



Asamblea General

Distr.
LIMITADA

A/CONF.166/PC/L.13
3 de junio de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: FRANCÉS/INGLÉS

COMITÉ PREPARATORIO DE LA CUMBRE MUNDIAL
SOBRE DESARROLLO SOCIAL
Segundo período de sesiones
Nueva York, 22 de agosto a 2 de septiembre de 1994

RESULTADO DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL: PROYECTO
DE DECLARACIÓN Y PROYECTO DE PROGRAMA DE ACCIÓN

Nota del Secretario General

1. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 47/92 de la Asamblea General, se convocará la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague del 6 al 12 de marzo de 1995.
2. La Asamblea estableció un Comité Preparatorio de la Cumbre abierto a la participación de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y miembros de los organismos especializados. En su primer período de sesiones, celebrado en Nueva York del 31 de enero al 11 de febrero de 1994, el Comité Preparatorio pidió al Secretario General que preparara para su segundo período de sesiones un borrador sobre el resultado previsto de la Cumbre Mundial, que constara de un proyecto de declaración y un proyecto de programa de acción. El Comité decidió que el proyecto de declaración constara de tres partes y el proyecto de programa de acción de cinco partes y que ambos documentos se publicaran a más tardar el 1º de junio de 1994. El proyecto de declaración y el proyecto de programa de acción se presentan como anexo a la presente nota.

Anexo

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
PROYECTO DE DECLARACIÓN	1 - 43	3
PROYECTO DE PROGRAMA DE ACCIÓN	1 - 220	12
I. UN MEDIO ECONÓMICO PROPICIO	6 - 30	13
II. REDUCCIÓN Y ELIMINACIÓN DE LA POBREZA GENERALIZADA	31 - 85	21
III. EL EMPLEO PRODUCTIVO Y LA REDUCCIÓN DEL DESEMPLEO	86 - 133	36
IV. INTEGRACIÓN SOCIAL	134 - 166	52
V. FORMAS DE APLICACIÓN Y SEGUIMIENTO	167 - 220	62

PROYECTO DE DECLARACIÓN

Reunidos en Copenhague al término de este siglo XX plagado de atrocidades y de atentados contra la vida y la dignidad humana y que se distingue también por avances espectaculares del genio humano en materia científica y técnica,

Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno venidos de diferentes regiones del mundo y representantes de pueblos de rica historia, cultura, así como también de común humanidad,

Afirmamos que el progreso social está constituido por el respeto de la dignidad de cada persona, del desarrollo del bienestar material y espiritual de cada comunidad y de la solidaridad que debe vincular a grupos y naciones,

Proclamamos que la paz en el mundo, la seguridad colectiva e individual, la protección del medio ambiente, serán resultado de este desarrollo mundial de la humanidad sobre la base de la responsabilidad, la libertad y la solidaridad,

Proclamamos también que el progreso social es el objetivo principal de la comunidad internacional y de cada uno de nosotros y que, gracias a los esfuerzos concertados de todos, es posible lograrlo.

I

1. Observamos problemas sociales de gran amplitud en la mayor parte de las sociedades contemporáneas;

La miseria y la pobreza aquejan todavía a gran número de nuestros conciudadanos; en algunos de nuestros países la mayoría de la población no tiene acceso a los bienes indispensables que permiten llevar una vida decorosa; demasiados hombres y mujeres, incluso en países y regiones prósperos, no tienen esperanza de una vida mejor ni para ellos ni para sus hijos,

Una forma aguda de pobreza, fuente de sufrimiento y a veces de desesperación y de alienación, es la imposibilidad para muchos hombres y mujeres de encontrar un empleo que les permita adquirir los medios de subsistencia y participar en la vida social; el trabajo es un aspecto fundamental de la condición humana; el subempleo y el desempleo destruyen el equilibrio a nivel individual, familiar y social,

Las relaciones sociales, la capacidad de los seres humanos de vivir en sociedad de manera armoniosa, se ven socavados por una crisis moral e intelectual que afecta en diverso grado a las culturas contemporáneas; el racismo, la xenofobia, múltiples formas de discriminación, de desprecio y de rechazo de los demás persisten o vuelven a presentarse en todas partes, la violencia brutal o solapada caracteriza con demasiada frecuencia las relaciones entre individuos, grupos y naciones; a veces se glorifica en lugar de ser denunciada como atentado contra la base de nuestras civilizaciones,

2. *La fibra moral de las sociedades contemporáneas se debilita;*

Una vacuidad ética y espiritual a menudo se compensa con la búsqueda del interés individual o nacional ciego a las necesidades de los demás y al bien común; personas, grupos, colectividades, naciones enteras van quedando en el camino de nuestra aventura común en nombre de una racionalidad económica de corto plazo y de la búsqueda de un progreso concebido exclusivamente en términos materiales; la pérdida del sentido de la identidad cultural, el debilitamiento del sentimiento comunitario, la distancia que demasiados de nuestros conciudadanos perciben entre ellos y las instituciones y los poderes políticos, económicos y científicos que sin embargo afectan directamente su destino, suscitan sentimientos de profunda inseguridad; una cultura del instante, basada en parte en la impresión de que todo es precario y frágil, incluido nuestro planeta, impregna la mentalidad en el último decenio del siglo XX,

Tememos que esta crisis social, cultural y moral que afecta a nuestros países en formas muy diversas pero a la que nadie escapa totalmente, ponga en peligro las instituciones democráticas y el respeto de los derechos fundamentales de las personas; la atomización de las comunidades, el debilitamiento de la solidaridad, la inseguridad, el temor de los demás y del mañana suscitan tentaciones autoritarias y llamamientos a soluciones de repliegue y de rechazo que parecen atrayentes por su simplicidad y que en realidad mutilan a nuestras sociedades,

3. *Observamos también evoluciones en las esferas política, social, económica y científica que, positivas o ambivalentes, tienen en todo caso efectos profundos sobre las sociedades contemporáneas y ofrecen puntos de referencia para el pensamiento y la acción;*

Durante la segunda parte del presente siglo, el paisaje político mundial se vio trastornado de manera espectacular por la descolonización y los cambios en Europa central y oriental. Numerosos pueblos han pasado a ser dueños de su propio destino. A veces al precio de tragedias, se han abierto espacios de autonomía y de responsabilidad política. Debemos obrar juntos para que esta libertad permita el renacimiento de los ideales de justicia social, de igualdad ante la ley y de acceso de todos a los frutos de la actividad humana. Un renacimiento de ese tipo es indispensable para la solución de los problemas de nuestras sociedades,

La eliminación del apartheid y el nacimiento, mediante el diálogo y la elección, de una nueva sociedad multirracial en Sudáfrica representan un triunfo para la humanidad; rendimos homenaje a los que han contribuido a esta obra de integración social y damos como ejemplo a las nuevas generaciones su valentía y su sentido de responsabilidad,

La transformación lenta pero profunda de los aspectos políticos, jurídicos y culturales de la situación de la mujer en la sociedad es uno de los hechos más notables de este siglo XX. Deben eliminarse todos los obstáculos jurídicos y culturales que se oponen a la completa igualdad entre el hombre y la mujer. Esta igualdad supone, por ejemplo, compartir en forma más equitativa los deberes, obligaciones y responsabilidades respecto de las tareas cotidianas y de la educación de los hijos;

con demasiada frecuencia las mujeres llevan gran parte de la carga cotidiana y tienen poca influencia en las decisiones que adoptan las comunidades y las naciones; la ética de responsabilidad y de solidaridad que estimamos necesaria en el mundo supone la igualdad y una plena participación de la mujer en los asuntos cívicos; el porvenir de nuestras sociedades y el progreso social están vinculados a la situación de la mujer en el mundo,

La relación de la humanidad con su medio ambiente, natural y modificado por el trabajo humano, ha sufrido desde hace algunos decenios modificaciones profundas. Algunas de nuestras civilizaciones, que tal vez han pasado a ser demasiado rapaces, vuelven a descubrir el significado del respeto por la naturaleza y por las demás especies vivas; el despilfarro de nuestros recursos, naturales o creados, es una falta contra la humanidad y una manera inaceptable de hipotecar el porvenir; los esfuerzos por promover un desarrollo sostenible forman parte integral de la búsqueda del progreso social,

La mundialización de una parte creciente de las actividades e intercambios económicos, la función creciente de centros de decisión, especialmente en materia financiera, que tienen una esfera de acción mundial, son fenómenos de la sociedad que tienen consecuencias ambivalentes sobre las condiciones de vida de nuestros conciudadanos y sobre el desarrollo de nuestros países; hoy en día, el modelo cultural dominante y el tipo de racionalidad utilizado para medir la utilidad de las actividades de producción y de intercambio, exigen formas de competencia que valoran el beneficio inmediato y la obsolescencia rápida de los productos de la actividad humana; en el pasado han existido otras formas de racionalidad que son posibles para el porvenir; la búsqueda del pluralismo es en primer lugar de orden intelectual; por lo demás, a veces nos resulta difícil ejercer plenamente nuestras responsabilidades de gobernantes encargados de hacer prevalecer el interés general cuando hay fuerzas centrífugas que dominan la escena económica; ni la esfera política ni la social deberían estar subordinadas a la esfera económica,

Deseamos abrir al progreso social caminos donde la libertad de empresa y la creatividad no se transformen en dominio y victoria sobre los demás; el espíritu de competencia debe estar orientado por el propósito de obrar bien y dirigido por el deseo de servir a la comunidad,

También han adquirido carácter mundial las comunicaciones, las informaciones así como una parte de las culturas y los comportamientos; la apertura hacia los demás, el intercambio de la tecnología, el saber, los deportes, el juego y el arte son fuentes maravillosas de comprensión y fraternidad; la difusión del temor, la pasividad y la violencia es en cambio una gran fuente de alienación y de decadencia individual y colectiva,

Deseamos la diversidad cultural; la uniformidad no enriquece ni es fuente de tolerancia ni de solidaridad; deseamos también el desarrollo cultural, por la libre creación artística y por el acceso del mayor número de personas a las obras del pasado y del presente; lo que hay de común y de

universal en nuestras culturas y en nuestros modos de vida no se podría resumir en un consumo de bienes, imágenes y sonidos y no sería resultado de consideraciones puramente mercantiles. La televisión es un poderoso factor de integración a nivel mundial; la producción y la difusión de imágenes que tienen el poder de penetrar en todos los hogares del mundo entrañan enormes responsabilidades,

Una ambivalencia del mismo orden caracteriza la evolución de la ciencia y la tecnología; el deseo y la necesidad de saber y de comprender, la capacidad de invención, son atributos esenciales de la humanidad; en realidad, la educación - aprender y saber - tiene su propia finalidad que no es necesario justificar con consideraciones utilitarias; la utilización del saber supone responsabilidades sociales; la aplicación de técnicas nuevas que suprimen empleos, aceleran la reposición de determinados productos y no hacen más que enriquecer a algunas personas, no podría considerarse progreso social; lo mismo ocurre, y de manera más dramática para el porvenir de la humanidad, cuando la ciencia se pone al servicio de las manipulaciones genéticas; desde hace mucho tiempo se ha subrayado que la ciencia sin conciencia no es más que la ruina del alma.

II

4. *Observando los problemas y las tendencias que agitan nuestro mundo;*

Conscientes de que han aumentado los peligros de toda clase que amenazan a la humanidad,

Conscientes también de la creatividad y del don que hay en cada ser humano,

Convencidos de la gran responsabilidad que nos incumbe en la búsqueda y en la realización del bien común, a nivel nacional y de la comunidad internacional,

5. *Proclamamos que el progreso social es, en efecto, posible,*

Supone soluciones a los tres problemas fundamentales para el desarrollo de la humanidad que figuran en el programa de la presente Cumbre Mundial, a saber, la eliminación de la miseria y la reducción de la pobreza, la posibilidad de que cada ser humano tenga un trabajo remunerador y la capacidad para que cada sociedad integre armoniosamente a sus miembros,

Supone asimismo la convicción y la voluntad de obrar compartidas por todos los encargados de las instituciones políticas, civiles, económicas y religiosas, y la participación informada de todos los ciudadanos,

Supone, por último, una renovación de los valores que guían el pensamiento y la acción de los seres humanos,

6. *Hacemos votos por un renacimiento intelectual, estético y espiritual;*

Que coloque a la persona humana y su dignidad intrínseca en el centro de las reflexiones, las políticas y el ejercicio del poder a todo nivel,

Que vuelva a dar un sentido a nuestro futuro común, sobre la base de un respeto activo por nuestros semejantes y por nuestro planeta,

Que reconozca la solidaridad, entre individuos, pueblos y naciones, como un imperativo moral y una fuente de enriquecimiento mutuo,

7. *Afirmamos que es necesario y posible eliminar rápidamente las formas extremas de pobreza que afligen a nuestras sociedades;*

Mediante una mayor solidaridad internacional, incluida la transferencia de recursos financieros,

Mediante una mayor solidaridad en cada nación y cada comunidad, incluidos los impuestos, los servicios ofrecidos por la colectividad y la iniciativa privada,

Mediante la realización progresiva de los derechos humanos fundamentales en la esfera económica, social y cultural,

Mediante la negativa a considerar que la miseria de una parte de la población humana es una fatalidad que surge del "orden natural"; al contrario, debemos proclamar que la miseria es un escándalo,

Mediante la movilización de los esfuerzos de las organizaciones internacionales y regionales,

8. *Nos comprometemos a establecer, en cada una de nuestras naciones, una estrategia y un calendario preciso para la eliminación de la extrema pobreza;*

9. *Afirmamos igualmente que es necesario y posible reducir la pobreza relativa, definida en función de comparación o de nivel, y reducir las desigualdades entre grupos y naciones;*

10. *En muchos países y regiones es necesario aumentar el nivel de vida del conjunto de la población, y ello no puede lograrse sino mediante una mayor actividad económica y un aumento de la producción de bienes y servicios; los países más ricos y las organizaciones regionales e internacionales deben ayudar a esas regiones a mejorar su nivel de desarrollo económico;*

11. *A nivel mundial, y en la mayoría de nuestras sociedades, se han realizado importantes avances durante este siglo para aumentar la igualdad entre los individuos y las familias y disminuir las diferencias entre las clases sociales; es preciso volver a reanudar este movimiento de larga duración, interrumpido durante los últimos decenios; la igualdad no existe en la naturaleza de las cosas; debe ser deseada, considerada conveniente y encontrar su razón de ser en la universalidad de la naturaleza humana;*

en los sistemas políticos democráticos que corresponden a los valores que compartimos, la uniformidad y la mediocridad por la igualdad no son peligros reales; en cambio, las desigualdades son fuente de conflicto y de derroche;

12. Además de políticas fiscales, financieras y económicas basadas en la equidad, preconizamos servicios públicos abiertos a todos y bienes colectivos igualmente accesibles a todos; ante todo, conviene que las políticas y mentalidades estén impregnadas de la convicción moral y filosófica de que una mayor igualdad es un factor positivo para cada individuo y para la sociedad. Lo mismo cabe decir respecto de las comunidades y las naciones;

13. Se pueden realizar grandes avances para disminuir los riesgos que tienen los individuos y los grupos de caer en la pobreza;

14. El desempleo, el subempleo son causas esenciales de la pobreza individual y de la familia;

15. Proclamamos el valor del trabajo humano y nuestra voluntad de hacer todo lo que esté de nuestra parte para que cada hombre y mujer que lo desee pueda tener un empleo remunerador y satisfacer así sus necesidades y participar en la vida social;

16. Recordamos que el derecho al trabajo está previsto en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;

17. El empleo permite escapar a la pobreza y es una condición de la integración de los individuos en su comunidad inmediata y en su sociedad;

18. Es absolutamente necesario formular políticas sociales, económicas y financieras en torno al objetivo central de la creación de empleo y de reducción y prevención de la pobreza;

19. Ello también es válido respecto de la inversión, el crédito, el régimen tributario, el financiamiento de los sistemas de protección social, así como de la ordenación de los recursos del país;

20. Ello también es válido respecto de las estrategias y políticas nacionales, regionales e internacionales, así como de las medidas de nuestros asociados en el diálogo y la negociación que deben animar la vida económica y social;

21. Nos comprometemos, por nuestra parte, en el marco de un objetivo mundial de pleno empleo, a orientar nuestras políticas a la creación y el mantenimiento de empleos remuneradores y de calidad;

22. Pedimos a nuestros asociados y a los principales actores en la escena económica y social - empresas, sindicatos, instituciones financieras - así como a todos los que tienen la función política y administrativa en la organización de la ciudad - parlamentarios, representantes elegidos de

regiones, ciudades y comunidades rurales - que nos presten apoyo en esta medida esencial para el bienestar del individuo y el funcionamiento de nuestras sociedades;

23. Pedimos en particular el apoyo activo de quienes dispongan de capital y de quienes tengan la facultad y la posibilidad de ser empresarios;

24. Los empresarios y las empresas crean la riqueza de las naciones; tienen una misión de servicio público, tienen una responsabilidad respecto del bien común;

25. Es necesario, en primer lugar para los Estados, y también para los diferentes actores de la sociedad civil, invertir más recursos financieros, imaginación y energía en las actividades que permiten a los individuos y a los grupos ejercer su autonomía y adaptarse a la evolución del entorno económico;

26. Insistimos firmemente en la función de la educación, respecto a la cantidad y la calidad; los estudiantes, los padres, los educadores, transmiten el saber, los valores y la cultura; los que inculcan los valores de libertad y responsabilidad cumplen también una misión de servicio a cada comunidad y a la humanidad y contribuyen al bien común;

27. En la mayoría de las naciones y las regiones, son enormes las actividades que hay que realizar para que nuestro mundo sea más habitable y más fraternal, más hospitalario a la actividad económica y al intercambio, así como para proteger y mejorar el medio ambiente; al mismo tiempo, siguen sin utilizarse la fuerza de trabajo, talentos y capacidades diversas; deseamos que se deje de considerar inevitable este desequilibrio;

28. Conviene volver a dar impulso y legitimidad social y económica al concepto de grandes obras, a nivel de las comunidades de base, de las naciones o del mundo; pedimos que los órganos nacionales e internacionales competentes estudien la cuestión de la financiación y la organización de tales obras al servicio de la humanidad;

29. Pensamos que en el marco de las leyes y los reglamentos que tienen por finalidad proteger a los individuos contra toda explotación, es conveniente dar a todo el que lo desee la posibilidad de obrar por el bienestar de las comunidades de base; conviene a la vez asegurar los derechos de los trabajadores y su participación en el proceso de adopción de decisiones, y enriquecer el concepto de trabajo humano y de servicio de la comunidad;

30. La integración social es una de las costumbres básicas de nuestro tiempo. La capacidad de los seres humanos de vivir en sociedad de manera armoniosa condiciona el porvenir de la humanidad. El desarrollo económico, el mejoramiento del nivel de vida, el acceso de las comunidades y de las naciones a la autonomía política, la adopción de formas democráticas de gobierno serán sólo conquistas frágiles sin la solidaridad que debe vincular a los ciudadanos de nuestro planeta;

31. *Deseamos que la solidaridad, la responsabilidad y la libertad, valores que constituyen la base espiritual y moral de nuestra sociedad, pasen a ser los temas centrales del progreso social a comienzos del siglo XXI;*

32. *Deseamos que las generaciones jóvenes se adhieran a estos valores y les aporten la parte de sueño y de ideal sin la cual no hay progreso individual ni progreso social; nos comprometemos a hacer lo posible para que este ideal no se destruya en contacto con la vida activa; el desempleo es inaceptable y trágico para todos; es especialmente destructor, tanto para los individuos como para las sociedades, cuando aqueja a los jóvenes;*

33. *La solidaridad, la responsabilidad y la libertad son valores y modos de comportamiento que se aprenden, por la cultura ambiente, por el ejemplo y por el esfuerzo individual; deseamos que este aprendizaje se haga en todas las instituciones que sirven de enlace entre el individuo, su comunidad y la sociedad; el desarrollo de las instituciones y la ética que debe animar su funcionamiento son elementos esenciales de la integración social;*

34. *La integración social interesa a las comunidades de base, las naciones, las regiones y a toda la comunidad internacional; hay una relación de continuidad entre los valores que rigen las relaciones familiares y comunitarias y los que rigen las relaciones y la cooperación internacionales; la justicia social, la equidad, el respeto de la dignidad de los demás valen tanto para la organización interna de nuestras sociedades como para las relaciones entre los Estados; este vínculo ético es particularmente importante para las relaciones de solidaridad entre grupos y naciones, ricos y pobres, poderosos y débiles;*

35. *La integración social exige el respeto de la diversidad; los grupos y los individuos de origen étnico, cultura, idioma, religión, tradiciones diferentes deben sentirse a gusto en una sociedad pluralista e integrada; los instrumentos de integración se sitúan a nivel de la legislación, de la ética, del comportamiento cotidiano en los lugares de trabajo y de esparcimiento, así como a nivel de los proyectos comunes;*

36. *La integración social exige el libre albedrío; no se podría imponer en forma coercitiva; no podría mantenerse sin el respeto de los derechos humanos fundamentales, civiles y políticos; el derecho a la diferencia es también un derecho humano; nuestro deber, en calidad de encargados del orden político y de salvaguardias del interés general, es de procurar que esta libertad se ejerza en la responsabilidad y en el respeto a la ley;*

37. *La integración social exige múltiples vínculos de numerosas instituciones entre el individuo y el Estado, entre la nación y la organización regional, entre ésta y la comunidad internacional; los partidos políticos, diversas asociaciones, los sindicatos, los grupos profesionales, culturales o deportivos o de esparcimiento, el conjunto de mecanismos de la sociedad civil, pueden y deben contribuir a la construcción de una obra de solidaridad y de integración social que se amplíe progresivamente a toda la humanidad;*

38. *Nos comprometemos a eliminar todas las formas de discriminación que mutilan nuestras sociedades;*

39. *Pedimos a todos los actores del desarrollo y del progreso social que luchen contra todas las formas de intolerancia y de rechazo de los demás; les pedimos que nos ayuden a construir sociedades más fraternales y más solidarias.*

III

40. *El progreso social, la eliminación de la miseria, la prevención de la pobreza, la creación de empleos remuneradores y socialmente útiles, la cohesión y la integración sociales exigen lo siguiente:*

- *Un renacimiento de la base espiritual y moral de nuestro porvenir común en torno a valores de responsabilidad, solidaridad y libertad;*
- *La renovación del concepto de servicio a los demás, a la comunidad y a toda la humanidad;*
- *Una nueva filosofía política de las relaciones entre el individuo, la comunidad y sus múltiples instituciones, el Estado y las organizaciones regionales e internacionales;*
- *Una función muy activa de los gobiernos y de diferentes representantes del interés general a todo nivel de decisión;*
- *Políticas bastante diversificadas y centradas en determinados objetivos básicos, como el empleo y la eliminación de la miseria;*
- *La movilización de los recursos financieros necesarios;*
- *La participación informada de los miembros de la sociedad civil y de todas las personas de buena voluntad;*
- *Un apoyo vigoroso y coherente de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas;*

41. *Esos elementos constituyen una Carta de Progreso Social que nos comprometemos a desarrollar y a promover;*

42. *Pedimos a todas las instituciones y a todos nuestros conciudadanos que aporten su contribución a un edificio del que hemos sentado únicamente la base; el progreso social supone por definición la participación de todos;*

43. *Animados de este espíritu, y teniendo como objetivo último el bien común y el devenir de la humanidad, aprobamos la presente Declaración y proponemos a todos los actores del progreso social un Programa de Acción para el futuro.*

PROYECTO DE PROGRAMA DE ACCIÓN

1. Los individuos y las sociedades que cuentan con menos recursos - los pobres, los desempleados, los débiles y los vulnerables - tienen más dificultades para ajustarse al ritmo acelerado del cambio social. Las mujeres, debido a la posición subordinada que se le asigna en muchas sociedades, a menudo confrontan especiales dificultades. Es inaceptable que quienes son menos capaces de ajustarse a los cambios deban soportar la carga más pesada de la transformación económica y social de nuestro mundo. Los pobres, los desempleados y la población marginada representan un enorme recurso para el desarrollo, y el costo de no utilizar este recurso es enorme. Disminuir las desigualdades sociales y lograr el desarrollo sostenible es una medida de nuestra solidaridad como individuos y miembros de la sociedad y de la comunidad internacional.

2. Las actividades necesarias para abordar las tres cuestiones básicas que examinará la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y que se proponen en las partes I a IV del presente Programa deben integrar inquietudes de orden social, económico, cultural y ambiental. Las consideraciones sociales deben formar parte del proceso de adopción de decisiones a nivel económico y del programa en todos los análisis sectoriales. Las políticas sociales deben responder asimismo a objetivos económicos y los programas sociales deben contribuir a cambios estructurales útiles y al desarrollo general.

3. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social no es un acontecimiento aislado. Se basa en un ciclo de conferencias mundiales, entre ellas i) la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, en 1990; ii) la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, en 1990; iii) la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, en 1990; iv) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en 1992; v) la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en 1993 y vi) la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, en 1994. La Cumbre Mundial también se relaciona con la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que se celebrará más avanzado el año 1995. No puede ser más oportuno que la Cumbre se celebre en un momento en que se realizan diversas actividades de concienciación previstas por la Asamblea General respecto de cuestiones estrechamente relacionadas con el tema de la Cumbre: a) el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, 1993; b) el Año Internacional de la Familia, 1994; c) el Año de las Naciones Unidas para la Tolerancia, 1995 y d) el Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza, 1996. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social reúne los numerosos hilos de la formulación de política y de la concienciación y es la ocasión, en el cincuentenario de las Naciones Unidas, para dar una nueva expresión a la determinación de los pueblos de las Naciones Unidas de promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

4. Hay acuerdo general de que la pobreza persistente y generalizada así como enormes desigualdades sociales y sobre la base del sexo tienen influencia considerable en los parámetros demográficos como el crecimiento, la estructura y la distribución de la población, y son a su vez influidos por estos factores. Cuando se fundaron las Naciones Unidas en 1945, la Tierra tenía unos 2.300 millones de habitantes. En este momento, cuando nos reunimos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, se estima que hay 5.800 millones.

