



Asamblea General

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

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

Segundo período de sesiones

Nueva York, 3 a 14 de abril de 2000

Tema 2 del programa provisional

Preparativos del período extraordinario de sesiones

Comisión de Desarrollo Social

38/ período de sesiones

8 a 17 de febrero de 2000

Tema 3 a) del programa provisional

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

Informe amplio sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

Informe del Secretario General

Sumario

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social organizada por las Naciones Unidas en Copenhague en marzo de 1995 representó un gran avance en el fortalecimiento de los compromisos de los gobiernos en materia de desarrollo social y de adopción de estrategias para mejorar la condición humana. El hecho de que se eligieran como temas fundamentales la erradicación de la pobreza, el logro del pleno empleo y la promoción de sociedades seguras, estables y justas indica que los Estados reconocían la importancia de convertir las mejoras sociales en parte integrante de la estrategia de desarrollo en los planos nacional e internacional y de hacer de las personas el centro de atención de las iniciativas de desarrollo.

Atendiendo a una recomendación formulada en la Cumbre, en 1995 la Asamblea General decidió celebrar un período extraordinario de sesiones en el año 2000 para examinar y evaluar la aplicación de los resultados de la Cumbre y adoptar nuevas iniciativas encaminadas a aumentar la eficacia de esa aplicación. En el período de sesiones de organización celebrado en Nueva York del 19 al 22 de mayo de 1998, el Comité Preparatorio

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

al Secretario General que, en su segundo período de sesiones sustantivo, que habría de celebrarse en el año 2000, le presentara un documento amplio en el que se evaluara el grado de aplicación general de los resultados de la Cumbre y se indicaran las dificultades, los obstáculos y los logros, así como la experiencia adquirida, y se formularan recomendaciones sobre medidas e iniciativas que pudieran adoptarse a nivel nacional e internacional. En su primer período de sesiones sustantivo, celebrado en mayo de 1999, el Comité Preparatorio invitó a la Comisión de Desarrollo Social a que, en su 38/ período de sesiones, que habría de celebrarse en febrero de 2000, realizara un examen amplio de la aplicación de los resultados de la Cumbre y transmitiera los resultados de sus deliberaciones al Comité Preparatorio en su segundo período de sesiones, que habría de celebrarse en abril de 2000. El Consejo Económico y Social, en su decisión 1999/259, aprobó el programa del 38/ período de sesiones de la Comisión, entre cuya documentación se incluía un informe del Secretario General sobre la evaluación integral del nivel general de la aplicación de los resultados de la Cumbre.

A petición del Comité Preparatorio, el Secretario General invitó a los gobiernos a transmitir a la Secretaría información sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre (véase el anexo I). Para facilitar la elaboración de los informes nacionales y conseguir un grado razonable de homogeneidad y coherencia en la presentación de los datos, se formularon directrices sobre la preparación de esos informes (véase el apéndice del anexo I). El Secretario General invitó a los gobiernos a que hicieran llegar sus informes nacionales a más tardar el 30 de junio de 1999. El 1/ de julio de ese año se habían recibido 18 respuestas. Sin embargo, el presente informe se basa en un total de 74 informes nacionales, que eran los recibidos en la Secretaría al 1/ de diciembre de 1999 (véase el anexo II). Pese a que muchos de los informes nacionales se recibieron con retraso, la Secretaría ha hecho todo lo posible, dentro de los límites de los recursos humanos disponibles, para reflejar la profundidad, variedad y riqueza de la información recibida.

En el contexto del proceso de preparación del período extraordinario de sesiones, el Secretario General presentó dos informes sobre la evaluación preliminar de la aplicación de los resultados de la Cumbre (E/CN.5/1999/4 y A/AC.253/7), uno a la Comisión de Desarrollo Social en su 38/ período de sesiones, celebrado en febrero de 1999, y otro al Comité Preparatorio en su primer período de sesiones, celebrado en mayo de 1999, que esos órganos examinaron en su momento. Los informes, basados fundamentalmente en la información disponible entonces en el sistema de las Naciones Unidas, siguen siendo un complemento útil del presente informe amplio.

El texto consta de cuatro partes. Tras la sinopsis inicial, en la primera parte se destacan las estrategias y políticas nacionales adoptadas para llevar a la práctica los resultados de la Cumbre tomando como base exclusivamente la información proporcionada por los gobiernos. Además de la labor realizada por éstos para alcanzar las tres metas fundamentales tratadas en la Cumbre, en la primera parte se describen también políticas nacionales concretas de movilización y utilización de recursos con destino al desarrollo social, tanto en los planos nacional como internacional, así como iniciativas de fomento de la capacidad para aplicar políticas y programas sociales. Si bien no todos los Estados han respondido a la nota verbal enviada por el Secretario General, el número y la distribución geográfica de los informes recibidos constituye una base suficientemente representativa, que permite exponer y analizar las cuestiones pertinentes. La segunda parte hace referencia a

la cooperación regional e internacional para el desarrollo social, incluidas las modalidades y los arreglos institucionales nuevos adoptados con miras a alcanzar las metas de la Cumbre, y se basa en la información proporcionada por las comisiones regionales, los organismos especializados, los fondos y programas y otros órganos nacionales e internacionales. La tercera

parte, en la cual se presenta una serie de síntesis y análisis por regiones y se evalúa la aplicación de los resultados de la Cumbre en lo referente a los progresos realizados, los obstáculos encontrados y las enseñanzas obtenidas, se basa en los informes nacionales recibidos y en otros datos a disposición de la Secretaría. En la tercera parte se pretende exponer, de la manera más sistemática y exhaustiva posible, la eficacia y los efectos de las iniciativas nacionales presentándolos en un contexto regional y comparándolos con las principales metas establecidas en la Cumbre; asimismo, se pretende llenar algunas de las lagunas existentes en cuanto a la cobertura geográfica y la información sustantiva. Por último, en la cuarta parte se incluye un análisis general y las conclusiones del informe en relación con 11 cuestiones intersectoriales extraídas de los informes nacionales y las tendencias regionales y mundiales; también sirve de base para debatir las iniciativas posteriores sugeridas por los gobiernos. En el anexo III del informe se expone brevemente el avance realizado hacia la consecución de las metas cuantitativas fijadas en la Cumbre.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Sinopsis	1-109	9
A. Observaciones principales	1-19	9
B. Evaluación de los avances hacia la erradicación de la pobreza, el pleno empleo, la integración social, la movilización de recursos y el fomento de la capacidad ..	20-66	12
C. Cooperación internacional y regional para promover el desarrollo social	67	19
D. Evaluación de las tendencias regionales del desarrollo social	68-107	19
E. Conclusión	108-109	24
Primera parte: Estrategias y políticas nacionales para la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social	110-474	25
II. Hacia la erradicación de la pobreza	113-163	25
A. Políticas macroeconómicas: estabilización y ajuste estructural	113-119	25
B. Políticas y programas de reducción de la pobreza	120-127	26
C. Seguridad social	128-137	27
D. Transferencias públicas y gastos en servicios sociales	138-141	28
E. Programas y proyectos de erradicación de la pobreza	142-152	29
F. Conclusiones	153-163	30
III. Pleno empleo	164-231	32
A. Pleno empleo como objetivo nacional	171-178	33
B. Evaluación de los progresos logrados en la creación de empleos	179-187	34
C. Estructura de la población económicamente activa y desestructuración del		

	empleo	188–190	35
D.	Políticas macroeconómicas para fomentar la creación de empleo	191–194	36
E.	Políticas concretas del mercado de trabajo para promover el empleo	195–220	36
	1. Vinculación del apoyo pasivo y activo al mercado de trabajo	196	37
	2. El trabajo compartido y la reducción del horario de trabajo	197	37
	3. Asistencia a la búsqueda de trabajo en el marco de la evolución del papel de los servicios de empleo	198–199	37
	4. Promoción de las pequeñas y medianas empresas	200–201	37
	5. Educación y formación profesional	202–203	38
	6. Programas para prestar apoyo al sector no estructurado	204–206	38
	7. Iniciativas locales de creación de empleos	207–210	39
	8. Inversión pública y empleo	211–212	39
	9. Programa en beneficio de grupos especiales	213–220	40
F.	Fomento de la calidad del empleo	221–226	41
	1. Leyes laborales y normas laborales internacionales	221–222	41
	2. Diálogo social	223–224	42
	3. Conciliación de las exigencias de la familia y el trabajo	225	42
	4. Igualdad de trato	226	42
G.	Conclusiones	227–231	43
IV.	Integración social	232–308	44
A.	Democratización y mayor participación en el gobierno	234–245	44
	1. Igualdad de trato y derechos humanos	234–236	44
	2. Participación de los diversos sectores en el gobierno	237–245	44
B.	Integración de los grupos en peligro de ser marginados	246–279	46
	1. Los niños y los jóvenes	246–256	46
	2. Las personas de edad	257–264	48
	3. Personas con discapacidad	265–279	50
C.	Grupos con necesidades especiales	280–301	52
	1. Apoyo a las familias y las comunidades	286–290	53
	2. Las minorías étnicas y los migrantes	291–299	54
	3. Los refugiados y las personas desplazadas	300–301	55
D.	Conclusión	302–308	56
V.	Mobilización y utilización de recursos para el desarrollo social	309–386	57
A.	Iniciativas nacionales	309–347	57

1.	Movilización de recursos	311–323	57
2.	Utilización de los recursos	324–343	59
3.	Conclusiones	344–347	61
B.	Iniciativas internacionales	348–386	62
1.	Introducción	348	62
2.	Papel de la asistencia internacional en la promoción del desarrollo social	349–352	62
3.	Asistencia oficial para el desarrollo	353–355	64
4.	Principios y prioridades que rigen la ayuda externa para el desarrollo social	356–386	64
VI.	Creación de capacidad para el desarrollo social	387–474	72
A.	Introducción	387–394	72
B.	Medidas adoptadas por los gobiernos en materia de creación de capacidad para la aplicación de los objetivos de la Cumbre	395–465	73
1.	Visión y estrategias a largo plazo para el desarrollo social	395–418	73
2.	Evaluación y mejoramiento de la capacidad institucional	419–428	75
3.	Medidas adoptadas por las legislaturas	429–433	76
4.	Asociaciones con organizaciones de la sociedad civil	434–441	77
5.	Descentralización y administración local	442–448	78
6.	Buenas prácticas de gobierno, rendición de cuentas y transparencia	449–451	79
7.	Ejecución de políticas y proyectos	452–455	79
8.	Supervisión de proyectos	456–462	80
9.	Evaluación del impacto y los programas	463–465	80
C.	Conclusiones	466–474	81
	Segunda parte: Cooperación regional e internacional para el desarrollo social	475–583	82
VII.	Ejecución multilateral	475–583	82
A.	Introducción	475–476	82
B.	La coordinación y cooperación a nivel intergubernamental	477–491	82
1.	La Asamblea General	477	82
2.	El Consejo Económico y Social	478–482	82
3.	La Comisión de Desarrollo Social	483–487	83
4.	El Comité Preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social y el estudio de iniciativas ulteriores ..	488–491	84
C.	La cooperación dentro del sistema de las Naciones Unidas	492–562	85

	1. El Comité Administrativo de Coordinación	492-494	85
	2. Las Naciones Unidas	495-530	85
	3. Organismos especializados y organizaciones conexas	531-562	92
	D. Nuevas modalidades de la cooperación y las asociaciones internacionales	563-580	97
	E. Conclusión	581-583	101
	Tercera parte: Evaluaciones regionales de la aplicación de lo dispuesto en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: progresos logrados, limitaciones y experiencia adquirida	584-846	101
VIII.	Asia meridional	587-628	102
	A. Introducción	587	102
	B. Progresos logrados	588-613	102
	1. Mitigación de la pobreza	588-599	102
	2. Pleno empleo	600-607	104
	3. Integración social	608-613	105
	C. Obstáculos	614-622	106
	D. Experiencia adquirida	623-628	107
IX.	Asia oriental y el Pacífico	629-670	108
	A. Introducción	629-632	108
	B. Progresos logrados	633-661	108
	1. Mitigación de la pobreza	633-641	108
	2. Pleno empleo	642-652	110
	3. Integración social	653-661	111
	C. Obstáculos	662-664	113
	D. Experiencia adquirida	665-670	113
X.	Europa oriental, los Estados bálticos y la Comunidad de Estados Independientes	671-713	114
	A. Introducción	671-676	114
	B. Progresos logrados	677-705	116
	1. Mitigación de la pobreza	677-687	116
	2. Pleno empleo	688-696	117
	3. Integración social	697-705	119
	C. Obstáculos	706-709	120
	D. Experiencia adquirida	710-713	121
XI.	América Latina y el Caribe	714-741	121
	A. Introducción	714-718	121
	B. Progresos logrados	719-731	122

	1. Mitigación de la pobreza	719-722	122
	2. Pleno empleo	723-726	123
	3. Integración social	727-731	123
	C. Obstáculos	732-736	124
	D. Experiencia adquirida	737-741	125
XII.	Asia occidental y África septentrional	742-764	125
	A. Introducción	742-744	125
	B. Progresos logrados	745-751	125
	1. Mitigación de la pobreza	745-747	125
	2. Pleno empleo	748	126
	3. Integración social	749-751	126
	C. Obstáculos	752-760	126
	D. Experiencia adquirida	761-764	127
XIII.	África al sur del Sáhara	765-796	128
	A. Introducción	765-774	128
	B. Progresos logrados	775-788	130
	1. Mitigación de la pobreza	775-780	130
	2. Pleno empleo	781-786	131
	3. Integración social	787-788	132
	C. Obstáculos y experiencia adquirida	789-796	132
XIV.	Países de Europa occidental miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, los Estados Unidos, el Canadá y el Japón	797-846	133
	A. Introducción	797-803	133
	B. Progresos logrados	804-839	134
	1. Mitigación de la pobreza	804-811	134
	2. Pleno empleo	812-831	135
	3. Integración social	832-839	137
	C. Obstáculos	840-841	138
	D. Experiencia adquirida	842-846	139
	Cuarta parte. Conclusiones	847-900	139
XV.	Observaciones principales	847-900	139
	A. Introducción	847-850	139
	B. Cuestiones multisectoriales	851-895	140

1.	Importancia de que se rehabilite el sector público	851-860	140
2.	Aumento de la desigualdad	861-865	142
3.	Crecimiento del empleo del sector no estructurado	866-869	143
4.	Los trabajadores pobres	870-872	143
5.	Crecimiento económico que favorezca la creación de empleo	873-875	144
6.	Conflictos, crisis y desarrollo social	876-878	145
7.	Financiación de la protección social	879-883	145
8.	Inversión de la tendencia a recortar la asistencia oficial para el desarrollo	884-886	146
9.	Reducción de la deuda	887-888	146
10.	Mundialización y liberalización	889-891	147
11.	Desarrollo y valores locales en la economía mundial	892-895	147
C.	Conclusión	896-900	148

Anexos

I.	Nota verbal de fecha 8 de octubre de 1998 relativa a la presentación de informes nacionales sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social	154
II.	Informes nacionales recibidos	157
III.	Progresos logrados hacia el logro de las metas del año 2000	158

I. Sinopsis

A. Observaciones principales

1. En los cinco años transcurridos desde que 117 Jefes de Estado o de Gobierno se comprometieron, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, a convertir la erradicación de la pobreza, el pleno empleo y la promoción de sociedades estables, seguras y justas en sus objetivos primordiales, el desarrollo social se ha visto sometido a duras pruebas. El presente informe tiene por objeto evaluar el grado en que se han cumplido los 10 compromisos en pro del desarrollo social contraídos en Copenhague y éstos han tenido efectos concretos para el bienestar humano.

2. Quizá el cambio más notable ocurrido en el mundo desde la Cumbre es que ha aumentado la prioridad asignada al desarrollo social en relación con otros objetivos en materia de políticas. Por ejemplo, las consecuencias sociales de las importantes crisis financieras registradas en Asia oriental y sudoriental, en la Federación de Rusia y en el Brasil, se situaron en primer plano del debate internacional sobre los daños causados por esas crisis y sobre el modo de hacer frente a esos desastres y de prevenir fenómenos similares en el futuro. Cuando se mantienen negociaciones sobre cuestiones de comercio internacional de inversiones extranjeras directas, los dirigentes políticos y la opinión pública nacional e internacional no las consideran ya asuntos puramente económicos o técnicos que han de dejarse en manos de los expertos. El período posterior a la Cumbre se caracteriza por el aumento de la atención prestada a las dimensiones sociales de las políticas económicas, así como de la transparencia y de los debates públicos sobre esas políticas.

3. Desde la Cumbre, se ha intensificado la conciencia sobre la necesidad de conciliar las políticas sociales y las económicas. Muchos gobiernos informaron de la existencia de niveles de pobreza, desigualdades en los ingresos y tasas de desempleo que son inaceptables desde el punto de vista humano y políticamente insostenibles y generan unos costos financieros tan elevados que exigen un replanteamiento de las políticas económicas. Esa conciencia tiene diversas manifestaciones, entre ellas una creciente atención por parte de diversas instituciones nacionales e internacionales que anteriormente se centraban en la política económica en sentido restringido y que ahora han adoptado la erradicación de la pobreza como una de sus metas principales.

4. En general, se ha logrado un avance claro en los siguientes aspectos del desarrollo social:

- Mayor conciencia respecto del desarrollo social como meta primordial de las políticas estatales y mayores esfuerzos para su consecución;
 - Incremento de la prominencia de las diversas dimensiones del desarrollo social en las políticas nacionales y en las instituciones internacionales;
 - Incremento de la atención prestada a la meta del pleno empleo y renovación de la creencia de que se trata de una meta alcanzable. No obstante, el avance ha sido lento y desigual y con frecuencia se ha visto amenazado por el subempleo oculto, la ampliación del sector no estructurado y la falta de protección social;
 - Progreso continuo en la alfabetización y la esperanza de vida, aumento de la escolarización y del acceso a los servicios sociales básicos y descenso de la mortalidad infantil, pese a reveses locales, en ocasiones agudos;
 - Avances hacia la igualdad entre hombres y mujeres en una gran parte del mundo, a pesar de la persistente tendencia a que las mujeres sean las principales perjudicadas en momentos de crisis y reestructuración;
 - Crecimiento de los recursos nacionales asignados por numerosos gobiernos al desarrollo social, en términos relativos y en muchas ocasiones también absolutos;
 - Intentos de mejorar las políticas, programas y servicios de apoyo a la población más marginada y vulnerable en la mayoría de los países.
5. Por otra parte, el mundo ha experimentado un claro retroceso en otros sentidos:
- Aunque puede haber disminuido la pobreza relativa, las cifras absolutas de personas que viven en la pobreza han seguido creciendo;
 - En numerosos países los conflictos locales y regionales han ocasionado retrocesos en la integración social;
 - Han aumentado las desigualdades del mundo, tanto dentro de las naciones como entre ellas, en lo que se refiere a ingresos, empleo, acceso a los servicios sociales y oportunidades de participación de las instituciones públicas y de la sociedad civil;
 - Contrariamente al compromiso adquirido en Copenhague de fortalecer la cooperación en pro del desarrollo social por conducto de las Naciones Unidas, han descendido los recursos asignados a tal fin. También se ha incrementado notablemente el peso de la deuda, con lo cual se han reducido todavía más los recursos disponibles para el desarrollo social. No obstante, gracias a que se ha reconocido la insostenibilidad de esa deuda, se ha

fortalecido la política de reducción de la deuda de los países más pobres;

- Con la liberalización de las corrientes de capital, el mundo se ha vuelto más vulnerable a las turbulencias financieras repentinas, lo cual tiene consecuencias sociales y económicas graves. Además, las verdaderas víctimas de esas turbulencias tienen cada vez menos posibilidades de recuperar su situación social.

6. Este sumario apenas refleja las ambigüedades y complejidades asociadas a la labor de evaluar los avances y los retrocesos registrados desde la Cumbre. La diversidad de las tendencias hace imposible generalizar con precisión. Los progresos y retrocesos son patentes en algunos momentos y lugares, y apenas discernibles en otros. Nisiquiera el concepto de progreso es una noción clara. Así pues, al evaluar tanto los motivos como los obstáculos del progreso, es preciso prestar atención a diversas cuestiones intersectoriales.

7. A continuación se exponen las cuestiones principales planteadas en los informes que podrían tratarse adecuadamente en el debate relativo a las iniciativas ulteriores.

Importancia de que se rehabilite el sector público

8. En muchos casos, el proceso de reforma económica ha debilitado la capacidad del Estado para promover el desarrollo social. Una de las enseñanzas obtenidas de las crisis financieras recientes es que la liberalización y la privatización no deben ir en detrimento del marco normativo. Para supervisar el proceso de reforma económica y crear un entorno propicio al desarrollo social hace falta un sector público fuerte y transparente. Aunque se ha producido una transformación del sector público, que ha pasado a ser más un posibilitador que un proveedor universal, esa función requiere que se fortalezcan las instituciones públicas, y no que se debiliten. La "rehabilitación" del sector público incluye el fortalecimiento del marco jurídico y normativo y de la transparencia y previsibilidad de las instituciones públicas, así como de su capacidad para hacer cumplir esas normativas.

Aumento de la desigualdad

9. El aumento de la desigualdad en las naciones y entre éstas requiere unas políticas más específicamente encaminadas a lograr una distribución más equitativa de los recursos y de las oportunidades en esos ámbitos. Si bien anteriormente se consideraba que la desigualdad era el precio que había que pagar por el crecimiento económico, es posible que en realidad se haya convertido en un obstáculo para el crecimiento sostenible. La desigualdad guarda una relación directa con los tres temas principales de la Cumbre: la pobreza, el desempleo y la exclusión social. La desigualdad en cuanto a ingresos,

conocimientos y acceso a los servicios sociales es una cuestión que afecta a las generaciones futuras lo mismo que a la presente. Es necesario adoptar medidas urgentes para sustituir la desigualdad por solidaridad y asegurar que las oportunidades no se reserven para unos pocos afortunados en lugar de estar a disposición de todos.

Crecimiento del empleo en el sector no estructurado

10. En muchos países en desarrollo, el empleo del sector estructurado representa una parte pequeña y cada vez menor del mercado laboral. Puesto que en numerosos lugares del mundo el empleo del sector estructurado no crece con la rapidez suficiente para absorber una población laboral en aumento, existe un interés renovado por el sector no estructurado como medio de absorber a nuevos buscadores de empleo. Además, el sector no estructurado no sólo es característico de los países en desarrollo sino que está creciendo en todo el mundo en una relación simbiótica con el sector estructurado. La mundialización y la liberalización están creando nuevos vínculos entre el sector estructurado y el no estructurado. A su vez, una de las principales dificultades de la política de empleo consiste en lograr que aumenten los ingresos y la protección social del sector no estructurado. En algunas zonas del mundo, las empresas recurren a la subcontratación de mano de obra y de productos para no tener que sufragar las prestaciones asociadas al empleo. Por otra parte, en muchos lugares se registra un declive de la afiliación a los sindicatos laborales.

Los trabajadores pobres

11. Aunque en algunos lugares del mundo ha aumentado el empleo, con demasiada frecuencia los empleos nuevos son de poca calidad y se caracterizan por la inseguridad, unos salarios bajos y una protección social insuficiente. Cada vez es más habitual que el empleo no permita a las personas salir de la pobreza. Así pues, el fenómeno de los "trabajadores pobres" y qué cabe hacer para que aumenten los salarios, la seguridad en el empleo y la protección social en el extremo inferior del mercado laboral son cuestiones importantes.

Crecimiento económico que favorezca la creación de empleo

12. Una de las principales dificultades a que se enfrenta el proceso iniciado en la Cumbre consiste en crear más y mejores empleos, no solamente fomentando un crecimiento económico más rápido, sino haciendo que ese crecimiento favorezca la creación de empleo. Las posibilidades de crear puestos de trabajo nuevos, dentro de los límites de los recursos existentes y con parámetros basados en el mercado, reorientando las políticas de inversión en una dirección favorable a los pobres

y al empleo son considerables. Los países en que se aplican políticas que impulsan la transición de la percepción de prestaciones sociales al empleo o en que se ponen en marcha programas de obras públicas, desarrollo de infraestructuras basadas en la comunidad o rehabilitación urbana tienen interés en que los efectos de esas iniciativas para el empleo sean lo más notables posible. El desempleo tiene un costo enorme para la sociedad, lo mismo que la contaminación del medio ambiente. Debe compararse el costo y los beneficios de introducir incentivos a la creación de empleo con el costo que representan para la sociedad los niveles elevados de desempleo y subempleo. Pero para que sean sostenibles, esas iniciativas deben también fomentar un aumento de la productividad de los trabajadores, así como de su capacitación, y utilizar mecanismos basados en el mercado.

Conflictos, crisis y desarrollo social

13. Las guerras, los conflictos locales y los desastres naturales han tenido efectos devastadores para el desarrollo social de muchos países. Los escasos recursos disponibles para el desarrollo se asignan a un número cada vez mayor de intervenciones en crisis, que son mucho más costosas, tanto desde el punto de vista humano como financiero, que la prevención de las crisis y las inversiones a largo plazo en el desarrollo humano. Esas crisis no sólo son más gravosas que no invertir en desarrollo social sino que suelen ser consecuencia de que no se hayan hecho las inversiones correspondientes. Las sanciones económicas han obstaculizado gravemente el desarrollo en varios países. ¿Cómo podrían gestionarse mejor los conflictos, las crisis y los desastres para reducir la envergadura de sus destructivas consecuencias? Una de las dificultades importantes que se plantean en el período extraordinario de sesiones es el modo de traducir la sensación de urgencia y la voluntad política creadas por los conflictos y los desastres humanitarios en medidas positivas y permanentes en pro del desarrollo social.

Financiación de la protección social

14. Algunos gobiernos están mejorando la seguridad social mientras que otros reducen los sistemas de protección o asistencia social, que se dirigen cada vez con mayor frecuencia a los grupos más vulnerables de la sociedad. Sin embargo, restringir las prestaciones a grupos muy determinados y condicionarlas al nivel de ingresos puede conducir a una reducción de la solidaridad social, lo cual, a su vez, va en detrimento del apoyo político y de la asignación de recursos a esos servicios. ¿Cómo puede conciliarse la solidaridad y la sostenibilidad con la necesidad de que aumente la eficacia en la prestación de servicios sociales?

Inversión de la tendencia a recortar la asistencia oficial para el desarrollo

15. Si bien en algunos países se han aumentado los recursos asignados a la asistencia oficial para el desarrollo, hay una tendencia general a reducirlos, pese a las promesas hechas en Copenhague. ¿Qué estrategias cabe adoptar para invertir esa tendencia e intensificar la solidaridad entre las naciones y los pueblos? Aunque puede considerarse que la asistencia oficial para el desarrollo representa un gasto para los países donantes, en realidad se trata de una buena inversión que evitará gastos superiores derivados del creciente desorden mundial. En algunos países europeos se han adoptado medidas firmes para cumplir e incluso superar los compromisos contraídos en materia de asistencia oficial para el desarrollo. Sin embargo, sólo serán plenamente efectivas si los principales países desarrollados siguen el ejemplo.

Reducción de la deuda

16. El servicio de la deuda se ha convertido en una carga cada vez más pesada. ¿Cuál es el modo más eficaz de aliviar la deuda para que aumente el gasto social? ¿Qué arreglos y políticas institucionales pueden adoptar los países con el fin de acentuar su atractivo frente a los inversores privados sin desperdiciar sus recursos ni desperdiciar los beneficios posibles? Es necesario establecer mecanismos adicionales, tanto en el plano nacional como internacional, para que el alivio de la deuda contribuya a erradicar la pobreza, acelerar el ritmo de la reducción de la deuda y ampliar su alcance, y ayudar a los gobiernos beneficiarios a no volver a contraer niveles de deuda no sostenibles.

