabilidad de proteger el bienestar social de los grupos vulnerables. Es imposible que el Estado suspenda o reduzca la protección social de los grupos vulnerables. El bienestar que proporcionan los Estados es el recurso más fiable y la garantía de que los grupos vulnerables puedan gozar de sus derechos humanos básicos. Este punto merece mayor atención y énfasis. Los esfuerzos de las personas, las familias, las redes de cooperación no estructuradas y las organizaciones de la sociedad civil son necesarios para complementar los servicios que presta el Estado. Sean cuales fueren las circunstancias, nunca podrá restarse importancia a la responsabilidad del Estado de asegurar el bienestar social de los grupos vulnerables.

9. Las relaciones de asociación son importantes en el proceso de desarrollo social. Porejemplo, en los últimos años en China ha sido cada vez mayor el número de organizaciones no gubernamentales que participan en la prestación de servicios comunitarios, en particular para la gente que vive en la pobreza y las víctimas de desastres naturales. En China el número de voluntarios ha aumentado hasta superar los 10 millones de participantes. Las organizaciones no gubernamentales están todas vinculadas a determinados grupos sociales así como a organismos gubernamentales competentes.

10. En cierta medida, la mundialización acentúa la debilidad de los grupos vulnerables. Las economías de mercado están orientadas al lucro, por lo cual no es posible esperar —ni permitir— que los mercados por sí solos ofrezcan protección a los grupos vulnerables.

11. Si bien es necesario hacer hincapié en las responsabilidades de los Estados y la sociedad civil para con los grupos vulnerables, es preciso prestar atención al hecho de que la realización y la formulación de los servicios de seguridad social se ven influidas por la economía y la cultura nacionales, y en especial por la disponibilidad de recursos financieros. Desde una perspectiva internacional, los países desarrollados deben asumir mayores responsabilidades en tal sentido. Los países desarrollados deben proporcionar la asistencia necesaria a los países en desarrollo. En el mundo actual, el orden económico y la estructura económica son sumamente irracionales y desiguales. Además, la mundialización económica ha colocado a los países en desarrollo en una situación desfavorable. En este caso, los países desarrollados deben proporcionar mayor asistencia material y financiera a los países en desarrollo. Sólo de este modo podrá reducirse la brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo. La comunidad internacional, en particular las Naciones Unidas, debería encargarse de elaborar algunas normas concretas e indicadores cuantitativos respecto de la manera de concretar dicha asistencia. Cabe subrayar que este tipo de asistencia no debe estar sujeta a ninguna condición de carácter político. Este principio de “no condicionalidad” debe guiar las deliberaciones sobre la asistencia internacional destinada a reducir la vulnerabilidad.

12. También cabe señalar que cada país es distinto. Las prioridades de bienestar social difieren en cada país y no existe ninguna política de bienestar social que pueda aplicarse a todos los países por igual. Para que la cooperación internacional en materia de bienestar social resulte útil y provechosa, debe tenerse en cuenta este principio.

#### **Fomento de las pequeñas empresas**

13. Actualmente existen en China aproximadamente 10 millones de empresas pequeñas y medianas. Esta cifra constituye el 99% del total de las empresas de China. La

producción industrial y los pagos impositivos de las pequeñas y medianas empresas representan el 60% y el 40% del total, respectivamente. Además, el 90% de las empresas extranjeras afincadas en China son empresas pequeñas o medianas. En 1995, el volumen de exportaciones e importaciones atribuido a esas empresas ascendió a 109.800 millones de dólares, es decir el 39% del total del país. A fin de promover la reforma de las pequeñas y medianas empresas, el país instituyó una nueva política que prevé:

a) La creación de las condiciones prácticas que permitan revitalizar y abrir pequeñas empresas por diversos medios. A fin de aclarar la dirección de la reforma de las pequeñas empresas, deben separarse las funciones gubernamentales de las actividades de gestión de las empresas. De esa manera, las empresas podrán insertarse en el mercado y serán administradas en forma independiente. Por último, se convertirán en entidades jurídicas responsables de sus propias decisiones de gestión, sus pérdidas y ganancias, su éxito o su fracaso; aprenderán a ejercer la moderación y a desarrollar su propias iniciativas;

b) Alentar a las pequeñas empresas a elegir su propia modalidad de reforma de conformidad con sus propias condiciones. Con la única condición de no vender bienes del Estado a particulares, el Gobierno permite el establecimiento de sociedades anónimas y empresas en comandita por acciones y alienta las reformas, entre ellas la gestión, la venta, la gestión de contratos y las empresas conjuntas. También se fomenta la cooperación y las fusiones entre empresas;

c) Los derechos y obligaciones relacionados con la autorización para la apertura y la revitalización de pequeñas y medianas empresas corresponden a las autoridades locales.