Cada año la población del mundo aumenta en más de 90 millones de personas. Las proyecciones a largo plazo de las Naciones Unidas indican que es probable que para el año 2050 hayan 10.000 millones de personas. Un número sin precedentes de personas tratará de trasladarse en cada país y entre distintos países en busca de mejores oportunidades. Las rápidas tendencias de la urbanización tendrán como consecuencia que gran parte de la población agregada viva en enormes concentraciones urbanas y en torno a éstas. En consecuencia, el mundo se encuentra frente al problema de asegurar que la población actual y las generaciones futuras tengan una vida segura, productiva, armoniosa y digna.

5. Hemos examinado el orden de prioridades que figura a continuación y convenimos en concentrar nuestra atención en ello en el futuro. Difieren las circunstancias particulares de cada país. Las medidas detalladas para aplicar los objetivos y el orden de prioridades que figuran a continuación tendrán que adaptarse a las necesidades y la capacidad de nuestras instituciones del sector público y privado. Más allá de este compromiso conjunto que hemos contraído respecto de todos nuestros ciudadanos para renovar los esfuerzos en pro del progreso social dentro de nuestras propias esferas de competencia y en el marco de nuestros medios, reafirmamos el valor y, de hecho, la creciente importancia de la cooperación internacional y la asistencia mutua. En la parte V se enumeran los medios, incluidos la financiación y el desarrollo institucional, para aplicar las medidas propuestas.

I. UN MEDIO ECONÓMICO PROPICIO

A. Evolución de la situación mundial

6. Cada año, las economías de los distintos países son más interdependientes. Algunas empresas funcionan y compiten en mercados mundiales. Los factores que dan forma a las tendencias y decisiones económicas y sociales a nivel nacional, o que tienen influencia sobre éstas, tienen un carácter cada vez más supranacional. Se reduce la capacidad para adoptar decisiones de política y regular la economía en forma independiente.

7. El acceso desigual a los recursos, la tecnología y los conocimientos ha creado un crecimiento desigual y provoca una creciente desigualdad socioeconómica, en cada nación y entre las distintas naciones. Debido a cambios espectaculares en las comunicaciones y a la rápida difusión de imágenes e ideas en todo el mundo, las situaciones de privación y de desigualdad se aceptan o toleran con mucho menos facilidad de lo que se hacía unos decenios atrás. Desarrollar los conocimientos y las actitudes que permitan a los individuos y a las comunidades dominar el cambio social es una importante tarea para todas nuestras sociedades. Por mucho éxito que tengamos, los gobiernos de los países y el sistema internacional continuarán confrontando en el futuro desigualdades socioeconómicas y tendrán que encargarse del bienestar de quienes van quedando por el camino.

8. Nuestro mundo se ha transformado con el rápido desarrollo y la difusión de nuevas tecnologías, comunicaciones e información. En el último decenio se ha producido una revolución de la información a nivel mundial, similar en magnitud a la revolución industrial del siglo pasado. Las nuevas tecnologías ofrecen la posibilidad de mejorar la vida de las personas. Hoy en día, y en el futuro,

la plena participación en el progreso social dependerá del acceso al conocimiento y la información. Aumentarán los beneficios para los países - y en cada país, para los grupos - entidades en cuestiones de tecnología y que saben cómo utilizar la información, y se crearán nuevas relaciones y nuevas divisiones en cada sociedad y entre las distintas sociedades.

9. Los cambios tecnológicos pueden contribuir a que empeoren las condiciones sociales en las naciones y han hecho que muchos problemas adquieran un alcance internacional. Las amenazas al medio natural, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y la propagación del VIH/SIDA superan la capacidad de solución de los distintos gobiernos y exigen respuestas conjuntas. Las modalidades de producción y consumo contribuyen a la utilización no sostenible de los recursos naturales y a la degradación ambiental, al mismo tiempo que refuerzan las desigualdades sociales y la pobreza. Todo ello tiene gran influencia sobre los parámetros demográficos. Es preciso reforzar y mejorar la consulta y la cooperación entre los países, a nivel bilateral y multilateral, para contrarrestar esas amenazas.

10. La circulación generalizada de poblaciones, entre ellos, migrantes, personas que solicitan asilo y refugiados, exige una mayor cooperación internacional. Si bien es preciso hacer una distinción entre migrantes económicos y refugiados o personas internamente desplazadas, con frecuencia la circulación de las personas es una indicación de que la sociedad no les ofrece suficiente seguridad personal o niveles de vida aceptables. Es preciso reconocer el deseo de las personas de trasladarse en busca de una vida mejor y hay que proteger su derecho a migrar al tiempo que se reduce la necesidad de migrar poniendo fin al desplazamiento forzoso y fomentando la seguridad personal y el desarrollo económico en todas las sociedades.

11. Los vínculos que existen entre los factores sociales, económicos y políticos hacen que el desarrollo sostenible en una esfera dependa de hechos análogos en otras esferas.

Pese a los rápidos cambios y a la creciente mundialización, las instituciones establecidas encargadas de examinar las nuevas cuestiones siguen siendo altamente sectoriales y con frecuencia se pierde la oportunidad de examinar el elemento que tienen en común las diversas cuestiones. Es necesario contar con foros y disposiciones adecuadas, tanto a nivel nacional como internacional, con este fin. Hay que estructurar el programa de la Asamblea General y disponer la interacción entre las instituciones para facilitar el examen sistemático e integrado de las consecuencias que tienen los nuevos cambios a nivel mundial sobre el bienestar humano y fijar el orden de prioridades y la dirección de las políticas nacionales y la acción internacional orientados a un desarrollo más sostenible y centrado en el ser humano para todas las naciones.

B. Creación de un entorno económico favorable a nivel internacional

12. Se ha previsto un marco general para fomentar la cooperación económica internacional para el desarrollo en diversos acuerdos: la Declaración sobre la cooperación económica internacional y, en particular, la reactivación del

crecimiento económico y el desarrollo de los países en desarrollo; la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo; el Nuevo programa de las Naciones Unidas para el desarrollo de África en el decenio de 1990; el Programa de Acción en favor de los Países menos Adelantados para el Decenio de 1990; el Compromiso de Cartagena; la Declaración sobre el derecho al desarrollo; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el Programa 21. Las instituciones de Bretton Woods, conjuntamente con su comité Provisional y Comité para el desarrollo, proporcionan mecanismos importantes para fomentar dicha cooperación.

13. El crecimiento económico es indispensable pero no basta para asegurar el desarrollo social y las estrategias deben concentrarse en las "sociedades" y no sólo en las "economías". Para disminuir y eliminar la pobreza generalizada, aumentar el empleo productivo y reducir el desempleo, y para mejorar la integración social es preciso asegurar que en el crecimiento económico se integre a consideraciones sociales y que el entorno económico internacional ofrezca oportunidades suficientes para fomentar el desarrollo social en todo el mundo.

14. Para hacer frente a las disparidades entre los países y forjar la cooperación económica internacional y la solidaridad auténticas exige un compromiso multilateral para mejorar y hacer más equitativo el funcionamiento de la economía internacional. Es importante considerar las condiciones en las que los países se integran en la economía mundial y asegurar la igualdad, la ecuanimidad y la responsabilidad social en las relaciones económicas internacionales. La solidaridad internacional exige también que los gobiernos consideren los efectos que tendrán las decisiones adoptadas a nivel nacional en la economía internacional. Pocas decisiones son puramente nacionales hoy día, y, en la gestión de sus economías, los gobiernos deben considerar el interés nacional en un contexto más amplio. Reducir las modalidades no sostenibles de consumo y producción, así como los efectos negativos de los factores demográficos sobre el medio ambiente, debería ser un objetivo para poder satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

15. Las políticas comerciales afectan de manera fundamental la vida de las personas en todas partes. Últimamente se han establecido disposiciones para fomentar el comercio internacional, gracias a la conclusión satisfactoria de la Ronda Uruguay y a arreglos regionales de libre comercio. Sin embargo, los arreglos regionales no deben dividir al mundo en bloques comerciales, ni discriminar contra los países no integrados. Pueden ser eficaces cuando crean la actividad comercial y no se limitan meramente a atraerla. Pese a los avances realizados en la Ronda Uruguay, no todos los países sacarán partido por igual de sus disposiciones, especialmente puesto que sigue el problema de la continuación de las barreras comerciales contra los productos de los países en desarrollo, especialmente los productos agrícolas y los bienes manufacturados de gran densidad de mano de obra. En consecuencia, desde la perspectiva del desarrollo social, sigue inconcluso el programa para la reforma de la política comercial.

En el programa de trabajo de la Organización Mundial del Comercio y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se deben incluir procesos concretos para reducir esas barreras comerciales con objeto de ampliar las opciones para los países en desarrollo, especialmente los menos adelantados, en lo que respecta a la expansión de las exportaciones, la diversificación y el crecimiento económico.

16. La reducción de la carga de la deuda externa y del servicio de la deuda es un problema que todavía no se ha resuelto satisfactoriamente. El rápido aumento de la carga del servicio de la deuda exige recursos que en caso contrario podrían dirigirse a financiar programas sociales. Si bien se ha contenido la amenaza al sistema financiero internacional creada por la incapacidad de muchos países en desarrollo para amortizar sus préstamos pendientes de pago, los problemas para muchos países en desarrollo, especialmente los de África, no se han resuelto todavía y continuaran obstaculizando el desarrollo.

17. La reducción de la deuda debe seguir siendo una tarea prioritaria. Es importante mantener una amplia variedad de opciones para reducir la carga de la deuda en los distintos países y adaptar la reducción de la deuda a las necesidades y las posibilidades de cada país, al mismo tiempo que se mantiene la protección y se asegura el bienestar social. Respecto de los tipos de deuda pública bilateral, tal vez no haya una alternativa práctica excepto declarar una "amnistía" o condonación de la deuda, que permita la reducción directa de la deuda por parte de los acreedores.

Para promover el desarrollo social hay que adoptar medidas para resolver la carga de la deuda y el servicio de ésta:

a) Hay que adoptar medidas respecto de las propuestas concretas que ya se han sometido a consideración para reducir la carga de la deuda, con miras a su aprobación y aplicación;

b) Hay que adoptar nuevas medidas concretas para reducir la deuda de África y de los países menos adelantados a un nivel que les permita reactivar el desarrollo económico y social.

18. El costo del ajuste estructural debe considerarse en relación con los costos que supondría no proceder al ajuste. Sin embargo, la considerable experiencia adquirida con el ajuste estructural indica que es necesario someter la lógica de esos programas a un debate público más amplio. No hay que tratar de conseguir la estabilidad macroeconómica a costa de las necesidades y los intereses de sectores pobres y vulnerables de la población. De hecho, un criterio de ese tipo bien puede comprometer la posibilidad misma de la estabilidad. Aun cuando se han adoptado algunas medidas para mitigar su efecto social, debe encontrarse una mejor forma para compartir de manera justa la carga de los programas de ajuste estructural. Para ello:

a) Los programas de ajuste estructural deben estar adaptados a las condiciones económicas y sociales de cada país;

b) Las decisiones relativas al ajuste deben comprender un examen amplio de otras formas de lograr la estabilidad macroeconómica, el cambio estructural y una mayor eficiencia desde una perspectiva de equidad social;

c) Los programas de ajuste estructural deben orientarse hacia el desarrollo, de manera de mejorar las oportunidades, especialmente para los pobres y los desempleados;

d) Las autoridades nacionales deben lograr un consenso nacional respecto de las medidas necesarias para promover el desarrollo económico y social en el contexto de la estabilidad macroeconómica.

19. La mayor parte del capital para futuras inversiones en la mayoría de los países procederá de fuentes privadas. En lo que respecta a los países en desarrollo, la mayor parte de la inversión extranjera privada se dirige a unos pocos países, la mayoría de ingresos medianos. Además, la financiación mediante emisión de obligaciones a nivel internacional ha alcanzado a la concesión de préstamos bancarios, con lo que las corrientes internacionales de capital han pasado a ser más inestables y dependen más del mantenimiento de la confianza de los inversionistas. Los niveles de inversión privada están directamente relacionados con el grado de estabilidad económica y política en los países.

Los gobiernos pueden fomentar la inversión nacional y extranjera y el retorno del capital expatriado asegurando la estabilidad macroeconómica, un sistema amplio de derecho mercantil, instituciones e incentivos para el ahorro en el sector privado, un tipo de cambio realista e impuestos equitativos y de base amplia. Desde la perspectiva del desarrollo social, es también importante que los gobiernos creen incentivos para que el capital se dirija a actividades convenientes desde el punto de vista social.

20. Muchos países, especialmente los países menos adelantados, raramente atraen la financiación externa a tipos de mercado. Deben depender de la asistencia oficial para el desarrollo a fin de satisfacer gran parte de sus necesidades en materia de financiación del desarrollo. Sin embargo, la forma en que se presta la mayor parte de la asistencia para el desarrollo hace difícil utilizar la ayuda para financiar programas sociales. Es indispensable que se preste asistencia apropiada y es importante que esa asistencia se utilice eficazmente. Si se aprecia que proporciona beneficios directos a quienes más lo necesitan, la asistencia oficial para el desarrollo puede volver a contar con mayor apoyo popular en los países donantes.

a) Se insta a los países donantes a cumplir sus compromisos, incluidos sus compromisos respecto de los países menos adelantados de dedicar un 0,7% de su producto nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo;

b) Las modalidades, procedimientos y prácticas que rigen la prestación de asistencia para el desarrollo deben adaptarse más a los fines sociales y a los programas con grandes beneficios económicos y sociales. Ello se facilitaría si los países receptores integraran programas de desarrollo social en las políticas de ajuste y de desarrollo a nivel macroeconómico;

c) En esferas concretas en que las medidas a nivel nacional redundarán en considerables beneficios a nivel mundial, como la limitación de la transmisión del VIH/SIDA o la prevención del delito y el tráfico

/...

de drogas ilícitas, se debe apoyar la asistencia oficial para el desarrollo mediante recursos financieros internacionales nuevos y adicionales.

C. Creación de un entorno político favorable

21. Un entorno propicio no es exclusivamente económico ni enteramente internacional. La naturaleza de las sociedades y el grado de desarrollo social que alcanzan son cuestiones de opciones políticas fundamentales y un equilibrio de intereses. El desarrollo social exige la aceptación del Estado como la expresión y el guardián del interés común. Su legitimidad depende, a su vez, de la medida en que se considere que tiene en cuenta las inquietudes de todos los sectores de la población. Si el Estado no representa el interés común la población puede perder la fe en su capacidad de actuar eficaz y justamente, lo que puede tener como consecuencia que las personas se alejen de las instituciones.

22. El desarrollo económico crea el cambio social; para que el cambio sea integrante, tiene que existir una sensación de que todas las personas pueden participar en la vida económica y que el cambio es beneficioso para ellas. Pero el desarrollo puede tener efectos negativos sobre el medio ambiente, los valores y la solidaridad social y puede excluir a individuos, grupos y comunidades. Los mercados, por sí mismos, no responden a todas las necesidades humanas. No proporcionan respuestas óptimas en esferas decisivas como los servicios de salud y educación, la investigación científica y tecnológica y la conservación del medio ambiente y los recursos naturales. Todos los países, especialmente los países en desarrollo, donde se registrará prácticamente todo el crecimiento de la población mundial en el futuro, y los países con economía en transición, enfrentan crecientes dificultades para mejorar la calidad de vida de sus pueblos en forma sostenible.

23. Una cuestión básicamente política, que actualmente se aborda a nivel nacional, es la medida en que las instituciones de un Estado democrático deben intervenir para equilibrar las fuerzas desiguales de los mercados y proteger las variadas aspiraciones individuales, al mismo tiempo que aseguran que continúe la creación de riqueza y recursos. Muchos gobiernos aceptan un grado de menor eficiencia o crecimiento económicos para asegurar otros valores que estiman igualmente importantes.

Cada gobierno debe establecer su propio orden de prioridades en materia de gastos, pero el orden de prioridades que fija un gobierno y las medidas que adopta deberían reforzar la equidad social, superar las desigualdades sociales y compensar los desequilibrios creados por el funcionamiento de los mercados.

24. La relación entre el gobierno y el mercado se ha expresado a menudo en términos de oposición - el Estado frente al mercado - cuando de hecho debería considerarse complementaria. Si los gobiernos recurren cada vez en mayor medida a los mecanismos de mercado para satisfacer las necesidades económicas y sociales, tal vez sea necesario proteger los objetivos originales de la intervención pública. Además, será necesario contar con instituciones y mecanismos sociales para ayudar a la población a interactuar en forma más constructiva a través de los mercados.

a) En las esferas en que los gobiernos recurren a los mecanismos de mercado para satisfacer las necesidades económicas y sociales, deberían asegurar que se mantuviera la función del Estado de garantizar el interés común mediante las políticas financieras y de fiscalización pertinentes;

b) Deberían también organizar y apoyar instituciones sociales, como cooperativas, sindicatos y asociaciones comerciales, para que la población pueda formule claramente y proteja sus intereses y hacer frente a los mercados.

25. Se ha de abordar la cuestión de si también hay que tratar a nivel internacional de equilibrar las fuerzas desiguales de los mercados.

La adopción de medidas para que la economía mundial sea más equitativa podría comprender la creación de mecanismos internacionales para apoyar los intereses de los países más débiles o desfavorecidos y prestar especial atención a los problemas en África y en los países menos adelantados.

26. Los gobiernos deben fomentar, como un elemento básico del desarrollo social los valores comunes, incluido el concepto de derechos humanos fundamentales. La naturaleza universal de esos derechos y libertades está fuera de dudas. Si bien hay que tener presente la importancia de las particularidades nacionales y regionales y diversos antecedentes de orden histórico, cultural y religioso, es deber de los Estados, independientemente de su sistema político, económico y cultural, promover y proteger las libertades y los derechos humanos.

Se debería alentar a los países que aún no lo hayan hecho a que ratifiquen las convenciones vigentes que aseguran los derechos humanos fundamentales y alientan el desarrollo social.

27. Hay una urgente necesidad de reconocer la creciente función de la seguridad humana en la salvaguarda de la estabilidad y la paz a nivel nacional e internacional. La garantía del empleo, la salud, la educación, el bienestar, la equidad entre los sexos, la no discriminación y la igualdad de oportunidades son elementos importantes de la seguridad humana. La seguridad humana es la seguridad para individuos y comunidades y sus necesidades y libertades básicos, garantizada por un concepto de valores comunes y de desarrollo social inclusive. Cada sociedad es una creación de sus ciudadanos y debería tratar de reconocer el valor y la fortaleza que recibe de la diversidad de sus miembros.

28. La seguridad humana requiere la democracia, la transparencia del gobierno, el acceso universal a las instituciones económicas, sociales y políticas de la sociedad y la participación popular. La administración democrática se basa en la asociación entre las instituciones pertenecientes al Estado y ajenas a éste. El gobierno debe servir a la población y los objetivos de una sociedad deben ser definidos por sus ciudadanos, mediante el proceso político, numerosas asociaciones diferentes a nivel oficial y extraoficial de la comunidad (o sociedad civil) y mediante opciones en el mercado.

Las políticas deben estar basadas en el derecho a la libertad de asociación y la participación debe estar basada en principios de cooperación e igualdad:

a) Para asegurar la asociación será necesario reforzar las capacidades y el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil;

b) El gobierno debería también crear las condiciones para que los asociados en la esfera social se organicen y funcionen plena y libremente;

c) El proceso de formulación de políticas debería estar basado en evaluaciones del efecto social similares a las exposiciones del impacto ambiental, que han pasado a ser un elemento familiar en el proceso de adopción de decisiones.

29. La igualdad entre la mujer y el hombre debe considerarse la base de la política y no simplemente su objetivo. Es ésta una afirmación fundamentalmente política porque expresa la necesidad de cambio en las relaciones de poder y dominio entre el hombre y la mujer. El análisis de los sexos se concentra en la relación entre mujeres y hombres, determina la fuente de los problemas que confrontan la mujer y el hombre no tanto en las actividades de las personas sino más bien en las relaciones entre ellas. Así, la solución óptima a los problemas sociales no reside en cambiar al individuo sino en cambiar la relación. Mejorar la condición de la mujer deber servir para mejorar su capacidad de adopción de decisiones a todo nivel y en todas las esferas de la vida. También es necesario que las mujeres pueden ejercer todos sus derechos básicos.

a) Habría que realizar análisis sistemáticos sobre la base del sexo de todas las instituciones, políticas y prácticas, como base para reorientar las políticas y prácticas;

b) Hay que eliminar dondequiera que existan la subordinación y la discriminación en la relación entre la mujer y el hombre.

30. Hay una relación simbiótica entre el desarrollo social y la paz. Recurrir a la violencia y al conflicto armado es con frecuencia una indicación de desintegración social y constituye siempre un obstáculo para el desarrollo social. Además, el conflicto armado supone cada vez con mayor frecuencia la muerte y el desplazamiento de la población civil. Los recursos que actualmente se utilizan para comprar armamentos podrían dedicarse más adecuadamente a gastos sociales. Sin embargo, la paz no es simplemente la falta de hostilidades armadas entre las naciones, es también la existencia de instituciones justas y equitativas que son necesarias para resolver las tensiones sociales y asegurar el bienestar social, económico y político en cada nación y entre las distintas naciones. Las Naciones Unidas resultan indispensables para promover la paz internacional, pueden determinar posibles conflictos, adoptar medidas para el establecimiento, el mantenimiento y la consolidación de la paz y, lo que es más importante, abordar las causas más profundas del conflicto: la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política, como se expresa en Un programa de paz¹.

Se invita a todos los gobiernos a que, individual y colectivamente, examinen con detenimiento las diversas formas de reducir la tensión y la

...
/

violencia consiguiente; ello permitiría liberar recursos que podrían utilizarse para fines de desarrollo y crear un clima favorable a la paz y el progreso social.

II. REDUCCIÓN Y ELIMINACIÓN DE LA POBREZA GENERALIZADA

A. Fomento de un enfoque global

31. Más de 1.000 millones de personas en el mundo hoy en día viven en la pobreza y cerca de 550 millones se acuestan todas las noches con hambre. Más de 1.500 millones carecen de acceso a agua no contaminada y saneamiento, cerca de 500 millones de niños no tienen ni siquiera acceso a la enseñanza primaria y aproximadamente 1.000 millones de adultos nunca aprenden a leer ni a escribir.

32. La lucha contra la pobreza constituye una obligación moral de velar por que todos los seres humanos disfruten al menos de la alimentación, la vivienda, los servicios sociales y las relaciones humanas básicas que son necesarios para la salud, la dignidad y la participación social. Nuestro objetivo debe ser asegurar que este requisito básico para la dignidad humana se logre lo antes posible en todas partes del mundo. Supone la adopción de medidas en los planos nacional e internacional en dos niveles: en primer lugar, hacer que las políticas económicas y sociales respondan a los intereses de los pobres; y, en segundo lugar, integrar políticas y programas concretos de lucha contra la pobreza en el marco de la política de desarrollo.

Deben realizarse esfuerzos por reducir la pobreza en todos los niveles como obligación moral y un elemento central del desarrollo social y económico:

a) Los gobiernos deberían formular programas con plazos determinados y multisectoriales para la erradicación de la pobreza y someter éstos a un examen periódico de alto nivel;

b) Las Naciones Unidas deberían afianzar y consolidar los distintos tipos de apoyo que prestan a las actividades nacionales en esta esfera en un programa marco de base amplia contra la pobreza y deberían examinar periódicamente los resultados.

33. Las políticas y los programas de mitigación de la pobreza deben adaptarse especialmente a cada país e incluso a cada localidad y deben reflejar la diversidad de formas que puede adoptar la pobreza: pobreza masiva endémica en países pobres, la pobreza que surge en situaciones de crisis, como el hambre, y los bolsones de pobreza en medio de la riqueza entre los países ricos; pobreza extrema y crónica a raíz de la falta de recursos y oportunidades, así como pobreza temporal a raíz del infortunio o cambios en la situación económica; indigencia y aislamiento de quienes están social y económicamente excluidos, así como la pobreza marginal de quienes realizan funciones sociales indispensables a cambio de salarios miserables.

34. La pobreza se ha considerado primordialmente desde la perspectiva del bienestar. Sin embargo, los pobres, muchos de los cuales están desempleados

o subempleados, representan un potencial productivo. Por consiguiente, los esfuerzos por reducir y eliminar la pobreza son una contribución importante al crecimiento. Si bien el crecimiento económico y el mejoramiento del nivel de vida en el largo plazo van de la mano, la lentitud del crecimiento no debería impedir que nos abocásemos a las causas estructurales y las manifestaciones inmediatas de la pobreza. Es posible realizar cambios y hacer frente a las injusticias sociales incluso en tiempos de penuria económica.

Puesto que la pobreza es resultado de estructuras sociales, económicas, jurídicas y políticas y no solamente de la capacidad limitada y los infortunios de las personas, los esfuerzos por reducir y eliminar la pobreza deben basarse en un examen permanente de las estructuras y los procesos que determinan la distribución y redistribución del ingreso en una sociedad, entre ellos la distribución de sueldos y salarios, los efectos de los diversos impuestos y otras fuentes de ingresos públicos a diferentes niveles económicos, la distribución de la tierra, las estructuras jurídicas y los procesos que determinan la posesión y el control de los recursos productivos, las estructuras de los mercados y los precios, las políticas macroeconómicas y la disponibilidad de los servicios públicos y las prestaciones sociales y el acceso a éstos.

35. Las actividades de lucha contra la pobreza deben respetar la integridad y dignidad de los pobres y centrarse en la asistencia a éstos para que determinen y pongan en práctica soluciones a sus problemas. Deben aprovecharse en forma más productiva la energía y la inventiva de los pobres y sus conocimientos y aptitudes.