Mundialización y liberalización

17. La mundialización y la liberalización plantean problemas y ofrecen oportunidades nuevas, aunque no idénticas, en materia de desarrollo social. Está aumentando el interés por lograr una repartición más equitativa de los beneficios de la mundialización. Muchos gobiernos que han hecho grandes sacrificios como consecuencia de las reformas económicas y la liberalización de su economía, consideran que todavía no han recogido los frutos previstos. ¿Qué mecanismos institucionales mundiales hacen falta para contrarrestar los efectos que tienen la liberalización del comercio y los movimientos de capital para el desarrollo social? Aunque las corrientes de mano de obra no han seguido el mismo ritmo que la liberalización del comercio y las inversiones, deben prevverse nuevas formas de empleo y de movilidad laboral en la economía mundial. ¿Qué políticas, estrategias e instrumentos cabe elaborar para que el proceso de mundialización redunde en beneficio del desarrollo humano? Otro de los problemas de

envergadura que deberá tratarse en el período extraordinario de sesiones será el modo de ocuparse del desarrollo social íntegramente es decir, de mundializar el desarrollo social al tiempo que se respetan los valores y culturas locales.

Desarrollo y valores locales en la economía mundial

18. Son numerosos los gobiernos que han expresado la preocupación de que la expansión generalizada de los mercados ha debilitado los valores tradicionales. También se advierte una discrepancia cada vez mayor entre los valores mundiales, basados en el mercado, y los valores locales basados en las características culturales y regionales particulares. No es posible separar la mundialización de la tendencia simultánea a la descentralización y la transferencia de funciones a los gobiernos locales. Esa tendencia se ha visto intensificada por la urbanización del planeta, con lo cual ha crecido la importancia de las ciudades y de la gestión de los asuntos urbanos. Si bien anteriormente se equiparaba urbanización e industrialización, las tasas de urbanización más elevadas se registran hoy en regiones en desarrollo. La urbanización es un factor crítico de la integración y la participación social. La descentralización puede propiciar la participación y la rendición de cuentas pero no es necesariamente conducente a una distribución equitativa de los recursos entre todas las regiones y grupos de población. ¿Cuál es el mejor modo de conciliar estas cuestiones contrapuestas? ¿Cómo pueden las culturas y las sociedades locales seguir el ritmo de la economía mundial manteniendo al mismo tiempo la autonomía y la diversidad?

19. En los informes nacionales de evaluación de la aplicación se han señalado estas y otras cuestiones. Son sin excepción cuestiones mundiales que afectan, aunque en modos distintos y en grados variables, a todas las regiones del planeta. Cabe esperar que este informe amplio facilite el intercambio de experiencias y la comparación de los resultados obtenidos en situaciones diversas y de ese modo contribuya no sólo a la evaluación del progreso sino también a la elaboración de iniciativas nuevas en pro del desarrollo social.

B. Evaluación de los avances hacia la erradicación de la pobreza, el pleno empleo, la integración social, la movilización de recursos y el fomento de la capacidad

20. En la primera parte se incluye un resumen de los 74 informes nacionales enviados por los gobiernos en respuesta a una nota verbal del Secretario General (la nota verbal se reproduce en el anexo I). Las actividades emprendidas en el plano nacional para aplicar los resultados de la Cumbre y los logros alcanzados se presentan en las secciones II a VI, dedicadas a la erradicación de la pobreza, la creación de empleo, la integra-

ción social, la movilización de recursos y el fomento de la capacidad en pro del desarrollo social.

21. En todos los informes se reitera la resolución de los gobiernos a cumplir los objetivos de erradicación de la pobreza, creación de empleo e integración social. En sus estrategias, políticas y programas, los gobiernos asignan prioridad al desarrollo social general y muchos de ellos han formulado estrategias de erradicación de la pobreza en plazos establecidos. También han creado instituciones y mecanismos con funciones específicas en la ejecución de programas en relación con los cuales los países contrajeron compromisos en la Cumbre.

22. De las respuestas de los Estados se infiere que el logro de los objetivos de erradicación de la pobreza, creación de empleo e integración social no sólo es resultado de la aplicación de políticas con un grado elevado de integración sino que también tiene mucho que ver con otros aspectos de la sociedad, incluido el político. Cuando se da un crecimiento económico notable se reduce la mano de obra desempleada y el desempleo a largo plazo, pero también es evidente que el crecimiento económico por sí solo no basta para lograr el pleno empleo, sino que debe ir acompañado de un equilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra. De modo similar, el crecimiento económico elevado propicia la integración social, pero también es esencial que se apliquen políticas encaminadas explícitamente a fortalecer esa integración. Los procesos políticos, la naturaleza del Estado y la eficiencia del gobierno son fundamentales para la movilización de recursos destinados al desarrollo social, tanto en el interior como fuera del país, y el fomento de la capacidad para formular y aplicar políticas y programas. Las agrupaciones cívicas se han convertido en asociados indispensables de los gobiernos en los intentos de erradicar la pobreza, crear empleo y promover la integración social.

Erradicación de la pobreza

23. Los gobiernos informan de que han emprendido una amplia gama de iniciativas encaminadas a aliviar la pobreza. Éstas incluyen medidas de promoción del crecimiento macroeconómico, la estabilización y el ajuste estructural; la adopción de programas, políticas y estrategias nacionales de lucha contra la pobreza; la creación de los sistemas de seguridad social y ampliación de los existentes; los esfuerzos por aumentar las transferencias públicas y el gasto público en servicios sociales, en particular, en salud y educación; y la ejecución de proyectos y programas concretos en ámbitos como el desarrollo de la infraestructura rural y las actividades de generación de ingresos encaminadas a mejorar la producción agrícola.

24. No obstante, pese a la abundancia de medidas nacionales, en los informes de los países se observa que en los años transcurridos desde la Cumbre han surgido importantes obstáculos para la erradicación de la pobreza. En los países menos adelantados, sobre todo en los de África, apenas se ha reanudado el crecimiento económico. En los países con economías en transición, se han derrumbado los sistemas de seguridad social universal y no se han introducido arreglos adecuados para sustituirlos. Los Estados Miembros afectados por las crisis financieras internacionales recientes han visto cómo se reducían sus ingresos y aumentaba su pobreza. En algunos países desarrollados, ni la elevada tasa de desempleo, ni el aumento de la desigualdad en la distribución de las rentas, ni los cambios en las políticas de bienestar social han contribuido a reducir la pobreza. También las inundaciones, la sequía, los tornados y los terremotos han hecho que crezca el número de personas que viven en la pobreza. La epidemia de VIH/SIDA se ha cobrado muchas vidas, ha hecho que aumente la demanda de servicios médicos y ha dejado huérfanos y en la pobreza a muchos niños. Las guerras civiles y los conflictos étnicos que han estallado en diversos países han hecho que bajen los índices de crecimiento económico, han destruido los bienes materiales, han dejado discapacitadas a muchas personas y han causado numerosas muertes. Las sanciones económicas han reducido la capacidad de los países afectados para crecer y han hecho que aumenten los pobres. El número de personas desplazadas o refugiadas que han pasado penurias y grandes dificultades es elevado. La guerra ha absorbido también recursos que podrían haberse utilizado para prestar servicios sociales.

25. Todos los países aspiran a lograr un crecimiento económico sostenido como base de un desarrollo social sólido. Pese a que muchos países en desarrollo han realizado reformas económicas drásticas con el fin de estabilizar los precios, reducir la función del Gobierno y modificar la estructura de su economía, esas reformas han tenido como resultado un aumento del desempleo, una reducción de la seguridad laboral y los ingresos y, por lo tanto, un aumento de la pobreza. Los recortes en el gasto público, así como el incremento del servicio de la deuda externa, han mermado los recursos destinados al alivio de la pobreza. La promesa de que el crecimiento rápido derivado de la estabilización y los programas de ajuste estructural conduciría a la erradicación de la pobreza sigue en general sin cumplirse. Incluso allí donde el crecimiento económico ha sido sostenido durante cierto tiempo, el aumento del empleo no ha sido sustancial.

26. El descenso de la actividad económica registrado tras la crisis financiera ha agudizado la necesidad de introducir arreglos de seguridad social para procurar el bienestar de los que se encuentran temporalmente sin empleo. En los países

con economías en transición, el crecimiento económico negativo o estacionario y la inflación han reducido los recursos disponibles para aliviar la pobreza. El largo proceso de creación de instituciones, incluidas las de gobierno, ha dejado a las poblaciones sin mecanismos de seguridad social. En los países desarrollados, la especial atención prestada a la estabilidad de los precios y la decisión política adoptada en algunos de reducir la dependencia de las prestaciones sociales han creado nuevos obstáculos para la reducción de la pobreza. La tendencia a la baja registrada en los salarios de los trabajadores no calificados en tanto crecía la economía y aumentaban otros salarios ha ocasionado una serie de problemas nuevos en algunos de esos países.

27. El recorte de los recursos destinados a protección social y el hecho de que el crecimiento económico no genere oportunidades de empleo significativas plantea dilemas en la formulación de políticas, en particular en los países en desarrollo, donde es preciso elegir entre el alivio de la pobreza a corto plazo y las inversiones en el crecimiento a largo plazo. El hecho de que en muchos países en desarrollo y en algunos países con economías en transición no exista un sector privado fuerte ha llevado a muchos gobiernos a reconocer la necesidad de crear un entorno propicio para que los empresarios y el sector privado desempeñen una función determinante en el proceso de crecimiento y desarrollo.

28. Entre los principales obstáculos para la erradicación de la pobreza, en especial en los países en desarrollo, se cuenta la falta de recursos, las deficiencias de infraestructura y la ineficacia de los sistemas administrativos. El empeoramiento de las condiciones del comercio internacional y la reducción de las entradas de recursos financieros limitan también la capacidad de muchos gobiernos. Además, las tasas de crecimiento económico no han marchado paralelas al crecimiento de la población. En muchos países, especialmente en los menos adelantados, las reducciones del gasto público han ocasionado varios problemas. En esas sociedades sigue habiendo una gran necesidad de recursos para sufragar los servicios públicos de salud y educación primaria, la infraestructura física, la protección del medio ambiente y las instituciones fundamentales. El sector privado es débil y poco definido y necesita el apoyo de instituciones jurídicas y económicas normalmente a cargo del Estado.

29. Algunos gobiernos mencionan la falta de conciencia de la población respecto de la importancia de las cuestiones sociales. En ocasiones ello ha hecho que la sociedad civil no apoyara programas e intervenciones encaminadas a erradicar la pobreza. La falta de conciencia ha limitado también la participación de la sociedad civil en la preparación y aplicación de políticas cuyo objetivo era erradicar y aliviar la pobreza. En algunos países, las organizaciones no gubernamentales se

encuentran en las primeras etapas de formación y no pueden hacer aportaciones significativas a la prestación de servicios sociales a los pobres. Paradójicamente, los propios gobiernos se han visto debilitados por la reducción de la administración pública y de los salarios; la corrupción y la mala gestión de los recursos han aumentado en algunos países. Muchos gobiernos se han propuesto mejorar la gestión de los asuntos públicos en colaboración con organismos de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, con el fin de desempeñar de manera más eficaz sus funciones, incluida la prestación de servicios a los pobres.

Pleno empleo

30. De la mayor parte de los informes nacionales se desprende claramente que la cuestión del empleo influye en otros temas importantes de la Cumbre, por ejemplo, en el alivio de la pobreza, la integración social, la movilización de recursos y el fomento de la capacidad. El empleo es el eje en torno al que giran todos los aspectos del desarrollo social y las políticas de promoción del pleno empleo son parte integral de otras políticas sociales y económicas más generales.

31. Los gobiernos informan sobre las diversas medidas que han adoptado. Esas medidas pueden consistir en la aplicación de políticas macroeconómicas como la liberalización del comercio y las corrientes de capital, en el plano internacional, y de políticas fiscales y monetarias y ajustes económicos y estructurales, en el plano nacional; el establecimiento de mecanismos de consulta con los sectores sociales y la sociedad civil a fin de formular políticas de promoción de empleo; la aplicación de políticas laborales especiales para reducir las tasas de desempleo de la mujer, los jóvenes, las personas de edad, los discapacitados, las poblaciones indígenas y los desempleados durante un largo período de tiempo; la educación, la capacitación y el perfeccionamiento de la fuerza de trabajo; la aplicación de medidas para aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo, incluida una distribución más equitativa del empleo; la adopción de iniciativas de empleo locales y regionales, como inversiones en la infraestructura; y el aumento de la calidad del empleo.

32. En la práctica, el objetivo del pleno empleo se ha relegado a un segundo término porque se ha procurado aplicar una política macroeconómica para promover la estabilización, la austeridad fiscal y el equilibrio presupuestario. El análisis de los informes nacionales indica una discrepancia en cuanto a si es mejor promover el empleo indirectamente, aplicando políticas macroeconómicas consideradas racionales, o directamente, modificando y dirigiendo explícitamente esas políticas a promover la creación de empleo.

33. A partir de la Cumbre, los tecnócratas han ido ocupándose menos de las políticas sociales y económicas. Son los representantes políticos elegidos y los sectores sociales que representan el mundo laboral quienes van fiscalizando estas cuestiones y asumiendo su responsabilidad. Los informes nacionales subrayan que conviene reconocer que el objetivo del pleno empleo tiene ramificaciones políticas y sociales a las que debe responderse adecuadamente con políticas económicas. En los países en los que el crecimiento económico sostenido continúa siendo un buen determinante de la creación de empleo se está prestando cada vez más atención a la forma de aumentar las tasas de empleo que se registran con el crecimiento económico, tanto en los países con gran densidad de mano de obra calificada como en los países en desarrollo con gran densidad de mano de obra.

34. Se ha manifestado una tendencia a integrar las políticas que aseguran un ingreso a los grupos excluidos y vulnerables en las políticas que ayudan a las personas que pueden trabajar a participar en el mercado de trabajo. Esta tendencia, muy destacada en el mercado de trabajo, es el eje de las políticas formuladas para luchar contra la exclusión social. Se han establecido sistemas para proporcionar redes de seguridad social pero se ha ido reconociendo que las políticas que promueven la participación en el mercado de trabajo deben dirigirse a eliminar la dependencia y a reducir, tanto en el plano financiero como en el político, los niveles insostenibles de la asistencia social dando prioridad al empleo y a la inclusión.

35. Sin embargo, cuando los programas que promueven el paso de la asistencia social al trabajo se aplican de una forma deficiente aumenta el número de trabajadores pobres. En algunos países se ha reducido mucho el alcance, el nivel y la protección de los diversos mecanismos de seguridad social (por ejemplo, pensiones, prestaciones de invalidez, seguros de desempleo y otros subsidios), lo que ha empujado a muchas personas a aceptar empleos mal remunerados en un mercado de trabajo inestable. En los países en los que ha aumentado este tipo de empleo, el aumento se ha registrado en general en el empleo a corto plazo y a jornada parcial, así como en otros empleos inestables y poco protegidos. En los países en desarrollo, el empleo se ha estancado y se ha reducido en el sector estructurado, y en general sólo ha aumentado en el sector no estructurado. Por ello, las políticas de promoción del empleo no deben limitarse a crear más trabajos sino que deben dirigirse a crear lo que el Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha llamado "trabajos dignos". Es necesario eliminar la inestabilidad y la inseguridad del empleo en los países desarrollados y aumentar la productividad y la protección social en el sector no estructurado de los países en desarrollo y con economías en transición.

36. Una conclusión final sobre el empleo que puede extraerse de los informes es que conviene aplicar políticas y programas que ayuden a lograr los objetivos fijados por los gobiernos y el resto de la sociedad. En muchos países, a pesar de que los gobiernos han formulado políticas y programas nacionales para crear empleo, éste se ha mantenido al mismo nivel y, en algunos casos, se ha reducido. Es esencial establecer metas y políticas nacionales pero si no se aplican con empeño se obtendrán pocos resultados.

Integración social

37. Por los informes de los gobiernos es evidente que la integración social se debe a muchas fuerzas de la sociedad y es un objetivo especialmente difícil de lograr. Los esfuerzos desplegados por los países para fomentar la integración social van desde la promoción de la democracia, la igualdad de trato y los derechos humanos y desde diversas formas de participación en la gestión pública hasta la protección social y la inclusión de grupos sociales como los niños y los jóvenes, las personas de edad, los discapacitados, las familias, las minorías étnicas y los migrantes, los refugiados y las personas desplazadas.

38. Los informes nacionales indican que la expansión de las actividades económicas suele facilitar la integración de distintos grupos en la sociedad, pero la lentitud del crecimiento económico y del desarrollo de algunos países y la contracción de la economía registrada en otros países en los últimos cinco años han constituido un gran obstáculo para la integración social. Se ha marginado a los pobres, que tienen pocos recursos para participar plenamente en el funcionamiento de sus sociedades. El desempleo ha llevado a las personas a la pobreza y, además, ha interrumpido las relaciones y las redes sociales que habían establecido en el trabajo. El desempleo y la pobreza han disminuido las posibilidades de que los niños reciban educación y participen plenamente en los procesos comunes de socialización.

39. Debido a la menor cuantía de recursos disponibles, los gobiernos han tenido dificultades para aplicar políticas y programas destinados a promover la integración social. A pesar de ello, muchos gobiernos han promulgado leyes, han establecido nuevos organismos gubernamentales y han aplicado políticas y programas para unir a las comunidades, dar oportunidades a los discapacitados y las personas de edad para que participen plenamente en las actividades de la sociedad, reducir la pobreza, eliminar la discriminación, proporcionar protección social y promover el entendimiento y el respeto mutuos. Además, varios gobiernos han adoptado normas internacionales para promover la integración social. El aumento y la utilización más eficaz de los recursos destinados

a programas de integración social han contribuido considerablemente a esos objetivos.

40. Numerosos países han adoptado formas democráticas de gobierno, lo que ha dado más oportunidades a las personas para que participen en la adopción de decisiones sobre la gestión pública y en la aplicación de políticas. Al parecer, la delegación del poder político, la descentralización y la institución de mecanismos de gobierno locales y municipales han contribuido considerablemente a la integración social. En algunos países se ha logrado solucionar o remediar los conflictos entre los grupos étnicos y religiosos recurriendo a uno de los mecanismos mencionados. En otros países persisten los conflictos, lo que prueba que estas estrategias no pueden reconciliar siempre las reivindicaciones rivales de las partes litigantes. Es necesario formular nuevos criterios y estrategias para impedir que se cometan actos de violencia en gran escala, se inflijan daños a personas y bienes y disminuya el bienestar de los seres humanos.

41. En varios países ha sido imprescindible evitar y remediar los conflictos que habían surgido entre distintos grupos de la sociedad para promover la integración social. A veces se han producido conflictos porque los gobiernos han distribuido los recursos y los beneficios de una forma que ha dividido a la sociedad. Otras veces se han producido conflictos porque no se ha llegado a un acuerdo acerca de quién debía controlar los instrumentos de gobierno.

42. La búsqueda de una identidad entre grupos más pequeños que el Estado nación ha dificultado aún más la tarea de la integración social. Esta tarea ha desviado la atención y los recursos de los aspectos positivos del desarrollo social a la solución de conflictos, la reconstrucción de la infraestructura destruida, la rehabilitación de poblaciones desplazadas o de refugiados y el restablecimiento de la paz. Para evitar que estallen nuevos conflictos es necesario emprender tareas enormes como el desarme, el fomento de confianza entre partes profundamente divididas, la reconstrucción, el desarrollo y el establecimiento de mecanismos institucionales.

43. Uno de los avances más alentadores propiciado por la mayor participación de las personas en la gestión pública y la sociedad ha sido el fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil. Esas instituciones ayudan a las personas a colaborar para promover intereses comunes, a trabajar independientemente de los mecanismos gubernamentales y a controlar los excesos cometidos por los gobiernos.

44. En sus informes, los gobiernos exponen en detalle las iniciativas que han tomado para integrar a diversos grupos sociales en las principales actividades económicas y sociales. Casi todos los países han prestado atención a los niños y los jóvenes, las personas de edad, los discapacitados y las

personas con necesidades especiales. En esas iniciativas suele atribuirse gran valor a la institución de la familia.

45. La comunidad internacional ha intentado resolver los problemas de la integración social de diversas maneras. En varias ocasiones, las Naciones Unidas y las organizaciones regionales han contribuido enormemente a detener la violencia y establecer la paz. Pero se han producido muchas más ocasiones en las que, con recursos, la comunidad internacional hubiera podido actuar de una forma más enérgica para poner fin a conflictos internos. La escasez de recursos ha afectado también las actividades dirigidas a las personas desplazadas y los refugiados. Con mayor voluntad, la comunidad internacional podría contribuir mucho más a integrar a las personas afectadas por los conflictos en sus sociedades y, lo que es más importante, impedir que el descontento y el desacuerdo provoquen la guerra y la destrucción.

Mobilización y utilización de recursos para el desarrollo social

46. La movilización, asignación y utilización eficiente de los recursos, tanto nacionales como externos, son factores centrales para lograr los objetivos de la Cumbre. En el plano nacional, los Estados Miembros explican los mejores medios que han empleado con objeto de movilizar recursos para el desarrollo social, por ejemplo, la reforma de sus sistemas tributarios y la financiación de los servicios sociales mediante la introducción de pagos para los usuarios y de planes de participación en los gastos. Para utilizar mejor los recursos disponibles, muchos gobiernos los han redistribuido dentro del presupuesto a fin de aumentar el gasto social y efectuar reformas para utilizar los recursos públicos con mayor eficiencia y eficacia. Con respecto a la movilización de recursos en el plano internacional, en los informes se señala que la asistencia oficial para el desarrollo contribuye en gran medida a promover el desarrollo social y tanto los países receptores como muchos países donantes expresan preocupación por la reducción de esa asistencia. Varios países donantes indican que han reorientado las prioridades y los principios que siguen para prestar asistencia oficial para el desarrollo con objeto de lograr los objetivos básicos del desarrollo social.

47. Los gobiernos exponen distintas medidas nacionales tomadas para asignar recursos a las actividades de desarrollo social. En la mayoría de los casos, las fuentes principales de esos recursos son los gobiernos. La contribución del sector privado varía según los países; en algunos es considerable y en otros es marginal. Las organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general aportan una gran cuantía de recursos para el desarrollo social. Varios gobiernos han

comunicado el valor de las contribuciones en especie destinadas a proyectos de inversión en la educación.

48. Algunos servicios sociales como la enseñanza primaria y la atención de la salud se consideran bienes públicos y se costean con rentas públicas. Sin embargo, estos no son los únicos servicios que se financian con fondos públicos. Cuando la educación primaria y algunos servicios modernos de atención de la salud se financian con fondos públicos puede disminuir la eficiencia y la equidad; a veces se prestan más servicios de los necesarios y las personas que tienen más ingresos reciben transferencias implícitas de las que tienen menos. Varios países han impuesto pagos a los usuarios para reducir la demanda de servicios innecesarios. En algunos casos ha resultado perjudicado el principio de la igualdad de trato: a los pobres se les niegan servicios porque no pueden pagar ni siquiera tarifas bajas para cubrir una parte insignificante del costo total de esos servicios. Se han establecido distintos mecanismos para recuperar los fondos invertidos en la enseñanza superior y en los servicios de salud que tienen unos costos elevados sin perjudicar ese principio.

49. La asignación de recursos a programas de desarrollo social tiene un alto grado de prioridad en las políticas gubernamentales de todos los países que informan sobre la cuestión. Muchos gobiernos indican que no tienen bastantes recursos y afrontan dificultades para asignar fondos a numerosos programas necesarios y urgentes. En esas circunstancias, es sumamente importante asegurar que los costos se reduzcan al mínimo y que los fondos gastados sigan teniendo la máxima eficacia. Varios países han adoptado técnicas modernas de presupuestación y contabilidad. Se ha comprobado que la cooperación de las autoridades locales y las comunidades beneficiarias ayuda a prestar servicios con mayor eficiencia. También se ha visto que los métodos utilizados para pagar los servicios prestados ayudan a limitar los gastos, aunque algunos de estos métodos imponen unas exigencias poco realistas sobre la información de mercado a los países en desarrollo.

50. Con respecto a la movilización de recursos internacionales, varios países, sobre todo donantes, hablan del papel que desempeña la asistencia internacional para lograr los objetivos de la Declaración y el Programa de Acción de Copenhague.

51. En general, la mayoría de los países señalan que los fondos internacionales contribuyen al desarrollo social y que en las actividades de cooperación para el desarrollo se presta cada vez más atención al desarrollo social. Un gran número de países cita la erradicación de la pobreza por medio del desarrollo sostenible como objetivo principal de la asistencia internacional para el desarrollo. Con frecuencia, en las políticas de financiación se incluyen disposiciones explícitas para invertir

en los servicios sociales básicos, especialmente en la educación y la salud. Las estrategias dirigidas a combatir la exclusión social y, en menor grado, el desempleo forman parte de casi todas las estrategias de erradicación de la pobreza financiadas por los donantes.

52. Gran parte de la asistencia oficial para el desarrollo que prestan los principales países donantes se destina a África y los países menos adelantados. En general se reconoce que la carga de la deuda que afrontan los países más endeudados es insostenible e impide el desarrollo social. En consecuencia, se han adoptado nuevas iniciativas para afrontar el problema de la deuda e impulsar el desarrollo social, en algunos casos, simultáneamente.

53. Se ha extendido la preocupación por la reducción general de la asistencia oficial para el desarrollo, incluso entre muchos donantes tradicionales. La asistencia oficial para el desarrollo se ha reducido de un 0,35% del producto interno bruto (PIB) de los países donantes en los decenios de 1970 y 1980, y de un 0,33% más tarde en 1992, al 0,23% del producto nacional bruto (PNB) en 1998. Sin embargo, en general en los informes nacionales se reitera el compromiso de prestar asistencia oficial para el desarrollo. No obstante, sólo unos cuantos países dicen haber tomado medidas concretas para invertir esa tendencia o haber fijado plazos para cumplir el objetivo acordado de destinar el 0,7% del PNB a asistencia oficial para el desarrollo. Esta disminución de la asistencia externa, que se debe a distintas razones, ha perjudicado los programas de desarrollo social de varios países en desarrollo. Si los países con las economías más importantes y vigorosas del grupo de los siete principales países industrializados se esforzaran por cumplir los objetivos fijados para la asistencia oficial para el desarrollo podrían contribuir en gran medida a estimular la creación de condiciones propicias para el desarrollo social.

54. Algunos países han reestructurado sus políticas de asistencia para dirigir las sólo hacia algunos sectores y países según su grado de pobreza, la calidad de sus políticas sociales y económicas y su gestión pública. Sin embargo, si la asistencia oficial para el desarrollo o el alivio de la deuda se vinculan a la actuación de los países se corre el riesgo de excluir y marginar a aquellos países que, por una razón u otra, no pueden cumplir los requisitos necesarios para recibir asistencia o socorro, con lo que no se lograrán los objetivos establecidos en la Cumbre para acelerar el desarrollo en África y en los países menos adelantados en particular y para integrar los en la economía mundial.

55. La iniciativa para los países pobres muy endeudados y las iniciativas que promueven el acceso de los países de África y los países menos adelantados a los mercados podrían contribuir considerablemente a aliviar el problema de la deuda

de muchos de los países más pobres muy endeudados, pero muchos países en desarrollo han señalado también la necesidad de que esas iniciativas abarquen otras categorías de países. Se están aplicando iniciativas para proporcionar alivio de la deuda, asistencia, acceso a los mercados e inversiones a los países más pobres, a algunos países con economías en transición y a países con mercados incipientes, pero hay países intermedios que continúan afrontando condiciones poco propicias al desarrollo social. Algunos países han señalado que la clasificación actual de países, según el PNB y los ingresos per cápita, oculta las diferencias que existen entre los países e impide que algunos, especialmente los países de medianos ingresos, obtengan fondos en condiciones de favor.

56. La iniciativa 20/20 ha contribuido a asignar mejor los fondos para el desarrollo social, pero merece que se considere más desde la perspectiva de los esfuerzos de los países receptores que como iniciativa de los países donantes, como ha sido el caso hasta ahora. Si se imponen exigencias excesivamente gravosas, las dificultades que afrontan algunos países para recaudar o redistribuir los recursos nacionales pueden afectar incluso la cuantía de recursos que se invierte en el sector social, para los que algunos países dependen en gran medida de la asistencia externa.

57. Algunas cuestiones que deben estudiarse más a fondo son la relación entre las medidas adoptadas para luchar directa e indirectamente contra la pobreza de los países en desarrollo, el papel relativo que desempeñan las medidas inmediatas para aliviar la pobreza, como la creación de empleo y el pago justo de bienes y servicios en el mercado, la aplicación de más medidas a mediano plazo, como las relacionadas con la enseñanza primaria y los servicios básicos de salud, y el establecimiento de un equilibrio adecuado entre las inversiones en la infraestructura y el sector social.