14. Desde el punto de vista de la reforma y la generación de empleo, las pequeñas y medianas empresas, incluidas las empresas comunales, seguirán siendo el principal sector de desarrollo de la economía nacional de China en los próximos cinco años. Desde luego, con la prosecución de las reformas las empresas comunales se convertirán en un concepto histórico digno de mención en la historia del desarrollo rural de China. Es inevitable que las pequeñas y medianas empresas reemplacen a las empresas comunales, en consonancia con las tendencias nacionales e internacionales. El desarrollo de las pequeñas y medianas empresas también ofrecerá nuevas posibilidades para el desarrollo de las ciudades pequeñas de China.

#### **Financiación del desarrollo social**

15. Algunos expertos de China consideraron que el Gobierno no puede encargarse por sí solo de financiar el desarrollo social, en particular el Gobierno de un país populoso y en

desarrollo como China. Según las características de los distintos servicios sociales y la capacidad financiera de un país, el proceso de aumento de los fondos con fines sociales ha de adoptar distintas modalidades. Por ejemplo, en los proyectos de servicios sociales:

a) El gobierno debe prestar en su totalidad los servicios “puramente públicos”. Han de asignarse fondos suficientes en el presupuesto oficial a fin de prestar apoyo a proyectos tales como la supervisión sanitaria y el tratamiento ambiental;

b) Los proyectos “semipúblicos”, incluida la prevención de la transmisión de enfermedades contagiosas, como la tuberculosis, han de ser emprendidos y financiados por todas las partes, incluido el gobierno, las empresas privadas y los particulares;

c) Los servicios “puramente individuales” han de ser financiados principalmente por particulares mediante planes de seguro. Pueden aplicarse algunas políticas favorables y otorgarse subsidios oficiales para prestar apoyo a los servicios básicos; los servicios complementarios han de ser financiados a través del mercado.

16. Puede ser instructivo examinar la experiencia del sector de la atención de la salud en China, que ha logrado resultados importantes desde la fundación de la República Popular hace 50 años. La transmisión de enfermedades infecciosas y la incidencia de la mortalidad infantil y materna en China han disminuido considerablemente, en tanto la esperanza de vida ha aumentado significativamente. Ello se debe en gran parte al sistema universal de atención de la salud establecido por el Gobierno. Si bien los recursos destinados a la atención de la salud son suficientes, en los últimos años ha surgido el problema de la subutilización de los servicios de atención de la salud, en particular en las comunidades rurales y asoladas por la pobreza. Algunas personas no pueden concurrir a dispensarios por no poder pagar siquiera honorarios reducidos. Para resolver este nuevo problema de manera apropiada para la situación de China, se instituyó un sistema de financiación orientado a la demanda para el seguro médico en las zonas rurales. El cobro de las cuotas para el sistema de seguro médico cooperativo en las zonas rurales depende principalmente de los interesados, con el apoyo de la economía colectiva y el Gobierno. Por consiguiente, las autoridades locales pueden proporcionar fondos de riesgo para la atención de la salud a algunas regiones asoladas por la pobreza a fin de velar por la continuidad del seguro médico en los años en que ocurran desastres naturales y los habitantes de las zonas rurales no puedan sufragar esos gastos por sí solos. Esto significa que, en algunas zonas, las autoridades locales abonan la prima del

sistema de seguro colectivo en beneficio de la población que vive en la pobreza.