Los pobres y sus organizaciones comunitarias deben participar íntegramente en los esfuerzos por reducir y eliminar la pobreza. Debe alentarse y ayudarse a los pobres a que se organicen de modo que sus representantes puedan participar en los diálogos sobre formulación de políticas y planificación.

36. Debe eliminarse la discriminación explícita e implícita contra las mujeres y las niñas, que da lugar a que un número desproporcionado de los pobres y desposeídos sean mujeres. La mujer debe tener igualdad de acceso a la enseñanza, los servicios públicos y las oportunidades económicas. Debe tener acceso a los servicios básicos de atención de la salud, inclusive la salud maternoinfantil y los servicios de planificación de la familia. La participación plena de las mujeres y las niñas en la sociedad no sólo es indispensable para su bienestar, sino también para aprovechar íntegramente todos los recursos sociales en la lucha contra la pobreza y en pro del desarrollo social y económico. Esto no sólo exigirá cambios en estructuras y prácticas económicas, sociales y políticas discriminatorias, sino también cambios en las actitudes sociales, incluidas las actitudes en el seno de la familia. Reviste especial importancia que los dirigentes políticos, sociales, económicos y culturales en todos los niveles den ejemplo de igualdad de trato para con las mujeres y las niñas.

Los programas y las políticas de desarrollo deben responder a las diferentes experiencias y consecuencias de la pobreza para hombres y mujeres y al efecto de la discriminación contra la mujer en la transmisión

...

de la pobreza de generación en generación. La igualdad de trato para con la mujer debe comenzar con la igualdad de trato de las niñas desde la infancia hasta la adolescencia.

37. La principal causa de pobreza para el individuo es la desgracia de haber nacido en la pobreza. La pobreza familiar crónica repercute sobre los niños en razón de la salud, la enseñanza y las aptitudes y los contactos sociales y culturales. Esta repercusión resulta sumamente difícil de superar para el individuo. La sociedad tiene una especial obligación moral de velar por que los niños nacidos de familias pobres tengan todas las oportunidades posibles para mejorar su situación. Para cumplir con esta obligación, la sociedad no sólo debe garantizar que tengan igualdad de acceso a las oportunidades económicas y sociales y a los servicios públicos, sino también debe empeñarse especialmente en velar por que se satisfagan sus necesidades concretas, ya sea mediante programas destinados directamente a los niños pobres o mediante la prestación de apoyo a las familias pobres con niños.

Debe otorgarse prioridad al sustento de los niños que viven en la pobreza como una inversión en el desarrollo social y económico a largo plazo.

38. No existen soluciones sencillas a la pobreza, y la lucha contra ésta es un proceso de aprendizaje permanente. Sería menester emprender una amplia variedad de proyectos o prestarles apoyo mediante diferentes instituciones y utilizando diferentes métodos para mejorar el proceso de aprendizaje, permitir que las organizaciones aprendan de la experiencia de otras y extender y multiplicar los métodos que den mejores resultados.

39. También es preciso fortalecer las investigaciones sobre las causas de la pobreza, y las formas de remediarla, utilizando la capacidad de las universidades y las instituciones de investigación, y deben integrarse los resultados de esas investigaciones en la formulación de políticas. Son menester programas internacionales ampliados y perfeccionados para facilitar el intercambio de experiencias e investigaciones, inclusive intercambio de publicaciones, conferencias, seminarios, cursos de capacitación y visitas profesionales. Las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), deben cooperar con los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales para fomentar las investigaciones en ciencias sociales y los intercambios científicos.

Deben movilizarse los recursos de las universidades y las instituciones de investigación para comprender mejor las causas de la pobreza y mejorar la eficacia de los programas de lucha contra la pobreza. Deben emprenderse esfuerzos especiales para fortalecer la capacidad en investigación en ciencias sociales en los países en desarrollo.

40. En el plano programático, los esfuerzos por mitigar, reducir y, en último término, eliminar la pobreza deben procurar diversos objetivos: asegurar que las personas que puedan trabajar tengan acceso a los medios productivos que necesitan para sustentarse a sí mismas y a las personas a su cargo; asegurar que los servicios públicos básicos estén al alcance de todos; fomentar la organización de las comunidades pobres para el desarrollo y la participación política, y facilitar bienes y servicios básicos a quienes no puedan valerse por

sí mismos. El logro de estos objetivos exigirá la participación de todos, como personas y por conducto de las familias, las comunidades, los gobiernos locales, los gobiernos nacionales y la comunidad internacional.

Debe mobilizarse a todos los agentes en el proceso de desarrollo para reducir y, en último término, eliminar la pobreza.

B. Acceso a las oportunidades productivas

41. En las zonas rurales de los países en desarrollo, donde habitan más de 900 millones de los pobres del mundo, la falta de acceso a la tierra es una causa importante de pobreza. Una reforma agraria ejecutada en debida forma puede reducir la pobreza al tiempo que aumentar la producción total. Las estructuras y los procedimientos gubernamentales para garantizar una propiedad segura de las tierras y los derechos de tenencia y procedimientos eficaces para el traspaso de tierras fomentan prácticas e inversiones agrícolas que garantizan la fecundidad del suelo en el largo plazo, el mantenimiento de los sistemas de regadío y el desarrollo agrícola sostenible. Sin embargo, es importante que la reforma agraria tenga en cuenta las prácticas tradicionales de tenencia de las tierras, inclusive tenencia comunal y modos de uso itinerantes o migratorios.

Los gobiernos deben mejorar las condiciones de los pobres sin tierra mediante la redistribución de las tierras y la reforma de la tenencia de la tierra y acompañar estas medidas de un mejor acceso al crédito, los implementos y el equipo, los sistemas de regadío y suministro de agua, los mercados y los servicios de extensión. Los organismos financieros internacionales pueden cooperar con el proceso facilitando los recursos financieros necesarios para levantamientos de tierras, arreglo de reclamaciones encontradas y rehabilitación de las tierras. Deben garantizarse y protegerse los derechos de la mujer de tener títulos de propiedad sobre la tierra y heredar.

42. La cooperación entre los gobiernos centrales, los gobiernos locales y los grupos comunitarios es importante para asegurar el éxito de los programas de reforma agraria, proporcionar una tenencia segura y mejorar la existencia de los pequeños agricultores. Las organizaciones de pequeños propietarios también pueden mejorar la eficacia de los programas de crédito, comercialización y servicio. Las organizaciones no gubernamentales pueden hacer un importante aporte a la asistencia a las organizaciones locales antes de la ejecución de la reforma agraria, durante ésta y después de ésta.

Los gobiernos deben prestar apoyo a la participación de las organizaciones de pequeños propietarios y las organizaciones no gubernamentales en la reforma agraria y los servicios de apoyo conexos.

43. Fuera de la tierra, el acceso al agua para el regadío es un importante factor determinante del nivel y la distribución de los recursos agrícolas.

Los gobiernos deben mejorar el acceso de los pequeños agricultores a los sistemas de regadío y mejorar el mantenimiento y la gestión de los sistemas existentes y la rehabilitación de los sistemas tradicionales administrados por los agricultores. Debe fomentarse la instauración de grupos de

/...

usuarios locales para distribuir el agua, dividir los costos y tomar las disposiciones para el mantenimiento, con el apoyo del gobierno y las organizaciones no gubernamentales, para asegurar el uso, el mantenimiento y el perfeccionamiento de bajo costo y sostenibles de los sistemas de regadío y la repartición equitativa de los beneficios.

44. Los gobiernos deben mejorar la situación económica de los pequeños agricultores fomentando precios justos y estimulantes para sus productos y mejorando el acceso a los mercados y a la información sobre mercados. Los precios favorables no sólo mejoran directamente la situación de los agricultores, sino también estimulan las inversiones y los aumentos en la producción, puesto que contribuyen a fomentar la autosuficiencia agropecuaria nacional.

Los gobiernos deben velar por que los agricultores pobres obtengan precios para sus productos suficientes para sustentar a las familias e invertir en una mayor producción.

45. Las cooperativas de productores rurales pueden hacer un aporte importante a la erradicación de la pobreza al facilitar el acceso a los mercados, incrementar las utilidades, facilitar asesoramiento técnico, insumos agrícolas y colaboración en operaciones productivas como la preparación de plántones, el cultivo de bosques de aldeas, la ordenación de los recursos hídricos, la lucha contra las plagas, etc.

Las organizaciones de cooperativas en los planos internacional y nacional en los países desarrollados pueden facilitar y facilitan apoyo mediante asistencia técnica y financiación para este objeto. Debe elaborarse un programa de colaboración con participación de estas organizaciones, así como otros organismos internacionales de asistencia, de modo de afianzar en alto grado el apoyo con que se cuenta para estos efectos.

46. Los programas para facilitar crédito a los pobres parecen brindar un medio especialmente eficaz en función de los costos para fomentar las pequeñas empresas en zonas rurales y urbanas. En particular, préstamos facilitados sin garantía a pequeños grupos que garantizan la amortización en forma colectiva y préstamos facilitados por conducto de instituciones basadas en la comunidad han resultado eficaces para la labor de extensión entre los pobres y han tenido un buen historial de amortización. Además de los beneficios directos de las inversiones, los programas de crédito en pequeña escala alientan los ahorros y las inversiones locales y la movilización de la comunidad para otros fines, como la comercialización y las cooperativas. Pueden ejecutarse programas sostenibles basados en un apoyo financiero externo limitado para los gastos iniciales, con el ulterior autofinanciamiento de las actividades mediante tipos de interés acordes con la realidad y condiciones estrictas de amortización. Deben fomentarse las instituciones crediticias para pequeños productores como parte integral de la política financiera y la asistencia para el desarrollo en los planos nacional e internacional.

Los gobiernos deben cooperar con los organismos internacionales, las organizaciones comunitarias y las cooperativas para mejorar la disponibilidad del crédito para los agricultores pobres.

47. Los gobiernos y los organismos internacionales pueden prestar asistencia a los pequeños agricultores, incluidas las mujeres en igualdad de condiciones, para aumentar la producción mediante la prestación de apoyo a la investigación y el desarrollo sobre diferentes tipos de sistemas de labranza y técnicas de cultivo por los pequeños propietarios. Esto resulta especialmente indispensable en zonas ecológicamente vulnerables y otras zonas marginales. Dicha investigación debería prestar igual atención a los factores sociales y demográficos que a los factores económicos y tecnológicos y debería estar centrada en prácticas que sean sostenibles por los agricultores locales sin asistencia externa. El fortalecimiento de los servicios de capacitación y extensión agropecuarias es un complemento indispensable de la investigación y el desarrollo, tanto para aprovechar en forma más eficaz la tecnología existente como para difundir las nuevas tecnologías que dimanen de la nueva investigación. Debe invertirse la tendencia decreciente en la inversión en investigaciones agropecuarias en años recientes en los planos nacional e internacional. Deben modificarse las atribuciones de las instituciones de investigación agropecuaria en los planos nacional e internacional de modo de centrar la atención en categorías concretas de agricultores y sistemas de labranza en lugar de productos y procesos.

Los gobiernos y los organismos internacionales deben prestar mayor apoyo a las investigaciones agropecuarias, especialmente para mejorar la productividad de los agricultores pobres y proteger los medios vulnerables.

48. En las zonas urbanas, los medios productivos que hacen falta para superar la pobreza son primordialmente los conocimientos y las aptitudes necesarios para el empleo en la manufactura y los servicios. Por consiguiente, la ampliación del acceso a los programas de enseñanza y capacitación y el mejoramiento de su calidad son de importancia radical para ampliar las oportunidades para los pobres. Sin embargo, la extensión de la enseñanza y la capacitación sólo puede hacer un aporte apreciable a la reducción de la pobreza si mejoran las oportunidades de empleo, tema que se aborda en el próximo capítulo.

Deben hacerse efectivas las posibilidades de actividades en materia de servicios o manufactura en pequeña escala en el sector no estructurado mediante leyes y políticas crediticias favorables.

49. Reviste especial importancia velar por que la mujer tenga acceso a los recursos productivos, ya que tradicionalmente ha tenido menos acceso a los recursos y, por ende, se ha visto desproporcionadamente afectada por la pobreza. El reducir el tiempo necesario para quehaceres tradicionales de la mujer como buscar agua y recolectar combustible para la cocción facilitaría su existencia al tiempo que le dejaría tiempo libre para actividades más productivas. También es indispensable velar por que la mujer tenga acceso al crédito y la información si ha de trabajar en forma productiva para reducir la pobreza. Una mayor contratación de mujeres como agentes de extensión y para otros servicios de desarrollo también puede ayudar a mejorar el apoyo que se presta a las mujeres.

Deben emprenderse esfuerzos especiales para facilitar igualdad de acceso a la mujer a los recursos productivos, como la tierra, el crédito y la tecnología, y fortalecer la capacidad de la mujer para tener el control de los recursos por derecho propio en calidad de ciudadana a cabalidad de su sociedad.

C. Acceso a los servicios públicos

50. La educación no sólo fomenta el acceso a mejores empleos, sino también contribuye a la producción agropecuaria y no agropecuaria rural y a la salud, y sirve como base para la participación en muchas actividades sociales, económicas y políticas. El fomento de la educación en las zonas pobres no sólo necesita de escuelas, sino también de esfuerzos para asegurarse de que las escuelas presten servicios que compensen la pérdida de mano de obra de las familias cuando los niños asisten a la escuela. La eliminación o reducción de los derechos de matrícula escolares y los gastos conexos para las familias pobres, el suministro de almuerzos escolares y atención básica de la salud y la adaptación del material didáctico a las necesidades prácticas de las comunidades pobres y rurales pueden estimular la asistencia escolar. Es imprescindible prestar atención especial a la educación de las niñas.

51. El acceso universal y equitativo a la enseñanza básica para todos los niños, jóvenes y adultos, en particular para las mujeres y las niñas, es una prioridad fundamental. Para ello será menester la movilización de recursos financieros y humanos existentes y nuevos, públicos, privados y voluntarios, no sólo para asegurar el acceso universal a un número cada vez mayor de personas, sino también para mejorar la calidad de la educación y ampliar la enseñanza no académica.

Los gobiernos deben poner en práctica su adhesión a los principios de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de 1990 y a los objetivos y las metas fijados por los países de conformidad con el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje.

Los gobiernos deben poner en práctica su adhesión a los principios de la Declaración Mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño en el decenio de 1990 y el Plan de Acción conexo aprobado por la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, incluidos las metas y los objetivos de reducir la mortalidad y la malnutrición infantil, en la niñez y materna, proporcionar agua apta para el consumo y saneamiento para todos, proporcionar educación básica para todos los niños y reducir el analfabetismo en los adultos. Los gobiernos deben velar por que existan instituciones y procedimientos en el plano nacional para cumplir con esas metas y objetivos. Los organismos internacionales, en particular el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), pueden prestar asistencia técnica y financiera a los países en ese empeño y las organizaciones no gubernamentales pueden hacer un importante aporte a nivel de la comunidad.

52. El acceso a la atención de la salud promueve directamente el bienestar físico, mental y social, al tiempo que asegura que las personas puedan trabajar para sustentarse a sí mismas y a sus familias. Los gobiernos pueden velar por el acceso a dispensarios básicos dotados con trabajadores sanitarios que puedan facilitar información y servicios de nutrición, higiene y atención básica de la salud. Deben facilitarse gratuitamente esos servicios básicos de salud a quienes no están en condiciones de pagarlos. Dentro de los límites de los recursos de que disponga el sistema de atención de la salud de un país, se pueden mejorar los servicios a los pobres al permitir que los dispensarios

públicos compartan los recursos médicos de los servicios privados y de la seguridad social. El compartir equipos y servicios costosos, el compartir personal a tiempo parcial, la adquisición en común de equipo y materiales y la coordinación de la administración y la planificación pueden mejorar la utilización efectiva de los recursos en beneficio de los pobres.

53. Los gobiernos pueden brindar incentivos a los médicos para que trabajen en zonas rurales y comunidades pobres y facilitar dispensarios móviles para poner los servicios de salud a la disposición de zonas que en caso contrario quedarían desatendidas. En zonas en que persisten las prácticas tradicionales, los servicios de atención de la salud pueden resultar más eficaces cuando integran los métodos modernos y tradicionales y cuando se contrata a practicantes locales.

Los gobiernos deben poner en práctica su adhesión a los principios de la Declaración sobre Atención Primaria de la Salud de 1978, aprobada en Alma Ata, inclusive el logro universal de un nivel de salud que permita a todos los pueblos del mundo llevar vidas social y económicamente productivas. Para este objetivo resulta indispensable la prestación de atención primaria de la salud para todos, inclusive la atención de la salud de la reproducción.

Los gobiernos deben poner en práctica su adhesión al Programa de Acción aprobado por la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de reducir la mortalidad infantil, en la niñez y materna, prestar atención básica de la salud universal, inclusive atención de la salud de la reproducción y planificación de la familia, y velar por la enseñanza primaria universal con igualdad de tratos para con las niñas.

54. El estímulo a una diversidad de servicios sociales de enseñanza, salud y de otra índole dirigidos expresamente a los pobres por conducto de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales puede ofrecerles opciones en sus esfuerzos por escapar de la pobreza, ayudar a garantizar que los programas respondan a sus necesidades y motivarlos para que participen activamente en los programas. Entre los enfoques experimentales innovadores a la lucha contra la pobreza se podrían contar vales gratuitos o de bajo costo para educación, atención de la salud u otros servicios sociales para alentar y facilitar el acceso y para que los pobres puedan seleccionar programas que satisfagan sus necesidades concretas e inmediatas. Los programas de vales de bajo costo también proporcionan ingresos para financiar servicios más extensos que los que podrían prestarse basándose únicamente en la financiación pública.

Los gobiernos deberían ampliar las opciones de acceso a la enseñanza básica y los servicios de salud con que cuentan los pobres.

55. Más de 1.500 millones de personas carecen de acceso a agua apta para el consumo y saneamiento. El asegurar que las comunidades pobres tengan acceso a agua no contaminada no sólo puede aumentar el tiempo y la energía de que disponen las personas, especialmente las mujeres, para actividades productivas, sino también puede reducir sobremanera el tiempo, la energía y las vidas que se

pierden a causa de enfermedades infecciosas, especialmente entre los niños de corta edad. Las mejoras en las instalaciones sanitarias y la enseñanza sobre higiene también pueden hacer un importante aporte a la reducción de las enfermedades y, por consiguiente, al aumento de las oportunidades de trabajo productivo.

56. Los gobiernos deberían empeñarse en facilitar lo antes posible el acceso universal al agua no contaminada y a las instalaciones y los servicios de saneamiento.

Los gobiernos deben poner en práctica su adhesión a los objetivos del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental (1981-1990), en particular de que todas las personas tengan el derecho de acceso a agua potable y servicios de saneamiento, y que donde estas necesidades humanas aún no se hayan satisfecho, en las políticas y los planes de desarrollo nacional se dé prioridad al suministro de agua potable de toda la población y a la eliminación final del agua de desecho.

57. Los gobiernos pueden aumentar las oportunidades económicas de los pobres facilitando mejores caminos y servicios de transporte y mejores comunicaciones para las comunidades pobres. Esto ayudará a las personas a buscar trabajo más fácilmente, vender sus productos y servicios en forma más eficiente y utilizar su tiempo de manera más productiva.

En los programas de desarrollo debe darse prioridad al mejoramiento de los servicios de transporte y comunicaciones en zonas con gran incidencia de pobreza.

58. El asegurar un mejor acceso de los pobres a los servicios públicos exigirá aumentos considerables del gasto público o una redistribución considerable del gasto o ambas cosas. Las autoridades gubernamentales nacionales y locales pueden ampliar los servicios públicos para los pobres mejorando las estructuras impositivas y las tarifas con las que se financian los servicios públicos y aumentando la eficacia de la recaudación de impuestos. Los análisis del costo de los servicios públicos y de los ingresos que sirven para financiarlos revelan a menudo que las personas y las comunidades de bajos ingresos reciben menos servicios públicos en relación con los impuestos que pagan que los más ricos, y que los pobres en efecto están subsidiando los servicios a las personas de mayores ingresos. Estas últimas deberían hacer una mayor aportación al costo de los servicios, ya sea mediante los impuestos o las tarifas de uso. Deberían reformarse las estructuras impositivas y tarifarias que imponen una carga excesiva a los pobres para permitir la ampliación de los servicios que éstos necesitan.

Las estructuras impositivas y las finanzas públicas deberían examinarse y, cuando procediera, reformarse para ampliar los servicios públicos a los pobres.

59. Las autoridades urbanas pueden mejorar la disponibilidad de vivienda asequible velando por que las normas y los reglamentos fomenten la construcción de viviendas de bajo costo. La prestación de terrenos y servicios de bajo costo

puede contribuir a la vivienda asequible, y las inversiones en mejoras en los barrios de tugurios y los asentamientos de precaristas pueden contribuir directamente a mejorar las condiciones de vida de los pobres. El asegurar la tenencia y facilitar servicios a asentamientos no oficiales ha demostrado ser una forma de mejorar las condiciones de vivienda de los pobres especialmente eficaz en función de los costos.

60. En las zonas urbanas, incluidos los barrios pobres de los países desarrollados, que han decaído como resultado de la desinversión y la migración de los empleos, los gobiernos pueden prestar asistencia a los pobres para que se muden a zonas que ofrezcan mejores oportunidades de empleo, vivienda, enseñanza y otras necesidades sociales. Dichos programas pueden ejecutarse mediante la cooperación entre los organismos de gobierno local en las zonas en decadencia y en desarrollo, así como con los gobiernos centrales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales.

Los gobiernos deben poner en práctica su adhesión a la ejecución de la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 y mejorar las condiciones de vida de los pobres de conformidad con las estrategias de vivienda nacionales. Debería prestarse especial atención al mejoramiento de las condiciones en los barrios de tugurios urbanos que actualmente no reciben servicios públicos urbanos adecuados.

61. Programas organizados y servicios comunitarios para los jóvenes pobres son importantes para romper el ciclo de la pobreza de una generación a otra. Dichos programas pueden fomentar estructuras sociales constructivas entre los jóvenes pobres y a la vez facilitarles contactos fuera de la comunidad que vive en la pobreza. La participación de personas ajenas a la comunidad puede contribuir a romper el aislamiento de las comunidades pobres y facilitar información sobre oportunidades sociales y económicas.

62. Las organizaciones de desarrollo comunitario, con el apoyo de los organismos gubernamentales e internacionales y las organizaciones no gubernamentales, pueden hacer un importante aporte a la rehabilitación de la vivienda, el desarrollo de viviendas nuevas de bajo costo, la organización de la puericultura, el estímulo a talleres y otras empresas pequeñas y, en general, el aliento y el apoyo al desarrollo comunitario en forma integrada. Son menester mayores esfuerzos para instalar y fortalecer redes de organizaciones de desarrollo comunitario, otras organizaciones no gubernamentales, organismos gubernamentales y organizaciones internacionales a fin de que los recursos financieros colectivos, la pericia, los conocimientos en materia de organización y la familiaridad con las comunidades locales y sus estructuras sociales puedan aprovecharse con eficacia. Sin embargo, no debe interpretarse que la insistencia en las actividades comunitarias y de autoayuda absuelva a la comunidad más general de su responsabilidad de superar las fuerzas sociales, económicas y culturales que tienden a crear y perpetuar la pobreza.

Los gobiernos y las organizaciones internacionales deben prestar apoyo a las organizaciones comunitarias de los pobres y colaborar con éstas.

D. Reducción de la vulnerabilidad

63. Hace 20 años, la Conferencia Mundial de la Alimentación declaró el derecho inalienable de todos los hombres, mujeres y niños a no padecer de hambre y malnutrición. Sin embargo, hoy por hoy cientos de millones se acuestan cada día con hambre.

Los gobiernos y la comunidad internacional deben reafirmar su adhesión a la eliminación del hambre y la malnutrición en el mundo entero.

64. La seguridad alimentaria exige un crecimiento más rápido de la producción agrícola y un equilibrio entre los cultivos comerciales y los cultivos alimenticios en zonas con déficit alimentario. También exige que se centre atención en las personas y las familias que carecen de acceso físico o económico a los alimentos en tiempos normales o en situaciones de escasez. Los pequeños agricultores en zonas ecológicamente vulnerables, los campesinos sin tierras, los habitantes pobres de las zonas urbanas, los hogares cuyo jefe es una mujer y las personas desplazadas por la guerra o el conflicto civil se cuentan entre los más vulnerables.

Los programas de lucha contra la pobreza y de empleo, los programas agropecuarios y las políticas relativas al mercado de alimentos deben concebirse de modo de mejorar el acceso de las personas y los hogares vulnerables a los suministros alimentarios disponibles.

65. En tiempos de crisis naturales o causadas por el hombre, los hogares vulnerables y muchos otros están sujetos no sólo a la inseguridad alimentaria, sino también a otras formas de privación, por ejemplo, de abastecimiento de agua, de vivienda, de sustento para los animales domésticos, etc. Fuera del efecto inmediato sobre el bienestar de las personas, dicho empobrecimiento tiene consecuencias a más largo plazo al reducir los bienes de que disponen las familias y empeorar la salud de sus miembros.

Los gobiernos y los organismos internacionales deben actuar rápidamente en situaciones de emergencia:

a) Facilitando alimentos, suministros médicos y otro tipo de socorro a las zonas afectadas;

b) Velando por que el socorro esté destinado efectivamente a los hogares vulnerables;

c) Utilizando programas de alimentos por trabajo, vales de alimentos y otras medidas análogas para facilitar el acceso a los suministros de alimentos a las personas vulnerables;

d) Haciendo uso a cabalidad de las instituciones locales para la distribución del socorro.

66. La ayuda alimentaria de países donantes y los programas de alimentos por trabajo pueden hacer un importante aporte al socorro contra el hambre y a los sistemas de rehabilitación de tierras y conservación de recursos en gran escala.

Sin embargo, debe cuidarse de que la asistencia alimentaria no menoscabe los precios de la producción agropecuaria local ni origine demanda de alimentos importados en lugar de la producción local. Las organizaciones locales deben participar en la planificación, la construcción y el mantenimiento de los sistemas de socorro y conservación.