58. También es necesario recurrir en mayor medida a la cooperación para el desarrollo, a fin de aumentar la capacidad de producción de las personas de los países en desarrollo y fomentar la capacidad del sector privado para que pueda competir con mayor eficacia en los mercados mundiales, así como a los microcréditos, a fin de generar empleo, sobre todo para las mujeres.

59. Prestando más atención a las políticas y los factores macroeconómicos y dando a los países en desarrollo un acceso mayor y diferenciado a los mercados podrían aumentar sus ingresos y depender menos de la asistencia a largo plazo. En este sentido, cabría estudiar la posibilidad de vincular el alivio de la deuda a los ingresos procedentes de las exportaciones dando más acceso a los mercados.

Fomento de la capacidad para el desarrollo social

60. El fomento de la capacidad es un factor importante para crear un clima nacional político, socioeconómico y jurídico propicio al desarrollo y al progreso social. Los Estados Miembros han tomado varias medidas para fomentar su capacidad y lograr los objetivos fijados en la Cumbre. Por ejemplo, han adoptado estrategias a largo plazo para promover el desarrollo social; han efectuado evaluaciones nacionales de la capacidad institucional; han tomado medidas legislativas para crear condiciones propicias; han establecido asociaciones con la sociedad civil; han promovido la descentralización y el gobierno local; han promovido la gestión responsable, la transparencia y el buen gobierno; y han fortalecido la aplicación, la vigilancia y la evaluación de las políticas, los programas y los proyectos sociales.

61. Casitodos los países han tomado medidas para aumentar la capacidad institucional y así promover el desarrollo social. A veces estas medidas han consistido en reorganizar las funciones de los ministerios consolidando todos los departamentos que tratan directamente con el público en un solo organismo. En otros casos, han consistido en establecer consejos u órganos que cooperan con el gobierno. También se citan medidas adoptadas para mejorar los sistemas de información y desarrollar determinadas aptitudes de los funcionarios públicos.

62. En general se indica que la promulgación de leyes fortalece la capacidad de los gobiernos para abordar cuestiones sociales. Sin embargo, de los informes nacionales se desprende claramente que la promulgación de leyes no basta para aumentar la capacidad de los gobiernos. Aunque apoyan la autoridad de los gobiernos para tomar medidas, deben darse otras condiciones para aplicar programas y políticas sociales eficaces.

63. Una de esas condiciones es establecer asociaciones activas con la sociedad civil. Los informes prueban que existe una estrecha relación entre la capacidad que tienen los gobiernos para aplicar políticas de una forma eficaz, directa y sin problemas en la sociedad y su capacidad de atender a las personas de la sociedad a la que sirven. La mayoría de las asociaciones fructíferas son locales. Cuando la gestión pública local es eficaz es un valioso instrumento para el buen gobierno y el fomento de la capacidad. Las distintas actividades que exponen los informes demuestran que pueden lograrse buenos resultados con cualquier programa de desarrollo social que tenga lazos fuertes e institucionalizados con las comunidades locales a las que va dirigido.

64. Puesto que la transparencia, la gestión responsable y las buenas prácticas exigen que los gobiernos desempeñen su labor con mayor eficiencia y eficacia, la buena gestión de los

asuntos públicos repercute directamente en el fomento de la capacidad. La buena gestión de los asuntos públicos requiere una sociedad civil fuerte que pueda actuar libremente y sin obstáculos para evaluar de una forma justa y exacta el comportamiento de los gobiernos y, de esa manera, contribuir considerablemente al cumplimiento de los objetivos de desarrollo social.

65. Para fomentar la capacidad debería procurarse ante todo elaborar una visión o estrategia a largo plazo para promover el desarrollo social, ya que así se estipularían metas y objetivos a lograr en un plazo fijado. También es importante que los programas, las políticas y los proyectos de desarrollo social se apliquen debidamente y con prontitud. Las estrategias a largo plazo no se traducen siempre a medidas inmediatas. Algunos países mencionan eslabones perdidos entre estrategias y políticas. En consecuencia, las medidas que se adopten para fomentar la capacidad deberán asegurarse que esas estrategias se lleven a la práctica.

66. Por último, es evidente que las organizaciones de la sociedad civil contribuyen a la vigilancia, la medición y la evaluación de los progresos que han hecho los gobiernos en pro de los objetivos de desarrollo social. Para que el electorado y las organizaciones de la sociedad civil, que son los principales interesados en las actividades de desarrollo social, sean independientes es necesario que puedan comunicar sus conclusiones a los gobiernos abiertamente y oportunamente.

C. Cooperación internacional y regional para promover el desarrollo social

67. En la segunda parte del presente informe se describen las actividades llevadas a cabo y los progresos logrados en la esfera de la cooperación internacional y regional. Y, aún más importante que describir cada una de las principales iniciativas de cooperación internacional y regional, el informe refleja una nueva determinación y un espíritu de cooperación a través de las fronteras nacionales para promover el desarrollo social. Al mismo tiempo, los fondos, los programas y los organismos especializados de las Naciones Unidas centran sus actividades según sus respectivos mandatos y entienden que muchas de las soluciones a los problemas que afrontan los países que representan se encontrarán fuera de sus ámbitos de competencia. Para dar sólo unos pocos ejemplos, cabe mencionar que la salud, la educación y el empleo están estrechamente relacionados, lo que tiene enormes consecuencias para los mecanismos institucionales del sistema de las Naciones Unidas y otros mecanismos. Los más importantes podrían ser las nuevas iniciativas y mecanismos de colaboración que se van estableciendo entre organizaciones cuyo mandato antes

se consideraba exclusivamente social o económico. El nuevo espíritu de consulta y colaboración que impera entre las Naciones Unidas y sus organismos especializados, las instituciones de Bretton Woods y otras organizaciones como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Grupo de los Siete y el Grupo de los 15 países industrializados encuentra apoyo en el reconocimiento cada vez mayor de que las políticas económicas y sociales no sólo están entrelazadas sino que forman parte de un todo.

D. Evaluación de las tendencias regionales del desarrollo social

68. A continuación figuran algunas de las conclusiones que se desprenden de los análisis regionales de los progresos logrados, que se examinan en la tercera parte del presente informe. Se ha llegado a esas conclusiones tras evaluar el cumplimiento de los tres objetivos básicos de la Declaración de Copenhague, y analizar las dificultades afrontadas por los países para lograr tales objetivos. Aunque los países de distintas regiones del mundo han afrontado obstáculos similares para aplicar la Declaración, las conclusiones se presentan por región. Las cuestiones intersectoriales como la mundialización, la creación de una sociedad civil, el alivio de la deuda y otras cuestiones de interés se exponen en mayor detalle en la cuarta parte del informe.

Asia meridional

69. Las actividades llevadas a cabo en el Asia meridional para lograr los tres objetivos principales de Copenhague permiten sacar las conclusiones siguientes.

70. En primer lugar, el crecimiento rápido de la población sigue constituyendo una pesada carga para muchos países del Asia meridional. Si las tasas de fecundidad no se reducen de una forma constante es muy poco probable que esos países puedan lograr el desarrollo que anhelan. En segundo lugar, los resultados obtenidos en el Asia meridional indican que el crecimiento económico general y equitativo entre los grupos de distintos ingresos es una condición indispensable para reducir la pobreza de una forma sostenible. Las inversiones que promueven el crecimiento económico y las que promueven los progresos sociales se refuerzan mutuamente y deben realizarse a la vez.

71. En tercer lugar, puesto que las condiciones que crean la pobreza son distintas en las zonas rurales y en las urbanas, es necesario formular estrategias especiales para estas zonas. Sin embargo, puesto que más del 80% de los pobres del Asia meridional viven en zonas rurales, la erradicación de la pobreza

rural requerirá muchas más inversiones y programas de apoyo a la agricultura. Dado que los encargados de formular políticas de reducción de la pobreza han obtenido diferentes resultados conviene aprovechar y divulgar los programas que han funcionado.

72. En cuarto lugar, urge asignar más recursos a la educación. En la región viven 395 millones de personas analfabetas, de las cuales el 60% son mujeres y 50 millones son niños que no asisten a la escuela y a los que todos los años se les suman otros 2,2 millones debido al crecimiento de la población. Se calcula que para lograr la meta de la enseñanza primaria universal sería necesario construir locales para otros 65 millones de niños. La cuantiosa inversión en capital humano ha sido uno de los factores principales del éxito económico del Asia oriental, un éxito que puede repetirse en el Asia meridional.

73. En quinto lugar, es imprescindible fortalecer la sociedad civil para acercar el Estado a los ciudadanos y ampliar los medios de acción de las personas para que puedan controlar sus vidas y estimular a los gobiernos a colaborar con ellas de una forma más eficaz. En sexto lugar, la paz es un requisito previo al desarrollo del Asia meridional. En la actualidad, el presupuesto de defensa de la región absorbe muchos recursos que deberían asignarse al desarrollo. Aunque el 40% de los pobres del mundo viven en la región se gastan 12.000 millones de dólares de los EE.UU. en defensa. Debe encontrarse la forma de crear un dividendo de paz para aliviar la pobreza.

74. Por último, habida cuenta de los lazos culturales e históricos entre los países del Asia meridional, existen muchas posibilidades para la cooperación regional. Con 1.500 millones de posibles consumidores en la región, una clase media numerosa y dinámica y una fuerza laboral que percibe bajos ingresos hay grandes posibilidades de desarrollar el potencial creativo, económico y social de las sociedades. En esta era de mundialización, una mayor cooperación regional podría ser un factor crucial para aumentar la prosperidad y el bienestar.

Asia oriental y el Pacífico

75. Podrían extraerse varias lecciones de los resultados obtenidos recientemente en los países del Asia oriental, en particular los que han atravesado una etapa de aumento del desempleo, la pobreza y los disturbios sociales después de un período de gran crecimiento económico.

76. La primera lección que puede extraerse de la etapa de crecimiento económico, a veces espectacular, y de sus efectos positivos en la pobreza y el empleo es que esos efectos no fueron siempre resultado de la intervención deliberada de los gobiernos; se debieron a que los hogares y las familias, que disponían de más medios gracias al aumento de la demanda,

se empeñaron en mejorar su nivel de vida. Al mismo tiempo, la mitigación de los efectos negativos de la crisis en la salud y la educación debe atribuirse a la voluntad de las familias asiáticas, que decidieron gastar un mayor porcentaje de su presupuesto para el hogar en salud y educación sin que los gobiernos las obligaran a ello. Sin embargo, cabe elogiar el importante papel que desempeñaron los gobiernos, gracias al que los hogares pudieron tomar esas decisiones.

77. En segundo lugar, las medidas normativas adoptadas por los países para responder a la crisis se encaminaron correctamente no a resistir las fuerzas de la mundialización sino a reducir su vulnerabilidad a algunos factores que podían afectarlos y a abordar cuestiones macroeconómicas que los habían hecho vulnerables desde el principio de la crisis, como la gestión pública, las políticas sobre los tipos de cambio, la deuda pública y privada y la reestructuración de las empresas.

78. La tercera lección evidente que puede extraerse de los resultados obtenidos en el Asia oriental es que cuando se producen crisis externas es necesario tomar medidas urgentes para afrontarlas. Es evidente que toda política de ayuda social dirigida directamente a mitigar las consecuencias de una crisis externa para el empleo, la salud y los sistemas de enseñanza debe integrarse en una estrategia que afronte la crisis desde el principio. Por supuesto, para ello es necesario que los gobiernos tengan capacidad suficiente para vigilar de cerca esas consecuencias sociales. Como ejemplo cabe señalar que, transcurridos casi tres años desde el principio de la crisis, apenas se perciben sus consecuencias en los ingresos de los hogares de Indonesia y aún menos en las modalidades de empleo. Apenas se dispone de datos sobre los efectos negativos que se han percibido en la delincuencia y el uso indebido de drogas.

79. La cuarta lección la demuestran las medidas tomadas por Corea para responder a la crisis del empleo; esas medidas demostraron que las obras públicas en gran escala pueden servir, al menos por un tiempo, para absorber a los trabajadores despedidos. Las medidas que funcionaron a principios del decenio de 1930 a raíz de la crisis económica que sufrieron los Estados Unidos parecen funcionar de nuevo 70 años después en Asia. Al parecer, esos proyectos han aumentado la demanda interna y han aliviado el problema del desempleo por un tiempo. Ya se ha observado que la República de Corea no tenía la gran base rural que ayudó a absorber el exceso de mano de obra de las ciudades en Tailandia, Indonesia y otros países del Asia sudoriental. Sin embargo, para que estos proyectos de obras públicas tengan éxito no deben aumentar la capacidad ya excesiva de muchos sectores industriales de Asia; deben basarse en principios económicos racionales y proporcionar beneficios económicos y sociales a la sociedad; y, evidente-

mente, no deben diseñarse para mantener empresas privadas mal administradas con fondos públicos.

80. Una última lección que puede extraerse de los resultados obtenidos de momento en el Asia sudoriental después de la crisis es que es crucial que las reformas y las medidas de socorro presten atención continua al desarrollo de los recursos humanos. La inversión en la salud y la educación había contribuido a la prosperidad de Asia antes de la crisis. La prestación general de servicios de enseñanza básica y salud era un importante elemento de la estrategia de desarrollo de los recursos humanos de la región. Se hicieron progresos considerables para aumentar la esperanza de vida y reducir las tasas de mortalidad infantil. La esperanza de vida en la región llegó casi a los 70 años. Igualmente importantes fueron los logros en la esfera de la educación. La región logró unas tasas netas de matriculación comparables a las de los países industrializados. Un gran número de países casi logró la meta de la enseñanza primaria universal, y la matrícula aumentó considerablemente en las escuelas secundarias. Además, a diferencia del Asia meridional, apenas hay diferencia entre el número de niños y niñas matriculados en las escuelas primarias.

Europa oriental, los Estados bálticos y la Comunidad de Estados Independientes

81. La reconstrucción de las instituciones fundamentales de la sociedad de Europa oriental, los Estados bálticos y los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) ha sido más larga y difícil de lo que se esperaba. Las dificultades y demoras se han debido a la contracción económica, la pobreza, el desempleo y la desintegración social que afectan a esos países desde la Cumbre. Los encargados de formular políticas y el público en general son cada vez más conscientes de que los aspectos sociales del desarrollo son parte integral del proceso de reconstrucción en curso. Aunque en general se reconoce la necesidad de adoptar medidas parciales y a corto plazo se considera que las soluciones a los problemas de la pobreza, la creación de empleo y la integración social son esencialmente soluciones a largo plazo. Un prerrequisito para encontrar esas soluciones es que el público participe activamente en su búsqueda. Es muy importante que los grupos desfavorecidos puedan expresar sus opiniones para poder solucionar sus problemas. Además, deben poder participar en la adopción de decisiones y en su aplicación.

82. Los gobiernos y los mecanismos de gestión pública necesitan crecer de una forma más eficiente y eficaz y deben rendir cuentas al público. No es necesario volver al Estado omnipotente sino lograr que el Estado cumpla las responsabilidades que le incumben con respecto al desarrollo económico y social. En muchos casos, debido a los problemas generales

que han afrontado los Estados y los gobiernos en este largo período de transición, algunos grupos pequeños han aprovechado el cambio en beneficio propio, lo que ha perjudicado enormemente el desarrollo económico y social. Se ha desposeído a las empresas de sus bienes y se han vendido para enriquecer a algunos particulares, se han transferido al extranjero ingresos obtenidos ilegalmente, los desempleados durante un largo período de tiempo han perdido sus aptitudes y la pobreza y la marginación se ha cobrado muchas vidas.

83. Es necesario crear una nueva capacidad institucional para que esos países puedan funcionar con eficiencia y eficacia. Quizá lo que más demuestra esta necesidad es que las administraciones tributarias no han podido recaudar fondos para sufragar los gastos públicos, lo que ha desviado gran parte de la economía hacia el sector no estructurado.

84. Una de las tareas más importantes que deben acometer los países ex socialistas es fortalecer las instituciones de la sociedad civil y aumentar su estabilidad. La participación legítima del público en la vida de la comunidad y la sociedad es un factor indispensable para que los ciudadanos asuman mayor responsabilidad por la administración de sus comunidades y para perfilar un programa político y económico propicio al progreso social y al desarrollo.

América Latina y el Caribe

85. La situación imperante en América Latina y el Caribe en los últimos cinco años ha realizado tres cuestiones importantes que tendrán enormes consecuencias para el futuro. Esas cuestiones son el aumento de la participación de las organizaciones no gubernamentales y su colaboración con los gobiernos, la incorporación de las cuestiones relacionadas con la pobreza en las políticas gubernamentales y la eficacia de los fondos públicos cuando se utilizan bien los fondos.

86. Para promover el progreso social es necesario aumentar considerablemente la cuantía de recursos nacionales y externos asignados a programas sociales. El alivio de la deuda y una mayor estabilidad de las corrientes financieras internacionales contribuirán en gran medida a los esfuerzos que se dedican a lograr el progreso económico y social en la región.

87. Los recursos destinados al desarrollo social lograrán los resultados deseados si se asignan siguiendo unas directrices claras sobre su eficacia, eficiencia, concentración y gestión responsable. El Brasil y Chile, países en los que el porcentaje de hogares que viven en la pobreza disminuyó en un 12% y un 13% respectivamente entre 1990 y 1996, demuestran que cuando se aplican políticas adecuadas que tienen en cuenta esas directrices se obtienen buenos resultados.

88. Para que estos procesos sean sostenibles desde el punto de vista político es necesario que aumente la colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil en todas las etapas de la formulación y aplicación de políticas. Es necesario coordinar la formulación de las políticas que no se dirigen a promover el desarrollo social, especialmente las económicas, con otras políticas y objetivos sociales. Se obtendrá mayor apoyo del público y se sensibilizará más a la población si se atribuye el mismo grado de prioridad a los objetivos de desarrollo social que a otros objetivos económicos y nacionales. Es necesario aumentar la capacidad para obtener datos útiles y fidedignos sobre los indicadores sociales. Convendría adoptar una estrategia integral para formular y aplicar políticas que promuevan la integración social. Esas políticas deberían dirigirse no sólo a los grupos pobres y marginados sino también a otros grupos vulnerables, a fin de evitar el riesgo de que su situación vaya empeorando mientras mejora la de otros grupos.

89. Toda estrategia de lucha contra la pobreza debe tener un componente de prevención de crisis y atribuir la máxima importancia a las necesidades de los grupos más pobres de la población. Todas las medidas que se adopten para ayudar a los pobres a afrontar crisis económicas deben partir de la protección que ofrecen los programas gubernamentales de ayuda a los pobres.

Asia Occidental y África septentrional

90. De los resultados obtenidos en el Asia occidental y África septentrional pueden extraerse cuatro lecciones.

91. En primer lugar, que una distribución bastante equitativa de ingresos y riqueza, un acceso relativamente igual a los servicios sociales, la escasa rivalidad entre los grupos religiosos y las redes oficiosas de apoyo y solidaridad han ayudado mucho a los países árabes. Convendría fortalecer estas relaciones oficiosas. Los encargados de formular políticas deben esforzarse por evitar que aumente la desigualdad. Las redes oficiosas contribuyen a crear instituciones de bienestar social. En algunos países, las organizaciones islámicas de beneficencia son importantes colaboradores de los organismos nacionales de bienestar social. En otros se mantiene una distinción estricta entre las instituciones religiosas y los organismos públicos de bienestar social. Independientemente de la situación, debido a la gran cuantía de recursos que movilizan y a la influencia que ejercen sobre el bienestar social, convendría que funcionaran con mayor eficiencia y eficacia.

92. En segundo lugar, convendría disponer de más información sobre la incidencia de la pobreza y la forma de mitigarla con políticas y programas. Algunos países, incluidos Argelia, Egipto, el Iraq, Jordania, el Líbano, Marruecos y Túnez, han

empezado a hacer evaluaciones de la pobreza, a veces con asistencia de los organismos de las Naciones Unidas.

93. En tercer lugar, el Estado ha contribuido considerablemente a la formulación, aplicación, vigilancia y evaluación de las políticas de desarrollo social. Ahora deberá prestarse atención especial a los mecanismos de coordinación y a la recopilación de datos. La coordinación y la evaluación son especialmente importantes en esos países, caracterizados por un Estado centralizado poderoso y varios sectores públicos. Es preciso insistir enfáticamente en la necesidad de vigilar y evaluar periódicamente los efectos de las políticas y programas porque, por muy bien que se formulen, pueden tener efectos inesperados. Por ejemplo, las mejores políticas pueden resultar ineficaces si se aplican cuando ha cambiado la situación o no se conoce bien la cultura local. En muchos países del Magreb se han establecido observatorios sociales para vigilar los efectos de las estrategias sociales que se aplican. En otros países de la región han aumentado considerablemente la calidad y cantidad de datos sobre el desarrollo social y la pobreza. A pesar de ello, raras veces se evalúan los programas financiados con fondos públicos. Cuando no se hacen estas evaluaciones convendría hacer otras evaluaciones sociales más rápidas y menos costosas.

94. Por último, en general estas sociedades temen que sino se controla la mundialización sus culturas cambien radicalmente. Temen que la occidentalización introduzca el consumismo, aumente la delincuencia, debilite los lazos familiares, atenúe el compromiso religioso y destruya los valores sociales tradicionales. Un gran número de países considera que los efectos de la mundialización, desde el turismo a la mayor disponibilidad de productos elaborados en el occidente, puede amenazar la integridad social y cultural de sus sociedades. Al parecer, lo más importante es que los países adquieran capacidad para beneficiarse de la mundialización sin renunciar a los valores y las normas fundamentales de su cultura. Esta es una tarea muy difícil que requerirá, entre otras cosas, cambios institucionales, acceso a la información y una mejor educación.

África subsahariana

95. La lección más dura que puede extraerse de las actividades llevadas a cabo en África para cumplir los objetivos de la Cumbre por medio del desarrollo económico y social es que las normas vigentes prescritas para responder con eficacia a los problemas del desarrollo económico y mejorar las condiciones sociales en África no han funcionado. Si el problema más grave del continente es la escasez de recursos, cabe preguntarse por qué no se han movilizado recursos en el plano interno y por qué el nivel de las corrientes de inversión extranjera ha sido tan bajo. Los debates sobre la delimitación

de las líneas de la pobreza y sobre los criterios mejores para establecerlas pierden importancia cuando se trata de países en los que existen pequeños focos de prosperidad pero la población es pobre en general. Es muy posible que con los paradigmas establecidos no puedan aplicarse estrategias adecuadas y deba darse cabida a nuevas ideas examinando la situación desde distintos puntos de vista.

96. Son muchos los países de África que no tienen las instituciones necesarias para impulsar el desarrollo económico y social y muchos los que tienen instituciones deficientes. La más importante de ellas es la institución del gobierno. En varios países, los gobiernos han dejado de ser efectivos debido a guerras civiles o conflictos militares y en otros la mala administración y la corrupción son al parecer endémicas. Y otros gobiernos se han ido debilitando al aplicar políticas encaminadas a limitar el gasto público con programas de estabilización y ajustes estructurales. La integridad se ha erosionado debido a la remuneración insuficiente y a las malas condiciones de trabajo de la administración pública. Aunque esos problemas no son exclusivos de África, su gravedad exige atención inmediata.

97. La debilidad o el mal funcionamiento de los gobiernos se debe en primer lugar a que no se respeta el imperio de la ley. Esta situación ha aumentado tanto los costos de las transacciones que ha inhibido todas las inversiones, con excepción de las más sencillas y a corto plazo. Cuando no existen mecanismos judiciales que tramiten causas con seriedad y sin demoras injustificadas no pueden hacerse cumplir los contratos concertados y los inversionistas extranjeros emprenden otras empresas de menor riesgo en otros países. Cabe esperar que las condiciones mejoren con el establecimiento de formas democráticas de gobiernos, como las adoptadas recientemente en los grandes países de Nigeria y Sudáfrica. La prestación de servicios sociales puede resultar ineficaz porque no hay bastantes maestros, los hospitales carecen de medicamentos y no se asignan debidamente los recursos. En este sentido, conviene fortalecer el importante papel y la labor que desempeñan los ciudadanos responsables y las organizaciones no gubernamentales. Cabe esperar que la situación mejore si se descentraliza el gobierno, aumenta el nivel de la educación general y la población está más representada en el gobierno.

98. Nada puede sustituir a la institución de gobiernos eficientes y activos para el proceso de desarrollo en África. La mayor parte de los países africanos no tienen un sector privado dinámico cuya energía proverbial impulse el desarrollo del continente. Los gobiernos son responsables por la prestación de servicios de salud pública, enseñanza primaria, transporte y comunicaciones, así como por el establecimiento de sistemas judiciales, el establecimiento de mecanismos de control y otras numerosas funciones. Cuando no cumplen esas funciones

dejan a los países sin la infraestructura institucional indispensable para la buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo económico y social y el disfrute de los derechos humanos.

99. No ha sido realista esperar tasas de crecimiento económico del 5% al 8% anual en la mayor parte de los países de África. Aunque estos objetivos son muy deseables, en la actualidad parecen utópicos para la mayoría de los países. En los pocos casos en que se han logrado deben redoblar los esfuerzos por mantener esas tasas elevadas. Es necesario estudiar cada una de las demás economías prejuzgándolas lo menos posible a fin de determinar las políticas que puedan aumentar las tasas del desarrollo económico y social. Los países que tienen ecosistemas frágiles corren el riesgo de que se degraden rápidamente, por lo que merecen atención especial.

100. Para lograr esos objetivos, lo más importante es seguir acelerando el desarrollo económico, sobre todo porque hay pocos recursos que redistribuir en África. La pobreza generalizada seguirá amenazando al continente hasta que los trabajadores no calificados reciban salarios que les permitan arrancar a sus familias de la pobreza. La productividad de la mano de obra no calificada aumentará cuando los trabajadores estén sanos, hayan sido educados y haya demanda de sus servicios.

101. Estas tareas no podrán llevarse a término si no imperan la paz y la seguridad. Los dirigentes africanos han colaborado con la Organización de la Unidad Africana (OUA) en el establecimiento de mecanismos para la resolución de conflictos en África, así como en la aplicación de iniciativas regionales como la adoptada por los Estados miembros de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) en el África occidental para establecer la paz en Liberia, Sierra Leona y Guinea-Bissau y la adoptada por los dirigentes del África oriental y meridional para resolver diversos conflictos en esa subregión. Los dirigentes políticos y de las comunidades, los intelectuales y las personalidades influyentes de todos los países deben desempeñar una función crucial para establecer la paz, instituir gobiernos viables y crear economías dinámicas.

102. Es indudable que el resto del mundo debe cumplir las grandes responsabilidades que le incumben para lograr estos objetivos. África ha quedado relativamente aislada en una época que se ha caracterizado por la apertura a los mercados de bienes y servicios, unas entradas y salidas de capital más rápidas y de mayor envergadura y la libertad de circulación de personas y conocimientos. Todavía no se han cumplido las promesas que se hicieron en el decenio de 1970 para prestar asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo en general y a los países menos adelantados en particular. Debido a una escasez de recursos se han reducido las activida-

des de cooperación técnica de las Naciones Unidas y sus organismos afiliados. África apenas se ha beneficiado de la nueva tecnología de las computadoras, los satélites y las nuevas corrientes de información. Los conflictos internos, la inestabilidad política y una infraestructura deficiente han ahuyentado las inversiones de capital privado de África. La Cumbre brindó al mundo la oportunidad de centrar su atención en África y de comprometerse a integrar el continente en el proceso de desarrollo mundial. En los últimos cinco años se ha hecho muy poco para cumplir ese compromiso. Ha llegado el momento de renovarlo.

Países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

103. A pesar de sus elevados ingresos, de un crecimiento económico sostenido y del buen funcionamiento de sus instituciones, los países de la OCDE han afrontado graves problemas sociales como la pobreza, el desempleo y la desintegración social. En esas sociedades, la pobreza no ha sido tan grave como en la mayoría de los países en desarrollo. La mayor parte del tiempo, los gobiernos han aliviado el desempleo con pagos de transferencia. La integración social se ha debido más a falta de oportunidades económicas que a diferencias étnicas o religiosas.