17. En el simposio, algunos participantes de China presentaron información sobre el uso de préstamos financieros en el sector de la atención de la salud. Uno de ellos, un préstamo otorgado por el Banco Mundial a China, el Proyecto VIII relativo a los servicios básicos de salud, cuyo objetivo es mitigar la pobreza mediante la prestación de servicios de salud gratuitos, constituye un buen ejemplo de la utilización de fondos y fue excelentemente concebido. Sus principales características son las siguientes:

a) Prestar apoyo tanto a los que prestan servicios de atención de la salud como a los beneficiarios de éstos;

b) Prestar apoyo tanto a la creación como a la gestión de los servicios de atención de la salud;

c) Ofrecer prestaciones a quienes viven en la pobreza y a otras personas, en particular a las mujeres y los niños, haciendo especial hincapié en la prevención de las enfermedades más graves;

d) Ofrecer planes para la inversión de recursos y la evaluación de los resultados de la utilización de esos recursos.

18. Los participantes de China propusieron algunas sugerencias concretas para promover las actividades de recaudación de fondos públicos, como la aplicación de más aranceles a los cigarrillos para financiar los servicios de atención de la salud pública y prestar apoyo a los planes de seguro médico para los empleados de pequeñas y medianas empresas.

19. Los participantes de China también consideraron que el fomento de la capacidad es cada vez más importante tanto para los gobiernos como para las organizaciones no gubernamentales, en particular en los países en desarrollo. Entre las actividades destinadas a fomentar la capacidad cabe señalar la organización y gestión racionales de los recursos sociales, la formulación de políticas sociales apropiadas y la intensificación de las medidas de gestión. Algunos expertos sugirieron que el sistema de las Naciones Unidas podría ayudar a los países en desarrollo a establecer centros para la celebración de deliberaciones en materia de política, el intercambio de información y la capacitación.

## Anexo II

### Lista de participantes

#### Expertos internacionales

Jacques **Baudot** (Francia)  
Bohdan **Gruchman** (Polonia)  
Kate **Hannan** (Australia)  
**Hu** Angang (China)  
Faith **Innerarity** (Jamaica)  
Azizur **Khan** (Bangladesh)  
Marju **Lauristin** (Estonia)  
Arianna **Legovini** (Italia)  
Arthur **Mattli** (Suiza)  
Kim **Møller** (Dinamarca)  
Saad **Nagi** (Egipto)  
Kwame **Pianim** (Ghana)  
J. Mohan **Rao** (India)  
J. N. M. **Richelle** (Países Bajos)  
Mandivamba **Rukuni** (Zimbabue)  
Kazuo **Takahashi** (Japón)  
Molefe **Tsele** (Sudáfrica)  
**Tu** Weiming (Estados Unidos de América)  
Cecilia **Ugaz** (Perú)  
Juree **Vichit-Vadakan** (Tailandia)  
**Wang** Huijiong (China)  
José Rafael **Zanoni** (Venezuela)

#### Autores de documentos de antecedentes

Linda **Wong** (Región Administrativa Especial de Hong-Kong, China)  
Alan **Hughes** (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte)  
Inge **Kaul**, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

#### Expertos nacionales

**Guo** Jianmo  
**Kang** Xiaoguang  
**Ding** Yuanzhu  
**Wang** Lusheng  
**Liu** Rongchang  
**Ning** Jizhe  
**Wang** Linxia  
**Wei** Mengxin

#### Observadores de las Naciones Unidas

Meherunnissa **Rehmani**, CESPAP  
Kerstin **Leitner**, PNUD  
**He** Jin, PNUD  
Lakshman **Wickramasinghe**, UNICEF  
Gerry **Finnegan**, OIT  
N. **Noguchi**, UNESCO  
A. **Hebel**, UNESCO  
Naren **Prasad**, UNESCO

#### Observadores nacionales

**Di** Na  
**Fu** Dong  
**Sun** Yongfu  
**Sun** Zhonghua  
**Yin** Li

#### Organización anfitriona y huéspedes de honor

Comisión Estatal de Planificación del Desarrollo, Beijing  
(República Popular de China)  
**Hao** Jianxiu, Vicepresidente  
**Yang** Qingwei, Director General del Departamento de Desarrollo Social  
**Su** Guo, Departamento de Desarrollo Social  
**Deng** Pufang, Presidente de la Federación de Personas Discapacitadas de China  
**Meng** Xianying, Ministro de Relaciones Exteriores

#### Secretaría de las Naciones Unidas

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales  
División de Política Social y Desarrollo  
Naciones Unidas, Nueva York  
**John Langmore**  
**Gloria Kan**  
**Robert Huber**