67. Los gobiernos también deben elaborar estrategias de largo plazo y planes para imprevistos para la gestión, el socorro y la asistencia en casos de hambre y desastre, inclusive la cooperación con los organismos internacionales. Se pueden elaborar y mantener servicios de almacenamiento, transporte y distribución de alimentos utilizando a cabalidad los mecanismos tradicionales; y debe mejorarse la capacidad nacional y regional para la predicción del tiempo, la alerta de tormentas y la vigilancia de los cultivos.

Los gobiernos, con asistencia de los organismos internacionales, deben elaborar estrategias de largo plazo para reducir las penurias provocadas por los desastres naturales a fin de aumentar la seguridad alimentaria y la seguridad económica.

68. El Programa 21 vincula la pobreza y la tensión ambiental e insta a una mejor integración de los programas de lucha contra la pobreza y las medidas de ordenación de recursos. Grandes números de personas pobres viven en zonas de pobreza agrícola marginal y su pobreza puede obligarlos a explotar la tierra en formas insostenibles. Debe prestárseles asistencia para proteger y mejorar la productividad de la tierra mediante medidas de conservación de la tierra y el agua, ordenación de cuencas hidrográficas, forestación y el fomento y la difusión de nuevas técnicas agrícolas sostenibles. Se puede prestar asistencia a los agricultores pobres facilitándoles alquileres por períodos largos de lotes de tierra marginal o degradada, junto con créditos, implementos y servicios de extensión para rehabilitar las tierras y crear estructuras de ordenación de los recursos hídricos al tiempo que se exploten las tierras en forma sostenible. En muchas zonas marginales hay posibilidades de crianza de ganado y recolección de leñas sostenibles. El fomento del empleo de cocinas con bajo consumo de combustible también puede fomentar la producción sostenible de leña, al tiempo que reduce el tiempo gastado en recolectar leña, especialmente de las mujeres.

Deben elaborarse y mantenerse sistemas de ordenación de los recursos hídricos, inclusive presas, embalses, diques y recursos de agua subterránea, y debe protegerse y mejorarse la cubierta forestal en zonas montañosas y montuosas como parte de una estrategia de ordenación y conservación de los recursos.

69. En las zonas en que son generalizadas las actividades pastorales o nómadas, los programas normales de desarrollo agropecuario y los programas de lucha contra la pobreza conexos pueden resultar ineficaces. El asegurar el acceso a suficiente tierra de pastoreo también es indispensable para impedir la desertificación de tierras semiáridas y asegurar el desarrollo sostenible. En el caso de los grupos nómadas, deben adoptarse disposiciones especiales para la prestación de servicios básicos como enseñanza, salud, servicios de extensión y créditos.

En dichas zonas, deben elaborarse programas más concretos para fortalecer los sistemas comunales de ordenación de tierras y controlar la invasión por

...

terceros así como para elaborar sistemas perfeccionados de aprovechamiento y ordenación de pastizales, riego, comercialización, créditos, servicios de sanidad animal y educación e información.

70. Los habitantes pobres de las zonas urbanas también son vulnerables a la inseguridad alimentaria y a la tensión ambiental. Son aún más dependientes de los mercados y vulnerables a los trastornos en la disponibilidad y los precios de los alimentos en tiempos de tensión.

Los gobiernos deben ceñirse a políticas relativas al mercado de alimentos y de protección social que aseguren el acceso de los habitantes pobres de las zonas urbanas a la alimentación y otras necesidades básicas.

71. Los habitantes pobres de las zonas urbanas suelen vivir en las zonas más vulnerables a la tensión a causa de inundaciones, accidentes industriales, contaminación atmosférica y otros peligros. El reducir su vulnerabilidad a tensiones ambientales de esa índole exige mejor planificación de los asentamientos y un cumplimiento más estricto de las normas sobre contaminación.

En la ordenación urbana debe prestarse gran prioridad al mejoramiento de los barrios de tugurios, los barrios de viviendas precarias y otras zonas habitadas por los habitantes pobres de las zonas urbanas y a la prevención de peligros ambientales, así como a la prestación de protección contra éstos.

E. Mejoramiento de la protección social

72. Si bien las familias son el sostén primordial de la mayoría de las personas, ellas no siempre pueden sobrellevar la carga, y la comunidad o el gobierno deben facilitar asistencia o sustento mediante diversos programas de protección social. Dichos programas pueden adoptar diversas formas: programas de seguro social; programas de cobertura universal que faciliten prestaciones independientemente de la necesidad o las aportaciones y se financien mediante impuestos y otros ingresos públicos, y programas basados en las necesidades que atiendan a cualquier persona necesitada y se financien mediante impuestos y otros ingresos públicos. Los sistemas de protección social nacionales suelen consistir en una u otra combinación de estos tipos de programas para hacer frente a diversas contingencias dependiendo la combinación en particular de los recursos disponibles y de la política social nacional.

73. Los programas de protección social ayudan a los pobres a escapar de la pobreza y protegen a los que no son pobres, pero se hallan en situación vulnerable, de caer en la pobreza. Dichos programas pueden brindar a los niños la seguridad que necesitan para desarrollarse; garantizar que los ancianos cuenten con la seguridad que se han ganado gracias a una vida de trabajo; asegurar que las enfermedades o los accidentes no precipiten a las personas a la pobreza, y brindar oportunidades de una vida productiva y segura a los impedidos.

La sociedad, ya sea por conducto de la familia, la comunidad o el gobierno, debe sustentar a quienes no puedan valerse por sí mismos a causa de minusvalidez, enfermedad, ancianidad, desempleo u otra causa.

74. Las sociedades y los gobiernos normalmente desean facilitar a sus miembros una variedad considerable de programas de protección social, pero se ven limitados por los costos públicos. Por consiguiente, el fortalecimiento de la protección social exige primordialmente, no una mayor voluntad de facilitar sustento, sino una mayor voluntad de recaudar ingresos públicos para sufragarlos, así como un mayor crecimiento económico para contar con una base más firme para los ingresos públicos.

75. Un número considerable de pobres en la mayoría de las sociedades gozan de un empleo, pero no ganan lo suficiente como para escapar de la pobreza. Otros pobres son capaces de trabajar, pero no logran encontrar empleo. En dichos casos, los programas de asistencia social más eficaces comprenden asistencia para conseguir empleo debidamente remunerado, inclusive tal vez empleo en proyectos públicos a un salario mínimo a cualquiera que se presente.

76. Los gobiernos con recursos muy limitados pueden ayudar a los pobres en forma sumamente eficaz mediante programas de asistencia social orientados expresamente a sus necesidades prioritarias. Dicha asistencia puede adoptar diversas formas, inclusive subvenciones en metálico, subsidios a la vivienda y subsidios alimentarios. Un inconveniente de los programas de asistencia de dicha índole es que tienden a estigmatizar a los pobres, que pueden ir en desmedro de su dignidad y socavar la confianza en sí mismos, así como desalentarlos de buscar la asistencia que necesitan. La asistencia social puede destinarse a los pobres, al tiempo que se evita parte del estigma de los programas probados en función de los medios, subsidiando bienes y servicios que son consumidos primordialmente por aquéllos.

77. Para países con mayores recursos, se puede prestar asistencia en forma eficaz a los pobres, sin hacer recaer un estigma sobre ellos, mediante prestaciones sociales universales que se proporcionan a todos como derecho de ciudadanía y se financian mediante impuestos u otros ingresos públicos. Entre dichas prestaciones sociales se pueden contar pensiones de vejez; seguros de desempleo; pago de salarios durante ausencias del trabajo en razón de enfermedad, licencia de maternidad y necesidades de los padres o de la familia; prestaciones familiares basadas en el número de hijos, y un ingreso mínimo garantizado. Las prestaciones de gran volumen suelen exigir una economía sumamente productiva e impuestos elevados, lo que a su vez exige un firme sentido de solidaridad y consenso sociales.

78. Los programas de seguro social sirven para proteger a los trabajadores que no son pobres y a sus familiares a cargo del riesgo de caer en la pobreza y pueden financiarse mediante aportaciones de los beneficiarios potenciales y los empleadores, permitiendo con esto que los ingresos públicos se destinen expresamente a los pobres. Dichos programas a menudo se elaboran mediante negociación colectiva en las empresas, pero también pueden ser exigidos por la legislación, con lo que se garantiza la atención de todas las personas empleadas.

79. Los gobiernos pueden mejorar la protección que facilitan los programas de seguros asegurando la cobertura de una parte de los empleados y las personas a su cargo tan grande como sea posible y velando por que se faciliten rápidamente las prestaciones a quienes tienen derecho y que las prestaciones continúen cuando un trabajador cambia de empleo. La ampliación del número de personas

atendidas por un programa de seguros también aumenta la seguridad de las prestaciones al diluir el riesgo.

80. En muchos países, existen amplias posibilidades de extender la cobertura y los beneficios del seguro social mediante una mayor observancia de la obligatoriedad de las aportaciones de los empleadores y los trabajadores y mediante una mejor gestión de los fondos. Los gobiernos pueden asegurar evaluaciones actuariales correctas de dichos planes así como la inversión segura y productiva de los fondos. En algunos países, se puede ampliar la cobertura de dichos sistemas integrando a algunas de las empresas más grandes y vigorosas del sector no estructurado al sector estructurado.

81. Cuando una gran parte del empleo es en actividades no estructuradas o en empresas o granjas familiares o bien toma la forma de empleo por cuenta propia, los sistemas de protección social basados en los empleadores o financiados por éstos tienen un alcance limitado. Los gobiernos deben buscar otras bases para financiar la ampliación de la protección social, entre ellos cajas de previsión y sistemas de socorro mutuo bajo supervisión oficial. En términos más generales, deben elaborarse estrategias de largo plazo para integrar los diversos componentes y determinar las prioridades a medida que la expansión económica permita elevar el nivel de las prestaciones y ampliar su ámbito.

La prioridad de los programas de asistencia social debe estribar en ayudar a las personas a escapar de la pobreza. Los gobiernos deben preparar planes a futuro para una ampliación gradual de los programas de protección social, que comience con las necesidades más urgentes y a la larga garantice la seguridad económica general.

82. Las familias con un solo progenitor y, en particular que sólo cuentan con la madre, constituyen una parte desproporcionada y en aumento de los pobres en casi todas las sociedades. Los gobiernos y las organizaciones comunitarias deben empeñarse particularmente en garantizar que las familias con un solo progenitor reciban el apoyo social que necesitan, ya sea en forma de sustento económico para la familia o prestaciones para atención de los niños para un solo progenitor que trabaja. Otros miembros de la comunidad deben emprender un esfuerzo especial para que los progenitores solos y sus hijos participen en actividades sociales y económicas.

83. Los niños callejeros en las zonas urbanas constituyen un desafío especialmente urgente a la conciencia de sus comunidades, sus naciones y la humanidad. Los gobiernos y las organizaciones comunitarias tienen la responsabilidad de procurar que se facilite a los niños callejeros vivienda, alimentación, educación y servicios sanitarios, y se los proteja del abuso y la violencia. Sin embargo, la principal prioridad estriba en impedir que los niños se vean obligados a echarse a la calle protegiendo a sus familias de la pobreza.

Los niños que viven en la pobreza deben ser un interés prioritario para los gobiernos, las organizaciones comunitarias y la comunidad internacional.

84. Como parte de los programas de protección social y las actividades de lucha contra la pobreza en general, los gobiernos deben observar atentamente los niveles de pobreza a fin de determinar las tendencias positivas y negativas y evaluar la eficacia de los programas de desarrollo social. Los gobiernos deben

establecer objetivos de reducción de los niveles de pobreza y deben publicar periódicamente información y análisis de los avances que se hayan logrado en pro de esos objetivos. Las organizaciones no gubernamentales y los medios de difusión pueden ayudar a velar por que la sociedad otorgue prioridad a la lucha contra la pobreza dando publicidad a los avances o la falta de éstos en el cumplimiento de los objetivos de reducción de la pobreza, tal como se otorga prioridad al crecimiento económico y a los niveles de desempleo debido a que son atentamente observados por los medios de difusión y el público y gozan de gran visibilidad.

Los gobiernos deben establecer objetivos de reducción y eliminación de la pobreza y deben vigilar los niveles de pobreza para asegurarse de que se cumplan esos objetivos.

85. Los objetivos podrían basarse en niveles de pobreza relativos, equivalentes, por ejemplo, a los cuatro deciles inferiores de la distribución del ingreso. Cada país determinaría los objetivos, los niveles de pobreza específicos y las formas de medirlos, con asistencia, cuando proceda, del sistema de las Naciones Unidas.

III. EL EMPLEO PRODUCTIVO Y LA REDUCCIÓN DEL DESEMPLEO

A. Reformulación de la política

86. El empleo desempeña múltiples funciones en el mundo actual. En todos nuestros países, a pesar de una variación considerable en el nivel de desarrollo y la capacidad para generar empleo asalariado, el empleo, o en un sentido más amplio, el trabajo, es lo que proporciona el medio principal de supervivencia y bienestar para la mayoría de las personas y los hogares. Habida cuenta de su intervención en la producción de bienes y servicios y en la generación de ingresos, el empleo es un factor importante, cuando no el primordial, en el logro de mejores niveles de vida. A la inversa, el desempleo debe considerarse como potencial perdido para nuestras sociedades.

87. El empleo también desempeña una función no material de considerable importancia. El estar desempeñando un empleo o realizando un trabajo ayuda a establecer la identidad de una persona. Un empleo adecuado o un trabajo satisfactorio incrementa la estima propia y contribuye a un mayor sentido de realización, mientras que períodos prolongados de desempleo pueden ocasionar frustración y desesperación. El número cada vez mayor de trabajadores desempleados por largos períodos y jóvenes que no pueden encontrar un primer empleo es motivo de preocupación. Condiciones de esta índole pueden originar sentimientos de exclusión y causar desasosiego social en aumento.

Consideramos el empleo como fundamental para la paz social y nos empeñamos, en particular, en mejorar las perspectivas de hallar trabajo para los jóvenes que ingresan a la fuerza laboral.

88. Mientras que el empleo por lo general connota empleo asalariado, hay además toda una variedad de actividades - realizadas día tras día, generalmente sin remuneración asalariada y en su mayor parte por mujeres - que son necesarias para asegurar la supervivencia. El trabajo para el consumo propio reviste

especial importancia en las zonas rurales de los países en desarrollo, en que a la producción de cultivos y la crianza de ganado pueden ayudar a alimentar a la familia o al hogar. En muchos países en desarrollo, la mayoría de los trabajadores son trabajadores familiares y domésticos no remunerados o trabajadores por cuenta propia en los sectores no estructurado y rural. Una buena parte del trabajo, como los quehaceres domésticos y la crianza de niños, a menudo parece estar insuficientemente valorada por la sociedad.

Debe elaborarse un concepto más amplio del empleo o del trabajo para poner de relieve una variedad más amplia de oportunidades productivas y las consecuencias de muchas modalidades actuales de trabajo y empleo en cuanto a la distinción entre los sexos.

89. En un gran número de países en diversas partes del mundo se registra una tendencia inquietante hacia mayores niveles de desempleo y "crecimiento sin empleo". De continuar las tendencias y las políticas actuales, es probable que esto persista. El desempleo abierto en muchos países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha alcanzado su nivel más alto desde la Gran Depresión. Los países de Europa oriental y la ex Unión Soviética han venido experimentando una pérdida masiva de empleos. En América Latina, si bien el desempleo urbano ahora ha disminuido ligeramente, el sector no estructurado corresponde a una parte cada vez mayor del empleo urbano. En el África al sur del Sáhara, sigue aumentando el desempleo urbano, constituyendo los jóvenes entre el 60% y 75% de los desempleados de la región. El desempleo juvenil también es un problema especialmente grave en el Oriente Medio y el África septentrional. En la región de Asia, la mayoría de los países del Asia oriental y sudoriental han experimentado tasas de desempleo en disminución, pero en los países del Asia meridional, si bien las tasas de desempleo en general son reducidas, la proliferación de empleos poco productivos y mal remunerados sigue constituyendo un problema importante. Entre las regiones más pobres del mundo, en que el crecimiento de la población es más rápido y en que la estructura de la población por edades es más juvenil, la necesidad de empleo también aumentará rápidamente.

90. Aún así, el desempleo abierto, que ahora afecta a cerca de 120 millones de personas en el mundo entero, apenas representa la punta de la madeja. Muchas más personas - cuyo número se estima en 700 millones - están subempleadas. Aunque por lo general trabajan largas horas, no ganan lo suficiente para liberarse a sí mismas y a sus familias de la pobreza. Los pobres que trabajan comprenden la mayor parte de quienes se hallan en absoluta pobreza en el mundo, estimados en 1.100 millones de personas, un hecho descarnado que pone de relieve el vínculo decisivo entre el empleo productivo y la reducción de la pobreza. Las cifras se originan en parte en el desafío demográfico a la creación de empleos. Al igual que el aumento de los empleos quizás no baste por sí solo para reducir el desempleo, un menor nivel de cesantía no es garantía de una disminución de la pobreza. Esto sólo sirve para poner de relieve la complejidad de la cuestión del empleo y establece la necesidad de centrar la atención en los aspectos cualitativos y cuantitativos de la promoción del empleo, y en la creación de empleos nuevos y mejores en lugar de la protección de todos los empleos existentes. La creación de empleos adecuados y la reducción del desempleo deben ser objetivos centrales de las políticas económicas nacionales, que tengan en cuenta las proyecciones demográficas.

91. Hay muy pocas oportunidades adecuadas de empleo en la economía asalariada estructurada de casi todos nuestros países. La economía mundial cada vez está más impulsada por exigencias de mayor flexibilidad y eficiencia en la producción. Éstas, a su vez, han dado lugar a que se recurra cada vez más a modalidades de producción economizadoras de mano de obra y descentralizadas. Las empresas deben empeñarse a fondo en mejorar su rendimiento económico y conservar la competitividad a fin de mantener el empleo y crear nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, dichos fenómenos tienen consecuencias trascendentes para la cantidad, la calidad y la distribución de los empleos. En particular, es motivo de inquietud la disminución de la proporción de trabajadores que poseen empleos bien remunerados, a jornada completa y seguros.

92. Cada vez más la noción de un trabajo que dure toda la vida es cosa del pasado. Los cambios en la demanda de mano de obra en cierta medida son inevitables en un ambiente mundial competitivo y no deben considerarse como negativos si la tendencia es hacia más empleos que, aunque diferentes, son mejores. Sin embargo, esto significa que nuestros gobiernos deben intervenir en forma activa para sentar las bases para la creación de nuevos empleos y facilitar la adquisición de conocimientos especializados por los trabajadores, la reeducación profesional y la movilidad entre empleos. Al mismo tiempo, lanzamos un reto a los patronos para que combinen eficazmente la responsabilidad social y la realización del interés privado. A decir verdad, no tiene por qué haber contradicción. Una mayor insistencia en consideraciones de empleo en la adopción de decisiones puede plasmarse en más consumidores y mayor poder adquisitivo de bienes y servicios transables en el mercado.

Se necesitan con urgencia cuatro cambios importantes en las ideas sobre el empleo:

a) Atribuir gran prioridad a la creación de empleos en la formulación de la política económica y la concepción de las estrategias de desarrollo;

b) Tratar de ampliar el número de oportunidades de empleo y el concepto de trabajo propiamente con miras a crear la posibilidad de que mayores números de nuestros ciudadanos participen provechosamente en la vida laboral;

c) Revisar el concepto arraigado de una tricotomía del ciclo de vida en períodos separados de educación, trabajo y jubilación;

d) Considerar los empleos mejores como una inversión productiva en la capacidad económica y la fibra social de nuestras sociedades y, por ende, mejorar la calidad del trabajo y el empleo.

B. Estímulo al crecimiento con una alta intensidad de creación de empleos

93. En el sistema de las Naciones Unidas, entre otros instrumentos, el Convenio relativo a la política del empleo (No. 122), adoptado en 1964 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), proporcionó, hace unos 30 años, un instrumento universal de fijación de normas sobre la promoción

del empleo. Este instrumento, ratificado hasta la fecha por 82 países, insta a cada miembro a "formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido". El Convenio es de índole promocional; esto significa que, en lugar de sentar normas precisas a las que a un Estado se obliga a cumplir al momento de la ratificación, el instrumento fija objetivos que deben alcanzarse mediante un programa de acción permanente. El estímulo al crecimiento con alta intensidad de creación de empleos es un objetivo que deben perseguir diferentes agentes; por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI), por conducto de su Convenio Constitutivo, ha fomentado políticas de empleo que también deberían tenerse en cuenta.

94. La noción de que el empleo debe establecerse y procurarse no como objetivo secundario de política, sino como objetivo principal por derecho propio, adquiere un significado renovado en las circunstancias económicas actuales. El subempleo y el desempleo hoy en día casi no respetan fronteras regionales, aunque los aspectos cuantitativos y cualitativos del problema del empleo registran gran variación entre los países y las regiones y en el interior de éstos. Sin embargo, el hecho de que casi ningún país haya escapado por completo de la actual crisis mundial del empleo da más relieve a la necesidad de otorgar al desempleo un lugar destacado en el quehacer de la política, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

95. Ya por unos 20 años se ha dado prioridad a la lucha contra la inflación sobre la expansión del empleo. Esto era comprensible mientras las tasas de inflación se mantuvieran intolerablemente altas. Sin embargo, hoy en día, en muchos países industrializados, en que se han frenado las presiones inflacionarias o han menguado sobremanera y existe un huelgo considerable en la economía, los riesgos que entraña la promoción del empleo son considerablemente menores que en el decenio de 1980. Cabe aducir que en los países industrializados el problema del desempleo es primordialmente estructural, mientras que en los países en desarrollo es más bien resultado del subdesarrollo. La estabilidad de los precios y una gestión monetaria y fiscal racional son necesarias para un crecimiento económico sostenido. Las reformas económicas no deben efectuarse a costa de los objetivos del empleo.

Si bien los gobiernos, especialmente en los países industrializados, deben respetar el delicado equilibrio entre la contención de la inflación y el estímulo al empleo, es necesario estimular inversiones más activas y mayores tasas de crecimiento económico y creación de empleos.

En los países en desarrollo, las políticas de estabilización deben complementarse con ajustes tendientes a eliminar las restricciones estructurales al crecimiento económico y a la creación de empleos.

96. La reactivación del crecimiento económico es condición necesaria, aunque no suficiente, para crear empleo y reducir el desempleo. Un marco jurídico estable y estructuras de incentivación debidamente concebidas pueden estimular los ahorros y atraer la inversión privada. Las corrientes de comercio e inversión menos restringidas pueden hacer las veces de motor del crecimiento para la economía mundial, al crearse en los mercados ampliados vínculos de crecimiento y efectos multiplicadores a escala transnacional.

97. Una política comercial que asigne gran prioridad a la protección de los empleos existentes quizás resulte en realidad incompatible con el objetivo de la creación de empleos, especialmente para los nuevos trabajadores, y, si conduce a represalias, puede causar una contracción mundial del empleo. La liberalización del comercio, a pesar de ciertas pérdidas posibles de empleos en el corto plazo en el plano local o nacional, aumenta sobremanera las posibilidades de creación de empleos productivos a nivel mundial.

98. Sin embargo, el restablecer un crecimiento económico que cree empleos no sólo implica aumentar las inversiones y el comercio, sino también modificar las modalidades de éstos. Para una amplia variedad de productos y procesos existen alternativas tecnológicas viables y hay posibilidades considerables de aplicación y utilización eficiente de tecnologías con alta densidad de mano de obra. Dichas pautas de inversión y métodos de producción adquieren especial importancia en aquellos países en desarrollo que atraviesan por una aguda escasez de capital y graves restricciones en materia de divisas. Los costos relativos del capital y la mano de obra deben reflejar su escasez real. Se facilitarían la elección y la adaptación técnicas si se facilitara a los países en desarrollo la capacidad para disociar paquetes de tecnología estándares y asegurar una densidad apropiada de capital y mano de obra en cada componente.

99. La combinación de tecnologías es un método prometedor que aúna nuevas tecnologías con métodos de producción tradicionales, que suelen tener una mayor densidad de mano de obra y estar mejor adaptados a la base local de recursos. La combinación de tecnologías puede contribuir a aumentar el suministro de alimentos, satisfacer necesidades básicas y sostener o aumentar la producción en pequeña escala.

Los organismos del sistema de las Naciones Unidas deberían ayudar a los países en desarrollo a establecer mejores vínculos entre la política tecnológica y el empleo y otros objetivos socioeconómicos y a establecer y fortalecer las instituciones tecnológicas nacionales y locales. La combinación de tecnologías nuevas y tradicionales y la disociación de juegos de tecnología son dos esferas de trabajo y prestación de asistencia fecundas.

Deben estimularse medidas para facilitar el acceso de la mujer a tecnologías a la vez que reduzcan la monotonía y generen ingresos.

100. Al mismo tiempo, los avances tecnológicos y los cambios en las tendencias del comercio pueden originar desplazamientos laborales, especialmente a corto plazo, en las empresas individuales o las actividades de producción. Las mujeres pueden resultar particularmente afectadas, quedando unas liberadas de tareas arduas y perdiendo otras sus puestos de trabajo. Los trabajadores que se encuentran en el punto medio de su carrera son también frecuentemente vulnerables a los cambios tecnológicos importantes al nivel de la empresa, particularmente si no reciben constantemente nueva capacitación y aumentan el nivel de sus conocimientos. Es más fácil permitir los cambios tecnológicos y ayudar a los trabajadores a adaptarse, protegiéndolos al mismo tiempo de los posibles efectos adversos, cuando los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores se consultan plenamente y colaboran en el proceso de cambio.

Los gobiernos y empleadores, en cooperación con los trabajadores, deben prever los efectos de las nuevas tecnologías para el empleo y elaborar planes con la mayor anticipación posible respecto de su introducción.