104. En períodos de rápidos cambios económicos y sociales en los que empieza a utilizarse nuevas técnicas de producción y cambian las pautas del comportamiento social, el hecho de no participaren los nuevos procesos de producción contribuye considerablemente a la pobreza y a la exclusión social. Las personas excluidas pueden permanecer desempleadas durante mucho tiempo o sólo encontrar empleo con salarios bajos, lo que las lleva a la pobreza. Si por otras razones los desempleados no pueden mantener a sus familias, las familias y los niños corren el riesgo de sufrir todas las desventajas de la pobreza, como una vida efímera, una mala educación y la exclusión social.

105. La asignación de más recursos no siempre contribuye a aumentar la calidad y la eficacia de los servicios sociales. Aunque la cuantía de los fondos gastados en servicios de salud y educación dentro de los países y entre ellos, difiere muchísimo, no se manifiestan diferencias apreciables en la calidad de los servicios. Es demasiado pronto para evaluar otros mecanismos aplicados. Gracias a unos elevados gastos públicos, los países de la OCDE han podido trabajar para reducir la pobreza, promover el empleo y asegurar la integración social. Se han establecido instituciones sociales de distinto tipo que podrían colaborar para lograr resultados parecidos.

106. Los nuevos programas que promueven el paso de la “asistencia social al trabajo” no son siempre tan inmediatos ni fáciles de aplicar como se creía en un principio. Hay tantas personas que perciben salarios bajos y viven en la pobreza en los países que han recortado las prestaciones de asistencia social como en los que no han reducido las prestaciones para los desempleados; no han escapado ni a la dependencia de la asistencia social ni a la pobreza.

107. La transferencia de ciertos poderes del gobierno a órganos más centralizados como el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo, así como a organizaciones más locales como el Parlamento de Escocia y el Parlamento de Gales, han contribuido a la integración social. Estas transferencias contradictorias pero complementarias han cumplido distintas funciones.

E. Conclusión

108. Como conclusión, cabe señalar que todas las iniciativas que se tomen deberán enmarcarse en una estrategia integrada que promueva el desarrollo social. Será necesario movilizar la voluntad política y lograr que los países asuman las iniciativas como propias creando grupos que se interesen por distintas cuestiones, como por ejemplo, el empleo, la salud, la educación, etc. Sin embargo, esos grupos o interesados en promover determinadas cuestiones también deberán ocuparse de otros sectores a fin de encontrar soluciones sostenibles. Por ejemplo, la clave de la buena salud podría ser el desempeño de un trabajo digno y la clave del pleno empleo podría ser el acceso a la educación para todos. Para aplicar con éxito los compromisos de la Declaración de Copenhague será necesario combinar la voluntad política renovada con la capacidad de pasar del compromiso a la acción, y con el valor de extender la mano a otros grupos y sectores para forjar asociaciones integradas que promuevan el desarrollo social.

109. El Comité Preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y el estudio de iniciativas ulteriores ha decidido que en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea no deben renegociarse los compromisos contraídos en Copenhague en 1995. En consecuencia, la Asamblea General debe emprender la tarea de promover la voluntad política y establecer los instrumentos prácticos necesarios para llevar esos compromisos a la práctica.

Primera parte

Estrategias y políticas nacionales para la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

110. En la Primera parte del presente informe figuran resúmenes de las declaraciones recibidas de los gobiernos en respuesta a la nota verbal del Secretario General. Dichos resúmenes se presentan en las secciones II a VI sobre erradicación de la pobreza, creación de empleos, integración social, movilización de recursos para el desarrollo social y creación de capacidad para el desarrollo social.

111. En todos los informes se reiteró el compromiso de los gobiernos de alcanzar los objetivos de la erradicación de la pobreza, la creación de empleos y la integración social. En sus estrategias, políticas y programas los gobiernos asignaron prioridad al desarrollo social en general y muchos formularon estrategias para erradicar la pobreza en plazos definidos. Numerosos gobiernos establecieron asimismo instituciones y mecanismos encargados concretamente de aplicar los programas a los que los países se habían adherido en la Cumbre.

112. De las respuestas de los Estados se desprende que la consecución de los objetivos de la erradicación de la pobreza, la creación de empleos y la integración social no sólo es el resultado de políticas que están altamente integradas, sino de que esas políticas afectan profundamente otros aspectos de la sociedad, incluido el político. Si bien las elevadas tasas de crecimiento económico absorben reservas de mano de obra desempleada y contribuyen a la larga a que se reduzca el desempleo, también resulta claro que el crecimiento económico por sí solo no basta para lograr el pleno empleo sino que deberá venir acompañado del equilibrio debido entre la demanda y la oferta de mano de obra. De modo similar, si bien las elevadas tasas de crecimiento económico contribuyen a la integración social, resulta claro que también son esenciales innumerables políticas dirigidas explícitamente a robustecer la integración social. Se ha puesto claramente de manifiesto que los procesos políticos, la naturaleza del Estado y la eficiencia de los gobiernos constituyen partes fundamentales de las transformaciones que puede promover la consecución de los objetivos de la Cumbre. Esos procesos son especialmente importantes para la movilización de recursos destinados al desarrollo social, tanto a nivel interno como el extranjero, y la creación de capacidad para formular y ejecutar políticas y programas. Los grupos de la sociedad civil han pasado a ser asociados indispensables de los gobiernos en los intentos de erradicar la pobreza, crear empleos y promover la integración social.

II. Hacia la erradicación de la pobreza

A. Políticas macroeconómicas: estabilización y ajuste estructural

113. Muchos países informaron sobre políticas de estabilización económica y ajuste estructural y sus efectos en el desarrollo social, muy en especial la erradicación de la pobreza y la creación de empleos. La conclusión fundamental en las economías en desarrollo fue que aunque se esperaba que esas políticas sentaran las bases del crecimiento económico, no habían contribuido a promover el desarrollo social. Estas políticas por lo general exigían el que se redujera el gasto público, incluidos los gastos en servicios sociales, que disminuyera la demanda total en la economía, y que se produjeran cambios respecto del gasto público. En numerosos casos, se devaluó la moneda nacional frente a las monedas extranjeras, aumentaron los tipos de interés y se liberalizó el comercio internacional. En algunas economías, se impulsó el crecimiento (como, por ejemplo, en Gambia, Marruecos y Trinidad y Tabago), mientras que en otros (como Ghana, Jamaica, Nigeria y Zambia) el costo social de los programas de ajuste social, en lo que respecta al desempleo y la reducción de los gastos en servicios sociales básicos, fue considerable. En algunos países, incluidos Ghana y Nigeria, se informó de una caída del número de empleos en el sector público. Los ingresos reales disminuyeron en Nigeria y Zambia. En Gambia, los efectos en la reducción de la pobreza de un crecimiento más acelerado fueron reducidos. En Marruecos se registró cierta mejora en los servicios sociales.

114. En América Latina y el Caribe, la característica fundamental de la política macroeconómica fue la continuación de los programas de ajuste estructural. La liberalización de los mercados de divisas y la estabilización de los tipos de cambio tuvieron consecuencias negativas para el crecimiento. En el caso de Jamaica, se espera que el servicio de la deuda pública absorba el 62% del gasto público en 1999/2000. Para poder insertarse en una economía mundial, esas economías necesitan grandes inversiones en la infraestructura. Las perturbaciones en los mercados internacionales de capital dificultan la recaudación de recursos con esos fines. Cuba hacía frente a un embargo económico y a la pérdida de mercados de exportación y las fuentes tradicionales de materias primas para sus industrias. Se pusieron en práctica políticas económicas y sociales dirigidas a reducir a un mínimo los efectos negativos de esas crisis y permitir que el país se reinsertara en la economía mundial.

115. Las políticas adoptadas por el Gobierno de Camboya hicieron hincapié fundamentalmente en establecer un marco de crecimiento económico sostenido, crear un entorno nacional favorable al desarrollo social con más empleos productivos y fomentar la integración social. En Nepal, en su octavo plan (1992–1997) el Gobierno procuró promover el crecimiento sostenible, mitigar la pobreza, reducir los desequilibrios regionales y liberalizar la economía.

116. En Malasia, el Gobierno alentó la reducción del horario de trabajo de los trabajadores en lugar de la creación de empleos y la capacitación profesional. En Singapur, el Gobierno colaboró con la sociedad civil para ayudar a que los pobres pudieran hacer frente a las dificultades durante la desaceleración de la actividad económica provocada por la crisis financiera en Asia. Se aseguró el empleo logrando que los costos unitarios de producción relativos en el sector manufacturero se mantuvieran competitivos en relación con los de otros países recién industrializados. Se adoptaron medidas encaminadas a fomentar los conocimientos especializados y cultivar la creatividad en la fuerza de trabajo.

117. En el Pakistán, las políticas de nivel macroeconómico están dirigidas actualmente a reducir las presiones inflacionarias del pasado, continuar las actividades de generación de ingresos y limitar el gasto público.

118. Los países ex socialistas han atravesado tiempos sumamente difíciles. En la República Checa, el crecimiento económico se ha desacelerado, mientras que han aumentado el desempleo y la pobreza. La Federación de Rusia se ha visto seriamente afectada por los traumas de la transición y más recientemente por la crisis financiera de agosto de 1998, que contribuyó a que se registrara un aumento notable del desempleo y una caída marcada de los ingresos reales y los niveles de vida. En Mongolia, las posibles consecuencias negativas de los ajustes macroeconómicos no se previeron lo suficientemente, lo que explica la ausencia de una política social dinámica. En contraste, algunos países, como Croacia, han registrado recientemente un aumento de la actividad económica, al tiempo que se aumentaron algunas categorías de gastos sociales, muy en especial las pensiones y los subsidios a los afectados por la guerra.

119. Entre los países desarrollados, hubo un interés común en mantener la estabilidad de los precios y reducir a la vez el desempleo y la pobreza. Por ejemplo, el Gobierno de Bélgica se esforzó en mantener un entorno macroeconómico favorable a esos fines. Se esperaba que el acuerdo de introducir el euro contribuiría a mantener la inflación baja y a crear bases más sólidas para el crecimiento económico.

B. Políticas y programas de reducción de la pobreza

120. En Dinamarca, la política de distribución es parte integrante de la política económica. En las consignaciones presupuestarias se asigna prioridad al fomento de los servicios sociales básicos. La atención a los niños y las personas de edad absorbe el 26% del gasto público. La promoción de la educación y los servicios de atención de la salud forma parte fundamental del desarrollo de los recursos humanos. El gasto público en servicios sociales aumentó de 145.000 millones de coronas danesas (DKr) en 1989 a 194.000 millones de DKr en 1998. Los recursos destinados a esos programas se han obtenido mediante la aplicación eficiente de una tributación progresiva. Una comunidad basada en el imperio de la ley, las prácticas administrativas racionales y la participación popular en los procesos de desarrollo son fundamentales para el desarrollo social y la estabilidad económica y política.

121. En Irlanda, las elevadas tasas sostenidas de crecimiento económico, la disminución del desempleo y los niveles de inflación relativamente bajos registrados en años recientes han contribuido a reducir la pobreza. El aumento registrado en los ingresos fiscales contribuyó a que aumentara su capacidad de atender los problemas de los grupos de bajos ingresos. El Gobierno reconoció que existía una minoría importante cuyo nivel de vida había caído muy por debajo del de la mayoría. Además de los bajos ingresos, la pobreza relativa en Irlanda se caracteriza por el aislamiento, la impotencia y la exclusión de la participación en las actividades normales de la sociedad. La estrategia nacional de lucha contra la pobreza para el período 1997–2007 coordina la política pública entre los departamentos, brindando una orientación general en materia normativa a los programas de lucha contra la pobreza. Dicha estrategia tenía por objeto reducir el número de las personas “habitualmente pobres” del 9% al 15% de la población a menos de entre el 5% y el 10%. Con arreglo a esa estrategia, el Gobierno procura alentar la participación de todos en las actividades sociales fundamentales; garantizar los derechos de las minorías, muy en especial adoptando medidas de lucha contra la discriminación; reducir las desigualdades, atendiendo en particular la dimensión de género de la pobreza; establecer asociaciones nacionales y locales, en las que participen activamente la comunidad y el sector voluntario; alentar la autosuficiencia como medio de potenciación; y propiciar la participación en el proceso de consultas, de los usuarios de los servicios públicos.

122. El Gobierno de Finlandia determinó que entre los principales pilares que apoyarían un entorno favorable a la erradicación de la pobreza se contarían una forma democrática de gobierno con instituciones parlamentarias y la activa participa-

ción de la población en elecciones celebradas periódicamente tanto en el plano nacional como en el local; el respeto de los derechos humanos y los derechos sociales y culturales; la igualdad entre hombres y mujeres; y la libertad de culto, expresión y asociación.

123. En Trinidad y Tabago, la generación de empleos y la reducción de la pobreza son dos de los objetivos más importantes de su primer plan socioeconómico.

124. El Gobierno de China se esfuerza por establecer una economía de mercado socialista en la que se haga hincapié por igual en el crecimiento económico sostenido y el desarrollo social. Se han aplicado varias políticas encaminadas a acelerar la producción de alimentos, prevenir y reducir la severidad de los desastres naturales, impartir educación obligatoria y promover el desarrollo de la mujer.

125. Aunque el Gobierno de Nepal liberalizaba con éxito la economía como estaba previsto en el octavo plan para el período 1992–1997, se avanzó poco en la reducción de la pobreza. El Gobierno se ha comprometido a aplicar con mayor vigor el programa de desarrollo social.

126. Enfrentado a la pobreza creciente de una gran proporción de la población, el Gobierno de Mongolia ha introducido un programa nacional amplio y multisectorial de mitigación de la pobreza, cuyo objetivo consiste en invertir la tendencia a las privaciones humanas y a la pérdida gradual del capital humano.

127. El impulso principal del programa de desarrollo de Kuwait ha consistido en edificar y modernizar las bases del Estado. En el presupuesto anual del Estado se asigna prioridad a la formación de capital y el desarrollo social. El Gobierno espera fomentar la justicia social, la democracia y la libertad y el bienestar de las familias y los jóvenes; mejorar la educación; y ampliar las oportunidades de empleo.

C. Seguridad social

128. Los sistemas de seguridad social son los medios más comunes de mitigar la pobreza. Responden a las necesidades de los grupos más vulnerables de la población en la sociedad — los discapacitados, las personas de edad, las familias encabezadas por mujeres y los refugiados y personas desplazadas. Esos sistemas se han estructurado metódicamente en los países desarrollados. El sistema de seguridad social de amplia cobertura que caracterizaba a los antiguos países exsocialistas está siendo reemplazado poco a poco por otro a un costo humano considerable. En numerosos países en desarrollo, esos mecanismos están aún en proceso de formación.

129. En varios países desarrollados, los sistemas de seguridad social se perfeccionan con el fin de prestar apoyo a grupos más amplios de personas y a un nivel superior. En el Canadá, el nuevo sistema de pensión de los hijos contribuyó aún más a reforzar el sistema de seguro de desempleo y la caja de pensiones de ingresos suplementarios garantizados. Se han adoptado asimismo medidas encaminadas a garantizar que los planes de seguro de vejez, de ingresos suplementarios garantizados y de pensiones sean viables en un futuro previsible. Los Gobiernos de Alemania, Austria, y los Países Bajos están adoptando medidas para mejorar sus sistemas de seguridad social.

130. Con arreglo a las reformas introducidas en el actual programa de seguridad social de Bélgica, se refuerza a las familias a fin de que puedan apoyar a sus miembros en momentos de necesidad prestándoles servicios de puericultura, mejorando su acceso a los servicios de atención de la salud, protegiéndolas contra el endeudamiento excesivo y hallándoles empleos y viviendas. La marcha del nuevo programa se seguirá de cerca en un informe sobre marginación que se publicará cada dos años.

131. En Australia se ha robustecido considerablemente la seguridad social para los jubilados, discapacitados, desempleados y las personas sin empleo previo, como estudiantes o mujeres que cuidan de niños. Las pensiones se han indizado con los precios al consumidor, y la tasa de pensión máxima representa como mínimo al 25% del total de los salarios semanales de los hombres. Se han proporcionado incentivos para que se aplase la jubilación y el recibo de pensiones. En Finlandia, se ha erradicado la pobreza absoluta mediante una política amplia de distribución de los ingresos. En Alemania, el Gobierno presta servicios de atención de la salud a largo plazo, proporciona pensiones de vejez y seguro contra accidentes y brinda protección social básica en función de las necesidades. En el Japón, el sistema de protección de los medios de vida garantiza un nivel de vida mínimo a todos los pobres de manera que puedan vivir una "vida llena y culta", que les permita con el tiempo mantenerse a sí mismos.

132. En Portugal, el sistema de seguridad social proporciona un ingreso garantizado mínimo. El Gobierno también ha adoptado medidas encaminadas a evitar la feminización de la pobreza y a asegurar recursos estables para mantener los servicios sociales a más largo plazo.

133. El sistema de seguridad social en Suecia se basa en la premisa de que independientemente de los ingresos, todos los ciudadanos deberían tener acceso a buenos servicios de puericultura, una educación de alta calidad y servicios sanitarios y médicos. Todos los ciudadanos deberían tener la oportunidad de mantenerse a sí mismos con su propio trabajo. Habida cuenta de que para tener derecho a recibir prestaciones de

bienestar social es necesario haber tenido anteriormente un empleo remunerado, los que nunca han trabajado sólo reciben un subsidio provisional, anomalía que se analiza actualmente.

134. En la Federación de Rusia, en la Ley federal sobre salarios de subsistencia se establecen los criterios para prestar asistencia social, teniendo en cuenta los ingresos familiares en relación con los ingresos de subsistencia. Dado la escasez de recursos, sólo se presta asistencia a los que se encuentran en situaciones de extrema necesidad.

135. El sistema de seguridad social de Cuba, en medio de numerosas dificultades económicas, garantiza a sus ciudadanos un abastecimiento de alimentos que representa del 60% al 65% de las necesidades nutricionales, el acceso a servicios médicos y la educación gratuita y la asistencia social.

136. En virtud de la Ley No. 20 de seguridad social de la Jamahiriya Árabe Libia, se garantiza la disponibilidad de servicios sociales a todo aquél que carezca de empleo, a los niños que carezcan de apoyo familiar y a otros sectores vulnerables de la sociedad. En Marruecos, se ha adoptado una estrategia de desarrollo social con el fin de permitir que los necesitados tengan acceso a los servicios de salud y educación y mayores oportunidades de empleo, así como para proporcionarles a los pobres redes de seguridad económica. En la República Árabe Siria, se ha formulado una política social dirigida a proporcionar una educación y servicios médicos gratuitos a todos y a ayudar a la población rural a que movilice recursos y a la mujer a que aproveche las oportunidades económicas en su tiempo libre. En ese país se aspira a fortalecer la Federación General de Mujeres, la Federación General de Sindicatos y la Federación General de Campesinos. Se prestarán servicios a las familias pobres y a las personas desfavorecidas, incluidos los discapacitados, los huérfanos y las personas de edad. En los Emiratos Árabes Unidos, el sistema de seguridad social se ha ampliado con el fin de que beneficie a un número mayor de personas, con especial atención a las personas de edad y los discapacitados. Se ha establecido un fondo de matrimonio para ayudar a los recién casados.

137. En Singapur, en virtud del plan de asistencia pública se paga un estipendio mensual a las personas y familias desprovistas de medios de subsistencia y subsidios para los servicios de puericultura. Se presta asistencia a corto plazo a familias que no son capaces de pagar su alquiler y las facturas del suministro de agua, luz y combustible.

D. Transferencias públicas y gastos en servicios sociales

138. Pese a la grave escasez de recursos a que hacen frente, numerosos países en desarrollo, han tratado de aumentar los recursos destinados a ayudar a los necesitados y los pobres. En los países desarrollados, se han adoptado medidas para aumentar los gastos de apoyo social destinados a elevar los niveles de vida de las personas que se encuentran por debajo del umbral de la pobreza, y a ampliar los servicios que se les presta.

139. Los impuestos para reducir las disparidades en los ingresos y el gasto público dirigido a prestar servicios sociales son componentes importantes de la política social. Una reforma fiscal para las familias tiene por objeto beneficiar a las familias pobres y a sus hijos y a disminuir la disparidad de los ingresos entre ricos y pobres. En el Canadá, una proporción considerable de los impuestos y transferencias que se imponen a los grupos de más altos ingresos se utiliza para financiar los programas sociales para los necesitados y sectores vulnerables de la sociedad canadiense. Los Gobiernos de Alemania y Finlandia también han introducido firmes políticas de transferencias públicas a fin de tener recursos a disposición de los más necesitados.

140. En Burkina Faso, los gastos en el sector social aumentaron de 17,1% en 1995 al 19,5% en 1997. En Camboya, los gastos en servicios sociales representaron el 42% del gasto público en 1998 en comparación con el 15% en 1994. Entre 1994 y 1998, los gastos en salud y educación aumentaron en un 42%.

141. En China, los gobiernos locales tienen la potestad de reducir los impuestos a los productores agrícolas, o de eximirlos de ellos, en las zonas agrícolas pobres. Además, los pobres reciben préstamos en condiciones más favorables. En Jamaica, los gastos en la salud aumentaron del 5% al 7% del total de gastos del presupuesto, en cumplimiento de la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS). En Nepal, la parte del gasto público destinado a la salud aumentó del 3,5% en 1992 al 6,2% en 1997. Los gastos en la educación aumentaron del 12,6% en 1992 al 13,1% en 1997.

E. Programas y proyectos de erradicación de la pobreza

142. Numerosos gobiernos realizan proyectos y programas concretos encaminados a erradicar la pobreza. La mayoría son actividades generadoras de ingresos destinadas a mejorar la producción agrícola y a desarrollar la infraestructura rural.

143. Con el fin de reducir la pobreza se pusieron en marcha en Marruecos un programa de electrificación, un programa nacional de construcción en las zonas rurales y un programa de abastecimiento de agua potable en las zonas rurales. En la República Árabe Siria, los programas y proyectos de reducción

de la pobreza incluyeron apoyo a los pequeños agricultores mediante la generación de préstamos a corto y mediano plazos a tipos de interés simbólicos; préstamos para vivienda; servicios de divulgación agrícola; y subvenciones para alimentos básicos. En Bolivia, el Gobierno ha adoptado medidas encaminadas a mejorar la producción y comercialización de los productos agrícolas. En Camboya, se hace hincapié en los proyectos agrícolas de pequeña escala; los proyectos de abastecimiento de agua, saneamiento y servicios de salud; los programas de educación; y los proyectos de silvicultura, pesca y ganadería. En China, se alienta a los agricultores en las zonas rurales a que cultiven más alimentos, a que fomenten la acuicultura y las industrias de elaboración conexas, y a que desarrollen y aprovechen las tierras baldías. Las actividades también abarcan la construcción de caminos de acceso para que los campesinos puedan transportar sus productos a los mercados, el abastecimiento de electricidad y el mejoramiento de la educación básica, el saneamiento y los servicios primarios de la salud en las zonas rurales.

144. El Gobierno de Filipinas ha puesto en marcha un programa de erradicación de la pobreza en el que la familia es la unidad social básica. El programa se basa en la familia debido a que ésta puede contribuir a que la asistencia y el apoyo sociales sean más eficaces. El número medio de beneficiarios del programa asciende a dos millones de familias pobres anualmente. Ese objetivo contribuirá a que disminuya la pobreza en un 20% para el año 2004. Las 100 familias más pobres de cada provincia y ciudad servirán de parámetros para evaluar los progresos que realice el programa de erradicación de la pobreza. En Gambia, los principales componentes del programa de lucha contra la pobreza abarcan el mejoramiento de las prácticas de producción agrícola, los servicios de apoyo a las agricultoras y pequeños agricultores, el mejoramiento de los servicios que se prestan a las pequeñas empresas y la creación de oportunidades de empleo para mujeres y jóvenes.

145. En muchos países, se ha llegado a la conclusión de que la participación de la comunidad en los proyectos y programas destinados a erradicar la pobreza ha sido particularmente provechosa. En Trinidad y Tabago, se presta asistencia a los proyectos basados en la comunidad para ampliar y construir caminos de acceso, paredes de retención, escuelas, centros de la comunidad y medios de esparcimiento para las instituciones de bienestar que prestan servicios a los grupos vulnerables. En Jamaica, entre los principales componentes programáticos se cuentan los programas basados en la comunidad destinados a robustecer los organismos del gobierno y los programas de desarrollo social dirigidos a atender cuestiones relacionadas con la salud y la educación, así como cuestiones de importancia fundamental que afectan a los jóvenes desempleados.

146. En Lesotho, se está estudiando las relaciones entre la pobreza y la degradación del medio ambiente y va a realizar una encuesta por hogares con el fin de trazar un mapa de la pobreza. Se adoptarán un plan maestro y medidas en materia de nutrición a fin de mejorar los programas de seguridad social.

147. Con el objeto de erradicar la pobreza, Panamá ha adoptado políticas en las siguientes esferas: a) entrega a los pobres de los títulos de propiedad sobre la tierra; b) promoción del microcrédito y el ahorro en las zonas rurales; c) construcción de la infraestructura básica en las zonas rurales; y d) desarrollo y puesta en funcionamiento de redes tradicionales de consumo y comercialización. Con el fin de luchar contra la pobreza en las zonas urbanas, en Panamá se ha establecido la política de adoptar medidas activas encaminadas a a) intensificar la construcción de viviendas; b) crear oportunidades generadoras de ingresos; c) luchar contra el embarazo en la adolescencia; d) establecer centros locales destinados a prestar servicios sociales múltiples; y e) dotar las zonas rurales marginales de una infraestructura básica. También se han adoptado medidas encaminadas a elaborar un sistema de vigilancia de la pobreza de manera que se pueda seguir de cerca los resultados de los programas y evaluarse su eficacia.

148. Nepal ha venido aplicando reformas en el sector agrario y ha llevado a cabo programas especiales en beneficio de los pobres en las zonas rurales. En Panamá también se ha llevado a cabo una reforma agraria. China ha introducido reformas en el sector agrario, lo que ha aumentado la productividad agrícola.

149. En numerosos países, en los programas de lucha contra la pobreza se centra la atención en el abastecimiento de agua potable, el acceso a la atención primaria de la salud y las oportunidades educacionales, y el mejoramiento de la nutrición y el saneamiento. Se han elaborado programas especiales con el fin de atender a las necesidades de los sectores vulnerables de la población. Burkina Faso cuenta con un fondo especial para ayudar a que la mujer participe en la fuerza laboral. Etiopía ha establecido un programa especial destinado a rehabilitar a las personas que fueron desplazadas o se convirtieron en refugiadas.

150. Al evaluar los progresos realizados, Camboya ha informado de que entre 1994 y 1997 la pobreza se redujo modestamente del 39% al 36%. En el mismo período, la pobreza en el plano regional disminuyó en las zonas urbanas del 37% al 30%, y en las zonas rurales del 43% al 40%. Las estimaciones relativas a la pobreza correspondientes a 1997 indican que la población rural, muy en especial la que se dedica a la agricultura como fuente de ingresos, seguía representando el 90% de los pobres del país.

151. En China, tras la aplicación del programa nacional de alivio de la pobreza, se informa de que el número de pobres en las zonas rurales disminuyó de 80 millones a 42 millones. En Filipinas, la pobreza disminuyó marcadamente del 21,6% al 7,1% entre 1988 y 1997. No obstante, la disminución en las zonas rurales fue del 46,3% en 1988 al 44,4% en 1997, menos del 2%. En términos absolutos, el número de familias pobres aumentó en un 15% entre 1994 y 1997, como consecuencia de lo cual el total de familias pobres aumentó a casi 4,6 millones en 1997.

152. Por lo que respecta a los países en transición, la Federación de Rusia ha adoptado medidas encaminadas a llevar a cabo varios programas dirigidos a abordar cuestiones relacionadas con la pobreza, cuyos elementos principales son: a) crear y aplicar un mecanismo encargado de prestar asistencia dirigida concretamente a los pobres; b) reformar los reglamentos con el fin de beneficiar a los pobres; c) evaluar la eficacia del sistema de protección social; y d) crear un sistema de registro computarizado con el fin de prestar servicios más eficaces.

F. Conclusiones

153. En los años transcurridos desde la celebración de la Cumbre han surgido graves problemas en lo que respecta a la erradicación de la pobreza. En las economías menos adelantadas, mayormente en África, apenas se ha reanudado el crecimiento económico. En los ex países socialistas que se hallan en transición de economías de planificación central a economías de mercado, se han venido abajo los programas de seguridad social universal sin que hayan sido reemplazados por mecanismos adecuados. El empeoramiento económico y la inflación de los precios han sumido a la población en la pobreza a una escala sin precedentes en esas economías antes de 1989. Como consecuencia de los problemas económicos suscitados por las crisis financieras, en los países afectados han disminuido los ingresos, mientras que ha aumentado la pobreza. En algunas economías de mercado desarrolladas, la persistencia de un elevado nivel de desempleo, la creciente desigualdad en la distribución de ingresos y los cambios introducidos en las políticas de bienestar han contribuido muy poco a que se reduzca la pobreza. Como resultado de las inundaciones, la sequía, los tornados y los terremotos que han azotado a varios países, ha aumentado el número de personas que viven en la pobreza. La epidemia del virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida ha acabado con numerosos obreros, ha hecho crecer la demanda de servicios médicos desmesuradamente y ha dejado a muchos niños huérfanos y pobres. Las sanciones económi-

cas redujeron la capacidad de crecimiento de los países sancionados, con lo cual ha aumentado el número de pobres en esas sociedades. A causa de la guerra civil y los conflictos étnicos en varios países, se han reducido las tasas de crecimiento económico, han sido destruidos bienes materiales, numerosas personas han resultado discapacitadas y muchas otras han muerto. Grandes poblaciones han sido desplazadas o expulsadas como refugiados, obligadas a ganarse la vida a duras penas en medio de enormes dificultades. La guerra ha consumido asimismo recursos que en tiempos de paz se habrían destinado a prestar servicios sociales.

154. Sin embargo, en varios países se han registrado mejoras en la salud y la educación a medida que los gobiernos han ido aumentando los gastos en esos importantes sectores. Numerosos países en desarrollo llevaron a cabo reformas económicas radicales dirigidas a estabilizar los precios, reducir el papel del gobierno y cambiar la estructura de sus economías. No obstante, esas reformas en su conjunto a menudo han provocado un aumento del desempleo, la reducción de la seguridad en el empleo y de los ingresos y, en consecuencia, el aumento de la pobreza. Los recortes del gasto público han reducido los recursos disponibles para mitigar la pobreza, problema agravado por la necesidad de destinar recursos al servicio de la deuda externa. Por lo general, sigue sin cumplirse aún la promesa de que el crecimiento más rápido derivado de los programas de estabilización y ajuste estructural acabaría con la pobreza. Incluso en los casos en que el crecimiento económico ha logrado sostenerse a corto plazo, por lo general no se ha registrado un aumento considerable del empleo. El problema se ha agravado en los países en desarrollo, donde ha aumentado la fuerza de trabajo a consecuencia del rápido crecimiento de la población. La limitación de los recursos disponibles para la protección social y el hecho de que el crecimiento económico fuera incapaz de generar oportunidades de empleo significativas han planteado dilemas en materia de formulación de políticas en los países en desarrollo, al contraponerse las prioridades a corto plazo de la mitigación de la pobreza a la inversión con miras a un crecimiento a más largo plazo.

155. La ausencia de un robusto sector privado en muchos países ha hecho que sus gobiernos reconozcan la necesidad de crear un entorno propicio para que los empresarios y el sector privado desempeñen un papel influyente en el proceso de desarrollo.

156. La disminución de la actividad económica, a raíz de la crisis financiera que se produjo en economías que habían crecido considerablemente en los últimos decenios, puso de manifiesto sin lugar a dudas la necesidad de que se establecieran mecanismos de seguridad social encargados de velar por el bienestar de los que se hallaban en situación de desempleo transitorio. La evolución de la composición por edades en

muchos países en desarrollo, con el aumento de la proporción de los grupos de edades mayores, ha contribuido a intensificar esa necesidad.

157. Como consecuencia del estancamiento del crecimiento económico, o del crecimiento económico negativo, en las economías en transición han disminuido los recursos disponibles para mitigar la pobreza. Como resultado de la lentitud de los procesos de creación de instituciones, incluidas las de gobierno, las poblaciones han quedado desprovistas de mecanismos encargados de proporcionar seguridad social.

158. El hincapié que se ha hecho en los países desarrollados en la estabilidad de los precios y la decisión política adoptada en algunos de reducir la dependencia de las prestaciones de bienestar social han suscitado nuevos problemas en lo que respecta a la reducción de la pobreza. En algunas de esas economías, la tendencia a la disminución de los salarios de los trabajadores no calificados mientras crecen las economías y aumentan otros salarios ha planteado un nuevo conjunto de problemas.

159. Entre los principales factores que dificultan erradicar la pobreza, sobre todo en los países en desarrollo, se han contado la falta de recursos, la debilidad de las infraestructuras y la ineficiencia de los sistemas administrativos. Si bien numerosos países han intentado adoptar enfoques participativos para mitigar la pobreza en el desarrollo rural, se han visto limitados por la ausencia de mecanismos eficientes para reunir datos confiables sobre la pobreza y cuestiones conexas.

160. Todos los países se han planteado el crecimiento económico sostenido como base para un desarrollo social racional. En muchos países en desarrollo, las tasas de crecimiento económico no han logrado sostener el ritmo del rápido crecimiento de la población. Algunos gobiernos mencionaron la falta de conciencia pública respecto de la importancia de las cuestiones sociales, que en ocasiones ha sido la causa de la falta de apoyo de la sociedad civil a los programas y las intervenciones dirigidos a erradicar la pobreza, y también ha contribuido a dificultar el aumento de la participación de los interesados en la preparación y ejecución de los programas de erradicación de la pobreza. En algunos países la población ha tenido escasas conciencia de las cuestiones sociales, con la consiguiente ausencia de apoyo a los programas de mitigación de la pobreza. A su vez, esa falta de conciencia ha limitado la participación de la sociedad civil en la preparación y ejecución de las políticas dirigidas a erradicar o mitigar la pobreza.

161. En numerosos países en desarrollo, muy en especial en los menos adelantados, las reducciones del gasto público han planteado varios problemas. En esas sociedades, sigue habiendo una gran necesidad de recursos para los servicios públicos de salud, educación primaria, infraestructura física,

protección del medio ambiente y las instituciones fundamentales. El sector privado es débil y amorfo, por lo que necesita el apoyo de las instituciones jurídicas y económicas que normalmente proporciona el gobierno. En algunos países, las organizaciones no gubernamentales se hallan en las primeras etapas de desarrollo, por lo que no pueden contribuir significativamente a la prestación de seguridad social a los pobres. Paradójicamente, los propios gobiernos han quedado debilitados a consecuencia de la reducción de las dimensiones de la administración pública y de sus medidas mientras que en algunos países han aumentado la corrupción y la mala administración de los recursos. Para que los gobiernos puedan desempeñar sus funciones más eficazmente, incluso en la prestación de servicios a los pobres, muchos de ellos, en colaboración con los organismos de las Naciones Unidas, incluido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se han propuesto mejorar la calidad de la gestión de los asuntos públicos.

162. Las decrecientes relaciones de intercambio internacional en numerosos países y la reducción de la afluencia de recursos financieros han contribuido a limitar aún más la capacidad de muchos países en desarrollo de hacer frente a la carga de prestar servicios a los pobres.

163. Cinco años es un período corto para formular y aplicar nuevas políticas, antes de que pueda evaluarse el éxito alcanzado en la consecución del objetivo de erradicar la pobreza que se plantearon los gobiernos en la Cumbre. No obstante, es un período lo suficientemente largo para comprender las numerosas barreras que impiden la consecución de ese objetivo y para definir las dificultades a que hacen frente los responsables de adoptar políticas. Esas barreras son tan formidables y las dificultades tan graves que será preciso que los gobiernos y la sociedad civil de cada país y la comunidad internacional actúen con profunda dedicación y entrega si es que aspiran a ganar nuevas batallas en la guerra contra la pobreza.

III. Pleno empleo

164. Las políticas macroeconómicas aprobadas no pueden considerarse fuera del contexto en que se crearon. Varios gobiernos informaron de las actividades para fortalecer mecanismos de consulta con colaboradores sociales y la sociedad civil a fin de formular políticas sociales y económicas que produjeran efectos directos e indirectos sobre el empleo. Esas consultas no sólo giraron en torno a los salarios y los ingresos sino también a políticas fiscales y monetarias más amplias, incluidos el ritmo y la profundidad de la reforma económica.

165. Numerosos gobiernos informaron en detalle de las políticas concretas relativas al mercado laboral para crear empleo y reducir el desempleo de la mujer, los jóvenes, las personas de edad, los discapacitados, las poblaciones indígenas y los desempleados por mucho tiempo. Un tema recurrente fue el de los intentos de fortalecer el vínculo entre las prestaciones por desempleo pasivo y las medidas activas para ayudar u obligar a los beneficiarios a reintegrarse en el mercado laboral. Numerosos gobiernos informaron del cambio de los papeles y funciones de los servicios de empleo y los programas de asistencia de búsqueda de empleos públicos y privados.

166. Numerosos gobiernos consideraron la educación, la capacitación y la especialización de la fuerza de trabajo elementos importantes de las estrategias para crear empleo. Algunos gobiernos señalaron ciertas tendencias de la formación y educación que en muchos casos producían un desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo. Los gobiernos de varios países han adoptado políticas relativas a la educación y la capacitación profesional para responder a una creciente tendencia hacia una sociedad con un alto grado de mano de obra calificada.

167. Frente a la disminución del empleo del sector público, numerosos gobiernos han estimulado la creación de empleos estableciendo un ambiente favorable para el crecimiento del sector privado y centrandó su atención en las pequeñas y medianas empresas. Algunos gobiernos de los países en desarrollo informaron además de las actividades para fortalecer la productividad y los ingresos de las micro empresas.

168. Los gobiernos de varios países desarrollados informaron sobre actividades para distribuir mejor entre los empleados y desempleados las oportunidades de empleo disponibles mediante arreglos de trabajo compartido, reducción del tiempo de trabajo y aumento de la flexibilidad del mercado laboral. En las economías en desarrollo y de transición, se observó que las escasas oportunidades disponibles de generación de ingresos se estaban distribuyendo cada vez más difusamente entre los sectores más pobres de la población, lo que producía una disminución de los ingresos y la productividad, y el empeoramiento de las condiciones de trabajo de la economía no estructurada.

169. Los gobiernos regionales y locales también han contribuido a crear empleo, ayudando a los desempleados a que dejaran de lado las prestaciones sociales, encontraran trabajo y crearan nuevas oportunidades de trabajo en el llamado sector social, entre otros campos, en los de la atención personal y la rehabilitación y mantenimiento del medio ambiente. Los gobiernos de países con diferentes niveles de desarrollo han utilizado las inversiones públicas en la esfera de la infraestruc-

tura para crear empleos con el propósito de responder a una estrategia anticíclica y aliviar la presión del desempleo estructural. En los países en desarrollo, se han utilizado programas de obras públicas con gran densidad de mano de obra para fortalecer la infraestructura y responder a situaciones de crisis tales como las resultantes de los conflictos armados, desastres naturales o fases de contracción de la actividad económica.

170. La presente sección concluye con el examen de las medidas tomadas para aumentar la calidad del empleo e informa de los cambios realizados en las legislaciones laborales nacionales y de la aprobación de normas básicas relativas al empleo, las condiciones de trabajo y los derechos de los trabajadores. Varios países informaron sobre actividades para conciliar mejor la vida familiar y laboral, y promover la igualdad de género en el empleo. En el contexto de la mundialización, algunos gobiernos informaron de problemas y oportunidades relativos a los trabajadores migrantes. Numerosos gobiernos informaron de la importancia del diálogo social y las consultas tripartitas, con la participación de empleadores, trabajadores y gobiernos, para mejorar la calidad del empleo y fomentar el pleno empleo como prioridades básicas de las políticas económicas y sociales.

A. Pleno empleo como objetivo nacional

171. Tras la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, numerosos gobiernos establecieron como objetivos prioritarios de política el pleno empleo y la lucha contra el desempleo. Para alcanzar esa meta ambiciosa, numerosos gobiernos han creado planes o estrategias nacionales de empleo o han integrado las preocupaciones relativas al empleo en los planes nacionales de desarrollo. En algunos países, los gobiernos han organizado conferencias nacionales o mecanismos de consulta para formular o iniciar estrategias de empleo.

172. El Gobierno de Alemania reflejó las opiniones de muchos otros países al señalar que en una economía mundializada, alcanzar un alto nivel de empleo no es una utopía, y que en vísperas del nuevo milenio, superar el problema del desempleo constituye la mayor dificultad política y social. El Gobierno de Austria señaló que una de sus máximas prioridades ha sido siempre aplicar una política de empleo activa a fin de evitar el desempleo y luchar contra él. El Gobierno de Túnez informó de que el empleo ha constituido una de las prioridades de todos sus planes y estrategias de desarrollo. En 1995, el Gobierno de Côte d'Ivoire volvió a considerar al desempleo como tema de alta prioridad.

173. En la Unión Europea, los planes nacionales de empleo respetan las directrices creadas a consecuencia de la Cumbre de Luxemburgo. En ese marco, los países europeos se han

centrado en varias cuestiones previstas para abordar necesidades nacionales concretas relativas al empleo y al mercado laboral. En 1998, por ejemplo, España aprobó un plan de acción nacional para el empleo, que hace hincapié en la formación profesional, la promoción del empleo de la mujer y el empleo de los discapacitados. Las tres prioridades del plan nacional de empleo de Francia fueron aumentar el crecimiento económico, fortalecer el poder adquisitivo de los hogares y consolidar la demanda. Se preveía que el crecimiento entrañaría un aumento del empleo y que de él se beneficiarían todos los sectores de la sociedad, incluido el sector de las personas vulnerables. En el plan se incluía un programa para el empleo de los jóvenes, una importante iniciativa para reducir el tiempo de trabajo y políticas para desarrollar la actividad empresarial. En la estrategia de empleo de Bélgica se establecieron cinco metas: reducir los costos laborales; fomentar el trabajo compartido y aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo; adoptar medidas destinadas a los grupos que enfrentan dificultades particulares para obtener empleo; crear nuevas fuentes de empleo productivo y promover la capacitación.

174. El Gobierno de Alemania informó de que su estrategia nacional de empleo se había ceñido como en el caso de otros integrantes de la Unión Europea, al Pacto Europeo de Empleo que fue aprobado en 1999. Ese pacto trascendió los resultados de la cumbre de Luxemburgo estableciendo una estrategia coordinada de empleo que incluyó la aprobación de directrices comunes y la formulación de planes nacionales de acción. En el marco del Pacto Europeo de Empleo, esa estrategia coordinada de empleo se vio acompañada por reformas estructurales en los mercados de bienes, servicios y capitales (el llamado proceso de Cardiff) y por decisiones relativas al diálogo macroeconómico respecto de las políticas salariales, monetarias, presupuestarias y financieras (que se aprobaron en la cumbre de Colonia).

175. En 1995, el Gobierno de Filipinas aprobó un programa general de estrategia para el empleo en que se institucionalizó la prioridad del empleo en la formulación de políticas. Además, ese Gobierno estableció el objetivo nacional de crear más de 1 millón de empleos por año a partir de 1998. Si bien ese objetivo fue superado antes de la fecha prevista con la creación de 1.500.000 empleos en 1996, los efectos combinados de la crisis financiera asiática y del fenómeno meteorológico de El Niño han causado desde entonces graves inconvenientes para alcanzar el objetivo. A consecuencia de la conferencia nacional sobre el empleo celebrada en 1998, se ajustaron aún más los planes nacionales de empleo de Filipinas, que tenían por objeto mitigar los efectos de la crisis financiera asiática sobre la fuerza de trabajo, incluidas las personas empleadas en el exterior.

176. El principal objetivo del octavo plan nacional de desarrollo de Nepal fue reducir el desempleo y subempleo, cada vez mayores. Los planes octavo y noveno establecieron metas concretas para crear empleos para las personas que se incorporaban por primera vez a la fuerza de trabajo y los subempleados. Eslovaquia estableció metas concretas del mercado de trabajo para disminuir el desempleo, prestando particular atención a las diferencias regionales y al desempleo prolongado. Se fijaron esas metas para reorientar el marco macroeconómico del mercado de trabajo desde el punto de vista de las políticas relativas al comercio, los ingresos y los salarios. Sin embargo, el desempleo en Eslovaquia ha crecido, y en 1998 alcanzó un nivel superior al 13%.

177. Los gobiernos de algunos países informaron de que están formulando metas y políticas nacionales de empleo. En Etiopía, el Gobierno está elaborando una política general de empleo en el marco de una estrategia de industrialización orientada a la agricultura y teniendo en cuenta los principios internacionales relativos al empleo. El Níger y la República Democrática del Congo informaron de que están preparando políticas nacionales de promoción de empleo.

178. Los gobiernos de algunos otros países han tratado de integrar las preocupaciones relativas al empleo fundamentalmente en sus políticas sociales y económicas. En el Canadá, por ejemplo, los gobiernos federal, provinciales y territoriales han tratado de promover el empleo como base del desarrollo social y económico. En Panamá, el Gobierno ha considerado que las reformas para crear una economía de libre mercado contienen buenas políticas para la generación de empleo, y hace hincapié en una producción para la exportación y en fomentar la iniciativa privada con normas claras y estables. Una de las responsabilidades del Banco de Reserva de Australia es lograr que las políticas monetaria y bancaria contribuyan al pleno empleo.

B. Evaluación de los progresos logrados en la creación de empleos

179. Los gobiernos de algunos países ofrecieron información sobre los progresos realizados en la creación de empleo y la reducción del desempleo y el subempleo. También informaron del mejoramiento de la calidad del empleo. Sin embargo, en varias economías en desarrollo y de transición no se realizó una evaluación clara debido a la falta de información fidedigna.

180. Desde 1995 hasta el comienzo de la crisis financiera de mediados de 1997, en Malasia, como en otras economías de Asia oriental y sudoriental, se registró prácticamente un pleno empleo. La economía de Malasia, de contar con un excedente

de mano de obra había pasado a una economía orientada hacia la productividad, cuyas características fundamentales eran el desarrollo de aptitudes y recursos humanos. Tras la crisis financiera, el empleo se redujo en un 3%. Las empresas en las que antes escaseaba la mano de obra absorbieron gran parte de esa mano de obra, y el desempleo aumentó del 3% en 1997 al 4% en 1998. En Singapur, la crisis financiera produjo una pérdida neta de más de 23.000 empleos en 1998; en 1997, se habían creado 120.000 empleos. La fuerza de trabajo tuvo oportunidades de continuar su capacitación. Para mantener la competitividad en los mercados mundiales, los trabajadores soportaron la mayor parte de la reducción de gastos y sus salarios se redujeron entre un 5% y un 8%; la contribución de los empleadores al Central Provident Fund se redujo en un 10%.

181. En la mayoría de los países de Europa oriental y central y de la CEI, el proceso de transición hacia las economías de mercado repercutió negativamente en la calidad y cantidad del empleo. Sin embargo, en muchos casos las tasas de desempleo señaladas se mantuvieron sorprendentemente bajas porque las estadísticas de desempleo se basaron en el registro de los desempleados realizados por los servicios estatales de empleo. Por ejemplo, en Uzbekistán el desempleo oficial se calculó como el número de ciudadanos sin impedimentos físicos que buscaban activamente trabajo y que estaban registrados en las oficinas que podían proporcionarlos. Al utilizar esa definición, el nivel de desempleo registrado aumentó levemente, del 0,4% en 1992 al 0,45% a fines de 1998. Debido a los obstáculos burocráticos con que tropezaban para recibir las prestaciones de desempleo y el monto insignificante que se les pagaba —aproximadamente 2,50 dólares mensuales en Belarús— muchos de los desempleados no se molestaron en registrarse y no fueron incluidos en las estadísticas de desempleo. Sin embargo, cuando se realizaron estimaciones utilizando métodos internacionalmente aceptados, la tasa de desempleo en Ucrania aumentó del 5,6% en 1995 al 11,3% en 1998. Durante ese período, aproximadamente 1,3 millones de trabajadores fueron despedidos a consecuencia de la reorganización de las empresas gubernamentales. En Rumania, la transición hacia una economía de mercado se vio acompañada por una disminución de la producción, menores recursos presupuestarios, y mayor desempleo e inflación.

182. Las repercusiones sobre el empleo de los programas de estabilización económica y ajuste estructural han variado entre los distintos países. Las reformas de Argelia permitieron reanudar el crecimiento económico (crecimiento del 5,1% del producto interno bruto (PIB) en 1998), reducir la inflación y reequilibrar el presupuesto gubernamental. Sin embargo, la tasa de desempleo aumentó del 24% en 1994 al 28% de 1995 a 1998. A la gravedad del problema se sumó un aumento de la propor-

ción de las personas económicamente activas en la fuerza de trabajo. Por el contrario, en Trinidad y Tabago, gracias a la aplicación de reformas económicas, la economía creció un promedio del 3% anual entre 1995 y 1997, después de un decenio de disminución ininterrumpida, y el desempleo se redujo del 17% al 14%.

183. Las reformas económicas se han traducido frecuentemente en una contracción del empleo del sector público. En el Níger, el Gobierno ha detenido casi por completo la contratación de graduados universitarios. Entre 1995 y 1998, en Zambia se perdieron aproximadamente 20.000 empleos del sector estructurado, en su mayor parte de las empresas gubernamentales y de propiedad del Gobierno. En China, la transición hacia una economía de mercado socialista ha entrañado la reforma de empresas de propiedad del Estado y una importante reducción del empleo en el sector público.

184. En Jamaica, los exportadores se incorporaron a la economía mundial con una preparación inadecuada para poder participar en los mercados mundiales. La situación se vio exacerbada por diversas crisis financieras. Por consiguiente, la producción disminuyó, en particular en los sectores agrícola y manufacturero. Cambios adversos en los precios y en la relación internacional de intercambio para los productos básicos y las materias primas produjeron repercusiones negativas en el empleo. En Mozambique, la caída del precio del oro en 1997 y 1998 costó a su economía más de 8.400 empleos de las minas de oro sudafricanas.

185. Muchos de los países más pobres señalaron que habían obtenido poco éxito en la creación de oportunidades de empleo. La evaluación de los progresos se vio en parte obstaculizada por la falta de información fidedigna y puntual. La información más reciente relativa al empleo proporcionada por el Níger señaló una tasa de desempleo engañosamente baja, del 2,3% en 1988. Como en las economías en transición, las estadísticas se basaron a menudo en el número de personas que buscaba trabajo registrado en los organismos gubernamentales. Además, las cifras se referían al sector estructurado que sólo emplea a una pequeña parte de la fuerza de trabajo total. El Gobierno de Mozambique señaló que, si bien no existen estadísticas generales relativas al desempleo en la economía en general, la mayoría de la población está subempleada o desempleada o trabaja en el sector no estructurado.

186. Los conflictos internos y desastres naturales también han reducido el empleo en numerosos países. En Camboya, además de las personas claramente desempleadas, también buscan empleo los discapacitados, las personas desplazadas y los refugiados. En Burundi, la desastrosa masacre étnica que comenzó en 1993 y las sanciones económicas impuestas más

tarde por la comunidad internacional, causaron graves pérdidas de oportunidades de empleo.

187. Varias economías europeas más pequeñas y orientadas hacia las exportaciones, entre ellas Austria, Dinamarca y los Países Bajos, informaron de sus progresos para lograr el pleno empleo y tuvieron más éxito que los otros países europeos en reducir el desempleo. Las tasas de desempleo de esos países alcanzaron un promedio del 4% frente a la tasa promedio de la Unión Europea de aproximadamente el 10%. Esas economías han demostrado que es posible aumentar las tasas de crecimiento económico manteniendo intacto al estado asistencial. Si bien la tasa de desempleo de Suiza es baja con arreglo a los criterios internacionales, ha aumentado hasta alcanzar los niveles de la posguerra. Sin embargo, resulta alentador que el desempleo haya mostrado una elasticidad negativa respecto del mayor crecimiento macroeconómico.

C. Estructura de la población económicamente activa y desestructuración del empleo

188. Las tendencias del empleo pueden evaluarse no sólo desde el punto de vista de los cambios cuantitativos sino también de los cambios estructurales del empleo. Al igual que numerosos países en desarrollo, Côte d'Ivoire ha enfrentado una disminución del empleo en el sector moderno y un crecimiento espectacular del empleo del sector no estructurado. Hasta 1996, se estimó que sólo el 7% de la población económicamente activa trabajaba en el sector moderno, mientras que un 66% lo hacía en el sector agrícola y el resto en el sector no estructurado. En Zambia, el empleo del sector no estructurado aumentó un 30% de 1995 a 1998. Este aumento se basó en gran parte en pequeñas actividades agrícolas con ínfimas perspectivas de generación de empleo. En Etiopía, aunque el desempleo abierto es relativamente bajo (sólo el 3% en el orden nacional, sobre la base de cifras de 1994), se ha estimado que sólo el 39% de la población económicamente activa tiene empleo productivo. La gran mayoría de la fuerza de trabajo está empleada en el sector de la agricultura. Los trabajadores profesionales y técnicos representan no más del 1% de la fuerza de trabajo empleada y casi todos son hombres de zonas urbanas. Las oportunidades de empleo asalariado en Etiopía existen sólo en trabajos de baja productividad y bajos salarios del sector no estructurado y la economía doméstica. Aproximadamente una quinta parte de esos trabajadores son mano de obra asalariada, mientras que los demás son independientes.

189. Los Gobiernos de Burundi, Jamaica, Nepal y Níger informaron de que el aumento del desempleo está afectando cada vez más a los grupos más educados de la fuerza de trabajo. Jamaica informa de que la situación resulta refractaria, ya que los desempleados tienen una mejor educación que los

empleados. Los grupos menos capacitados tratan de obtener trabajos productivos de bajos ingresos, entre otros, en el sector de servicios.

190. Varios países informaron de la disminución del papel del sector público como generador de empleo. Además, la tendencia hacia la privatización no siempre se ha visto compensada por la creación de nuevos empleos en el sector privado, y a consecuencia de ello, muchos trabajadores despedidos del sector público no tienen otra opción que recurrir a la actividad del sector no estructurado. En Uzbekistán, más del 74% de la fuerza de trabajo ocupa puestos en el sector privado, y entre 1996 y 1998, el empleo en el sector agrícola aumentó en un 50%. Dado que el sector agrícola de Uzbekistán no es capaz de ofrecer empleos productivos a la población rural en rápido crecimiento, el Gobierno ha aplicado un programa general para crear una infraestructura extensa y establecer una producción no agrícola en zonas rurales sobre la base del procesamiento de las materias primas locales. Ya que sólo el 25% de la población trabaja en el sector de servicios, el Gobierno se ha esforzado por aumentar el empleo en los servicios “ajenos a la producción” frente a la producción “física”, y orientados hacia la esfera social. Sin embargo, en Belarús se señaló una excepción a esa tendencia, ya que la proporción de la población empleada en el sector privado disminuyó del 8% en 1995 a sólo el 5% en 1998, el nivel más bajo entre los países de la CEI. Ello demuestra el alto grado de regulación estatal del empleo y los lentos progresos obtenidos en la transformación del mercado de trabajo de ese país.

D. Políticas macroeconómicas para fomentar la creación de empleo

191. Muchos gobiernos señalaron que la mejor manera de crear empleos es fomentar el crecimiento económico sostenible a largo plazo con una baja inflación y bajos tipos de interés. Sin embargo, el Gobierno de Suiza señaló que un mayor crecimiento económico por sí solo no es suficiente para abordar algunas formas de desempleo, en particular el desempleo prolongado. Numerosos gobiernos han adoptado un enfoque dual que consiste en garantizar un ingreso mínimo a los desempleados — y prolongar el período de protección — y adoptar medidas activas para reinsertarlos en el mercado laboral. En Zambia, donde se ha liberalizado el sector financiero, se expresó la esperanza de que la consiguiente asignación de créditos para usos más productivos generaría nuevas oportunidades de empleo. Sin embargo, el Gobierno de Jamaica informó de que las políticas para mantener altas tasas de interés y un tipo de cambio estable no habían producido un

aumento de la inversión y habían causado una disminución de la producción y el empleo.