101. Hay una necesidad conexas de crear nuevos productos importantes que estimulen la creación de puestos de trabajo. Los avances tecnológicos que perfeccionan los productos existentes y mejoran o racionalizan los procesos de producción tienen un potencial limitado para aumentar la fuerza de trabajo y con frecuencia la reducen. Los esfuerzos de investigación y desarrollo encaminados a crear productos totalmente nuevos tienen más probabilidades de originar un número considerable de nuevos puestos de trabajo.

Los esfuerzos de investigación y desarrollo deben encaminarse a lograr la innovación de productos conducentes a la realización de nuevas inversiones y a la ampliación del empleo.

C. Creación de empleos por conducto de la empresa

102. Entre los autoempleados se incluyen los trabajadores por cuenta propia, los dueños de negocios que trabajan y los miembros de empresas comerciales cooperativas. En el mejor de los casos, el autoempleo puede suministrar a las personas autonomía considerable y una oportunidad de realizar su potencial y obtener una compensación por su esfuerzo. En el peor de los casos, el autoempleo corresponde a actividades de supervivencia al margen de la sociedad. El autoempleo del primer tipo pone de manifiesto una faceta importante de un enfoque del crecimiento y el desarrollo centrado en el empleo: el elemento de la esperanza. El autoempleo termina frecuentemente en un fracaso pero el deseo y la expectativa de mejoramiento propio y movilidad ascendente actúan como una fuerza que impulsa a seguir intentando, a veces incluso a pesar de la escasez de probabilidades o la magnitud de los obstáculos.

103. Las empresas pequeñas requieren un uso más intensivo de mano de obra, crean puestos de empleo con un costo de capital relativamente bajo, dirigen los recursos sin explotar hacia la actividad productiva y se adaptan mejor frecuentemente a los cambios del mercado. Son también una fuente de oportunidades de propiedad y gestión para las mujeres, cuyo progreso se encuentra dificultado con excesiva frecuencia por su falta de acceso a los bienes productivos.

Para que las pequeñas empresas realicen su potencial de creación de puestos de empleo, es preciso que aumenten sus probabilidades de supervivencia y crecimiento. Hay que eliminar los obstáculos administrativos y hay que simplificar los reglamentos y procedimientos que las ponen en situación de desventaja con respecto a las empresas mayores. Es preciso facilitar su acceso al crédito, los mercados, el desarrollo de la gestión, la capacitación y la información tecnológica. Es preciso facilitar el acceso al capital de trabajo y al capital fijo, y debe coordinarse apropiadamente la asistencia financiera y de gestión.

Habida cuenta de que las pequeñas empresas sobreviven frecuentemente gracias a la solidez de sus relaciones con grandes empresas, la política gubernamental debe eliminar los obstáculos y facilitar los arreglos que fomentan y fortalecen los vínculos de esa índole.

Como las pequeñas empresas son a veces una fuente de relaciones precarias de empleo y condiciones abyectas de trabajo, hacen falta políticas encaminadas a asegurar que las condiciones de trabajo, la remuneración y la protección social de los trabajadores sean adecuadas, sin eliminar económicamente del mercado a esas empresas.

104. Las empresas comerciales cooperativas pueden contribuir a la actividad económica y a la creación y salvaguardia del empleo. Las cooperativas de ahorro y de crédito, los bancos cooperativos y las empresas cooperativas de seguros son medios institucionales eficientes de movilización del capital local y promoción del espíritu empresarial. Otras empresas comerciales cooperativas pueden elaborar productos básicos y bienes manufacturados y facilitar la viabilidad económica de muchas empresas de tamaño pequeño y mediano suministrando almacenamiento, servicios de elaboración y de comercialización, información comercial, apoyo tecnológico y asesoramiento y capacitación en materia de gestión.

105. Como empresas pertenecientes a sus miembros, que pertenecen también a la comunidad local, las cooperativas tienen un incentivo especial para responder a las condiciones comerciales cambiantes en forma compatible con el interés de la comunidad. Tienden a ajustar la producción, la política comercial o la magnitud del excedente en vez de a eliminar puestos de trabajo. Hay casos en que los empleados, con la debida asistencia, pueden convertir empresas privadas enfermizas en empresas cooperativas viables, o en que puede alentarse a grupos de personas desempleadas a establecer cooperativas, posiblemente mediante la conversión de sus prestaciones de desempleo. Las cooperativas, frecuentemente en asociación con empresas privadas, pueden también contribuir al nuevo desarrollo de zonas en las que se concentra el desempleo. Además, las cooperativas representan una forma útil de empresa de transición para las industrias de artesanía que desean pasar de estructuras tradicionales a estructuras más modernas de la actividad manufacturera. Las cooperativas de ahorro y de crédito, al igual que otras formas de empresas cooperativas, pueden promover la igualdad de oportunidades y elevar la situación económica de la mujer.

Los gobiernos, en estrecha cooperación con las organizaciones cooperativas nacionales e internacionales, deben promover y apoyar las empresas comerciales cooperativas.

106. En muchos países, el sector no estructurado es una fuente importante de empleo y seguirá siéndolo durante algún tiempo. Para muchas personas que tienen un capital limitado y carecen de acceso al crédito organizado y a otros mercados, las empresas explotadas por su propietario del sector no estructurado representan la única posibilidad existente de autoempleo. Por ello, los gobiernos deben prestar mayor atención al sector no estructurado al diseñar y aplicar la política.

Los gobiernos deben asegurar que las políticas y reglamentos no discriminen contra las empresas del sector no estructurado y deben prestarles asistencia para que aumente su productividad mediante el acceso al crédito en condiciones económicas, la capacitación en las técnicas básicas de administración, el fortalecimiento de los vínculos comerciales con el resto de la economía, y el mejoramiento de los locales y la infraestructura física de otra índole.

D. Revisión de las prioridades sectoriales

107. La magnitud del empleo generado por el crecimiento depende del lugar en que el crecimiento se produce. En ese sentido, al establecer las prioridades sectoriales y seleccionar la política con miras a lograr la creación de empleo, hay que tener en cuenta la distribución geográfica de la población, el nivel de desarrollo y los efectos de la prolongada crisis económica que se inició a principios del decenio de 1980.

108. Para muchos países en desarrollo, la agricultura sigue siendo el sector dominante de la economía en términos de la absorción de mano de obra. Los esfuerzos encaminados a aumentar la productividad agrícola y diversificar los cultivos son esenciales, pero la capacidad de la agricultura para dar empleo a una fuerza de trabajo rural cada vez mayor es limitada. Por ello, es esencial la promoción de actividades rurales tales como la fabricación en pequeña escala, la industria familiar y de artesanía, la elaboración de productos agrícolas, la acuicultura y las pesquerías, y la conservación de la fauna y la flora.

109. Las actividades no agrícolas son esenciales para suministrar trabajo a los miembros de la fuerza de trabajo rural rápidamente creciente de muchos países en desarrollo, muchos de los cuales migran frecuentemente a zonas urbanas en búsqueda de puestos de empleo. Tales actividades suministran también elementos de la producción y artículos de consumo a las granjas y las familias de campesinos. Ahora bien, como la demanda de los productos de las industrias rurales depende en gran medida del nivel y la distribución de los ingresos agrícolas, hacen falta también rendimientos agrícolas elevados para aumentar la capacidad de empleo y de generación de ingresos del sector rural no agrícola.

La política gubernamental y los programas internacionales de asistencia tienen que introducir simultáneamente mejoras en la producción rural agrícola y no agrícola, con miras a aumentar la diversificación en la actividad económica y en el empleo.

110. La inversión en la infraestructura es importante para promover el empleo y desarrollar las zonas rurales, particularmente en los países con una población rural considerable. Los proyectos y programas de inversión que hacen un uso intensivo de la mano de obra combinan la fuerza de trabajo desempleada y subempleada a otros recursos locales con la finalidad de crear bienes duraderos tales como carreteras secundarias, redes de regadío, escuelas y viviendas de bajo costo. Aparte del empleo directo generado a corto plazo en la etapa de construcción de, por ejemplo, proyectos de regadío y reforestación, las tareas de explotación y mantenimiento ofrecen posteriormente posibilidades de empleo directo e indirecto a largo plazo.

111. En un gran número de países, tanto industrializados como en desarrollo, la infraestructura de las zonas urbanas refleja un déficit considerable. Las carreteras, puentes y sistemas de alcantarillado tienen frecuentemente una gran necesidad de mantenimiento y reparación. Son muchas las vecindades urbanas que requieren un mejoramiento físico y social considerable. El costo de la solución de esos problemas puede muy bien ser inferior a la pérdida financiera causada a las sociedades por efecto de los males del uso indebido de drogas, el crimen y la delincuencia juvenil, y los debilitantes efectos a largo plazo de la desesperación y la desintegración social. Las inversiones en la infraestructura económica y social, aparte de contribuir a los objetivos sociales en esas zonas, pueden crear, mantener y rehabilitar los recursos de la comunidad generando simultáneamente puestos de trabajo.

Se deben alentar los proyectos y programas de inversión que hagan un uso intensivo de la mano de obra y utilicen los recursos locales con miras a aumentar el empleo y a crear bienes duraderos en las zonas rurales de los países en desarrollo.

Las inversiones en la infraestructura urbana deben considerarse en sentido amplio y evaluarse en términos de los numerosos objetivos económicos y sociales que pueden facilitar.

112. Los países desarrollados y en desarrollo pueden crear empleo comprometiéndose a lograr la gestión del medio ambiente y el desarrollo sostenible. A corto plazo y al nivel microeconómico, puede haber algunas veces un efecto de compensación entre la calidad del medio ambiente y el crecimiento del empleo. Pero a largo plazo, las actividades económicas que no son ecológicamente sostenibles tienen pocas probabilidades de sobrevivir, en tanto que el uso eficiente de los recursos humanos y ecológicos tiende a fortalecerse. Para citar un ejemplo, procedente del Programa 21, el mejoramiento de la gestión de los bosques puede aumentar la producción de bienes y servicios y, en particular, el rendimiento de los productos forestales madereros y no madereros, ayudando así a generar empleos e ingresos adicionales y a crear un valor adicional mediante el procesamiento y el comercio de los productos forestales.

Se deben alentar actividades tales como la conservación y la gestión de los recursos naturales, la promoción de formas de vida alternativas en los ecosistemas frágiles, y la rehabilitación y regeneración de las zonas terrestres vulnerables y críticamente afectadas y de los recursos naturales.

113. Para un número cada vez mayor de países en desarrollo, la ampliación de las exportaciones puede desempeñar una función dinámica en el crecimiento económico y la creación de empleo. Los elementos fundamentales son una penetración agresiva de los mercados de exportación facilitada por la apertura a la inversión y la tecnología extranjeras, y diversos grados de apoyo gubernamental destinado a ayudar a las empresas a obtener acceso a las importaciones a precios mundiales, a financiar las exportaciones y a penetrar en los mercados extranjeros. Además de absorber a un número elevado de trabajadores, muchas empresas orientadas hacia la exportación se desplazan con el paso del tiempo hacia métodos de producción más refinados que requieren un uso intensivo de

los conocimientos y diversifican las exportaciones, aumentando simultáneamente los salarios y el nivel de la tecnología.

Los gobiernos y los empleadores deben reevaluar constantemente su ventaja comparativa en el mercado mundial competitivo tratando de mejorar el contenido de los productos y los métodos de producción y ampliando y diversificando al mismo tiempo las exportaciones.

114. Dentro del sector manufacturero, la conversión industrial es una esfera que puede dar lugar al desplazamiento de la mano de obra y requiere una atención especial tripartita. Aunque importante para otras industrias en situación de descenso tales como el acero y la construcción de buques, el sector en el que las consecuencias de la conversión industrial en materia de empleo son tal vez hoy día más pronunciadas es el de la fabricación de artículos de defensa. La suspensión gradual de la producción o el cierre total de una empresa pueden tener efectos económicos y laborales concentrados para una comunidad local o región determinada. Los trabajadores pueden tener que enfrentarse con una perspectiva de desempleo a largo plazo.

Aunque se debe usar la movilidad laboral, el readiestramiento y el mantenimiento de un nivel apropiado de protección social para reducir la carga y facilitar la redistribución de muchos trabajadores, también deben hacerse esfuerzos, cuando sean posibles desde un punto de vista económico y organizacional, para hallar usos alternativos y beneficiosos de las instalaciones, el equipo y los conocimientos disponibles, con miras a reducir al mínimo los trastornos laborales y el desperdicio de conocimientos.

115. Con la evolución del sector manufacturero, el sector de los servicios adquiere importancia cada vez mayor como fuente de empleo. Aunque el sector de los servicios resulte afectado, al igual que el sector manufacturero, por los cambios tecnológicos que desplazan la mano de obra, y aunque gran parte del empleo en servicios consista en puestos de trabajo de escasa tecnología y baja remuneración, el sector ofrece un potencial considerable de creación de empleos productivos y satisfactorios. Muchos puestos de empleo en el sector de los servicios requieren un uso sumamente intensivo de conocimientos, están bien remunerados y, ajustados a las horas de trabajo y las mejoras de la calidad, reflejan una productividad en aumento.

Se debe usar la política de empleo más intensamente para alentar, con incentivos, y facilitar, con asistencia de apoyo, la creación de un mayor número de puestos de trabajo que requieran un uso intensivo de conocimientos en el sector de los servicios.

E. Nueva definición de la naturaleza del trabajo y el empleo

116. Hay que ampliar el concepto mismo del trabajo con miras a crear la posibilidad de que un gran número de personas participen significativamente en la vida de trabajo. Hay una gran cantidad de trabajo socialmente útil que podría realizarse en el marco de un concepto más amplio del trabajo productivo y el empleo. El cuidado de las personas de edad, la respuesta humana a las

necesidades de las personas sin hogar y la inculcación de valores sociales en los niños forman parte de los servicios personales y humanos que deben llevarse a cabo con mayor intensidad. Aunque no pueda sustituir a las formas tradicionales de autoempleo y empleo asalariado, el trabajo de esa índole está adquiriendo una importancia cada vez mayor y debe ser considerado como complemento de otras medidas de política. El desafío institucional y de política es crear mecanismos que alienten la realización del trabajo socialmente útil combinando el funcionamiento del mercado con los valores y motivos subyacentes a una gran parte de la actividad voluntaria actual. Un desafío relacionado es considerar el hecho de que una parte excesiva de la labor realizada por mujeres carece actualmente de reconocimiento y remuneración. El mayor grado de reconocimiento financiero de las múltiples funciones de la mujer dentro y fuera del hogar podría contribuir a mejorar su situación, su independencia económica y el trato que recibe en la sociedad.

Los gobiernos y los diversos actores que actúan en la sociedad civil deben participar en un diálogo sobre las posibilidades y requisitos institucionales para la introducción de un concepto más amplio del trabajo y el empleo.

117. Aunque el objetivo principal de la política centrada en el empleo y la estrategia de desarrollo debe ser la creación de un mayor número de puestos de trabajo mejores, puede prestarse también atención a la participación voluntaria en el trabajo. No debe esto adoptar la forma de un aumento del empleo involuntario a jornada parcial, que es el problema particular de muchas mujeres trabajadoras. La finalidad es combinar el empleo formal con otras actividades para los hombres, las mujeres y los jóvenes que buscan alternativas a un trabajo de jornada completa. El empleo convencional a jornada parcial y los arreglos innovadores de participación en el trabajo y en un puesto de empleo serían tal vez acogidos con agrado por muchos padres solteros, cónyuges o socios que necesitan dividir su tiempo o desean participar en el empleo y en las responsabilidades familiares más plenamente, los jóvenes que podrían beneficiarse de la combinación de la educación y la capacitación con el trabajo, los trabajadores de edad que deseen una jubilación gradual y los trabajadores incapacitados que prefieran una semana de trabajo más breve. Aunque los ejemplos de arreglos de trabajo alternativos puedan hallarse en todas las sociedades, la aceleración del movimiento en esa dirección requerirá cambios de actitud más amplios y arreglos institucionales apropiados. En los países industrializados, en los que el ciclo de vida tradicional consiste desde hace muchos decenios en períodos sucesivos de educación, empleo y jubilación, ha llegado el momento de considerar seriamente y de alentar estilos de vida alternativos, juntamente con una mayor alternancia entre las actividades.

F. Atención primordial a las necesidades concretas

118. Los jóvenes, las trabajadoras, los desempleados por períodos prolongados y los trabajadores migratorios son algunos de los grupos de personas que presentan necesidades especiales y requieren otras formas de asistencia. Los jóvenes que luchan por encontrar su primer empleo, las mujeres que realizan funciones múltiples que les recargan de trabajo y que reciben salarios más

bajos, los migrantes que encaran la desigualdad en las oportunidades de empleo, los trabajadores discapacitados que son víctimas de la discriminación, los trabajadores de edad más avanzada que se ven obligados a luchar contra estereotipos negativos y las poblaciones indígenas y tribales, que figuran entre los grupos más pobres, menos protegidos y más vulnerables de la sociedad, tienen en común la misma desventaja al tratar de asegurarse o de retener buenos empleos. A pesar de que todos esos grupos pueden beneficiarse de las transformaciones fundamentales que ocurran en la actividad generadora de empleos, cada uno de ellos experimenta problemas específicos de carácter cualitativo en lo que respecta al empleo y al mercado de trabajo, que requieren formas de asistencia concretas, bien orientadas y complementarias.

Los programas para los grupos desfavorecidos o vulnerables, además de poner de manifiesto un conocimiento verdadero de los problemas inherentes a cada grupo, deben pasar la prueba de ser tanto equitativos como eficaces. Requieren constante supervisión y evaluación periódica para asegurar que realmente beneficien a los grupos a los que van dirigidos y produzcan resultados sostenibles.

119. Es cada vez mayor el número de jóvenes del planeta que carecen de empleo y que pierden sus esperanzas. Estos grupos en particular muestran tendencia al uso indebido de drogas, a la actividad criminal y a la violencia. Sólo mediante la creación de oportunidades de trabajo productivo se les puede ayudar a ganar una posición firme en la vida laboral y a asumir funciones activas e importantes en sus sociedades en los años venideros. Las elevadas tasas de fecundidad requieren la creación de empleos productivos para que la fuerza de trabajo se incremente constantemente en condiciones en que el desempleo y el subempleo ya se han generalizado.

Las medidas más generales encaminadas a ampliar el empleo productivo y a reducir el desempleo deben complementarse con programas de capacitación y empleo destinados y orientados concretamente a los jóvenes. Se debe prestar asistencia a los jóvenes mediante una combinación de programas que proporcionen conocimientos básicos, conocimientos técnicos y experiencia social, experiencia laboral y empleo temporal. Los planes para la juventud y los programas especiales de empleo para los jóvenes deben contribuir al objetivo de preparar a los jóvenes para que aprovechen las oportunidades de empleo duradero o facilitar su empleo por cuenta propia.

120. Una proporción cada vez mayor de jóvenes desempleados forma parte también de los desempleados por períodos prolongados, aunque este último problema afecta a todos los grupos de población en edad laboral. Los trabajadores que han caído en la trampa del desempleo prolongado y que están a la mitad de su carrera o tienen más edad pueden llegar a perder sus conocimientos especializados y su dignidad humana.

En los programas de asistencia para los desempleados por períodos prolongados se debería prestar atención especial a los componentes de readiestramiento, asesoramiento y búsqueda de empleo.

121. Los trabajadores migratorios han aportado una importante contribución económica a los países de inmigración y en este proceso, por regla general, han logrado una mejora de su propia situación de empleo e ingresos. Cuando se ve orientada por la demanda, la contratación de extranjeros muestra tendencia a ser totalmente beneficiosa. Pero la creciente desigualdad entre países ha hecho que las presiones en favor de la emigración sean mucho mayores que los niveles de entrada fijados por los países receptores. Como resultado de ello, hay más tentación a emigrar de forma ilegal con todos los riesgos de explotación que ello lleva implícitos. Se requiere una cooperación activa para elevar al máximo los beneficios de la migración, así como para facilitar el proceso de reintegración de los migrantes que retornan.

Es menester intensificar aún más la cooperación en la asistencia internacional entre países de emigración e inmigración, lo que redundaría en interés de ambos.

122. La mujer presenta necesidades concretas que requieren políticas de empleo encaminadas a mejorar su situación y que rebasan con creces el estrecho marco de la creación de empleos. Por consiguiente, hay que tratar de lograr un cambio de actitud, de funciones y de relaciones en el lugar de trabajo, en el hogar y en la sociedad en general.

Al hacer hincapié en las necesidades concretas de la mujer, los formuladores de política y los diversos integrantes de la sociedad civil deben prestar una mayor atención a las múltiples funciones que realiza la mujer y a la manera en que éstas influyen y se ven influidas por la situación de la mujer en relación con el empleo. Las actitudes, la división del trabajo basada en la desigualdad entre el hombre y la mujer y los sistemas de apoyo institucional deben cambiar como corresponde.

123. En lo que respecta a la fuerza de trabajo en general y a los grupos que presentan necesidades especiales en particular, se deben realizar esfuerzos para lograr que haya una mayor equiparación entre la oferta y la demanda de mano de obra y ayudar a los trabajadores a adaptarse a los constantes cambios que se producen en las condiciones del mercado de trabajo. El conocimiento oportuno de información pertinente y fiable sobre las oportunidades de empleo puede ayudar a distintos trabajadores a orientarse mejor en su búsqueda de empleo y a facilitar un comportamiento más coherente de la movilidad de la mano de obra en toda la economía. Además de su tarea tradicional de procurar empleo a los trabajadores desempleados, los servicios públicos encargados del empleo pueden contribuir a aumentar el nivel de conocimientos utilizables de las personas que buscan empleo, elaborar, poner en marcha y evaluar programas especiales de empleo, así como administrar planes de redistribución y reubicación de los trabajadores.

La comunidad internacional y en particular las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas pueden contribuir a fortalecer la capacidad de las administraciones nacionales de muchos países en desarrollo y de países con economías en transición para reunir y aprovechar con eficacia la información sobre el mercado de trabajo. Se podría prestar una mayor asistencia en la elaboración de indicadores apropiados, así como en la reunión, la compilación y el análisis de la información requerida con fines de política.

Los servicios públicos encargados del empleo se pueden fortalecer de manera que lleguen a desempeñar una función más directa en la prestación de asistencia a los trabajadores para que puedan adaptarse a los cambios en el mercado de trabajo. En consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los servicios públicos encargados del empleo también podrían coordinar funciones tan complementarias como el seguro contra el desempleo, la prestación de asesoramiento sobre empleo, la capacitación en el empleo, la búsqueda de empleo y la colocación en el empleo.

G. Elevación de la calidad del empleo

124. La aplicación de un enfoque del desarrollo orientado hacia el empleo no entraña la creación o eliminación de ningún tipo de empleo. Requiere un mejoramiento de la calidad tanto de los empleos existentes como de los de nueva creación. Los adelantos tecnológicos han eliminado muchos empleos que eran peligrosos, arduos o desagradables. Sin embargo, hay grandes posibilidades aún de seguir logrando progresos. Un ejemplo de la dicotomía entre más empleos y mejores empleos es el hecho de que, a pesar de que ha aumentado en todo el mundo el número de mujeres empleadas actualmente, la mayoría de ellas sigue aún concentrada en empleos mal pagados y de poca calificación que ofrecen poca o ninguna posibilidad de ascenso. El objetivo es crear más y mejores empleos que añadan valor, a fin de lograr que la población que cumpla los requisitos pueda ocuparlos y facilitar que los trabajadores calificados ocupen empleos idóneos.

125. En términos generales, la calidad del empleo abarca el contenido; los métodos de trabajo; los ingresos que se perciben; las condiciones de trabajo, incluidas las prácticas de protección e higiene; las condiciones de empleo, incluida la seguridad en el empleo; la igualdad de oportunidades y de trato y el carácter de las relaciones entre empleador y empleado. Los empleos de más calidad aumentan la motivación y la productividad y propician una elevación de la calidad del trabajo. Las empresas más productivas son, en cambio, las que crean directa o indirectamente la mayor cantidad de empleos en el transcurso del tiempo. De ahí que, tanto los trabajadores como los empleadores puedan considerar por igual que los empleos de alta calidad son buenos.

126. El mejoramiento de la calidad de los empleos, al igual que su aumento en cantidad, es un terreno propicio para el diálogo social entre las autoridades públicas y las instituciones y los grupos democráticos y representativos, incluidas las organizaciones de empleadores y de trabajadores. De ahí que se atribuya importancia al establecimiento de sistemas de relaciones industriales sólidas basados en la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva.

127. Lo fundamental en lo que respecta a la calidad del empleo es salvaguardar los derechos básicos de los trabajadores. Los gobiernos han ratificado ampliamente las normas establecidas en esferas como la abolición del trabajo forzoso, la libertad sindical, el derecho a organizarse y a la negociación colectiva, la igualdad de remuneración, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el empleo, pero todavía es posible mejorar más su aplicación y cumplimiento. Es necesario prestar atención especial a la total abolición del trabajo forzoso y a la eliminación gradual del trabajo infantil, especialmente en sus formas más abusivas y explotadoras. En general,

sólo debería promoverse el empleo que protegiera los derechos básicos de los trabajadores. Deberán mejorarse los empleos que no cumplan las normas mínimas.

Los gobiernos deberían observar con más rigor sus obligaciones respecto de la aplicación de las normas que han ratificado en la esfera de los derechos humanos.

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios y de derechos humanos deberían desempeñar en conjunto una función activa con miras a lograr una mayor protección de los niños que trabajan y la eliminación gradual del trabajo infantil.

128. Se deberían respetar y proteger los derechos de los trabajadores migratorios. La comunidad internacional ha dado muestras de que es consciente de los problemas especiales que afrontan los trabajadores migratorios y sus familiares, en particular respecto del empleo y la integración social en los países receptores. La Organización Internacional del Trabajo aprobó desde 1949 un Convenio relativo a los trabajadores migrantes, que complementó en 1975 con el Convenio sobre los trabajadores migrantes. En 1990 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que no ha entrado en vigor aún.