192. El modelo de consenso de los Países Bajos ha atraído la atención internacional, ya que constituye una forma satisfactoria de combinar las políticas macroeconómica y de ingresos con las intervenciones del mercado de trabajo y el diálogo social. En este marco de consenso, el Gobierno redujo la presión fiscal y las contribuciones a la seguridad social, permitió que las fuerzas del mercado desempeñaran un papel mayor pero selectivo en los mercados laborales y enmendó las normas para movilizar a los desempleados, todo ello sobre la base del diálogo con los colaboradores sociales.

193. El Gobierno de Irlanda informó de que la iniciativa de reducir la carga fiscal sobre el empleo seguiría siendo una cuestión prioritaria. Se preveía que mediante esas reformas se lograría reducir los costos de nómina para contratar a más trabajadores y los impuestos sobre las sociedades para estimular la inversión y promover así el crecimiento del empleo. Se crearon reformas fiscales para aumentar los incentivos para los grupos de ingresos más bajos. Más de 80.000 trabajadores de bajos salarios quedaron excluidos del sistema fiscal. Se preveía continuar y ampliar esa política. En los Países Bajos, se tenía previsto revisar la legislación fiscal para alentar a las personas a que prescindieran de las prestaciones de desempleo y buscaran empleos productivos.

194. Uno de los problemas con que tropiezan los gobiernos que desean aplicar políticas activas en el mercado de trabajo es el de sus graves limitaciones presupuestarias. Sin embargo, el Gobierno del Canadá ha aumentado los gastos en programas relativos al mercado de trabajo. En Austria, los gastos de esas políticas activas aumentaron en un 36% tras la aprobación de su programa de acción nacional para el empleo de 1999. En Ucrania, el fondo estatal para el empleo utilizado para pagar la protección social a los desempleados representó el 0,44% del PIB, un porcentaje de cinco a diez veces inferior al que se observa en las economías desarrolladas.

E. Políticas concretas del mercado de trabajo para promover el empleo

195. Las políticas del mercado de trabajo de numerosos gobiernos han dado por sentado que el empleo es la mejor manera de salir de la pobreza, y se ha prestado especial atención a la calidad del empleo y al problema cada vez mayor de los trabajadores pobres. En los países en desarrollo, donde el desempleo claro no suele ser una opción viable, la mayoría de los pobres trabaja en el sector no estructurado, y las políticas del mercado de trabajo han tendido a aumentar los

ingresos y la productividad de ese sector. En las economías desarrolladas, donde el seguro de desempleo y otros pagos de la seguridad social constituyen una práctica bien establecida, aunque a veces amenazada, se han creado estrategias y programas para que los desempleados dejen de depender de las prestaciones de desempleo y se incorporen al mercado de trabajo. En parte, esta nueva orientación hacia políticas activas del mercado de trabajo se basa en la constatación de que los altos niveles de desempleo producen niveles insostenibles de exclusión social, que plantean una amenaza a la estabilidad social. Además, los elevados costos directos e indirectos del desempleo renuevan la oposición política a movilizar los recursos necesarios.

1. Vinculación del apoyo pasivo y activo al mercado de trabajo

196. En los países cuyos gobiernos han abolido el derecho universal a las prestaciones de desempleo, los más afectados han sido los trabajadores pobres. Entre esos países figuran las economías de transición de Europa central y oriental y algunas economías de mercado industrializadas. En algunos países, ese cambio de política se ha visto acompañado por un aumento de las prestaciones para los que realmente no estaban en condiciones de trabajar, garantizando que quienes podían hacerlo encontraron efectivamente empleo y lo mantuvieron. En Australia, con arreglo al principio de “obligación mutua” el Gobierno ha hecho hincapié en una renovación del compromiso con el trabajo y la comunidad, en vez de mantener la dependencia del apoyo a los ingresos. Se preveía que los desempleados, con apoyo financiero de la comunidad, buscarán activamente trabajo, mejoraran su competitividad en los mercados de trabajo y aportarán una contribución a la comunidad que los apoyaba. En el Canadá, un mismo organismo u organismos que cooperan estrechamente entre sí, crean programas de empleo y prestan servicios sociales cada vez con mayor frecuencia. En varias provincias se introdujeron nuevos programas de “bienestar para trabajar”. En los Países Bajos, muchas personas desempleadas quedaron atrapadas en una “trampa de la pobreza” por lo que aceptar un empleo no siempre significa lograr una mejora sustancial en los ingresos. Las autoridades locales tuvieron en cuenta la necesidad de lograr que el empleo fuera más atractivo en su decisión de asignar fondos proporcionados por el Gobierno central para apoyar a determinados ingresos. Se han establecido centros para el trabajo y los ingresos según el principio de “ventanilla única”. La premisa básica es que el trabajo viene antes que los beneficios.

2. El trabajo compartido y la reducción del horario de trabajo

197. Varios países están tratando de lograr una mejor distribución de las oportunidades de empleo alentando arreglos de trabajo más flexibles, reducciones del horario de trabajo y otros arreglos de trabajo compartido. En Francia, tras una serie sin precedentes de negociaciones tripartitas, se han aprobado leyes que reducirán gradualmente la semana laboral a 35 horas en el año 2000 (y en el año 2002 para empresas con menos de 20 empleados). En el Japón, el Gobierno está tratando de establecer una semana laboral de 40 horas; alentar a los trabajadores a que tomen toda la licencia anual pagada y reducir las horas extraordinarias de trabajo.

3. Asistencia a la búsqueda de trabajo en el marco de la evolución del papel de los servicios de empleo

198. Las oficinas de colocación y de búsqueda de empleo están modificando sus funciones y actividades para adaptarse a la evolución de los mercados de trabajo. En el Japón, los servicios públicos de empleo han cooperado con las organizaciones de empleadores para promover el reempleo de los desempleados mediante ayuda para encontrar trabajo, asesoramiento, formación profesional para el reempleo y subsidios gubernamentales. En Rumania, tras los despidos masivos en el sector público (en 1998, fueron indemnizados más de 196.000 desempleados y en 1999, aproximadamente 64.000), el Gobierno obtuvo un préstamo de 8,5 millones de dólares del Banco Mundial para sufragar diversas medidas relativas al mercado de trabajo, de colocación, servicios de información sobre el mercado de trabajo, planificación local del desarrollo económico, creación de centros de generación de actividades comerciales y clubes de empleo.

199. En Mozambique, los servicios públicos de empleo se han mostrado ineficaces para conciliar los desajustes entre la demanda y la disponibilidad de trabajo. En el período comprendido entre 1995 y 1998, se registraron aproximadamente 96.000 desempleados en Mozambique. Sin embargo, el mercado de trabajo estaba mal planteado, dado que solamente el 27% de los candidatos obtenían empleo y se cubrían sólo el 63% de las vacantes ofrecidas por los empleadores. En el Níger, para responder a dificultades semejantes, se transformó a la oficina nacional de empleo para que incluyera entre sus funciones no sólo el registro de la oferta y la demanda de trabajo sino también la promoción del empleo. Para promover el empleo, esa oficina pagó a los graduados universitarios para que realizaran un corto período de aprendizaje en empresas privadas y para estatales y recibieran asistencia para iniciar sus propias empresas.

4. Promoción de las pequeñas y medianas empresas

200. Cada vez se hizo más hincapié en las pequeñas y medianas empresas del sector privado para la creación de empleos; en general, se las consideró empresas con mayor densidad de mano de obra que las grandes empresas. Con las nuevas tecnologías de comunicaciones e información y el cambio de una economía de fabricación a gran escala hacia una economía de servicios intensivos en conocimientos especializados, las economías de escala que anteriormente se centraban en las grandes empresas han perdido importancia como factor determinante de rentabilidad, abriendo nuevas oportunidades para el desarrollo y la expansión de pequeñas y medianas empresas. A medida que las poblaciones envejecen, crecerá la demanda de servicios de atención personal. Los gobiernos nacionales y locales han estimulado la creación de pequeñas empresas para prestar esos servicios, en parte para dar empleo a los que han dejado de recibir prestaciones sociales.

201. En el Japón, las pequeñas y medianas empresas representan más de la mitad de todas las actividades de producción y distribución, y emplean al 78% de la población activa. El desarrollo de esas empresas se ve limitado por lo elevado de los costos actuales necesarios para el lanzamiento de empresas y para hacerlas funcionar, y el Gobierno ha apoyado una mayor desregulación para facilitar la financiación y ha prestado ayuda a las pequeñas y medianas empresas para que adquirieran los recursos humanos necesarios. En España, las políticas para crear empleo consisten en gran parte en facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los mercados de capital, entre ellas una disposición relativa a las instituciones de inversión colectiva y las líneas de crédito preferenciales para las pequeñas y medianas empresas otorgadas por el instituto oficial de crédito. En Benin, el Gobierno ha aplicado un programa de rehabilitación urbana para promover el establecimiento de pequeñas y medianas empresas y aumentar las oportunidades de empleo de las personas pobres.

5. Educación y formación profesional

202. La mayoría de los informes de los países en todos los niveles de desarrollo hacen hincapié en la importancia universal de las políticas para aumentar los conocimientos y las aptitudes de la fuerza de trabajo. En algunos países, el objetivo es mejorar los recursos humanos para que puedan competir en una economía mundial que abarca un gran volumen en conocimientos especializados. En otros, los programas de capacitación han brindado a los desempleados y a las personas vulnerables conocimientos y aptitudes para que puedan reintegrarse en el mercado de trabajo. En Mozambique, los empleadores no consiguen trabajadores con las calificaciones y aptitudes necesarias. En el Japón, a pesar del creciente desempleo, las pequeñas y medianas empresas, en particular las empresas nuevas, experimentan dificultades para conseguir

empleados con los conocimientos necesarios. Para abordar esas preocupaciones, se ofrece formación profesional, subsidios para emplear a nuevo personal y se mejora el ambiente de trabajo. En España, se está utilizando al nuevo programa nacional de formación profesional que combina la educación oficial, la formación profesional y la educación permanente, para aumentar la posibilidad de empleo de los grupos en situación de mayor desventaja en el mercado de trabajo. En 1998, en China, 3 millones de trabajadores actualizaron su capacitación como parte de un plan para reemplazar a 10 millones de trabajadores tras haberseles impartido formación profesional general y especializada. En muchos otros países en desarrollo, se utilizaron programas de capacitación técnica y de desarrollo de la actividad empresarial para promover el empleo independiente y la creación de microempresas a fin de beneficiar a los grupos vulnerables y a los trabajadores despedidos del sector público.

203. En 1997, la desaceleración de la actividad económica que comenzó en Malasia puso de manifiesto la importancia de desarrollar técnicas especializadas para el crecimiento de la productividad. En Singapur, el aumento de los conocimientos y la actualización de la capacitación resultaron aún más importantes en el marco del deterioro económico ya que contribuyeron a aumentar la productividad, mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y reducir el desempleo estructural. Se preveía que la actualización de la capacitación aumentaría a largo plazo la competitividad de Singapur al contar con una fuerza de trabajo ya preparada para hacerse cargo del nuevo tipo de empleos necesarios en una economía de conocimientos especializados. Singapur amplió sus instituciones de capacitación y las oportunidades de capacitación para los trabajadores y empleados en la industria, en particular el medio millón de trabajadores con escasa o ninguna educación.

6. Programas para prestar apoyo al sector no estructurado

204. Los gobiernos de países de diferentes regiones señalaron el crecimiento de la actividad económica y del empleo del sector no estructurado. El crecimiento del empleo en el sector no estructurado ha sido una característica desde la Cumbre. Millones de trabajadores recalieron en la economía no estructurada tras la crisis financiera asiática. En numerosos países de África, Asia y América Latina, se ha señalado el crecimiento del empleo del sector no estructurado. Incluso en los países desarrollados, entre otros el Canadá, se ha producido un aumento de las formas no estructuradas de empleo. El sector no estructurado suele considerarse fuente de nuevas oportunidades de empleo y del florecimiento de microempresarios. Sin embargo, se señaló que la mayor parte de las actividades del

sector no estructurado se caracterizan por una baja productividad, ingresos insuficientes y condiciones de trabajo insatisfactorias e incluso de explotación. Por lo tanto, el sector no estructurado plantea un dilema a los encargados de formular políticas, quienes a veces han tratado de regularlo y controlarlo para mejorar las condiciones de trabajo y no permitir que reduzca el empleo del sector estructurado. En otros países, se considera al sector no estructurado como la mejor alternativa de creación de empleo y se han tomado medidas para promoverlo.

205. Las estrategias para promover el sector no estructurado han tratado con frecuencia de facilitar el acceso de los operadores del sector no estructurado al crédito, a la capacitación técnica y comercial, a una mejor infraestructura y a mejores técnicas de comercialización. Sin embargo, también se puede mejorar la calidad y productividad del empleo del sector no estructurado abordando cuestiones relativas a la demanda, incluidos los vínculos entre los sectores estructurado y no estructurado. Dadas sus escasas posibilidades de crear empleos en el sector estructurado, el Gobierno de Burkina Faso ha establecido objetivos nacionales para crear empleos y lograr el crecimiento económico del sector no estructurado, en un 9% y 11%, respectivamente. Para reforzar esos objetivos, se ha creado un fondo de apoyo al sector no estructurado. Se ha establecido una serie de otros fondos para prestar apoyo a las actividades generadoras de ingresos de los jóvenes, las mujeres, y las micro y pequeñas empresas. En realidad, las microempresas han sido a menudo sinónimos de sector no estructurado. Al formular políticas para promover al sector no estructurado, debe tenerse en cuenta que la mayoría de las microempresas emplean poca o ninguna mano de obra asalariada. Suriname ha establecido un fondo de inversión social que ofrece capacitación técnica a los titulares de microempresas, junto con garantías de préstamo.

206. La mayoría de los trabajadores de los países en desarrollo han quedado al margen del alcance de los programas oficiales de seguridad social. Los gobiernos han aplicado políticas para prestar servicios de seguridad social a los trabajadores del sector no estructurado. En 1997, el Gobierno de Filipinas promulgó una nueva ley de seguridad social que dispone que la seguridad social debe cubrir obligatoriamente a los trabajadores independientes, los trabajadores rurales individuales y los pescadores.

7. Iniciativas locales de creación de empleos

207. Los gobiernos regionales y locales han formado nuevas formas de colaboración en materia de política del empleo. En muchos países, las instituciones públicas locales y municipales a la vez pagan las indemnizaciones por desempleo y ejecutan

programas activos de mercado de trabajo. Las administraciones locales suelen ser los principales agentes de la transición de una intervención pasiva a una intervención activa en el mercado laboral. La creación de nuevas fuentes de empleo en el sector social y las actividades relativas a la conservación del medio ambiente también suelen ser responsabilidad de las administraciones locales. En el plano local se hacen cumplir, y a veces se elaboran, numerosos reglamentos que pueden influir considerablemente en el empleo. Estos reglamentos se refieren al registro y la explotación de pequeñas y medianas empresas, a procedimientos de subcontratación de trabajo y servicios, y a normas laborales y ambientales. En la Argentina, en el marco de programas locales de apoyo al desarrollo, las autoridades municipales han apoyado las microempresas y pequeñas y medianas empresas proporcionándoles asistencia técnica y capacitación empresarial, y subvencionando fondos rotatorios de crédito en el plano local.

208. El Gobierno de Austria ha concertado pactos territoriales de fomento del empleo con objeto de coordinar mejor las políticas activas del mercado de trabajo en las distintas regiones. Estas responsabilidades se han descentralizado a fin de acercar los servicios a los interesados.

209. A fin de aumentar las oportunidades de empleo, el Gobierno de Uzbekistán, en colaboración directa con las administraciones locales, ha creado empleos temporarios remunerados en los servicios sociales y ha implantado horarios de trabajo flexibles. Los trabajadores empleados en los servicios sociales reciben salarios superiores al mínimo sumados a prestaciones sociales, como pensiones y prestaciones de invalidez de corta duración.

210. Varios Gobiernos, como el del Japón y el Canadá, han tenido que hacer frente a grandes disparidades regionales en materia de desempleo. El Gobierno del Japón ha ayudado a las industrias de regiones agrícolas y montañosas a mejorar sus prácticas de administración laboral. En las principales ciudades de los Países Bajos y Francia, las actividades encaminadas a luchar contra el desempleo han estado estrechamente vinculadas a las políticas oficiales al respecto. Tras cuatro años de labor, el desempleo ha disminuido en varias ciudades, ha aumentado el número de pequeñas y medianas empresas y ha mejorado la seguridad en los lugares de trabajo.

8. Inversión pública y empleo

211. Muchos gobiernos comunicaron que estaban vinculando los programas de inversión pública a la creación de empleos. En los países en desarrollo, la inversión pública, particularmente en infraestructura, suele considerarse uno de los instrumentos con que se puede impulsar la actividad económica y crear empleos. En el plano de las comunidades, se han organizado

obras públicas en las esferas del mejoramiento del medio ambiente y de la prestación de servicios sociales; estas actividades permiten dar empleo a los grupos vulnerables y a las personas desempleadas durante períodos prolongados. Los países en desarrollo y los países con economías en transición suelen recurrir a programas de obras públicas de gran densidad de mano de obra para aprovechar mejor sus abundantes recursos humanos. Se han ejecutado programas de esta índole para responder a situaciones de emergencia en que es necesario crear empleos de corta duración y establecer una infraestructura económica y social básica. En el marco de diversos programas generales de inversión, las obras de gran densidad de mano de obra también han resultado competitivas y eficientes en función de los costos en lo que se refiere a la rehabilitación, el mantenimiento y el desarrollo de la infraestructura, como caminos rurales y obras de lucha contra la erosión. El Gobierno de Camboya alentó la adopción de métodos de gran densidad de mano de obra en obras de riego, regeneración de tierras, reforestación y construcción y mantenimiento de caminos. En Indonesia se han aprovechado los programas de ayuda de Australia para prestar ayuda a las administraciones nacionales y locales en la elaboración y la ejecución de obras de gran densidad de mano de obra en las aldeas. En Mozambique, se ha dado empleo de corta duración a más de 53.000 personas en obras de infraestructura. En Filipinas, la aplicación de métodos de gran densidad de mano de obra en proyectos de infraestructura fue parte integrante de la estrategia de fomento del empleo.

212. El Gobierno de Austria ha recurrido con frecuencia a las inversiones públicas para contrarrestar el elevado desempleo estacional. El Gobierno de Luxemburgo comunicó que aumentaría las inversiones públicas para fomentar y modernizar la infraestructura pública, crear empleos y estimular el crecimiento económico.

9. Programa en beneficio de grupos especiales

Los jóvenes

213. El desempleo de los jóvenes es un problema de especial preocupación para los países, independientemente de su nivel de desarrollo. Para las economías desarrolladas es importante ofrecer oportunidades de empleo a los jóvenes para evitar el desempleo de larga duración y la exclusión social. Se informó de que, en muchos países en desarrollo, los sistemas de educación superior estaban formando cada vez más jóvenes que no lograban encontrar trabajo. Por otra parte, el desempleo de los jóvenes se ha vinculado a diversas formas de malestar social, incluidos los conflictos armados.

214. En la Unión Europea, los Gobiernos de Austria, Alemania y los Países Bajos dieron a conocer tasas relativamente bajas

de desempleo de los jóvenes, por lo que se refiere a la tasa global de desempleo de cada país y al promedio de jóvenes desempleados en los países de la Unión Europea en conjunto. Los gobiernos de la mayoría de países de la Unión Europea tomaron medidas para seguir reduciendo el desempleo de los jóvenes, inspirándose en las directrices normativas de la Unión Europea en materia de desempleo.

215. Zambia ha elaborado un plan de acción nacional para la juventud destinado principalmente a desmarginar a los jóvenes. En Trinidad y Tabago, el desempleo del grupo de edad de 15 a 19 años es del 39%, aproximadamente, tasa que duplica con creces la correspondiente a la de toda la economía. A fin de hacer frente a este problema y facilitar la transición de la escuela al trabajo, el Gobierno ha llevado a la práctica varios planes destinados especialmente a crear empleos para los jóvenes. Se ha elaborado un sistema de apoyo a la creación de empresas para aumentar el número de pequeñas empresas prósperas administradas por sus propios dueños, los cuales tienen entre 18 y 35 años de edad. Otros programas, como el programa de cooperación con los jóvenes para impartirles capacitación y fomentar su espíritu empresarial, ofrecen una capacitación integral a los jóvenes para ayudarles a encontrar un empleo remunerado o a trabajar por cuenta propia.

216. En muchos países con economías en transición, incluida Ucrania, los jóvenes de uno y otro sexo en edad de trabajar, grupo desproporcionadamente numeroso entre los desempleados, corren grandes riesgos de sumirse en la pobreza.

Desempleo para personas con discapacidad

217. La creación de oportunidades de empleo para las personas con discapacidad se ha venido vinculando al objetivo de crear una sociedad sin sectores marginados. Por otra parte, el número cada vez mayor de personas que dependen de los sistemas de bienestar social han empezado a ejercer una presión excesiva en los sistemas nacionales de seguridad social, por lo que se están tomando nuevas medidas para ayudar a las personas con discapacidad a que dejen de depender de la asistencia social y participen activamente en el mercado de trabajo. En Ucrania, el Gobierno ha renovado su interés en la readaptación profesional de las personas con discapacidad para que éstas tengan acceso al mercado de trabajo en condiciones de igualdad y pasen del régimen pasivo de recibir prestaciones de desempleo por discapacidad a un régimen de participación activa en el mercado de trabajo. En el Canadá, como parte de un programa de fomento de las aptitudes para el empleo de las personas con discapacidad, se han asignado fondos, por conducto de las provincias y los territorios, para ayudar a dichas personas a conseguir y mantener un empleo. El Gobierno de Uzbekistán ha ofrecido

condiciones especiales, préstamos y subvenciones a las personas con discapacidad que deseen fundar empresas, así como exenciones de impuestos a las empresas en que más de la mitad de la fuerza de trabajo esté integrada por personas con discapacidad.

Trabajadores migratorios

218. Según las estimaciones de la OIT, entre el 2% y el 3% de la fuerza mundial de trabajo son migrantes. Aunque las políticas nacionales han restringido considerablemente las corrientes internacionales de trabajadores, sobre todo en comparación con las corrientes internacionales de capital, el empleo de trabajadores migratorios ha aumentado desde que se celebró la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Parte de los problemas que plantea el trabajo migratorio son los cambios bruscos a que están sujetas las corrientes de trabajadores, como ocurrió en Malasia a raíz de la crisis financiera de 1997. La fuerza de trabajo migratoria es una fuente importante de ingresos para algunos países, pero suele entrañar problemas de protección social y de derechos de los trabajadores.

219. El Gobierno de Uzbekistán, de conformidad con diversos convenios de la OIT y de las Naciones Unidas, está reglamentando el trabajo migratorio en el marco de la Comunidad de Estados Independientes y de las Repúblicas de Asia central a fin de reconocer y respetar los derechos de esos trabajadores. En Trinidad y Tabago, un número creciente de trabajadores de temporada que suelen trabajar en el exterior se ha quejado ante el Ministerio del Trabajo de recibir un trato injusto. En respuesta a ello, la Comisión tripartita permanente sobre cuestiones laborales, restablecida en 1998, examinó diversos asuntos relativos a los derechos de los trabajadores migratorios en el marco de los convenios de la OIT. En Filipinas, entre 1993 y 1998, el número de trabajadores que emigran aumentó en un promedio del 2% anual. El número más alto de personas empleadas en el extranjero se registró en 1998. En 1995, se promulgaron nuevas leyes sobre los trabajadores migrantes y los que se encontraban en el extranjero, a fin de brindarles una mayor protección a ellos y a sus familiares. En Zambia, aunque el total de personas contratadas para trabajar en Sudáfrica se redujo levemente de 1994 a 1998, se observó una menor contratación en la minería, sector relativamente bien remunerado, en favor del sector agrícola, donde los salarios son más bajos.

Poblaciones indígenas

220. Algunos países comunicaron que estaban adoptando políticas para fomentar el empleo entre las poblaciones indígenas. Se trataba de políticas que respetaban la identidad cultural, la diversidad y las necesidades particulares de las

poblaciones indígenas, a la vez que ofrecían a poblaciones la posibilidad de participaren el mercado de trabajo estructurado. Gracias a una política de fomento del empleo en las poblaciones indígenas, más de 30.000 aborígenes australianos han renunciado voluntariamente a su derecho a percibir prestaciones suplementarias a fin de participar en proyectos comunitarios de fomento del empleo. En este nuevo régimen, los aborígenes han recibido una capacitación provechosa para sus comunidades que les ha permitido crear empresas comerciales y acceder a empleos no subvencionados.

F. Fomento de la calidad del empleo

1. Leyes laborales y normas laborales internacionales

221. Varios gobiernos comunicaron que habían revisado a fondo su legislación laboral. Los países con economías en transición han elaborado nuevos códigos del trabajo a fin de adaptarse a las necesidades de las economías de mercado; otras revisiones han tenido por objeto dar más flexibilidad a los mercados de trabajo. Muchos gobiernos informaron de que habían adoptado diversos convenios de la OIT, incluidos los relativos a los principios y derechos fundamentales de las relaciones de trabajo. Varios otros comunicaron haber utilizado normas y recomendaciones de la OIT a modo de orientación para formular políticas nacionales y adoptar medidas prácticas en esferas como las de los trabajadores migratorios y los servicios de empleo.

222. El nuevo código del trabajo de Uzbekistán se basa en una combinación de políticas de economía de mercado y en una enérgica política social del Gobierno, con arreglo a la cual éste presta servicios de empleo, apoyo económico, indemnización de cesantía e indemnización por desempleo a los trabajadores e impone sanciones civiles más severas que antes cuando se transgreden los derechos de los trabajadores. El Gobierno de Finlandia informó de que había ratificado un total de 94 convenios de la OIT, incluidos los siete convenios principales mencionados en la Declaración de Principios de la OIT relativa a los derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. El Gobierno de Eslovaquia se ha inspirado en los convenios de la OIT para formular y aplicar las políticas de empleo y mercado de trabajo que figuran en su Ley nacional de empleo. El Gobierno de Trinidad y Tabago informó de que había ratificado 14 convenios de la OIT, incluidos seis de los siete convenios principales de derechos humanos de la OIT.

2. Diálogo social

223. Se ha observado una marcada tendencia al aumento del empleo en el sector no estructurado, así como una pronunciada disminución del número de trabajadores organizados en sindicatos. Sin embargo, varios gobiernos informaron de que se habían registrado progresos en el diálogo social, consistentes no sólo en un aumento ocasional de las organizaciones en que estaban representados empleadores y trabajadores y de la tradicional capacidad de estas organizaciones para fomentar la negociación colectiva entre empleadores y trabajadores, sino también en un aumento de los participantes en el diálogo social, incluidas las instituciones encargadas de formular las políticas sociales y económicas. El Gobierno de Finlandia informó de un alto grado de sindicalización, en particular entre los trabajadores del sector estructurado. Se informó de que éstos sólidos mecanismos tripartitos habían creado un entorno económico estable en algunas industrias, aunque a veces restaban dinamismo a los mercados de trabajo. No obstante, el modelo tripartito de mercado de trabajo era un instrumento valioso que contribuía a flexibilizar la economía y apoyaba las estrategias nacionales de economía y empleo. Ejemplo de estas estrategias combinadas de economía y empleo eran los acuerdos de políticas de ingresos, concertados en un proceso de negociaciones tripartitas celebradas en 1996 y 1998. El Gobierno de Alemania creó una Alianza para el trabajo, la capacitación y la competitividad en que participaban representantes de la industria y los sindicatos.