Los gobiernos deberían ratificar los instrumentos vigentes que amparan a los trabajadores migratorios y poner empeño en aplicar sus disposiciones.

129. En los esfuerzos que se realicen para mejorar la calidad del empleo se deberían tener en cuenta las circunstancias especiales existentes en el sector no estructurado. Las empresas de este sector realizan sus actividades sin aplicar los reglamentos más protectores. No pueden asumir la carga financiera que representa el cumplimiento de un gran número de reglamentos; sin embargo, el hecho de que, en su mayor parte, funcionan fuera de la ley hace su existencia aún más precaria. Por consiguiente, el objetivo debería ser el de ampliar gradualmente el alcance de las normas laborales básicas y de las formas de protección social al sector no estructurado sin cercenar sus posibilidades de ofrecer empleo.

En las esferas prioritarias de la protección, como la protección e higiene del trabajo, las empresas y los trabajadores del sector no estructurado deberían contar con información y orientación sobre cómo reducir los riesgos, en la mayoría de los casos, mediante la aplicación de medidas simples y poco costosas.

130. Dado que uno de los principales objetivos de política es el de mejorar gradualmente la calidad general del empleo y lograr que los trabajadores tengan empleos de mejor calidad en lugar de empleos con poca productividad y sin posibilidades de ascenso, habrá que aumentar los niveles de instrucción y de conocimientos especializados para amplios sectores de la fuerza de trabajo en muchos países. La definición precisa de las prioridades en materia de educación y mayores inversiones en sistemas apropiados de enseñanza y capacitación pueden aumentar la calidad de la fuerza de trabajo y las posibilidades de que conserve mejores empleos. La experiencia ha demostrado el valor de promover en

particular la enseñanza primaria universal de alta calidad. En Asia oriental, por ejemplo, la enseñanza elemental para todos y el acceso general a la enseñanza secundaria y superior han sentado las bases para la participación en el crecimiento y han contribuido de manera sustancial a la ascensión social. Pero se calcula que, al menos, 130 millones de niños en edad escolar en todo el mundo no están matriculados en la enseñanza primaria y que su número tal vez llegue a 162 millones para el año 2000.

131. Por consiguiente, es menester determinar y eliminar los factores que crean desigualdad de oportunidades en la educación sobre la base de las diferencias por motivos de sexo, ingresos, lugar de residencia y en diferencias étnicas o culturales. Una de las prioridades máximas debe seguir siendo el mejoramiento de los conocimientos básicos en función del empleo. Paralelamente, la creciente caducidad de muchos conocimientos especializados y el aumento de la demanda de nuevas especialidades requiere el establecimiento de vínculos eficaces entre la enseñanza y el mundo laboral, así como disposiciones relativas al aprendizaje permanente.

Es imprescindible elaborar formas más eficaces de colaboración entre las instituciones del sector público, las instituciones privadas lucrativas y las instituciones y cooperativas privadas sin fines de lucro, con miras a establecer un vínculo mejor entre la enseñanza y la capacitación, por una parte, y el empleo y la vida laboral, por la otra.

132. Una instrucción general sólida proporciona una magnífica base para la adquisición de conocimientos especializados y para renovarlos, adaptarlos y cambiarlos con más rapidez. Los programas de capacitación deben adecuarse más a la evolución del mercado de trabajo y asegurar también el acceso a las oportunidades de capacitación en condiciones de igualdad. Una necesidad especial es la capacitación de los desempleados por períodos prolongados para facilitar su reingreso en trabajos productivos.

Las políticas de capacitación deberían ofrecer incentivos a las empresas para que impartan capacitación, y a los trabajadores para adquirirla, de manera permanente como parte de un proceso de adaptación a necesidades tecnológicas y profesionales que cambian. Es importante contar con programas de capacitación profesional y aprendizaje bien elaborados y adaptables, que deberían promoverse y apoyarse por medio de programas de asistencia técnica, incluso del sistema de las Naciones Unidas.

133. Es menester adoptar medidas prácticas para mejorar el funcionamiento eficiente y no discriminatorio de los mercados de trabajo. Esas medidas de política abarcan la estimulación de la demanda de mano de obra; la determinación de los déficit o superávit de personal especializado; la prestación de servicios de orientación y consulta y la ayuda activa en la búsqueda de empleo, así como opciones y movilidad en el empleo; la prestación de servicios de asesoramiento y apoyo a las empresas, sobre todo a las empresas pequeñas, para que utilicen y preparen con más eficacia a sus trabajadores; la ayuda a los jóvenes para que adquieran conocimientos especializados necesarios y encuentren su primer empleo; y el establecimiento de instituciones y procesos que reduzcan la discriminación y aumenten las posibilidades de empleo de los grupos que se encuentran en desventaja en el mercado de trabajo.

Los gobiernos, conjuntamente con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, deberían dedicarse más activamente a introducir, ayudar a aplicar y supervisar los resultados de políticas existentes en el mercado de trabajo.

IV. INTEGRACIÓN SOCIAL

A. Nuevo concepto de la integración social

134. Cada una de nuestras sociedades es el producto singular de una historia local diferente, pero todas tienen algo en común: abarcan, por regla general, a distintas culturas y distintos grupos lingüísticos, étnicos o religiosos; además, los ciudadanos tienen un concepto diferente de sus intereses económicos, de lo que es una buena sociedad y del lugar que ocupan en ella. Nuestra fuerza se deriva de esa diversidad que consideramos que enriquece y fortalece a nuestras comunidades.

135. Reconocemos que el concepto de integración social es complicado y a la vez potencialmente engañoso. La integración social puede adoptar diversas formas que dependen en parte del contexto en que se persigue. Las personas no están solas sino que pertenecen a agrupaciones sociales. Son miembros de familias, comunidades, grupos étnicos o religiosos, naciones y, cada vez más, de la sociedad mundial. Las personas pueden integrarse más o menos en una o más de esas agrupaciones y la desintegración en un nivel particular no tiene que ser de por sí causa de preocupación sino que debe evaluarse en el contexto de la totalidad de agrupaciones sociales. No todos los tipos de integración son igualmente valiosos y algunos son totalmente indeseables, como la integración jerárquica o la integración coercitiva. El objetivo de la integración social no se puede perseguir a toda costa, sino exclusivamente en la medida en que sea compatible con ciertos valores humanos básicos.

La protección de la integridad de las culturas y los modos de vida indígenas y tribales es un objetivo importante. Para lograrlo, es fundamental que los representantes legítimos de esos pueblos participen plenamente en la definición de las políticas económicas y sociales que afecten sus vidas.

136. Consideramos que el objetivo de la integración social no es eliminar diferencias sino propiciar que los diferentes grupos coexistan en una diversidad productiva y de cooperación, dentro de las fronteras nacionales y en el entorno más amplio de la "aldea mundial". Una sociedad integrada debería estar en condiciones de conciliar las diferencias dentro de una estructura de valores básicos e intereses comunes compartidos. Por consiguiente, procuramos promover una modalidad de desarrollo que conste de justicia para el individuo y armonía entre grupos y países.

137. Reconocemos también que esa armonía se mantiene siempre en precario. Hemos presenciado, e incluso experimentado, los efectos de la polarización y la fragmentación, de la violencia en sus múltiples manifestaciones y, en ocasiones, de la total desintegración de la sociedad. En ese contexto, reconocemos que hay que abordar las diferencias políticas, económicas y sociales que se ahondan rápidamente, cualquiera que sea su origen.

B. Protección de la diversidad basada en valores compartidos

138. Una sociedad viable tendrá que dar cabida a diversos intereses y culturas dentro de una estructura de valores básicos compartidos. Los elementos principales de esa estructura se encuentran en los instrumentos internacionales de derechos humanos aprobados desde la fundación de las Naciones Unidas. El elemento central de su mensaje es la convicción de que la unidad se puede promover mejor tolerando la diversidad, que las opiniones disidentes deben coexistir libremente con los valores predominantes de una sociedad, y que "una sociedad para todos" debe poder adaptarse a las necesidades de los diversos grupos que la constituyen. En ese contexto, la interacción de los diversos pueblos, grupos étnicos y religiosos, culturas y subculturas es una fuerza positiva de la capacidad creadora, la innovación y el cambio.

139. Cuando todos los grupos de la sociedad consideran que las instituciones públicas atienden sus necesidades, aceptan las diferencias de riqueza, ingresos, prestigio profesional o situación social, sobre todo si consideran que sostienen a un sistema que recompensa las contribuciones especiales de quienes demuestran capacidad de empresa, asumen riesgos, trabajan con más empeño o se destacan en diversas otras formas socialmente útiles.

Para proteger la diversidad dentro de una estructura de valores compartidos, se deben adoptar tres tipos de medidas:

a) En la esfera pública, la asignación de responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno que tengan en cuenta los intereses y las culturas de los ciudadanos de diferentes regiones y localidades sin dejar de atender los intereses nacionales más amplios;

b) En la esfera del mercado, el reconocimiento del valor social de las funciones de organización alrededor de un interés económico que admita la autonomía en la adopción de decisiones a diversos factores de la sociedad en la consecución de sus objetivos;

c) En la esfera de la sociedad civil, la creación de un entorno que propicie que las organizaciones promuevan diversos objetivos cívicos y ayude a los individuos en su interacción con el gobierno y el mercado.

140. Cuando las instituciones del Estado pierden la capacidad de proteger los intereses de todos los ciudadanos, sin distinción de su origen étnico, sus convicciones o creencias, se fomenta la tendencia hacia la desintegración social que a veces lleva a la violencia de grupos y a la lucha civil. Dicho conflicto trae consecuencias negativas evidentes para el desarrollo, incluso un rápido incremento del número de personas desplazadas internamente y de refugiados.

En la solución de los conflictos se debe prever la atención a los aspectos sociales de la reconstrucción, incluso la promoción de procesos e instituciones que propicien la rehabilitación y la reconciliación entre grupos que antes fueron hostiles. La recuperación después del conflicto no sólo debe abarcar la reanudación de las actividades de desarrollo interrumpidas por las hostilidades, sino que debe representar

/...

también una oportunidad para ocuparse del desarrollo de manera diferente y prestar una atención más claramente expresada a las consideraciones sociales. Es fundamental que la comunidad internacional apoye las soluciones que procuren la consolidación y prevengan la reiteración del conflicto social.

C. Fin de la discriminación en todas sus formas

141. La idea de "nosotros" y de "ellos" ha existido siempre. La lealtad de grupos puede resultar a menudo una fuerza positiva, mientras que el descontento de unos pueblos con otros que son diferentes en la mayoría de los casos no hace daño. Lo que socialmente hace daño y altera el orden es la discriminación sistemática de la mayoría contra las minorías o cuando un grupo fuerte suprime los derechos de grupos más débiles.

142. El antagonismo social y la discriminación que le acompañan tienden a ser más fuertes cuando lo que está en juego son intereses económicos fundamentales, cuando es encarnizada la competencia por el acceso a la tierra y a otros recursos, por el empleo, los servicios públicos y las prestaciones sociales. Los períodos de descalabro económico, por regla general, exacerbaban esas tensiones. Los conflictos también pueden agravarse en períodos de bonanza en que los destinos de los diferentes grupos divergen de manera pronunciada.

El fin de la discriminación institucionalizada en la esfera pública debería ser un objetivo realista y una prioridad de la política. Es necesario contar con una legislación apropiada para contrarrestar la discriminación. Otra de las medidas que podrían adoptar los gobiernos es la de insistir en la no discriminación en los códigos administrativos y las ordenanzas de las instituciones públicas. Esta medida se podría reforzar si todas las instituciones públicas dieran el ejemplo.

Dada la discriminación inveterada que se ha practicado contra la mujer sobre la base de las funciones subordinadas al hombre que tradicionalmente se le han asignado, es menester poner especial empeño en formular políticas que pongan fin a las prácticas discriminatorias en el empleo, la educación y el acceso a los servicios públicos, así como en otras esferas.

El concepto de derechos civiles y políticos ha demostrado su fuerza al proporcionarle a los individuos y a los grupos que son objeto de discriminación los medios para rectificar la injusticia y poner de relieve la integración social. Los gobiernos pueden promover este proceso enunciando claramente los derechos cuyo disfrute pueden esperar todos los ciudadanos y asegurando que todos tengan acceso al sistema jurídico como recurso en caso de limitación de esos derechos.

Tras el fin de conflictos violentos y prolongados, la comunidad internacional deberá prestar asistencia a los países y a las comunidades para velar por la reconciliación entre los grupos, la reconstrucción de las instituciones sociales que han quedado destruidas, la reintegración de las personas desplazadas, y el restablecimiento del imperio del derecho y del respeto de los derechos humanos.

D. Promoción de la igualdad de oportunidades

143. Lo característico es que el fin de la discriminación de jure, si bien es fundamental, sólo constituye la primera medida hacia la no discriminación de facto, hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la mujer, de los grupos étnicos, de los migrantes o de los grupos desfavorecidos o marginados. Las desventajas económicas, educacionales y de otra índole que son el resultado de la discriminación del pasado pueden perpetuar la desigualdad durante mucho tiempo después que se haya puesto fin a la discriminación oficial. Aunque se hagan cumplir con todo rigor, las leyes que prohíben la discriminación no pueden de por sí eliminar la discriminación social.

Habrá que desplegar esfuerzos en un amplio frente para promover la igualdad de oportunidades para todos, especialmente en la educación y el empleo. Es menester asegurar que esos esfuerzos no provoquen un sentido de discriminación "inversa". Deberían elaborarse procedimientos de arbitraje y conciliación a los niveles local y nacional. Es indispensable evaluar sistemáticamente los programas destinados a promover la igualdad de oportunidades, así como su eficacia, e intercambiar sistemáticamente la experiencia nacional, en particular a nivel regional.

144. Recordando el análisis y las propuestas hechos anteriormente en relación con la pobreza y el empleo, es evidente que resulta mucho más fácil promover la igualdad de oportunidades en un contexto de ampliación de los horizontes económicos y del empleo, factores ya determinados como importantes objetivos sociales en sí mismos.

Cuando el crecimiento económico, la transformación estructural y los cambios tecnológicos destruyen los conocimientos especializados y las instituciones y amenazan con marginar a personas, o incluso a comunidades enteras, es menester adoptar medidas concretas para promover nuevas actividades económicas y la rápida reabsorción de los trabajadores desplazados.

E. La educación como fuerza integradora

145. La enseñanza oficial es ahora el medio principal para socializar a los niños y crearles su primera oportunidad de interacción en un entorno distinto del de su familia inmediata. El acceso a la educación y la calidad de la educación condicionan las oportunidades que tendrán posteriormente en la vida. La instrucción y capacitación de los jóvenes les prepara para encarar el mundo y el futuro, incluso su vida profesional. Las perspectivas de los que procuran empleo por primera vez dependerán del contenido de los planes de estudio y de la índole de la capacitación que reciban.

146. Por consiguiente, desde el punto de vista de la integración social, la igualdad de acceso a la enseñanza básica y, por consiguiente a los conocimientos y a la información es vital, ya que el funcionamiento social eficaz de los grupos y las personas en una economía moderna depende cada vez más de ese acceso.

147. El acceso de todos a la enseñanza básica es también vital para la promoción de los valores compartidos en una sociedad y la creación de un punto de partida común para ingresar al empleo, procurarse oportunidades en la enseñanza oficial en los niveles secundario o superior y la activa participación en la sociedad civil. El acceso universal a la enseñanza primaria no garantiza la igualdad de oportunidades posteriormente en la vida. Sin embargo, reduce muchas de las desigualdades sociales imperantes.

Tiene una importancia fundamental el propiciar a las niñas la terminación de sus estudios. Son sustanciales las ganancias que la sociedad deriva a largo plazo del aumento de la matrícula de niñas en las escuelas, y no solamente del mejoramiento de la condición jurídica y social de la mujer.

Cuando la calidad varía bruscamente a nivel de la enseñanza primaria, puede perpetuar la división aunque parezca que promueve la integración y la igualdad de oportunidades. El logro de una mayor uniformidad de la calidad al tiempo que se elevan las normas generales y aumenta la matrícula sigue siendo una problemática difícil que merece atención prioritaria.

Se debe prestar atención especial a la creación de instalaciones docentes para los niños de las zonas apartadas y poco pobladas y para los hijos de padres nómadas, pastores o migrantes, y garantizar el acceso a la instrucción a los niños de la calle o a los que tienen a su cargo hermanos menores o discapacitados o padres ancianos, a los niños discapacitados y a niños estigmatizados por la sociedad por cualquier razón.

La enseñanza debe considerarse un poderoso instrumento contra la discriminación. La política en materia de educación debe establecer también un equilibrio adecuado entre la promoción de valores comunes sobre los que se construye una sociedad y la preservación de una diversidad orgánica de regiones, culturas, idiomas o religiones, así como del contenido y la orientación pedagógicos.

F. Establecimiento de los principios de acceso a las instituciones del Estado

148. Para estar plenamente integrada, una sociedad debe basarse en el principio de igualdad de trato de quienes se encuentran en las mismas circunstancias en cuestiones de derecho, en tributación y en la prestación de servicios públicos, a saber, educación, atención de la salud, servicios relacionados con la vivienda, bienestar social o servicios relacionados con el desarrollo, y reconocer al mismo tiempo la necesidad de diferenciar en el tratamiento de situaciones particulares diferentes.

149. La manera de distribuir con la máxima eficacia los recursos para atender las necesidades de los diferentes beneficiarios dependerá también del nivel general de prestación de servicios. La igualdad social se promueve mejor mediante la intervención pública prestando servicios de carácter universal cuando hay un acceso relativamente fácil a los recursos o destinando los

servicios a grupos determinados cuando los recursos son particularmente escasos. Cuando se distribuyen recursos escasos en un nivel mínimo para proporcionar atención universal o generalizada, la calidad tiende a sufrir. Las personas que cuentan con medios suficientes procurarán servicios privados de mejor calidad, y esto debilita la función integradora de los servicios públicos.

Desde el punto de vista de la integración social, o del objetivo de mantener la cohesión social, es importante mantener un equilibrio entre la universalidad y la calidad, entre la posibilidad de acceso de los sectores más pobres de la sociedad y el interés permanente en la participación de los que tienen mejor situación económica, y entre la protección de los débiles y vulnerables y la promoción de los intereses de amplios sectores de la sociedad. Un método pragmático es el de concentrarse en medidas de política que atiendan las necesidades de amplios sectores de la sociedad y complementarlas con programas encaminados a grupos que presentan problemas concretos. De esta manera, por medio de políticas generales, se facilita el acceso a las oportunidades de que se dispone.

G. Atención de necesidades sociales especiales mediante la adopción de medidas especiales

150. La movilización de los esfuerzos o los recursos para cualquier política o programa debe basarse en el firme apoyo de los intereses creados o en un concepto de la solidaridad social. Por definición, los grupos marginados o en situación desventajosa no tienen posibilidades de promover su propia causa, pero deben apelar a la solidaridad social o al interés común.

151. Se ha observado una tendencia a que la opinión pública apoye con más firmeza los programas que pueden beneficiar a grupos de población mucho más amplios que al grupo de beneficiarios reales en cualquier época. A esta categoría pertenecen, entre otras, las prestaciones por desempleo y discapacidad.

152. Desde el punto de vista de la integración social, es importante promover la idea de interés compartido y el acceso universal a determinados servicios. Cuando la calidad tiene importancia primordial, de lo cual la educación es un ejemplo especialmente destacado, el sistema público que no preste servicios a los estratos más acomodados, sino fundamentalmente a los que tienen menos medios, no llega a tener calidad. Dicho sistema mostrará tendencia a perpetuar las mismas divisiones que está tratando de rectificar. La opción voluntaria de la clase media de no procurar esos servicios puede ser un problema tan grave como su acceso privilegiado a los servicios públicos.

Deberían elaborarse políticas para los grupos desfavorecidos que garantizaran y mantuvieran el apoyo público en una escala proporcional a las necesidades.

153. Un principio importante en que se insiste al estructurar la política social es que se debe hacer más hincapié en las necesidades especiales que en los problemas. Una sociedad capaz de conciliar las diferencias se caracteriza por

la actitud positiva de hacer hincapié en las necesidades y no por la actitud negativa de hacer hincapié en los problemas; es también mucho más probable que, a la larga, logre movilizar y mantener el apoyo público.

154. Las necesidades cambian con el tiempo y es importante que las instituciones y las políticas públicas sean capaces de adaptarse, de cambiar y, preferiblemente, de prever los cambios. Sin embargo, hay ciertos grupos, como los ancianos y los discapacitados cuyas necesidades gozan de aceptación general:

Quando el cambio demográfico se produce por envejecimiento de la población, hay que reorientar los recursos públicos y la atención de la política y adaptar los servicios públicos de manera que las personas de edad más avanzada puedan elevar al máximo su contribución a la sociedad, en el espíritu de "una sociedad para todos".

La política relacionada con las personas discapacitadas debe centrarse en las facultades de las personas con discapacidad y no en su discapacidad; en la contribución que pueden aportar a la sociedad y no en sus reclamos a la sociedad; y en su dignidad y sus derechos como ciudadanos y no como objetos de la caridad o el bienestar social.

H. Inquietud compartida: trato justo fuera del país de origen

155. La discriminación contra los extranjeros es algo secular. Hasta hace poco tiempo se definía a los extranjeros como habitantes de una aldea cercana; actualmente es más típico que se les considere ciudadanos de otra nación; forasteros que residen o presentan reclamos a otro Estado; o refugiados o migrantes.

156. Los criterios sobre la libertad que las personas tienen para migrar en busca de una vida mejor y sobre su derecho a cruzar las fronteras nacionales y establecerse en otros países han ido variando con el tiempo y de un lugar a otro. La migración en nuestros días se produce a escala masiva y hay pocas probabilidades de que disminuya en el futuro inmediato; lo más probable es que aumente.

157. La capacidad de las sociedades de absorber migrantes varía. Los límites de la absorción dependerán no sólo del número sino también de las condiciones objetivas que existan en la sociedad receptora.

Las medidas que los gobiernos adopten con este fin y el ejemplo que establezcan para los esfuerzos de las instituciones de la sociedad civil pueden contribuir a conformar actitudes positivas hacia los migrantes. Las políticas para proteger a los migrantes y promover condiciones dignas para ellos incrementarán la contribución que aporten a la sociedad receptora y ayudarán a mantener la tranquilidad social. Los migrantes, una vez que son admitidos, tienen derecho a la plena protección de las leyes de la sociedad receptora.

158. Los niños que migran y los migrantes de segunda generación suelen afrontar una situación especialmente difícil. Después de haberse criado con todas las expectativas de los muchachos de su edad oriundos del país, tienen

dificultades para aceptar los valores de sus padres migrantes o toleran de buen grado las penurias que han afrontado sus padres, sin embargo suelen tropezar durante toda su vida con la discriminación por ser forasteros. Aunque, por regla general, sus padres se integran a la economía del país receptor, a menudo en funciones subordinadas, estos migrantes jóvenes o de segunda generación suelen correr el riesgo de ser marginados o excluidos de la sociedad; o tal vez se vean obligados a reiterar la experiencia de subordinación de sus padres.

La preparación de estos jóvenes para el trabajo y la eliminación de las barreras de hostilidad y exclusión son dos dimensiones fundamentales de los esfuerzos oficiales para mejorar las relaciones entre las poblaciones migrantes y las autóctonas y, en sentido más general, para promover la cohesión social. En este caso también, es menester que los gobiernos y otros integrantes de la sociedad adopten medidas especiales para atender sus intereses particulares.

159. El problema de los refugiados internacionales ha aumentado a niveles extraordinarios en los últimos años como resultado del aumento de las tensiones nacionalistas, étnicas y comunales y de la desintegración social de un número cada vez mayor de países, lo que ha aumentado la cifra de refugiados de 2,5 millones en 1970 a 18 millones en 1993. La necesidad de proporcionar asilo y de proteger a los refugiados es mayor que nunca, pero los límites de la capacidad de absorción de los países receptores imponen la necesidad urgente de elaborar nuevos criterios sobre este problema.

La comunidad internacional no sólo debe garantizar la protección de los refugiados, sino también ampliar e intensificar sus esfuerzos para promover la reconstrucción y la reconciliación social en los países de origen de los refugiados, permitiéndoles un regreso a sus hogares en condiciones de seguridad y voluntariamente y prestándoles asistencia en el proceso. Hace falta además con toda urgencia mejorar los mecanismos a los niveles nacional e internacional para identificar y resolver los conflictos sociales antes de que lleguen a la violencia y generen nuevas olas de refugiados.

I. Acercamiento entre el gobierno y el pueblo

160. La integración social significa asimismo un acercamiento entre el gobierno y el pueblo que puede adoptar diversas formas: restitución y descentralización; promoción de las organizaciones populares y no gubernamentales; participación directa; y nuevas formas de asociación entre las autoridades públicas y el sector empresarial privado, incluidas las nuevas formas de privatización.

161. Hay muchos indicios de la conveniencia de un cambio en la gestión de las instituciones públicas y en la manera en que el gobierno atiende las necesidades de los ciudadanos. Dicho cambio se basaría en lo que el gobierno hubiera hecho en realidad en el pasado, en la rectificación de las prácticas que hubieran demostrado ser ineficaces y en el abandono de las que el tiempo ha hecho obsoletas.

162. En los países donde el Estado organiza u ofrece directamente una gran diversidad de prestaciones y de servicios y ha desarrollado un sistema administrativo amplio y complejo para administrar sus actividades (este grupo incluiría a las sociedades que tienen desde hace tiempo economía de mercado y las que han adoptado ese sistema en fecha más reciente), es necesario a la vez aumentar la eficacia y la responsabilidad y humanizar la burocracia.