224. Muchos gobiernos informaron de que la colaboración social era uno de los elementos más importantes de la regulación de los procesos sociales y económicos. En Ucrania, se nombró en virtud de la ley de empleo un comité coordinador encargado de fomentar el empleo, con los correspondientes comités regionales, integrados por el mismo número de representantes de los sindicatos, los órganos administrativos públicos y los empleadores. En el Pacto europeo del empleo, adoptado en 1999, se instaba a los sectores de la sociedad a que participaran en todos los niveles, no solo en la coordinación de las estrategias del empleo sino también en la realización de reformas estructurales y en la formulación de políticas monetarias, presupuestarias y financieras. El modelo de consenso de los Países Bajos, base del éxito alcanzado en la promoción del empleo, se centra en el respeto de las responsabilidades de las organizaciones de empleadores, los sindicatos y las instituciones públicas. Gracias a ese modelo, el crecimiento de los salarios reales ha sido mucho más bajo que el del conjunto de países de la Unión Europea, lo que le ha permitido mantener su competitividad y aumentar el empleo. El modelo de consenso ha propiciado no solamente la concertación de acuerdos oficiosos entre el Gobierno y los distintos sectores de la sociedad, sino también la participación de diversas

instituciones nacionales, como la Fundación de Trabajadores y el Consejo Económico y Social.

3. Conciliación de las exigencias de la familia y el trabajo

225. La tendencia general ha indicado una mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo, avance que, sin embargo, ha tropezado con obstáculos. En numerosas economías en transición, la participación de la mujer en la fuerza de trabajo ha disminuido, al igual que el número de guarderías. En los países en desarrollo, la mujer trabaja actualmente más horas para poder atender tanto a sus responsabilidades familiares como a la necesidad de generar un ingreso. El Gobierno de Alemania observó que los hombres no participaban en grado suficiente en las tareas del hogar y que las mujeres eran quienes solían resolver los problemas resultantes de combinar las responsabilidades de la familia con un empleo remunerado. Varios gobiernos han adoptado medidas en reconocimiento de la importancia que revisten las guarderías para los trabajadores. El Gobierno de Suiza ha introducido medidas para que se tenga en cuenta el tiempo dedicado a la crianza de los hijos a la hora de determinar los requisitos necesarios para recibir un seguro de desempleo. El Gobierno de los Países Bajos ha adoptado medidas para ayudar a los padres a conciliar sus responsabilidades laborales con las del cuidado de los hijos. En 1996, se incorporó en el código civil el principio de la igualdad de trato en materia de horarios de trabajo, tanto a jornada parcial como completa. El Gobierno asigna una atención particular al aumento del número de guarderías, que actualmente escasean.

4. Igualdad de trato

226. El Gobierno del Canadá observó que pese a que se había duplicado la participación de la mujer en la fuerza de trabajo remunerado, el volumen de trabajo no remunerado que ésta debía desempeñar apenas había disminuido muy poco desde el decenio de 1960. Más aún, pese a que el ingreso de la mujer, en comparación con el del hombre, había aumentado paulatinamente, en general las mujeres seguían recibiendo salarios muy inferiores a los del hombre. El Gobierno de Alemania ha adoptado normas legales categóricas para que la mujer participe activamente en la formulación de las políticas de mercado del trabajo y reciba ascenso de forma proporcional al número de desempleadas. El Gobierno del Japón ha fomentado la adopción de medidas para que cambie la actitud respecto de los estereotipos de las funciones de cada sexo que tradicionalmente se observan en los hogares, el lugar de trabajo y la sociedad, a fin de ayudar a la mujer a que aproveche sus aptitudes y su capacidad. Además, en junio de 1997 se adoptó una ley para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato

de hombres y mujeres en el empleo, en virtud de la cual se levantaban las restricciones impuestas al trabajo de la mujer en cuanto a horas extraordinarias, trabajo en los días feriados y trabajo nocturno.

G. Conclusiones

227. De la lectura de la mayoría de los informes nacionales resulta evidente que la cuestión del empleo repercute en otros temas importantes de la Cumbre Social, como el alivio de la pobreza, la integración social, la movilización de recursos y el fomento de la capacidad. El empleo reviste un carácter fundamental para todos los aspectos del desarrollo social, y para que las políticas en favor del pleno empleo sean eficaces, deben enmarcarse en políticas sociales y económicas más amplias. En la práctica, esta integración ha adoptado diversas formas. Aunque el empleo ocupa un lugar preponderante en el mandato de numerosas instituciones nacionales de política económica, como los bancos centrales nacionales y los consejos sociales y económicos, en la práctica suele desatenderse el objetivo del pleno empleo en favor de una política macroeconómica destinada a lograr la estabilización, la austeridad fiscal y el equilibrio presupuestario. El análisis de los informes nacionales pone de manifiesto una división de pareceres en cuanto a si la mejor forma de lograr el empleo, indirectamente, consiste en formularlo que se consideran “políticas macroeconómicas sanas” o, directamente, en modificar y dar prioridad expresamente a esas políticas para fomentar la creación de empleos. Aun cuando se aceptara el primer planteamiento, habría que deliberar extensamente y salvar muchas divergencias para llegar a un acuerdo respecto de qué constituye una política macroeconómica sana.

228. Desde que se celebró la Cumbre, la política social y económica se escapa cada vez más de las manos de los tecnócratas. Cada vez con mayor frecuencia los que examinan de cerca estas cuestiones son los representantes que elegimos en la esfera política y los sectores sociales que representan al mundo del trabajo. Que la Cumbre haya inspirado realmente estos acontecimientos o que sencillamente haya plasmado tendencias ya en curso o les haya dado un nuevo impulso carece de importancia. Lo importante es reconocer que el objetivo del pleno empleo tiene ramificaciones políticas y sociales a las que debe responder satisfactoriamente la política económica. Aunque un crecimiento económico sólido sigue siendo un determinante primordial en la creación de empleo, cada vez se presta más atención a la forma de vincular el aumento del empleo al crecimiento económico, tanto en las economías basadas en una mano de obra con un alto nivel de formación y conocimientos como en las economías de gran densidad de mano de obra de los países en desarrollo.

229. Se ha observado una tendencia a integrar las políticas de apoyo a los ingresos en favor de las personas excluidas y vulnerables con políticas de mercado de trabajo en favor de las personas en condiciones de trabajar. Aunque esta tendencia es pronunciada en el mercado de trabajo, es también el fundamento de las políticas destinadas a luchar contra la exclusión social. Se han creado sistemas de seguridad social para cumplir la función de redes de protección social. Cada vez es más claro que las políticas activas de mercado de trabajo deben eliminar las situaciones de dependencia y reducir los niveles insostenibles, desde el punto de vista financiero y político, de la asistencia social dando prioridad al empleo y la desmarginación de todos los sectores.

230. Sin embargo, cuando no se lleva adelante debidamente la transición del bienestar social al trabajo, aumenta el número de los trabajadores pobres. Las reducciones drásticas del alcance, el nivel y la cobertura de diversas formas de seguridad social (por ejemplo, las pensiones, las prestaciones de discapacidad, el seguro de desempleo y los subsidios) han obligado a muchas personas a ocupar empleos mal remunerados en un mercado de trabajo incierto. En los países que han informado de un aumento del empleo de esta índole, ello era imputable en gran parte al empleo de corta duración, el empleo a jornada parcial y otras formas de empleo inestables y poco protegidas. En los países en desarrollo, se ha estancado y a menudo se ha reducido el empleo en el sector estructurado, limitando gran parte del aumento del empleo al sector no estructurado de la economía. Así pues, la gran tarea de las políticas de empleo no es tan sólo crear más puestos de trabajo, sino también crear lo que el Director General de la OIT ha denominado trabajos “decorosos”. En los países desarrollados es preciso eliminar la incertidumbre y la inseguridad del empleo; en los países en desarrollo y las economías en transición es necesario aumentar la productividad y hacer extensiva la protección social al sector no estructurado.

231. La última conclusión que se desprende de los informes de suma importancia en cuanto al empleo, es la necesidad de aplicar políticas y programas para lograr los objetivos que se han fijado los gobiernos y el resto de la sociedad. En muchos países, los gobiernos han formulado políticas y programas nacionales de creación de empleo, pero el empleo se ha estancado y, en algunos casos, se ha reducido. Es indispensable fijar objetivos y elaborar políticas nacionales, pero ello no es suficiente para lograr el objetivo del pleno empleo.

IV. Integración social

232. Con arreglo al Programa de Acción de la Cumbre, el propósito de la integración social es crear “una sociedad para todos” en la que cada persona tenga una función activa que desempeñar. En la Cumbre se reconoció que toda sociedad

integrada debe basarse en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la justicia social y las necesidades especiales de los sectores vulnerables y desfavorecidos, la participación democrática y el imperio de la ley. En el Programa de Acción se indican los medios que podrían emplear los gobiernos para lograr estos objetivos, como fomentar un gobierno receptivo y la plena participación en la sociedad, la no discriminación, la tolerancia y el respeto mutuo de todos, sin dejar de valorar la diversidad, promover la igualdad y la justicia social, responder a las necesidades sociales, reducir la violencia, la delincuencia y los problemas planteados por el tráfico de drogas ilícitas, y alentar a las familias y las comunidades a cumplir sus responsabilidades.

233. Los Estados Miembros han informado acerca de las medidas que han adoptado para cumplir sus obligaciones. Los gobiernos han creado nuevos instrumentos normativos, establecido mecanismos institucionales, afianzado la participación de la población y el diálogo con todos los sectores sociales e iniciado programas para fomentar la cohesión y la solidaridad social. El objetivo de las iniciativas sociales ha sido promover la buena gestión de los asuntos públicos, la justicia social y la equidad, proporcionar protección, servicios de bienestar e igualdad de oportunidades, y alentar una mayor participación de los grupos vulnerables, incluidos los niños, los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad, las personas mayores, los grupos étnicos, los refugiados y las comunidades marginadas. Se han tomado medidas para abordar las cuestiones relacionadas con las disparidades, en particular para igualar las oportunidades ofrecidas a las minorías étnicas y otros grupos vulnerables. Varios países han hecho especial hincapié en ajustarse a diversos acuerdos y normas regionales e internacionales, como los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes, especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño, el Programa de Acción de Beijing, el Programa de Acción Mundial para los Impedidos para el año 2000 y años subsiguientes, las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, el Decenio de Asia y el Pacífico para los Impedidos (1993–2002), el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes para el año 2000 y años subsiguientes, y el Año Internacional de las Personas de Edad.

A. Democratización y mayor participación en el gobierno

1. Igualdad de trato y derechos humanos

234. Los gobiernos han adoptado medidas para reducir la discriminación y las desigualdades, en particular para lograr la igualdad respecto de los derechos políticos, económicos y

sociales, así como la participación en pie de igualdad en la toma de decisiones y en la representación, y en el acceso a las oportunidades de empleo; también han adoptado medidas para reducir las desigualdades en la distribución de los ingresos y otras disparidades.

235. En Armenia existen grandes desigualdades en la distribución de los ingresos así como problemas de marginación. El número de pobres y de personas sin hogar ha ido aumentando a medida que se han ido desintegrando los mecanismos de protección social que ofrecía el Estado. En la República Checa, el Gobierno, en colaboración con diversas organizaciones no gubernamentales, ha iniciado un proceso para modernizar los programas de bienestar y protección social, con el fin de que todos los ciudadanos tengan más acceso a ello en pie de igualdad. El Gobierno de Cuba ha tratado de eliminar todo tipo de discriminación, respetar la diversidad, promover la igualdad de oportunidades y proteger los derechos fundamentales. En Trinidad y Tabago, el Gobierno ha creado una comisión encargada de investigar las denuncias de discriminación en el empleo, la educación, la prestación de bienes, servicios y la vivienda.

236. La sensibilización en materia de derechos humanos es otro de los medios empleados para incrementar la participación de los ciudadanos en la vida de la sociedad. El Gobierno de Croacia ha creado un comité nacional de educación sobre derechos humanos para informar y educar a los ciudadanos respecto de sus derechos políticos y legales.

2. Participación de los diversos sectores en el gobierno

237. La mayor parte de los países ha informado de mejoras en la participación de las organizaciones no gubernamentales y de la comunidad en la planificación y ejecución de las iniciativas de desarrollo social. En varios países con economías en transición se han adoptado marcos jurídicos para definir el papel y regular la participación de las organizaciones no gubernamentales en el proceso de toma de decisiones. Varios países en desarrollo, especialmente en Asia y África, han creado programas para prestar apoyo a ciertos grupos de la sociedad civil, entre ellos programas de asistencia financiera e institucional y la capacitación de dirigentes de la comunidad.

238. En 1995, el Gobierno de Bélgica estableció una Conferencia interministerial permanente sobre integración social en la que participan representantes del gobierno central y de los gobiernos regionales y municipales, así como de las organizaciones de la comunidad. En Portugal, las políticas sociales prevén la participación de representantes de la sociedad civil, como el Consejo nacional de la familia, el Consejo nacional para la rehabilitación de personas con discapacidad y el Consejo nacional de las políticas para las personas de edad. En la Ley

de organización pública adoptada recientemente en Armenia se definen los derechos y el alcance de la participación de las organizaciones no gubernamentales en la vida pública, así como el derecho del Gobierno a limitar las actividades de algunas organizaciones.

239. Las políticas de desarrollo socioeconómico de Rumania se han ido basando cada vez más en el principio de la descentralización. Las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales han pasado a participar en la prestación de servicios sociales. En 1998 se inició un programa para que la sociedad civil tuviese participación en el gobierno fortaleciendo el papel de las organizaciones no gubernamentales en la prestación de servicios sociales. En Bhután se ha iniciado un proceso de descentralización del gobierno. Los comités de desarrollo establecidos recientemente y los comités de distrito para el desarrollo, nombrados por votación se han creado para que contribuyan a la planificación y ejecución de las políticas de desarrollo social. Se ha creado un curso especial de capacitación para los miembros de los comités de desarrollo locales con el fin de que contribuyan al proceso de toma de decisiones y participen en él. El Gobierno de Camboya ha creado una red de comités para el desarrollo de las aldeas, apolíticos y nombrados por votación, que contribuyen a la planificación del desarrollo social. Las organizaciones no gubernamentales que trabajan en Camboya aumentaron de 150 en 1995 a 400 en 1999; muchas de ellas funcionan de manera autónoma y prestan servicios sociales, promueven los derechos humanos y los valores democráticos y mantienen informado al público acerca de cuestiones relacionadas con el desarrollo social.

240. El Gobierno de China ha creado comités de barrios urbanos y comités de aldeas, integrados por representantes designados por elección que funcionan como organizaciones autónomas populares por conducto de las cuales la sociedad civil puede ejercer directamente sus derechos democráticos. Las organizaciones populares participan cada vez más en la prestación de asistencia social y en proyectos para las zonas pobres. En Filipinas, los servicios de las autoridades locales tienen ahora más responsabilidad en la determinación, planificación y ejecución de los proyectos de desarrollo social. Hay organizaciones no gubernamentales que participan en la adopción de decisiones a nivel nacional y local, incluso en la labor de la Comisión nacional contra la pobreza. El Gobierno de Singapur, junto con diversas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas los consejos de desarrollo de la comunidad, presta asistencia económica a las familias de pocos ingresos. Los grupos comunitarios desempeñan un papel fundamental en la mitigación de los efectos más graves de la crisis económica. En 1999, para facilitar y coordinar el trabajo de la sociedad

civil en el ámbito del desarrollo social, el Gobierno creó un Centro nacional de voluntarios.

241. Argentina ha iniciado un programa de apoyo al desarrollo local para que los ciudadanos puedan participar en mayor medida en la planificación del desarrollo social. En el programa de fortalecimiento de la sociedad civil figuran medidas para valorizar el conocimiento, fortalecer los grupos comunitarios y establecer redes sociales capacitando a los representantes de las comunidades locales. El Gobierno de Cuba ha modificado la Constitución para aumentar la participación popular y descentralizar la toma de decisiones hacia los niveles provincial, municipal y local. El Gobierno de Panamá ha adoptado un nuevo programa de subsidios para las organizaciones sin fines de lucro y otros grupos de la sociedad civil con el fin de mejorar y extender los programas de servicio social a los grupos vulnerables.

242. Con arreglo al programa nacional de erradicación de la pobreza, el Gobierno de Jamaica ha iniciado numerosas actividades para aumentar la participación popular. Se han implantado reformas para afianzar el imperio de la ley y establecer la oficina del defensor público y el ombudsman parlamentario. Para promover el sentido de responsabilidad y la transparencia, Trinidad y Tabago ha promulgado una ley sobre la integridad de la vida pública, en la que se establecen normas y sanciones legales para todos los funcionarios públicos. Se reformó la oficina del ombudsman para afianzar su papel en la supervisión de las decisiones administrativas y para fortalecer los derechos humanos. A fin de prestar apoyo a las organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones basadas en la comunidad se creó un fondo de desarrollo de la comunidad.

243. En Argelia, con el apoyo de la Organización de las Naciones para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la enseñanza de los derechos humanos se ha integrado en los programas de estudio de varias universidades. Para promover la participación de la sociedad civil en la adopción de decisiones sobre política social a nivel nacional, el Gobierno ha creado el Alto Consejo para la educación y la juventud, la Comisión nacional de preservación y promoción de la familia y el Consejo nacional de la mujer. En la carta de políticas de desarrollo humano sostenible – marco nacional de política social de Burkina Faso –, adoptada después de la Cumbre, se incluyeron disposiciones para salvaguardar los derechos y la seguridad de los ciudadanos. El Gobierno de Gambia adoptó un sistema de gobiernos locales y un programa de descentralización para mejorar la democratización y la participación en la adopción de decisiones en el plano local. El programa se complementó con diversas actividades de desarrollo rural descentralizadas. En Lesotho se adoptó reformas globales para la buena gestión de los asuntos públicos con el fin de democratizar y descentralizar

el Gobierno y fortalecer los consejos electos de desarrollo de las aldeas.

244. En Malí, gracias a las intensas reformas adoptadas para lograrla descentralización, se estableció una red de municipios a escala nacional para fortalecer las instituciones democráticas locales y alentar la participación popular. Para promover la buena gestión de los asuntos público, el Gobierno de Etiopía ha creado una comisión de derechos humanos y una oficina del ombudsman. Se han iniciado reformas de la administración pública para aumentar el sentido de responsabilidad, la transparencia y la eficiencia en todos los niveles de gobierno.

245. En Mozambique se ha creado un marco jurídico para que la sociedad civil participe en la elaboración y aplicación de las políticas de desarrollo social y para simplificar los procedimientos para la aprobación oficial de las organizaciones no gubernamentales. Madagascar ha adoptado normas similares. En 1998, el Gobierno de Mauritania creó una comisión de derechos humanos, alivio de la pobreza e integración para facilitar y apoyar la participación de las organizaciones comunitarias. En 1999, el Gobierno de Zambia adoptó un marco jurídico para la buena gestión de los asuntos públicos en que figuraban iniciativas para mejorar el acceso a la justicia, consolidar el imperio de la ley y la independencia del poder judicial, reducir la corrupción y aumentar la transparencia y el espíritu de responsabilidad en la administración pública. En la política de integración social de Zambia se incluyen también medidas para potenciar el papel de la sociedad civil, sobre todo por conducto de servicios sociales básicos tales como la enseñanza, la salud y la vivienda. En Kuwait, diversas organizaciones no gubernamentales participan activamente en el logro de los objetivos sociales, económicos y de otro tipo. Se ha fomentado la participación popular en el desarrollo social para reducir el papel del Estado a ese respecto y dar legitimidad a esas iniciativas.

B. Integración de los grupos en peligro de ser marginados

1. Los niños y los jóvenes

246. Muchos países han progresado en la esfera de los derechos del niño. Varios gobiernos comunicaron que habían adoptado medidas para integrar los derechos del niño, incluso de protección contra el trabajo infantil en sus programas y políticas nacionales de acción. Algunos países han establecido comités nacionales para supervisar la aplicación de los acuerdos internacionales pertinentes. Varios países han creado mecanismos de apoyo para las familias de bajos ingresos y las madres solteras, así como para las madres víctimas de violencia doméstica o expuestas a la adicción a las drogas. Muchos gobiernos han adoptado medidas para mejorar la protección social de los niños y fortalecer los programas de desarrollo humano y enseñanza básica en la primera infancia, así como para reducir el uso indebido de drogas y prevenir los delitos cometidos por niños y jóvenes.

247. Con todo, aún queda mucho por hacer para proteger los derechos de los niños y para integrar a éstos en la sociedad. En algunas regiones sigue existiendo el trabajo infantil y se plantean problemas de explotación, pobreza, marginación y falta de vivienda. En muchos países la violencia y la delincuencia, especialmente la violencia doméstica y la violencia contra los niños, no se han abordado con éxito. El uso de drogas ilícitas y estupefacientes por parte de niños y jóvenes ha aumentado desde 1995, con considerables consecuencias negativas tanto sociales como económicas. En algunos países, la protección social y el nivel de vida de las mujeres y los niños han disminuido, y en varios países no se han podido proporcionar servicios básicos para los niños.

248. El Gobierno del Canadá introdujo una iniciativa nacional en beneficio de la infancia con el fin de prestar asistencia a las familias de bajos ingresos, evitar la pobreza infantil y mejorar las oportunidades de empleo de los padres. En la República Checa, las familias con niños tienen derecho a una protección especial que abarca asistencia social directa y un mayor acceso a los servicios sociales y a las exenciones de impuestos. El Gobierno de Kuwait ha creado servicios de guardería para las mujeres que trabajan en el sector público y ha aumentado el número de jardines de infantes. En Lituania se ha establecido un programa de apoyo a la familia gracias al cual los niños de familias pobres tienen derecho a recibir asistencia directa de parte de los establecimientos preescolares y escolares. El Gobierno de Singapur ha iniciado varios programas de apoyo a los servicios de guarderías infantiles para las familias de bajos ingresos y las madres solteras; estos programas, entre otras cosas, proporcionan asistencia económica para pagar las matrículas escolares y otros gastos de educación. En 1998,

Suriname adoptó un programa para mejorar y proteger los derechos de los niños y los jóvenes, con arreglo al cual se hicieron inversiones especiales para incrementar los servicios a las mujeres y los niños.

249. Para proteger mejor los derechos humanos de los niños, el Gobierno de Portugal estableció en 1998 una comisión nacional de protección de los niños y los jóvenes en situación de riesgo, así como un plan nacional para eliminar la explotación de la mano de obra infantil. Del mismo modo, el Gobierno de Panamá ha creado el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Menor Trabajador y está ejecutando un Programa de Promoción y Fortalecimiento de la Participación Ciudadana, que comprende educación en materia de derechos humanos. En 1996, el Gobierno de Suecia creó una comisión parlamentaria de cuestiones de la infancia para determinar si las políticas y prácticas relacionadas con los niños se ajustaban o no a la Convención sobre los Derechos del Niño. En Barbados, el Gobierno ha creado un comité nacional encargado de supervisar la aplicación de la Convención. El Gobierno de la República Democrática del Congo ha creado una red de consejos nacionales y provinciales para el niño en apoyo de las reformas institucionales emprendidas para mejorar la protección social de los niños y aplicar la Convención sobre los Derechos del Niño.

250. El Gobierno de Armenia ha adoptado leyes en que se definen los derechos del niño, la función del Gobierno en la protección de estos derechos y el derecho de los niños a una atención sanitaria y una educación adecuadas. El Gobierno de Burkina Faso ha formulado un plan de acción para proteger los derechos del niño y también un plan de acción nacional para la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño (1997–2000). En Madagascar se adoptaron las primeras medidas para formular una política nacional sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, incluido un examen, en colaboración con el UNICEF, de leyes nacionales en el ámbito de los derechos del niño, el acceso a los servicios sociales y la protección contra los malos tratos. En Marruecos, el Gobierno no ha logrado hacer mucho con respecto a la aplicación de los acuerdos internacionales sobre los derechos del niño, en particular las niñas, y el trabajo infantil sigue siendo un fenómeno generalizado. Para abordar estos problemas el Gobierno ha adoptado un plan nacional de protección de los derechos del niño.

251. El Gobierno de Lituania ha iniciado un programa nacional para prevenir los delitos cometidos por niños y adolescentes destinado a los niños y jóvenes de las familias socialmente desfavorecidas. El Gobierno de la República Checa adoptó recientemente un programa de prevención de la delincuencia en el que se abordan cuestiones tales como la prevención del maltrato de los niños, el abuso sexual y la prostitución infantil.

Existe un comité nacional de prevención del delito que funciona a nivel local, supervisa esos programas y trata de determinar las causas sociales que desembocan en actividades delictivas y de prevenirlas. El Gobierno de Camboya ha adoptado medidas para abordar los problemas de la trata de mujeres y niños con fines económicos y sexuales mejorando el control de las fronteras, capacitando a las autoridades locales y a la policía, y prestando apoyo a las víctimas de explotación. En Malasia, la Ley sobre el niño protege a los niños de maltratos, negligencia, y de la explotación laboral y sexual. En Jordania, el Gobierno ha creado un centro para proteger a los niños de las conductas inadmisibles que desarrolla sus actividades en colaboración con instituciones de voluntarios. La mejora de la protección social de los niños es parte integrante de la estrategia nacional de Mozambique para reducir la pobreza; muchos niños han quedado marginados de la sociedad debido a la guerra civil, el desempleo y la pobreza. El Gobierno ha establecido programas especiales para reintegrar a los niños a la sociedad después de la guerra, por ejemplo, el programa de localización y reunificación de las familias.

252. En muchos países un problema cada vez más acuciante es la marginación social de la juventud. Una de las causas principales de la marginación de los jóvenes es el desempleo y las dificultades que enfrentan para ingresar en el mercado laboral. La pertinaz alta tasa de desempleo de los jóvenes ha llevado a la exclusión y alienación de éstos de la sociedad y, en algunos casos, al aumento de la delincuencia, el uso de estupefacientes y la violencia. Los gobiernos tienen cada vez más conciencia de la necesidad de elaborar políticas globales para los jóvenes. Muchos gobiernos han formulado planes de acción nacionales para integrar a los jóvenes en la sociedad y aumentar su empleo. Hasta enero de 1999, el 83% de los Estados Miembros había adoptado políticas nacionales multisectoriales para los jóvenes y el 62% había aplicado planes de acción nacionales para la juventud (véase A/54/59). Entre otras iniciativas mencionadas por los gobiernos cabe mencionar los programas para facilitar la transición del sistema educativo al mercado laboral, las iniciativas para alentar el espíritu empresarial y el empleo independiente de los jóvenes, mejorar los servicios sociales para los jóvenes, aumentar la participación de los jóvenes en la vida pública y adoptar medidas para prevenir el uso de drogas ilícitas entre los jóvenes.

253. Varios gobiernos han adoptado estrategias de empleo destinadas específicamente a integrar a los jóvenes en el mercado laboral. En Austria, la promoción del empleo es uno de los medios principales para fomentar la participación y la integración social de los jóvenes. Los nuevos tipos de empleo subsidiado han permitido integrar en la sociedad a diversos grupos de jóvenes vulnerables y excluidos. En el Canadá, una

parte importante de la política nacional para la juventud consiste en facilitar la transición de la escuela al mercado laboral. El Gobierno de Portugal ha aplicado un programa para integrar a los jóvenes en el mercado de trabajo por conducto de actividades de formación profesional y de educación. El Gobierno de Australia ha puesto en marcha recientemente una iniciativa denominada “de obligación mutua”, programa de empleo y asistencia para los jóvenes que proporciona ayuda financiera a los jóvenes desempleados con la condición de que mejoren sus calificaciones profesionales y contribuyan a la comunidad.

254. En 1996, el Gobierno de Belarús inició un programa para proporcionar préstamos a corto plazo del fondo de empleo nacional a los desempleados jóvenes. El Gobierno de Ucrania ha aplicado una nueva política nacional para la juventud con arreglo a la cual se ha ampliado la red de centros locales que presta servicios sociales a los jóvenes. Además, se han adoptado otras medidas para integrar a los jóvenes en el mercado laboral. En China, las políticas para los jóvenes hacen hincapié en la educación y el empleo con arreglo al Plan de fomento del trabajo de los jóvenes y en aumentar las oportunidades de participación. Las organizaciones nacionales de jóvenes contribuyen a las actividades de formación y a los programas de servicios voluntarios, y ayudan al Gobierno a encontrar nuevos empleos para los jóvenes que han quedado sin trabajo. El Gobierno de Filipinas ha adoptado un Plan nacional de desarrollo para la juventud que comprende mecanismos para celebrar consultas con los jóvenes y oportunidades para que los jóvenes participen en la adopción de decisiones.