Una forma de mejorar la administración pública es la transferencia de poderes o la descentralización. En las actividades de descentralización se deben conciliar la eficacia, la responsabilidad y la calidad o pertinencia del servicio. Hay que prestar más atención a la escala óptima en que deberían organizarse los servicios y a la forma en que deberían coordinarse con las entidades administrativas y jurisdiccionales correspondientes. El tipo de escala que se utilice dependerá de que se haga hincapié en la eficacia, la responsabilidad o la calidad; la escala óptima será diferente para cada servicio. La experiencia no ofrece una solución sencilla, aunque es evidente que algunas reformas han dado mejores resultados que otras. Los países y especialmente las autoridades locales podrían compartir más ampliamente sus experiencias al respecto.

163. Un motivo de insatisfacción común es que los servicios estatales están impulsados por la oferta. Lo que se proporciona y la manera de hacerlo no deberían quedar determinados primordialmente por intereses institucionalizados que tienen acceso privilegiado al gobierno por conducto de órganos consultivos oficiales y otras redes. El "cliente" no debe quedar enredado en la maraña burocrática ni verse obligado a aceptar lo que le ofrecen "los que saben".

Para reorganizar los sistemas de prestación de servicios públicos a fin de que respondan a las necesidades del "cliente" y al mismo tiempo sean eficaces, habría que adoptar las siguientes medidas: crear los denominados "mercados internos", donde los beneficiarios tienen la oportunidad de elegir entre un cierto número de proveedores públicos de bienes y servicios; lograr que las organizaciones no gubernamentales participen en la formulación y en la prestación de los servicios, y ampliar la capacidad de elección mediante un sistema de "cupones" sometido a prueba en varios países a escala nacional y subnacional. Otros medios serían la subcontratación de servicios de proveedores del sector privado, el establecimiento de metas de rendimiento para las entidades públicas y la participación de grupos de ciudadanos en la supervisión de ese rendimiento.

J. Creación de un espacio para la sociedad civil

164. En todas las sociedades, las necesidades se satisfacen por diferentes medios y cauces: las medidas que adopta el gobierno en diversos planos; las actividades comerciales de las empresas privadas y la interacción de las instituciones y redes de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales de muchos tipos, las asociaciones profesionales, los sindicatos, los grupos cívicos, los grupos comunitarios y de autoayuda, las cooperativas y las agrupaciones no oficiales. Estas últimas se distinguen a menudo por su carácter voluntario y por compartir intereses.

165. En los países industrializados, muchas de las funciones que solían cumplir los integrantes de la familia, especialmente las mujeres, los parientes o la comunidad, se han ido convirtiendo en actividades organizadas a cargo de profesionales de organismos públicos o privados, con y sin fines de lucro. En los últimos años, se ha empezado a prestar atención a la función de las instituciones de la sociedad civil, la comunidad y el individuo respecto de la asignación de responsabilidades en el cumplimiento de esas funciones. En los países en desarrollo, las instituciones tradicionales, incluida la familia, están experimentando una rápida transformación; el desgaste a que están sometidas a veces las vuelve incapaces de servir a la comunidad en el desempeño de las funciones de protección, socialización y de apoyo en general. La rapidez de los cambios - reflejada, por ejemplo, en la tasa de urbanización y de migración interna - en relación con el crecimiento de los recursos impide recurrir ampliamente a las soluciones que los países industrializados encontraron en períodos anteriores. Naturalmente, ello pone de relieve la necesidad de fomentar el desarrollo institucional como parte del esfuerzo general de mantener la cohesión social en sociedades sometidas a cambios rápidos.

166. Las instituciones de la sociedad civil pueden cumplir una función cada vez más importante en la mediación entre el individuo y su familia inmediata y el gobierno o el sector comercial privado organizado. Se satisfacen muchas necesidades mediante arreglos de ayuda mutua y de autoayuda, que tienen especial importancia cuando se trata de una población móvil, que trata de echar nuevas raíces y dispone de escasos recursos financieros. Es importante que los gobiernos, en especial las autoridades locales, fomenten las actividades de autoayuda por conducto de esas redes, que sirven de marco para la asistencia mutua y para la combinación de los escasos recursos de los gobiernos con recursos comunitarios.

Habida cuenta de la escasez de recursos, el gobierno debe prestar apoyo, con carácter prioritario, al desarrollo de organizaciones de autoayuda capaces de movilizar a la población interesada, prestar servicios y colaborar con el gobierno en la mejora de los servicios públicos. Los gobiernos pueden servir para establecer un clima propicio en que puedan prosperar este tipo de instituciones e iniciativas, promulgando legislación al respecto, revisando y simplificando las prácticas administrativas que suelen coartar las oportunidades y dirigiendo su apoyo mediante programas concretos a una amplia diversidad de organizaciones ciudadanas y de base. También hay que destacar la función del movimiento cooperativo: las cooperativas, organizaciones democráticas por naturaleza, merecen recibir especial atención en el contexto general del fomento de las instituciones democráticas y participativas. En los últimos años han surgido muchas formas diferentes de cooperación que reúnen a productores, consumidores, clientes o diversas combinaciones de esos grupos. Las actividades se han extendido a muchas esferas y abarcan un número cada vez mayor de servicios sociales.

V. FORMAS DE APLICACIÓN Y SEGUIMIENTO

A. Principios rectores para la aplicación

167. Como se destaca en el proyecto de Declaración y en el proyecto de Programa de Acción, en el desarrollo social y en el progreso social deben participar e interactuar muchos agentes. En los cuatro primeros capítulos del presente proyecto de Programa de Acción se ha determinado una coordinación de políticas y medidas que los gobiernos y otros agentes clave, en diferentes planos, pueden adoptar con vistas a eliminar la pobreza, crear mayores y mejores oportunidades de empleo y promover la integración social. No obstante, estos objetivos no se pueden lograr mediante políticas sociales exclusivamente, aunque los programas y las medidas de orden social, debidamente elaborados, orientados y aplicados, son importantes en la atención de muchas necesidades sociales. Ahora bien, la naturaleza y la gravedad de los problemas sociales es tal que los esfuerzos generales por resolverlos deben quedar reflejados en las políticas económicas, la asignación de recursos y el establecimiento de grupos de cooperación entre los actores. El objetivo general de promover el progreso social debe fundarse en el compromiso de los principales agentes de respetar los principios, aceptar las responsabilidades y obrar con vistas a promover el bien común y un mayor bienestar. Por otra parte, la forma en que se relacionen los distintos agentes y centros de decisión reviste importancia decisiva; a ello obedecen las frecuentes alusiones que se hacen en el Programa de Acción al desarrollo de las instituciones. Semejante iniciativa mundial debe estar basada en una mayor solidaridad entre los actores en cada país y entre distintos países. Esa solidaridad podría quedar plasmada en una carta para el progreso social, una estrategia mundial para el mejoramiento de la condición humana, un contrato social para la seguridad y la solidaridad humanas o un pacto mundial para el desarrollo social.

168. La equidad y la solidaridad suponen que todos los miembros de la sociedad, empezando por los más débiles, pobres o vulnerables, puedan ejercer sus derechos fundamentales. Es preciso salvaguardar en todos los casos, los derechos humanos más elementales. Los individuos y los grupos tienen variados intereses y necesidades diversas; como no es posible satisfacerlos a la vez, entra en juego un proceso democrático en el cual el acuerdo sobre un conjunto de valores comunes básicos sienta las bases para determinar las necesidades e intereses de cuya satisfacción depende el bienestar general. La única forma de definir el bien común y, de ser necesario, modificar esa definición a la luz de la evolución de las circunstancias, es que los principales agentes, incluidos los propios individuos, tanto en el plano nacional como en el internacional, mantengan un diálogo constante. Además, el proceso de consulta es la mejor forma de alcanzar un acuerdo sobre las condiciones de aplicación práctica.

169. El punto de partida para sentar las bases de la solidaridad en el plano nacional es un buen gobierno. Las autoridades públicas deberían dar el ejemplo, en términos políticos y éticos, a fin de alentar a los demás agentes para que asuman sus funciones y cumplan sus obligaciones en la promoción del desarrollo social. El Estado desempeña una función fundamental en el establecimiento de un entorno propicio en que se respeten los derechos, se concilien los intereses, se atiendan las necesidades y se compartan las obligaciones.

170. En las partes I a IV del proyecto de Programa de Acción se exhorta a los gobiernos, entre otras cosas, a proporcionar un marco jurídico estable, garantizar el respeto por los derechos humanos, promover la igualdad de oportunidades para todos, especialmente en la educación y el empleo, poner fin a la discriminación de derecho, promover y alentar el crecimiento de las organizaciones representativas de la sociedad civil, ofrecer un marco de diálogo y negociación entre círculos interesados, garantizar la gestión racional de la economía, construir y conservar las infraestructuras físicas y sociales necesarias, formular políticas y estructuras de incentivos que estimulen la creación de empresas y un crecimiento que genere fuentes de trabajo, mejorar el acceso de los pobres a los bienes productivos y a los servicios básicos y prestarles asistencia mediante modalidades adecuadas de protección social. Ahora bien, aunque cada una de estas esferas de actividad resulte fundamental para progresar en las tres esferas básicas, el compromiso del gobierno y su función promotora trascienden las esferas concretas de política y de desarrollo institucional y quedan reflejados en la suficiencia de los recursos que facilita y en la buena disposición para reorganizar debidamente las prioridades presupuestarias. Quedan demostrados en un proceso sistemático de adopción de decisiones que da por resultado un conjunto de respuestas normativas coherentes que se refuerzan mutuamente; quedan evidenciados en la disposición no sólo de ratificar instrumentos internacionales en la esfera social, sino también de hacer cumplir sus disposiciones de la forma más cabal posible habida cuenta de las circunstancias del país, y quedan de manifiesto no sólo en la formulación y ejecución de programas y proyectos sino también en el desarrollo de la capacidad de supervisar y evaluar los avances hacia el logro de las metas y los objetivos establecidos.

171. En el marco de un entorno adecuado y propicio, los empleadores del sector privado han de llevar a cabo la importante tarea de establecer empresas, generar riqueza y crear fuentes de trabajo. Cumplen una función económica y tienen una dimensión social decisiva. Para cumplir cabalmente todas sus obligaciones, las empresas del sector privado han de mantenerse en condiciones competitivas, aumentando la productividad e invirtiendo en el desarrollo de nuevos productos y de mejores métodos de producción. Ahora bien, los empleadores también tienen una obligación social para con la comunidad en general de dar prioridad a las consideraciones relativas al empleo en la adopción de decisiones económicas y de colaborar con las administraciones locales y los integrantes de la sociedad civil en la formulación y la ejecución de programas encaminados a aumentar el nivel de bienestar de comunidades concretas.

172. A lo largo de las partes I a IV se ha hecho hincapié en la función primordial que han de cumplir los diversos protagonistas de la sociedad civil en la promoción del progreso social y en la búsqueda del logro de objetivos sociales. Su participación directa es indispensable para definir objetivos, establecer prioridades, desarrollar programas, formular métodos de ejecución, movilizar recursos humanos y materiales, prestar servicios y supervisar y evaluar resultados.

173. Tradicionalmente, los sindicatos y las organizaciones de trabajadores han hecho un importante aporte a la definición y a la realización del progreso social. Al defender los derechos e intereses de sus integrantes, han protegido a los más débiles y han mejorado la condición humana. Con la evolución de las

circunstancias, esas organizaciones deben seguir cumpliendo esa función indispensable. Además, los sindicatos contribuyen a la integración social y, al igual que los empleadores, tienen la obligación de participar en la creación de una ética de servicio y en la definición del bien común.

174. Los grupos comunitarios pueden adoptar diversas formas, desde organizaciones de pequeños agricultores y organizaciones de desarrollo de comunidades urbanas hasta grupos de derechos humanos. Aunque sus intereses y actividades pueden ser muy diversos, estos grupos establecen vínculos indispensables entre los gobiernos y la población en general, determinando y difundiendo la verdadera naturaleza de problemas sociales concretos y participando en la búsqueda de respuestas a las necesidades que perciben en la comunidad. Entre las actividades que llevan a cabo cabe citar el mejoramiento del acceso a la tierra, al crédito, al mercado, a los sistemas de riego, a la educación básica, a la atención primaria de la salud y a la vivienda de bajo costo, así como la participación en la planificación y la ejecución de actividades de socorro y de conservación y la protección de los niños que trabajan y de otros grupos vulnerables.

175. Las organizaciones no gubernamentales pueden cumplir una importante función en la prestación de asistencia a las organizaciones comunitarias y en el fomento y apoyo de las iniciativas locales. En general, se puede contar con la participación de las organizaciones no gubernamentales en la formulación y la prestación de servicios a las comunidades en el plano local. Ahora bien, como muchas organizaciones no gubernamentales tienen beneficiarios muy concretos, tal vez se pueda atender mejor a los intereses de la comunidad en general por medio de asociaciones y agrupaciones de organizaciones no gubernamentales que se ocupen de distintos aspectos complementarios o más amplios de las necesidades de la comunidad.

176. Aunque muchos de los problemas planteados en las partes I a IV exigen atención de inmediato, el estímulo de la investigación social y del análisis socioeconómico puede contribuir en gran medida a la formulación de soluciones racionales sostenibles a largo plazo. Las universidades y los institutos de investigación son agentes indispensables para comprender mejor las causas de la pobreza, el desempleo y la exclusión social, así como la relación que existe entre esos factores, para investigar cómo afectan a las cuestiones esenciales los cambios que ocurren en el entorno político y económico, para desarrollar criterios multidisciplinarios e intersectoriales respecto de complejos problemas económicos, sociales y políticos, y para organizar intercambios de experiencias y una divulgación más amplia de los resultados de las investigaciones. Los medios de difusión también tienen importancia en la difusión de los adelantos o de los tropiezos en el logro de los objetivos de desarrollo social. También tienen la obligación de señalar las causas, las manifestaciones y las posibles soluciones de la injusticia social y de las condiciones sociales indignas.

177. El propio concepto de una estrategia mundial de desarrollo social se funda en la cooperación a todos los niveles entre el gobierno y los principales actores de la sociedad civil, así como entre éstos y las instituciones; en cierto sentido, esa cooperación constituye la esencia del progreso social. Entre otras esferas en que la cooperación es indispensable, cabe citar la formulación de políticas para eliminar la pobreza extrema, la planificación

relacionada con los efectos sobre el empleo de la aplicación de nuevas tecnologías, el establecimiento de mejores vínculos entre la educación y la capacitación por una parte y el empleo y la vida laboral por la otra, la atención de las necesidades institucionales relacionadas con un concepto más amplio del trabajo y del empleo y las modalidades de los ciclos vitales no convencionales, la protección de la niñez y la eliminación progresiva del trabajo de menores, la abolición de la discriminación y el logro de la igualdad en la relación entre mujeres y hombres y la protección de la diversidad sobre la base de valores compartidos. La realización de las aspiraciones de la Cumbre y el cumplimiento sostenible de sus objetivos dependerán de la participación y del esfuerzo de todas las personas, en colaboración con sus comunidades. Por lo tanto, es necesario que los diversos actores apoyen, en particular, la realización de programas de educación en los planos local, nacional e internacional, a fin de transmitir el tipo de conocimientos, aptitudes y actitudes que las personas necesitarán para participar activamente en la promoción de las aspiraciones y de los objetivos de la Cumbre.

178. No obstante, la motivación para cooperar se ve menoscabada a veces por una considerable divergencia de intereses. Cuando la cooperación se complica, es importante fomentar el uso de la mediación, el arbitraje y otras formas consensuales de solución de conflictos. Si se adopta una carta para el progreso social fundada en el principio de la solidaridad, se deberán incluir en ella procedimientos precisos y generalmente aceptados para la solución de conflictos y problemas.

179. Concertar un pacto mundial para el desarrollo social también exigiría una cooperación y un apoyo internacional mucho mayores y un gran esfuerzo concertado de las Naciones Unidas y del sistema de las Naciones Unidas. En las partes I a IV se señala una lista parcial de esferas en que las Naciones Unidas y sus organismos especializados pueden cumplir una función más amplia. La lista incluye la eliminación de todas las formas de discriminación, la investigación sobre las causas y los remedios de la pobreza, la prestación de socorro de emergencia, el fortalecimiento de las instituciones y las políticas en la esfera tecnológica, el mejoramiento de los programas de enseñanza y de capacitación, el mejoramiento de la información sobre empleos para los trabajadores y la promoción de la ratificación y la aplicación más amplia de los instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos. Ahora bien, más allá de lo que puedan hacer los programas concretos de las Naciones Unidas y las personas en éstas y otras esferas relacionadas con el desarrollo social, hay que generar un impulso más unificado a nivel de todo el sistema y una mayor visibilidad en el tratamiento de las cuestiones sociales.

180. También es necesario que las organizaciones que cumplen funciones en la esfera económica y las que tienen un mandato social entablen un diálogo más fluido y aumenten la cooperación recíproca. En el informe se ha señalado la relación estrecha que hay entre las fuerzas económicas y sociales y la formulación de políticas conexas en relación con las tres cuestiones esenciales. Los objetivos sociales sólo se alcanzarán con el apoyo de políticas económicas equitativas y eficaces. Para sentar una firme "base social" en la comunidad internacional había que combinar cuidadosamente los aspectos económicos y sociales, con el compromiso de alcanzar los objetivos establecidos respecto de cada una de las tres cuestiones esenciales.

B. Aplicación y seguimiento en el plano nacional

181. A fin de reflejar la prioridad central del progreso social y de lograr los objetivos relacionados con las tres cuestiones esenciales de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, los gobiernos deberían elaborar estrategias nacionales para el progreso social. Generalmente, los países formulan estrategias para determinados sectores - vivienda, educación, salud y protección social, por ejemplo - o para grupos con necesidades especiales, como los jóvenes desempleados. Ahora bien, las políticas y medidas necesarias para lograr los objetivos en relación con las tres cuestiones esenciales son y deberían ser sumamente variadas. Algunos problemas exigen medidas de alcance intersectorial o general. Las políticas de desarrollo social se relacionan con cuestiones que tienen dimensiones económicas, financieras, jurídicas, institucionales y culturales. Por lo tanto, las estrategias nacionales de progreso social deberían integrar diferentes políticas y estrategias sectoriales, intersectoriales y orientadas a determinadas cuestiones.

182. De conformidad con las directrices y los principios contenidos en el proyecto de declaración y en el proyecto de programa de acción, cada país establecería su orden de prioridades y determinaría las políticas y medidas que a su juicio tendrían repercusiones considerables en las condiciones sociales. Mediante las estrategias nacionales, se trataría de asignar responsabilidades y de incluir a todos los principales protagonistas de la sociedad en su formulación y aplicación. Las estrategias para el progreso social previstas serían diferentes de la planificación social tradicional por su alcance más amplio, aunque no por ello dejarían de centrarse en objetivos sociales concretos. Abordarían la integración de dimensiones y medidas económicas, sociales, políticas y culturales, así como institucionales, financieras y jurídicas.

183. En el contexto de las estrategias nacionales, habría que formular y aplicar programas concretos en los planos nacional, regional y local. Las autoridades nacionales y regionales tendrían la obligación de ofrecer diferentes opciones, servicios y mecanismos para atender diversas necesidades de las comunidades y de las familias, mientras que las instituciones locales y comunitarias podrían ayudar a establecer prioridades más concretas en el plano local. Habría que examinar y explorar estrategias para la prestación integrada de servicios. La integración podría realizarse en los planos administrativo, normativo, de planificación, y de gestión, o en centros de prestación de servicios. No obstante, cuando las estructuras políticas son endebles desde el punto de vista administrativo, a veces bien puede ser necesario recurrir a mecanismos más simples, al menos al comienzo.

184. Las estrategias nacionales para el progreso social también deberían incluir metas nacionales con un plazo previsto, la determinación de los costos completos cuando proceda y un mecanismo de examen y revisión. En el proyecto de declaración y en el proyecto de programa de acción se sugieren objetivos concretos para acabar con las formas más extremas de pobreza, eliminar todas las formas de discriminación y reducir las desigualdades en lo que respecta a oportunidades, acceso y justicia. El establecimiento de objetivos sirve para definir con más precisión un problema, movilizar las energías y los recursos necesarios para afrontarlo, dar transparencia a las políticas del Gobierno y garantizar la rendición de cuentas. Para que un mecanismo de supervisión sea

eficaz ha de ser transparente y establecer modalidades analíticas e institucionales que permitan modificar las metas. Este es uno de los ámbitos en que los gobiernos tal vez deseen compartir experiencias, entre otras cosas, utilizando las instituciones de las Naciones Unidas y del sistema de las Naciones Unidas.

185. Otro aspecto de las medidas por las que el gobierno pondrá en práctica las recomendaciones y cumplirá los compromisos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social será el de crear, examinar o revisar los arreglos institucionales propicios para el análisis integrado de las cuestiones esenciales y de sus elementos comunes, incluido el de la estabilidad macroeconómica, así como para la adopción de enfoques más amplios de la administración en que participen otros colaboradores menos tradicionales, como el sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

186. Hay muchas formas de promover la coherencia normativa, desde los comités interministeriales hasta las dependencias de planificación dependientes de la Presidencia o de la oficina del Primer Ministro. Aunque la división funcional de las obligaciones dentro del Gobierno y de las instituciones públicas en los diversos planos regionales y locales es indispensable, la integración no deberá entrañar la "desprofesionalización" ni la confusión de funciones. Son igualmente indispensables los arreglos y procedimientos por los cuales cada decisión de naturaleza sectorial se adopta con el conocimiento de otras decisiones conexas y de otros objetivos sectoriales e intersectoriales. Las formas descentralizadas de administración y el gobierno local cumplen una función imprescindible al facilitar la aplicación de estrategias intersectoriales en un enfoque global y al apoyar la participación de la comunidad, en particular de la población que carece de servicios adecuados.

187. En este sentido, resulta fundamental la cultura administrativa o institucional que inspira la relación entre personas y departamentos u oficinas con distintas funciones. Si un gobierno o la administración local de una ciudad tiene la impresión de que un problema como la eliminación de la pobreza reviste prioridad, las cuestiones de coordinación o los conflictos de competencia no llegarán a poner en peligro el logro de los objetivos de progreso social aceptados políticamente. Al mismo tiempo, en líneas generales, es preciso mejorar la condición de los ministerios y de las administraciones encargadas de las "cuestiones sociales", así como de las profesiones asociadas con la prestación de servicios sociales y la protección social e integrarlos en el desarrollo en general y en el proceso de adopción de decisiones relativas al ajuste estructural. También en este caso, existen vínculos culturales estrechos entre la apreciación de las funciones y de los valores en una sociedad en particular y la capacidad que tiene la sociedad de abordar los problemas sociales.

188. La supervisión general de las estrategias nacionales de progreso social y, en general, de la realización de las metas, los objetivos y las recomendaciones resultantes de la Cumbre Mundial debería efectuarse primordialmente en el plano nacional. Los resultados de esa supervisión contribuirían notablemente al debate nacional sobre las cuestiones sociales y aumentarían la capacidad de todos los actores en el plano nacional de participar de forma eficaz y responsable en el proceso de desarrollo social. Las autoridades públicas deberían alentar los intercambios en los planos político, intelectual y

profesional, organizando debates abiertos sobre la aplicación de la Declaración y del Programa de Acción de Copenhague. También sería útil, para aprender aún más de la experiencia ajena, que los resultados de las diversas actividades nacionales de supervisión se señalaran a la atención de los foros internacionales. Se examinarán a continuación los arreglos necesarios para efectuar esos intercambios internacionales.

C. Cooperación internacional para el progreso social

189. Un objetivo importante de la Cumbre es reconocer que la cooperación internacional en numerosos niveles y entre diversos actores contribuye al progreso social. Por consiguiente, es preciso ampliar la cooperación y que todos los actores sigan buscando cauces y formas nuevas y convenientes de cooperación para el desarrollo que satisfagan las necesidades y aprovechen la capacidad de los asociados - del sector público y privado, de nivel multinacional y bilateral - así como de las personas - particulares, familias y comunidades.

190. La cooperación entre los gobiernos es cada vez más importante para solucionar cuestiones sociales que trascienden las fronteras nacionales. Fomentar la salud de la reproducción y la paternidad responsable; detener la propagación de enfermedades, incluido el VIH/SIDA; regular la migración y proteger y ayudar a los trabajadores migrantes y los refugiados; y luchar contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada se encuentran entre las principales esferas de colaboración. En algunos casos pueden bastar arreglos bilaterales, aunque también deben promoverse métodos regionales y multilaterales para que todos los países tengan voz en las decisiones que les afectan directa o indirectamente.

191. Las agrupaciones regionales o subregionales que han surgido en los últimos decenios en todo el mundo, creadas como mecanismos políticos, culturales o de defensa o con el fin de ampliar el comercio, ofrecen nuevas oportunidades de cooperación en la esfera social. Los miembros de tales organizaciones pueden buscar nuevas posibilidades para afianzar la cooperación en cuestiones sociales, a fin de apoyar y complementar la cooperación en los ámbitos de la seguridad y la economía.

192. La cooperación de gobierno a gobierno sobre numerosas cuestiones sociales y el intercambio de ideas e información a nivel internacional en un marco oficial u oficioso son elementos de reconocido valor para las autoridades nacionales y otros expertos gubernamentales. También en el contexto social, se considera de vital importancia la cooperación bilateral entre organismos gubernamentales donantes y países en desarrollo dirigida a la prestación de servicios a los más pobres. Por consiguiente, es preciso destinar más recursos al desarrollo social. Para lograr esto último y para que la asistencia sea más eficaz, tanto los países en desarrollo como los organismos donantes deben modificar sus métodos y procedimientos.

193. En los países en desarrollo es preciso concentrarse más en las formas de lograr una cooperación más coherente con el establecimiento de mecanismos de consulta para evaluar las necesidades de asistencia global en el plano nacional; tales mecanismos también podrán utilizarse como centros de intercambio de

información dedicados expresamente a las actividades de cooperación en la esfera social.

194. La evaluación de las necesidades de asistencia se simplificaría si los gobiernos, con la ayuda de la comunidad internacional, establecieran o mejoraran las bases de datos nacionales de forma que ofrecieran datos básicos e información de utilidad para medir o evaluar el progreso hacia el logro de las metas y los objetivos del presente programa de acción y de otros documentos, compromisos y acuerdos internacionales afines.

195. Los organismos de cooperación para el desarrollo de los gobiernos donantes deberían establecer vínculos más estrechos con todos los ministerios pertinentes de los países en desarrollo, incluidos los de bienestar social, así como con sus homólogos en el ámbito provincial y local, y recurrir en mayor medida a expertos profesionales nacionales para elaborar programas de cooperación. Es recomendable contar con apoyo oficial para el desarrollo de las capacidades nacionales, mediante la participación creciente en intercambios internacionales y en la capacitación especializada de personal de los países en desarrollo. Los programas y actividades que reciben ayuda externa precisan un gran número de expertos y dependen de tales recursos externos para su viabilidad. Es preciso dedicar más atención a todas las fases de la elaboración de los proyectos para que puedan reproducirse ampliamente a un "costo unitario" mucho menor. También es preciso que los países en desarrollo y los países donantes se aseguren de que los proyectos se elaboren con vistas a asegurar modalidades de financiación sostenibles cuando cese el apoyo de los donantes. Por consiguiente, al decidir las inversiones en la esfera social, ambas partes deben considerar con más detenimiento los costos de mantenimiento correspondientes y las fuentes de financiación de los costos periódicos, especialmente para la dotación de personal. Al mismo tiempo, los programas podrían recibir apoyo más eficaz con un método más flexible de sufragar los gastos periódicos y locales, que en la esfera social suelen ser especialmente altos.

196. Los procedimientos vigentes de los donantes son lentos y suponen una pesada carga para el personal de los países en desarrollo, que los ministerios de asuntos sociales no pueden asumir. Es preciso establecer mecanismos para compartir las funciones y responsabilidades respecto de las medidas que se adopten en los programas que incumban a más de un sector o que requieran la participación de más de un asociado.

197. Además de la cooperación internacional entre los gobiernos, la cooperación es considerable entre organizaciones no gubernamentales y otras instituciones de la sociedad civil tales como sindicatos, cooperativas, asociaciones profesionales y comerciales, instituciones académicas y de investigación, etc. La cooperación de esa índole suele ser la expresión espontánea de intereses compartidos. Los gobiernos pueden contribuir al apoyo y el aliento de tales iniciativas privadas de diversas formas, cuidando de no oponer obstáculos a las medidas de asistencia mutua entre las instituciones de la sociedad civil. Los gobiernos también pueden contribuir al proceso simplificando los trámites de viaje, visado y moneda o aportando, en casos determinados, orientación normativa y apoyo técnico y financiero.

198. La política social, la experiencia en asuntos sociales y el análisis sociológico constituyen un ámbito muy propicio para el intercambio de ideas y el

diálogo, así como para la reflexión y la acción conjuntas. No suele ser necesario ni conveniente intentar planificar la cooperación de esa índole. Sin embargo, es sumamente importante crear un entorno que favorezca un "mercado para las ideas" y aprender de la experiencia adquirida en cuestiones de desarrollo social.

199. Debería considerarse la posibilidad de crear a nivel mundial un "Servicio Comunitario de Jóvenes Voluntarios". Bajo los auspicios de las Naciones Unidas, se invitaría a todos los países a crear un servicio en que participaran jóvenes por períodos de entre seis meses y un año. Las comunidades se seleccionarían según los intereses y las necesidades expresadas y se les alentaría a participar en la elaboración de proyectos y actividades útiles. Los países con servicio militar obligatorio podrían considerar la creación de dicho servicio comunitario como una opción, mientras que los demás países podrían establecerlo como un servicio en sí mismo. Los jóvenes trabajarían como voluntarios en sus propios países, aunque podrían establecerse mecanismos y posibilidades para que pudieran hacerlo en otros países, tanto desarrollados como en desarrollo. El fundamento sería aprovechar plenamente la capacidad no aprovechada para responder de forma enérgica e idealista e infundir en los jóvenes un sentimiento de servicio a la comunidad, ofreciéndoles a veces la oportunidad de trabajar y vivir con personas de otras regiones y culturas. Un servicio de voluntarios de esa índole facilitaría el paso de la adolescencia a la edad adulta que, cuando se produjera en otro país, contribuiría a crear un sentimiento más fuerte de solidaridad a nivel mundial. Las Naciones Unidas aportarían la coordinación general de dicho servicio y contribuirían a su organización.

D. El papel de las Naciones Unidas y del sistema de las Naciones Unidas

200. La Carta de las Naciones Unidas, en el Artículo 55 del Capítulo IX titulado Cooperación Internacional Económica y Social, establece la relación de causa y efecto entre "las condiciones de estabilidad y bienestar" y "las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones". En el mismo Artículo, se establece que las Naciones Unidas promoverán entre otras cosas, "niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social". También se les pide que promuevan "la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el nivel cultural y educativo", y "el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos". El Artículo 57 se refiere al establecimiento de organismos especializados y a su vinculación con las Naciones Unidas, y en el Artículo 58 se establece que "la Organización hará recomendaciones con el objeto de coordinar las normas de acción y las actividades de los organismos especializados".

201. Por consiguiente, el mandato de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en la esfera de la cooperación internacional en materia de desarrollo social es sumamente amplio. El uso que los gobiernos han hecho de ese mandato, y la capacidad de las secretarías para ayudar a los Estados Miembros en la promoción de la cooperación en la esfera social, han variado en los últimos decenios. Además de las actividades de los organismos especializados y de los programas sobre empleo, educación y cultura, sanidad,

población, refugiados y la situación de la infancia, la tendencia de las Naciones Unidas desde el decenio de 1990 ha sido "integrar" las cuestiones y los programas sociales y económicos. Por consiguiente, el concepto de "cooperación social" ha perdido parte de su significado original. De forma esquemática, la cooperación social o la cooperación internacional para el desarrollo social en el sistema de las Naciones Unidas se puede resumir de la forma siguiente:

a) Deliberaciones intergubernamentales relativas a tendencias y políticas sociales, sobre la base de estudios e informes preparados por la Secretaría, celebradas en la Tercera Comisión de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Desarrollo Social;

b) Celebración de deliberaciones similares, pero de índole sectorial, con órganos más especializados como la Comisión de Población, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Comisión de Estupefacientes, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y la Comisión Permanente de Alivio de la Pobreza de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD); debates ocasionales sobre aspectos sociales del desarrollo en el marco de los programas de las comisiones regionales; y deliberaciones encaminadas a la negociación de párrafos pertinentes de textos intergubernamentales, como la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo;

c) Debate y aprobación, en una conferencia ministerial especial, de los Principios normativos para las políticas y programas de bienestar social para el desarrollo en un futuro próximo, el texto más amplio sobre desarrollo social aprobado por las Naciones Unidas desde la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social de 1969;

d) Celebración de acontecimientos o años especiales, como el Año Internacional de la Familia en 1994, y de decenios, como el Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos y el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales;

e) Prestación de asistencia técnica, incluidas misiones de expertos, cursos prácticos y proyectos, en los ámbitos del bienestar y la integración sociales, incluidas actividades relativas a los jóvenes, los ancianos, los impedidos y las mujeres; en la esfera del desarrollo institucional, en particular en el plano local para servicios de bienestar social descentralizados, organizaciones comunitarias y otros elementos de la sociedad civil; en el ámbito de la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo social; y en el ámbito de la elaboración de proyectos que generen ingresos, en particular en zonas rurales, con hincapié en la participación de la comunidad y el proceso de aprendizaje;

f) Intervención del sistema de las Naciones Unidas en casos de graves perturbaciones por desastres causados por el hombre; la circulación de más de 50 millones de refugiados y personas internamente desplazadas termina por generar, tras las intervenciones humanitarias iniciales, la necesidad de actividades de reintegración. En este contexto, los sectores operativos del sistema de las Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el

Desarrollo (PNUD), así como los organismos especializados en la dimensión de desarrollo a más largo plazo, pueden prestar asistencia a los países que se encuentran en proceso de asimilación y ajuste social.

202. En sus respectivas esferas sociales, las actividades de los organismos especializados y de los programas de las Naciones Unidas son más amplias que las enumeradas anteriormente en relación con las Naciones Unidas. Incluyen, en particular, la preparación y negociación de normas, disposiciones reglamentarias e instrumentos jurídicos internacionales, principalmente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), así como misiones consultivas y actividades de asistencia técnica realizadas en el plano nacional por los organismos pertinentes en esferas como la educación y la cultura, la salud, la población, la infancia, el empleo y las condiciones de trabajo, la fiscalización de drogas, la seguridad alimentaria y los derechos humanos.

203. El ámbito y las prioridades para la cooperación social dentro del sistema de las Naciones Unidas deberían establecerse sobre la base de evaluaciones amplias de las condiciones sociales y de un análisis de las necesidades previstas para la cooperación social relativa a las tres cuestiones esenciales y sus elementos comunes.

204. Cabe formular las observaciones preliminares siguientes:

a) Las Naciones Unidas, en particular la Asamblea General, deberían mantener y reforzar su papel de foro para la celebración de debates intergubernamentales sobre desarrollo y progreso social; la importancia de un debate político amplio sobre cuestiones tales como la eliminación de la pobreza o una mayor integración social es un punto fundamental planteado en el proyecto de declaración y en el proyecto de programa de acción; debería examinarse el mandato de las Comisiones Segunda y Tercera; podría considerarse la posibilidad de debatir cuestiones de desarrollo económico y social en la Segunda Comisión y cuestiones de derechos humanos y cuestiones humanitarias en la Tercera Comisión;

b) Podría establecerse una relación más estrecha entre el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social; en el Artículo 65 de la Carta se establece que "el Consejo Económico y Social podrá suministrar información al Consejo de Seguridad y deberá darle la ayuda que éste le solicite";

c) Las Naciones Unidas y otras organizaciones del sistema, incluidas aquéllas de índole regional, deberían desempeñar un papel más destacado en la organización de debates e intercambios de experiencias sobre aspectos muy concretos de la elaboración y aplicación de políticas y programas sociales;

d) También es cada vez más evidente la función decisiva del desarrollo y la renovación de instituciones para el funcionamiento de las sociedades y la aplicación de políticas en esferas sectoriales o sociales en general. Las Naciones Unidas y el sistema de las Naciones Unidas tienen la oportunidad de incrementar su asistencia y cooperación técnicas en este ámbito;

e) Los mandatos, programas y métodos de funcionamiento de las diversas organizaciones del sistema que guardan relación directa o indirecta con el desarrollo social, en particular con las tres cuestiones esenciales, deberían

incluirse en el examen interno iniciado por diversos programas y organismos. Las funciones respectivas del Consejo Económico y Social y de sus comisiones orgánicas también deberían examinarse con el objeto de mejorar la función coordinadora y normativa del Consejo, garantizando a la vez que sus órganos subsidiarios aportaran el asesoramiento correspondiente. El mandato de la Comisión de Desarrollo Social debería examinarse a la luz de los mandatos de las comisiones y comités establecidos hace años, como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y la Comisión de Población, así como a la luz del mandato de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, recientemente establecida. Es preciso considerar las formas de ampliar la función de las instituciones de la sociedad civil en las deliberaciones de la Comisión de Desarrollo Social;

f) La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y la Asamblea General podrían invitar a los órganos rectores de los programas y los organismos especializados a examinar las formas de dar mayor prioridad e importancia a los objetivos, políticas y prioridades de desarrollo social acordados en Copenhague. Los métodos innovadores de coordinación de las actividades pertinentes de las Naciones Unidas, sus programas y los organismos especializados, tales como la nota sobre la estrategia de los países, dirigida a aportar el marco de todas las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas, podrían dirigirse más concretamente hacia objetivos sociales.

205. Aunque la vigilancia de las recomendaciones que se aprueben en Copenhague se realizaría, según se ha señalado anteriormente, en el plano nacional, debería confiarse a las Naciones Unidas y al sistema de las Naciones Unidas una función parcial de vigilancia general del desarrollo y el progreso sociales. Por ello, deberían considerarse las cuestiones siguientes:

a) La Asamblea General desempeñaría funciones de supervisión mundial, sobre la base de un informe general del Secretario General, que sustituiría a los estudios e informes actuales sobre tendencias y cuestiones económicas y sociales;

b) No deberían modificarse las funciones de supervisión y presentación de informes de los grupos de trabajo sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

c) La Asamblea General celebraría, aproximadamente cada cinco años, una conferencia mundial sobre desarrollo social y progreso social; dicha conferencia sería ministerial o en la cumbre, según lo decidiera la Asamblea General.

206. El PNUD podría establecer centros de coordinación en sus oficinas de los países para las actividades complementarias de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que prestarían asistencia a los gobiernos además de facilitar la comunicación entre el sistema de las Naciones Unidas y los países sobre cuestiones de la Cumbre. El PNUD también podría prestar asistencia a los gobiernos en la organización, a nivel nacional, de reuniones anuales complementarias de la Cumbre entre los principales actores, incluidos los representantes de los gobiernos y sectores clave de la sociedad civil.

207. A la luz de las decisiones adoptadas en la Cumbre, deberían modificarse y reforzarse la organización y la estructura de la Secretaría de las Naciones Unidas, que tiene un papel fundamental como foro para el intercambio de opiniones y la elaboración de políticas sobre cuestiones de desarrollo social y progreso social. En la actualidad hay problemas de capacidad, coherencia y visibilidad en general. Las Naciones Unidas deben ser el "pilar social" de la cooperación internacional, que se lograría con la reorganización de los recursos, estructuras y mandatos existentes.

208. Una posibilidad sería la de contar con algunos programas sobre cuestiones que se deriven de la Cumbre social. Tales programas - sobre integración social, reducción y eliminación de la pobreza y relación entre la mundialización de la economía y el empleo - estarían dirigidos a movilizar las actividades pertinentes de la Secretaría en torno a temas y objetivos concretos dentro de un marco temporal. Tales programas figurarían en el presupuesto por programas y en el plan de mediano plazo de las Naciones Unidas y podrían ser objeto de arreglos interinstitucionales concretos de cooperación y coordinación. Habría que establecer vínculos entre los programas en el plano nacional y, cada vez más, en el subnacional, para utilizar con eficacia la presencia sobre el terreno y asegurar la coherencia necesaria y las actividades complementarias por parte de los organismos especializados y los programas pertinentes de las Naciones Unidas.

E. Movilización de recursos para el desarrollo social

209. El desarrollo social exige en primer lugar la movilización de todos los recursos humanos y físicos disponibles. El hecho de que la pobreza y las desigualdades excesivas representen una pérdida de energía y de capacidades humanas no aprovechadas se ha puesto de relieve en el presente proyecto de programa de acción. La reducción de la pobreza es un motor para lograr objetivos económicos. Asimismo, la educación y la salud, además de ser facetas del progreso humano, representan inversiones necesarias para la realización de todos los objetivos sobre la prevención de la pobreza, el acceso al empleo y una mejor integración social. Una red adecuada de instituciones, disposiciones legales y reglamentarias, y su funcionamiento con arreglo a "normas del juego" democráticamente aceptadas y aplicadas, así como la existencia de códigos deontológicos, constituyen una fuente valiosa y necesaria para el desarrollo social. En última instancia, el comportamiento de los individuos, como miembros de una comunidad y ciudadanos de una nación, es el recurso fundamental para el progreso social.

210. La cuestión de los recursos financieros necesarios para la aplicación del presente proyecto de programa de acción debería enfocarse, en primer lugar, desde la perspectiva nacional de los gobiernos. Para ello, cabe formular las observaciones siguientes:

a) Las cuestiones de la pobreza, el desempleo y el subempleo y la integración social, no son "sectores" en que los gobiernos adoptan decisiones ni son necesariamente responsabilidad de determinados departamentos y ministerios. Más bien son cuestiones esenciales del proceso de desarrollo y exigen políticas muy diversas, así como la interacción de numerosos actores. En ese sentido, los recursos financieros para el logro de los objetivos del presente proyecto de

programa de acción no pueden separarse de los recursos financieros para el desarrollo general, sino que deben ser una parte integrante de estos. En la actualidad, tales recursos son escasos en la mayoría de los países en desarrollo;

b) Al asignar recursos públicos entre los diferentes ámbitos y sectores de actividad, los gobiernos siempre se enfrentan a difíciles elecciones. No obstante, la documentación sobre el gasto público ofrece una buena orientación para asignar el gasto de forma económicamente nacional en esferas tales como la educación, la salud, la producción de alimentos y la seguridad alimentaria, y la infraestructura física de un país. Lo que podría parecer el aspecto más importante del proceso político de procurar el interés general mediante la asignación de recursos públicos sería la de disponer de todos los datos posibles de las consecuencias del gasto en un ámbito determinado sobre las condiciones de vida de las personas, incluidos los beneficios a corto y largo plazo. Por consiguiente, es importante disponer de información, datos estadísticos y análisis de los resultados de los programas y proyectos públicos, así como de sus vinculaciones;

c) Hay una estrecha relación entre el funcionamiento de un gobierno y su administración y su capacidad de recaudar los recursos financieros para el desarrollo, tanto en el ámbito interno como en el internacional. La credibilidad, la transparencia, la responsabilidad general ante los ciudadanos y la capacidad de evitar la corrupción y limitar el gasto excesivo, son elementos decisivos para la eficacia del régimen fiscal, así como para la movilización de recursos externos.

211. Tanto el UNICEF como el PNUD propugnan el concepto de "20/20", según el cual los gobiernos de los países en desarrollo dedicarían un mínimo del 20% del gasto presupuestario interno a prioridades de desarrollo humano y, de la misma forma, los países donantes asignarían un mínimo del 20% de su asistencia para el desarrollo a las mismas prioridades.

212. En el Informe sobre Desarrollo Humano, 1994 se formula una propuesta para un "pacto de desarrollo humano 20/20" para lograr metas fundamentales de desarrollo humano durante un período de 10 años (1995-2005). Los países en desarrollo dedicarían al menos el 20% de su presupuesto a cuestiones humanas prioritarias que serían la enseñanza primaria para todos, la reducción a la mitad de las tasas de analfabetismo entre los adultos, la atención primaria de la salud para todos, la eliminación de la malnutrición grave, servicios de planificación de la familia para todas las parejas que lo deseen, agua potable y saneamiento, así como crédito para todos. En el informe se calcula que la aplicación de la meta del 20%, considerada como modelo medio, produciría unos 88.000 millones de dólares anuales. La otra cara del pacto de 20/20 es la propuesta de que los países donantes también dediquen el 20% de sus presupuestos de asistencia a los mismos "objetivos humanos prioritarios". La estimación se basa en que los donantes asignan en la actualidad el 16% de la ayuda al sector social, pero sólo el 7% a "cuestiones humanas prioritarias". Se calcula que el cambio al 20% aportaría 12.000 millones de dólares al año en lugar de los 4.000 millones que produce en la actualidad. Por consiguiente, el "pacto de desarrollo humano 20/20" se basaría en la distribución de responsabilidades entre los países en desarrollo y los donantes. En el informe se señala que no será necesario aportar nuevos fondos ya que se

reestructurarían las prioridades presupuestarias existentes. También se sugieren posibles cambios de las prioridades presupuestarias de los países en desarrollo: reducción del gasto militar, privatización de las empresas públicas que generan pérdidas y eliminación de proyectos de desarrollo no prioritarios.

213. En la Conferencia Internacional sobre la asistencia a los niños africanos patrocinada por la Organización de la Unidad Africana (OUA) y celebrada en Senegal del 25 al 27 de noviembre de 1992, el concepto de "20/20" se incorporó en el Consenso de Dakar. Los países de África se comprometieron a aumentar la proporción de gasto público asignado a los sectores de salud, nutrición, educación, agua y saneamiento, y planificación de la familia, mientras que los países donantes acordaron incrementar su apoyo a las prioridades de desarrollo humano en los países en que los gobiernos hubieran iniciado tales medidas.

214. La razón fundamental de la asistencia de los países ricos a los países pobres para fomentar el desarrollo social y el progreso social reside en la ética de la solidaridad: el interés mutuo es el fundamento complementario de la cooperación internacional. Para la aplicación del Programa de Acción se tendrían en cuenta las cuestiones siguientes:

a) Los mecanismos existentes para las operaciones relativas al volumen de la deuda deberían aplicarse de forma flexible y oportuna, con vistas a reducir hasta un nivel sostenible, la deuda de los países en desarrollo, sobre todo de África y otros países menos adelantados;

b) La meta de la asistencia oficial para el desarrollo fijada en el 0,7% del producto nacional bruto de los países industrializados sigue vigente, y debería aplicarse; la situación y las necesidades de los países menos adelantados deberían recibir cada vez más prioridad;

c) Hay una necesidad urgente a nivel mundial de aumentar la solidaridad, incluso desde el punto de vista financiero, entre los países ricos y los pobres. Una de las finalidades principales del proyecto de declaración es consolidar dicha solidaridad sobre una base ética y moral;

d) Todas las cuestiones que afecten a la situación actual y futura del mundo, y que no sean concretamente de índole social, económica o política, pero que tengan la característica común de tener consecuencias universales aunque no el mismo origen, deberán abordarse mediante, entre otras cosas, los mecanismos financieros correspondientes. Tales cuestiones podrían ser las amenazas al medio ambiente, la pandemia del VIH/SIDA, el tráfico de estupefacientes, el terrorismo y la delincuencia internacional, así como la producción de alimentos y la seguridad alimentaria, en un mundo cuya población seguirá creciendo rápidamente durante varios decenios. Entre las modalidades de financiación de las medidas para solucionar tales amenazas mundiales se encuentran el "dividendo de paz", la ayuda adicional, y los impuestos basados en una variedad de transacciones internacionales. En el Informe sobre Desarrollo Humano, 1994 se examinan esas posibilidades;

e) En el contexto de las organizaciones internacionales y regionales deberá examinarse la reasignación de recursos en torno a objetivos prioritarios

relativos a la aplicación de las decisiones que se adopten en Copenhague. El concepto de programas, como alternativa a modalidades de organización de carácter más administrativo mencionadas anteriormente en el caso de las Naciones Unidas, apuntarían en esa dirección.

215. En relación con el papel del sector privado en la movilización de recursos destinados al desarrollo social, cabe destacar las cuestiones siguientes:

a) El sector de la empresa privada es un actor principal, ya que la esencia de su función reside en movilizar el ahorro, buscar posibilidades de inversión y crear riqueza por medio del valor añadido de la "producción". Un medio propicio y sólido y los incentivos adecuados facilitan y alientan el desempeño de multitud de funciones por el sector privado;

b) El sector privado constituye una fuente importante de ingresos públicos, tanto en el plano nacional como en el local, de los que se financian programas del sector público, incluidos los programas sociales. En el plano internacional, el sector privado ofrece distintas vías para canalizar recursos a destinos donde puedan utilizarse con más eficacia. Por consiguiente, puede ser un asociado fundamental de los gobiernos para lograr objetivos sociales;

c) El sector privado, en particular las principales empresas nacionales y transnacionales, también puede ser eficaz en la movilización de recursos para fomentar objetivos sociales concretos y para abordar una variedad de problemas. Una contribución de las empresas es el trato que dan a sus empleados y a los familiares a cargo, ofreciéndoles vivienda, asistencia sanitaria, capacitación, guarderías infantiles, protección social y otras prestaciones. Otra contribución serían las actividades de divulgación a la comunidad. Las empresas difieren considerablemente dentro de los sectores industriales y de los países por sus niveles de prestaciones a los empleados y de responsabilidad social ante la comunidad. Aunque tales diferencias se basan generalmente en consideraciones comerciales, la experiencia ha demostrado que un nivel elevado de responsabilidad social coincide en la mayoría de los casos con el éxito comercial. Los gobiernos deberían alentar a todas las empresas a aspirar a la "mejor práctica" en su sector y localidad, por los numerosos medios a su disposición;

d) Las principales empresas aportan considerables contribuciones financieras a actividades voluntarias destinadas a satisfacer numerosas necesidades sociales. También contribuyen de forma creciente alentando a los empleados a que ofrezcan sus servicios voluntariamente y facilitando, libre de gastos, sus aptitudes de organización, sus conocimientos técnicos y sus instalaciones para recaudar fondos y prestar servicios. Los gobiernos deberían fomentar y utilizar tales posibilidades a todo nivel.

216. Los recursos para el desarrollo también deben mobilizarse combinando los esfuerzos del sector público y de los mercados financieros o de capitales, tanto en el plano nacional como en el internacional.

217. En el plano nacional, los bancos de desarrollo e instituciones similares, que obtienen su base de capital del sector público o que están de otra forma

respaldados por el gobierno, necesitan el apoyo constante de las autoridades nacionales.

218. En el plano regional, instituciones como los bancos regionales de desarrollo pueden movilizar nuevos recursos combinando los fondos suscritos por los gobiernos miembros con su capacidad para reunir capital privado en mercados financieros mundiales y regionales. Tales bancos han promovido la concesión de préstamos en condiciones favorables para fomentar objetivos sociales, por lo que merecen un apoyo fuerte y continuado.

219. En el plano mundial es preciso reconocer el importante papel desempeñado por el Banco Mundial y sus afiliados. El Banco es una fuerza fundamental para movilizar recursos tanto de fuentes públicas como privadas. También ha incrementado su apoyo a actividades nacionales para erradicar la pobreza y para lograr objetivos nacionales en diversos sectores sociales mediante la ampliación de su asesoramiento técnico y en cuestiones de crédito. Debería fortalecerse la capacidad del Banco para que pueda movilizar recursos adicionales para el desarrollo y para apoyar, en particular, los objetivos de las tres cuestiones esenciales de la Cumbre.

220. El Fondo Monetario Internacional deberá seguir estudiando las formas más convenientes de asistir a los países para asegurar la estabilidad macroeconómica y catalizar la financiación del extranjero, elementos ambos esenciales para el desarrollo social y económico a largo plazo. También debería prestar atención concretamente a las dimensiones sociales de sus operaciones que deberían incorporarse a programas de ajuste a nivel macroeconómico.

Notas

¹ Véase el documento A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.