255. Una parte integrante del Programa nacional de erradicación de la pobreza de Jamaica es mejorar el nivel de protección social de los jóvenes desempleados de bajos ingresos, sus padres e hijos. En Trinidad y Tabago se ha creado un programa de colaboración para capacitar y emplear a los jóvenes, con el fin de mejorar las posibilidades de empleo remunerado permanente o de empleo por cuenta propia de los jóvenes. Entre otras medidas adoptadas en favor de los jóvenes, cabe mencionar el “Civilian Conservation Corps” y el “Youth Enterprise Programme”. El Gobierno de Argelia ha creado un Fondo nacional para el empleo de los jóvenes que proporciona asistencia financiera a las pequeñas empresas. El Gobierno de Mauritania creó en 1996 un Consejo nacional de la juventud y está preparando una política nacional de desarrollo de la juventud. En Marruecos, se prevé que gracias a un programa especial de empleo de jóvenes con necesidades especiales en pequeñas empresas, iniciado en 1996, proporcionará empleo a unas 40.000 personas en el año 2004. Además, el Gobierno ha establecido un sistema para prestar asistencia a los jóvenes empresarios y a los jóvenes que trabajan por cuenta propia.

El plan de acción nacional para la juventud adoptado por el Gobierno de Zambia se basa en la necesidad de potenciar el papel de los jóvenes y presta particular atención al empleo productivo de los jóvenes y a fomentar el espíritu empresarial.

256. El Gobierno de Irlanda ha tomado medidas para hacer frente al creciente problema de los niños y jóvenes sin hogar, entre ellas el establecimiento de centros residenciales de emergencia. Para mejorar la coordinación con las actividades de las organizaciones de voluntarios, se ha creado un Foro para los jóvenes sin hogar. Con respecto al problema del uso ilícito de drogas, el Gobierno ha creado un fondo para los centros y servicios para jóvenes con objeto de promover los programas de prevención y activación. El Gobierno de Cuba ha iniciado un programa de apoyo para los jóvenes socialmente desfavorecidos que ofrece protección social y servicios para la integración de los jóvenes en el mercado laboral y su reintegración en el sistema educativo. En 1998, el Ministerio de Salud adoptó un programa de prevención del abuso de drogas y de reducción de la dependencia de los estupefacientes. Los esfuerzos realizados por el Gobierno de Nepal para luchar contra el problema del uso ilícito de drogas y el tráfico de drogas ilícitas y sus graves consecuencias sociales, especialmente para los jóvenes, se centraron en la estrategia nacional para reducir la demanda de drogas.

2. Las personas de edad

257. El rápido envejecimiento de la población de muchos países ha tenido consecuencias socioeconómicas considerables para los sistemas de seguridad social, las personas y las familias. Los gobiernos saben que es necesario integrar a las personas de edad en un marco más amplio de desarrollo.

258. En muchos países se han promulgado leyes y adoptado políticas y programas en beneficio de las personas de edad. En algunos países se han adoptado disposiciones para promover la enseñanza a lo largo de toda la vida, “mantenerse activo para envejecer bien” y la vida sana. Para abordar estas cuestiones es fundamental contar con la participación de colaboradores de los sectores privados y no gubernamentales. Se ha prestado atención a la aplicación de los acuerdos y principios internacionales en lo relativo a las personas de edad. Durante el Año Internacional de las Personas de Edad, en muchos países se patrocinaron actividades en bien de las personas de edad con el lema “Sociedad para todas las edades” (véase A/54/268).

259. En algunos países se crearon mecanismos nacionales de coordinación para abordar las cuestiones relacionadas con las personas de edad. En Jordania se creó un comité nacional para las personas de edad que funciona como un órgano ejecutivo encargado de la aplicación de las políticas oficiales. Los

centros de atención de ancianos también ofrecen servicios de rehabilitación. En 1998 Singapur creó un comité interministerial para la población de edad para que elaborara directrices políticas y formulara recomendaciones. En Marruecos, se ha modificado la condición jurídica y financiera de las cajas de jubilación y se ha aumentado el monto mínimo de las pensiones de jubilación. A fin de mejorar los servicios de salud para las personas de edad, el Gobierno de la República Árabe Siria ha creado un comité nacional para el cuidado de las personas de edad en que participan diversas organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de voluntarios.

260. El Gobierno de China ha adoptado una ley de protección de los derechos e intereses de las personas mayores, formulado un programa de trabajo para las personas mayores y creado redes para proporcionar apoyo a las familias, brindar servicios comunitarios para el cuidado de las personas de edad y ofrecer sistemas de seguridad social. Hay planes para formular una política nacional sobre el envejecimiento para la primera mitad del siglo XXI y preparar un libro blanco sobre la condición jurídica y social de las personas de edad de China. El comité nacional chino para las personas de edad y los comités que actúan a nivel local, así como las sociedades de personas de edad en las comunidades urbanas y rurales, están trabajando activamente en estas cuestiones.

261. El Gobierno de Japón considera que la promoción de las oportunidades de empleo para las personas mayores reviste especial importancia, por lo que alienta a las empresas a que proporcionen empleo hasta los 65 años y mejoren las condiciones de trabajo, los salarios y los sistemas de administración del personal. Por conducto del programa para financiar lugares de trabajo para las personas de edad, se han adoptado medidas para mejorar los lugares de trabajo y lograr que el entorno y los procedimientos laborales se ajusten mejor a las necesidades de las personas de edad. Para aumentar el empleo a corto plazo, el Gobierno ha adoptado medidas para promover el establecimiento de un centro de consultas y experiencia profesional para los trabajadores de edad. Se ha ayudado a los trabajadores de más edad a que mejoren su formación y sus calificaciones profesionales y obtengan información. Se ha formulado un nuevo "plan de oro" a fin de poner en práctica medidas generales para promover los servicios de bienestar y salud para las personas mayores.

262. En Singapur, los servicios y los programas de las comunidades ofrecen clubes para los ciudadanos de edad avanzada, servicios de empleo para las personas de edad, servicios de atención diurna, atención a domicilio y hospicios. Existen servicios de asistencia individualizada para evitar que se confine a los ancianos de manera prematura o innecesaria en instituciones hospitalarias. Para mejorar el entorno material de las personas mayores se han adoptado distintas medidas,

como instalar ascensores en las estaciones de transporte público, adaptar las viviendas a sus necesidades, ocuparse de las cuestiones relacionadas con el empleo, el trabajo voluntario en la comunidad y las funciones de los ancianos como abuelos. Se han preparado directrices de trabajo a jornada parcial a fin de integrar a los jubilados en la población activa. El Gobierno de Filipinas ha promulgado recientemente una ley sobre las personas de edad que otorga a éstas un 20% de descuento en los transportes, los restaurantes y los medicamentos. Todas las ciudades y municipios tienen una oficina de asuntos relacionados con las personas mayores que depende del Ayuntamiento y que supervisa la aplicación de la ley sobre personas de edad y expide a éstas tarjetas de identidad para que obtengan determinados beneficios.

263. En 1998, el Gobierno de Bolivia promulgó una ley para proporcionar descuentos y privilegios a los ciudadanos de más de 60 años, como un 20% en el precio de la energía eléctrica, el agua, los impuestos a la propiedad inmobiliaria y el transporte. El Gobierno de Marruecos ha examinado la situación jurídica y financiera de las cajas de pensión y ha aumentado el monto mínimo de las jubilaciones. El Gobierno de Cuba ha creado un programa de atención para los ancianos solos o sin familia que proporciona atención a los ancianos y promueve su vida independiente y su plena participación en la vida de la sociedad. El programa facilita el acceso de los ancianos a los servicios sociales existentes, y también proporciona protección económica y social y apoyo a las familias de los ancianos por conducto de servicios sociales. Las medidas adoptadas en Suriname garantizan que las personas mayores tengan ingresos suficientes para subvenir a sus necesidades básicas. Se está examinando el estado de las cajas de pensión y se prevé realizar un análisis a fondo de la situación de las personas mayores. En Trinidad y Tabago se creó una oficina para las personas mayores para alentarlas a que lleven una vida activa y contribuyan al desarrollo nacional. Se ha creado una base de datos para tener un registro de calificaciones de las personas de edad y ofrecerlas a las empresas del sector privado y a las organizaciones no gubernamentales.

264. El Gobierno de Austria amplió sus programas para las personas de edad y estableció un comité nacional para formular una política a largo plazo para los ancianos. En Portugal, el programa de apoyo integrado a las personas mayores se ocupa de promover su independencia y de capacitar a los familiares, voluntarios y comunidades para que presten apoyo y atención a las personas mayores. Se emplearán fondos del presupuesto de seguridad social para aumentar el número de plazas en los hospicios de ancianos. El Gobierno de España ha creado el Consejo Estatal de las Personas Mayores para facilitar el funcionamiento de las organizaciones de personas mayores y mejorar el nivel de protección social, con inclusión del acceso

a los servicios de salud y de atención a domicilio. En Azerbaiyán y Belarús se ha reformado el sistema de pensiones. También en Estonia se han promulgado leyes para reformar los sistemas de pensiones. El Gobierno cree que, aunque la situación económica de los jubilados ha mejorado en comparación con la de otros grupos, los avances han sido lentos y el mejoramiento de la calidad de vida de los ancianos seguirá constituyendo una tarea importante en el futuro.

3. Personas con discapacidad

265. En muchos países se reconoce cada vez más la necesidad de abordar los problemas de las personas con discapacidad en el contexto del desarrollo general y del marco más amplio de los derechos humanos. Ello resulta evidente en el cambio de orientación de su política, que ha pasado de la integración de las personas con discapacidad en la vida social a su plena participación en las principales actividades de desarrollo. En muchos países las organizaciones no gubernamentales y privadas que se ocupan de los discapacitados han surgido como nuevos grupos de presión y los objetivos de la equiparación y la plena participación, la rehabilitación y la igualdad de oportunidades se reflejan en las políticas de los gobiernos. La aplicación de normas y reglas internacionales relativas a las personas con discapacidad también ha tenido una mayor aceptación.

266. Los gobiernos de varios países han realizado actividades para fortalecer los marcos legislativos, institucionales y normativos a fin de promover los derechos y atender las necesidades de las personas con discapacidad. Varios gobiernos de los países de la región de Asia y el Pacífico promulgaron leyes amplias sobre el tema de la discapacidad y otras esferas esenciales para lograr la igualdad de oportunidades. El Gobierno de China modificó su legislación basándose en la ley de protección de las personas con discapacidad e incorporó disposiciones sobre la igualdad de derechos de esas personas. En Malasia se ha tratado de formular leyes para proteger los derechos de las personas con discapacidad, prohibir la discriminación contra ellas y evitar que sean objeto de desatención y abusos. En Filipinas, la carta magna en favor de las personas con discapacidad fue aprobada como ley.

267. En Burkina Faso y Jordania se formularon políticas nacionales de rehabilitación a nivel de la comunidad para integrar a los discapacitados en la sociedad. El Gobierno de Marruecos creó una comisión para los discapacitados que en 1998 se transformó en ministerio.

268. El Gobierno de Cuba puso en marcha un plan de acción nacional, que comprende 36 programas, para integrar a las personas con discapacidad en la vida social y económica del país. Se ha prestado particular atención a la salud, el empleo,

la educación, la seguridad social, la asistencia social, el ocio y la información. En 1997, el Gobierno de Trinidad y Tabago aprobó una política para las personas con discapacidad que tenía por objeto su plena integración en las principales actividades de la sociedad. Se estableció un consejo nacional de coordinación de las cuestiones relativas a la discapacidad para que sirviera de órgano consultivo del Gobierno. El Gobierno de Panamá ha aprobado varias medidas en las que se establecen normas relativas a la igualdad de trato de las personas con discapacidad y al diseño de espacios públicos que sean accesibles para ellas.

269. En Azerbaiyán se han aprobado varias medidas en favor de los discapacitados, entre ellas un programa nacional para las personas con discapacidad (1998–2001). Los organismos y organizaciones del Gobierno que se ocupan de los discapacitados han colaborado en la formulación de estrategias en materia de rehabilitación, empleo, capacitación, educación y seguridad social de estas personas y su integración en la sociedad. Se han promulgado leyes sobre la rehabilitación y la seguridad social de los discapacitados. En Lituania, la ley de educación especial (1998) estableció la estructura para la educación especial de los niños con discapacidad y la educación de adultos con necesidades especiales. El Gobierno de Uzbekistán ha puesto en marcha un programa para organizar una amplia red de centros de reintegración y rehabilitación de las personas discapacitadas. Se han creado condiciones favorables para aumentar las actividades económicas y comerciales gracias a los préstamos y subsidios concedidos a estas personas con discapacidad para que establezcan sus propias empresas. En Finlandia, el Consejo Nacional sobre Discapacidad elaboró un plan de acción a largo plazo para integrar a los discapacitados en las principales actividades de la sociedad. El Gobierno de Irlanda ha establecido un organismo nacional de discapacitados, cuya junta directiva está integrada principalmente por personas con discapacidad, cuidadores y sus familiares, con la función de supervisar las investigaciones sobre los discapacitados y vigilar el cumplimiento de la legislación y las políticas nacionales pertinentes.

270. En Kuwait, el Gobierno presta atención integral a las personas con discapacidad en instituciones de asistencia social que ofrecen a esas personas servicios psicológicos, médicos, de rehabilitación y de capacitación. Además, se han ampliado los servicios asistenciales diurnos. El Gobierno de la República Árabe Siria puso en marcha un proyecto para fortalecer las instituciones de formación profesional y promoción del empleo para personas con discapacidad. El Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo, en colaboración con la OIT, ejecutó un proyecto a nivel de la comunidad para promover la integración social de los discapacitados. En Mozambique se emprendieron varios programas e iniciativas para prestar

asistencia social a las personas con discapacidad. El más importante de ellos fue un programa de asistencia comunitaria según el cual se proporcionaban servicios y recursos a los discapacitados mediante visitas a domicilio y asesoramiento. Se preparó un diccionario en lenguaje de señas y signos para los sordos y los ciegos, a los que se ofreció la posibilidad de recibir capacitación en diversas actividades. El Gobierno de Suriname amplió las oportunidades educativas para las personas con discapacidad, especialmente los niños, y mejoró la prestación de servicios sociales mediante la capacitación de las personas encargadas de prestarlos.

271. En China, las comunidades y las familias desempeñaron una función esencial en las políticas de integración y rehabilitación de las personas con discapacidad. Los proyectos de rehabilitación incluían el suministro de suplementos de yodo a grupos especiales, el tratamiento de la poliomielitis y la educación de los niños sordos. Además, se prestó atención a la educación y la capacitación de niños y jóvenes discapacitados. En 1998 se formuló un programa de mitigación de la pobreza de los discapacitados que ofrecía mayor apoyo a las personas pobres con discapacidad. El Gobierno de Malasia prestó especial atención a los servicios comunitarios de rehabilitación y proporcionó asistencia financiera para el establecimiento de programas y la capacitación del personal de los servicios de rehabilitación. Se espera extender a todo el país en los próximos años los programas comunitarios mejorados. En Filipinas se inició un importante proyecto de detección temprana y prevención de discapacidades, principalmente entre los niños, en el marco del programa quinquenal para la movilización social de las personas con discapacidad. El proyecto benefició a más de 210.000 niños. El Gobierno de Singapur estableció un consejo consultivo para las personas con discapacidad encargado de elaborar programas para integrara esas personas en la sociedad. Se adoptaron medidas para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a los edificios.

272. En 1998 se comenzaron a pagar en Trinidad y Tabago subsidios a los discapacitados de 40 o más años de edad. En cuanto a la educación y formación profesional de los discapacitados, el Gobierno ha proporcionado asistencia financiera al centro nacional para las personas con discapacidad. En Panamá entró en vigor un acuerdo concertado con los gobiernos municipales que preveía el establecimiento de normas para el diseño y la construcción de edificios y espacios públicos de fácil acceso para las personas con discapacidad.

273. En 1998 Finlandia formuló una propuesta legislativa para promover el empleo y la formación de los discapacitados. Se han establecido programas para dar empleo a las personas con deficiencias mentales y a otros grupos que antes quedaban totalmente excluidos del mercado de trabajo. El Gobierno de

Irlanda ha iniciado un examen general de las necesidades de los discapacitados y ha establecido programas de acción especiales en favor de las personas con discapacidades intelectuales, sensoriales y físicas.

274. El Gobierno de Alemania inició recientemente un proyecto modelo de ámbito nacional, financiado por el fondo federal de compensación, con el propósito de mejorar, para el año 2001, la integración y el empleo de los desempleados con discapacidades graves. En los proyectos y simposios de investigación se presta especial atención a la situación de la mujer discapacitada a fin de determinar sus necesidades específicas. Se espera que las conclusiones sirvan de base para formular nuevas directrices para los proyectos en esa esfera. Se ha previsto construir en Bitburg un centro europeo de rehabilitación profesional para jóvenes discapacitados. El centro tendrá por objeto ofrecer capacitación profesional para 250 personas de países vecinos. En 1999 el Gobierno de Alemania organizó una reunión internacional de expertos sobre las políticas europeas de empleo de personas con discapacidad en la que se formularon normas mínimas sobre el equipo técnico que necesitan esas personas en el lugar de trabajo y sobre accesibilidad. En la reunión se recomendó además prestar servicios de asesoramiento y de colocación.

275. En el Canadá, una estrategia nacional para la integración de los discapacitados ha servido de base para varios proyectos de mejora del acceso a la vivienda, el transporte, la educación y las comunicaciones. El grupo de trabajo sobre cuestiones de discapacidad, integrado por miembros del Parlamento y observadores de los organismos que se ocupan del tema, se ha encargado de determinar las esferas prioritarias. Sus recomendaciones se han incluido en un informe titulado "Equal citizenship for Canadians with disabilities: the will to act".

276. En la República Checa se utilizó un criterio amplio para abordar el tema de la discapacidad en el plan nacional de 1998 sobre la igualdad de oportunidades para los discapacitados. El plan se centró en la educación, la capacitación, la seguridad social, la vida en familia y la cultura. Se prestó especial atención a la educación integrada de los niños con discapacidad. Se han proporcionado subsidios a organizaciones humanitarias y a las organizaciones que se ocupan de las personas con discapacidad. Se han concedido reducciones del impuesto sobre la renta a los empleadores por cada empleado discapacitado.

277. En Azerbaiyán, los programas de integración de los discapacitados han incluido la organización de actividades creativas para ellos y su participación en actividades físicas y deportivas. Sin embargo, la falta de recursos limita la disponibilidad de material moderno y de una base técnica sólida. En Lituania, de acuerdo con la Ley de educación especial, los

servicios de orientación escolar y las instituciones de atención médica especializada proporcionan a los niños con necesidades especiales y a sus padres asistencia educativa, psicológica y social. Además, con cargo al presupuesto central se asignan fondos para la publicación de libros de texto destinados a los estudiantes con discapacidad. Algunos centros de enseñanza secundaria y de formación profesional así como instituciones de enseñanza superior admiten a personas con discapacidad. Además, se ha revisado el programa de estudios para las personas con problemas de audición.

278. Muchos gobiernos prestan especial atención a la creación de oportunidades de empleo para los discapacitados. En China, se ha establecido una red de servicios de empleo para ellos. En Filipinas, para garantizar las oportunidades de empleo a los discapacitados se han creado en cuatro regiones centros de rehabilitación profesional que prestan servicios psicológicos, imparten formación profesional y remiten a las fuentes de empleo. En Azerbaiyán se han establecido cuotas y lugares de trabajo especiales para los discapacitados, con arreglo a la ley sobre prevención de la discapacidad y promoción de la rehabilitación y la seguridad social para las personas con discapacidad.

279. En Australia se han elaborado varios programas para mejorar el acceso de las personas con discapacidad a puestos de trabajo. Los servicios de empleo para discapacitados ayudan a esas personas a encontrar empleo y les ofrecen programas de rehabilitación y capacitación previa al empleo. El Gobierno financia diversos programas de incentivos para los empleadores, entre ellos las subvenciones salariales y las reformas del lugar de trabajo. El Gobierno procura integrar más eficazmente el apoyo financiero, los programas dinámicos de rehabilitación y la asistencia en el empleo para las personas con discapacidad. En el Canadá, un nuevo fondo de oportunidades para discapacitados ayuda a esas personas a encontrar trabajo y proporciona recursos a las organizaciones para canadienses discapacitados. El Gobierno federal y los gobiernos provinciales y territoriales han formulado una nueva iniciativa para ayudar a las personas con discapacidad a encontrar trabajo y elaboraron un enfoque común de las cuestiones relativas a la discapacidad. Se ha mejorado el acceso de los discapacitados a los servicios comerciales, así como la asistencia financiera prestada a los discapacitados que trabajan por cuenta ajena y a los que consideran la posibilidad de establecerse por cuenta propia.

C. Grupos con necesidades especiales

280. En la Declaración de Copenhague y en el Programa de Acción los gobiernos se comprometieron a asegurar la

protección y la plena integración en la economía y en la sociedad de los grupos con necesidades especiales. Se alentó a los gobiernos a que establecieran instituciones y servicios especiales para atender las necesidades sociales de los grupos vulnerables y desfavorecidos, promover su capacidad y experiencia y hacer posible su contribución positiva a la sociedad. Se esperaba que las leyes y otros medios de organización garantizaran a los grupos desfavorecidos y vulnerables el acceso al trabajo y a los servicios sociales. En las medidas políticas adoptadas por los gobiernos se incluyó la aplicación de reglas y normas internacionales relativas a los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad, los ancianos, las minorías, los refugiados y los migrantes.

281. Desde la celebración de la Cumbre, muchos gobiernos han puesto en práctica una amplia gama de políticas y programas para integrar a los grupos vulnerables y fortalecer su situación y su participación en los procesos de desarrollo. Se han realizado esfuerzos por reducir las disparidades, especialmente por lograr la igualdad de oportunidades para los grupos desfavorecidos y vulnerables a fin de que puedan desempeñar una función útil en la sociedad. Se han emprendido iniciativas para integrar a los sectores marginados de la sociedad proporcionándoles una mejor protección social, promoviendo las oportunidades de empleo, reduciendo su vulnerabilidad y haciendo a la sociedad consciente de su situación. Se han ejecutado programas para dotar a los pobres y a las personas más desfavorecidas de servicios sociales, impartirles capacitación y formación técnica y aumentar su participación. Se presta cada vez más atención a las cuestiones relacionadas con los grupos vulnerables, que se incluyen en el marco más amplio de los derechos humanos.

282. En Barbados, una tarea esencial del recién creado Ministerio de Transformación Social consistió en aumentar la participación de las organizaciones no gubernamentales y de las organizaciones comunitarias en la prestación de servicios sociales. En Bolivia se ha habilitado a los gobiernos municipales para que presten atención médica y servicios educativos y culturales a la población local y se ha ideado un sistema para distribuir recursos públicos a los gobiernos locales. Además, se creó un fondo de compensación para canalizar recursos hacia los Estados cuyo ingreso medio per cápita sea inferior a la media nacional.

283. El Gobierno de Jamaica ha adoptado un enfoque comunitario del desarrollo en el que participan el Gobierno, las organizaciones comunitarias, el sector privado y otros agentes de la sociedad civil, así como la comunidad internacional. Se han adoptado iniciativas para aumentar la capacidad de las autoridades gubernamentales locales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria en lo que se refiere a la planificación, organización, movilización

de recursos, ejecución, gestión, supervisión y evaluación de programas. El fondo de inversiones sociales de Jamaica forma parte de este mecanismo comunitario que tiene por objeto mejorar la infraestructura de la comunidad.

284. En Lituania, la ley de servicios sociales (1996) incluye disposiciones relativas a la cooperación de los gobiernos locales con organizaciones no gubernamentales, comunidades religiosas y otras entidades en la prestación de servicios sociales. En 1997 se estableció la coalición de colaboración social del Condado de Kaunas, integrada por representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de ocho ciudades y regiones. El Gobierno de Suriname, en una declaración de política, ha puesto énfasis especial en los grupos desfavorecidos. El Ministerio de Servicios Sociales y Vivienda concentra sus actividades en el mejoramiento de las condiciones sociales de los grupos vulnerables, entre ellos los ancianos, los discapacitados, los jóvenes, las familias de bajo ingreso y los hogares encabezados por mujeres, así como en la prestación de servicios sociales y el desarrollo de la comunidad. El Gobierno ha creado la oficina del ombudsman para promover y supervisar la prestación de servicios de seguridad social.

285. Rumania tiene previsto, en el marco del programa social correspondiente a 1998–2000, prestar asistencia social a los grupos vulnerables, como las familias numerosas, los discapacitados y las personas de edad. La legislación relativa a esos grupos se ha modificado a fin de ajustarla a la legislación de la Unión Europea. La Estrategia de Desarrollo Humano Sostenible, aprobada en Panamá en 1998, incluye programas para fortalecer el capital humano, integrar a la mujer en el desarrollo, promover la participación popular, atender las necesidades básicas, apoyar a los grupos vulnerables, aumentar la capacidad de producción de los grupos marginados e integrar a las poblaciones indígenas en los procesos de desarrollo.

1. Apoyo a las familias y las comunidades

286. La familia y la comunidad son los pilares esenciales de la cohesión y la integración social. Los gobiernos deben tener en cuenta en sus estrategias de desarrollo social la función que desempeña la familia como factor esencial de protección y seguridad social. Se han puesto en marcha políticas y programas a fin de fortalecer la capacidad de la familia de cumplir sus funciones sociales y de desarrollo. Se ha venido prestando cada vez más atención a la igualdad entre los sexos, elemento esencial del bienestar familiar. Se ha hecho hincapié en el bienestar de los niños y las mujeres, los valores familiares y la educación de los hijos. Algunos gobiernos han orientado sus actividades hacia el mejoramiento de la situación financiera de la familia. Otros han examinado y revisado sus instrumentos

jurídicos nacionales relativos a la familia a fin de ajustarlos a los instrumentos y normas internacionales.

287. El Ministerio de Desarrollo Social de Jordania acaba de crear una oficina de cuestiones familiares, que centra su actividad en la protección de la mujer y la familia. Además, el Gobierno ha formulado una estrategia social para la familia. El Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos ha creado un fondo para el matrimonio a fin de proporcionar asistencia financiera para la repatriación de familias de bajos ingresos. En Libia, la nueva legislación sobre seguridad social incluye disposiciones especiales para la protección de familias numerosas y de bajos ingresos. En Trinidad y Tabago, la dependencia nacional de servicios para la familia del Ministerio de Desarrollo Social y Comunitario presta servicios de asesoramiento y capacitación a las familias, los jóvenes delincuentes, las escuelas y los grupos comunitarios.

288. El Gobierno federal y los gobiernos regionales así como las comunidades de Austria han emprendido conjuntamente una campaña de inversión para crear más guarderías a fin de que los padres puedan combinar el trabajo y la vida en familia. Gracias a ello se han creado servicios para atender a 20.000 niños en edad preescolar. En la República Checa, el nuevo sistema de protección estatal de la familia se centra especialmente en las familias de bajos ingresos con niños, a las que el Gobierno presta ayuda para evitar que vivan por debajo de la línea de pobreza.

289. En Malasia se han puesto en marcha varios programas innovadores para ayudar a las familias amenazadas de desintegración. Cabe mencionar entre ellos la creación de guarderías infantiles y de centros de actividad para los niños y las familias, así como la prestación de servicios de orientación y asistencia financiera. El plan de acción nacional para la familia se formuló con el propósito de fomentar la fortaleza de la unión familiar. Se prestó especial atención al refuerzo de la colaboración entre personas, grupos, organizaciones públicas y privadas y la sociedad civil. Se crearon varias redes comunitarias, como equipos para la protección de la infancia, comités para el bienestar del menor y centros de asistencia diurna para las personas de edad.

290. En Australia se ha dado una elevada prioridad a la formulación de políticas de apoyo y potenciación de la familia. El Gobierno ha introducido un enfoque amplio e integrado que se centra en la prestación de servicios y de apoyo para fortalecer las familias. El programa de servicios familiares financia a las organizaciones de base comunitaria la prestación de servicios de asesoramiento y terapia familiar, de mediación entre padres e hijos, de orientación conyugal y de educación de los hijos. En el marco de la nueva estrategia el Gobierno pretende aumentar la eficacia de los programas de prevención

e intervención temprana y proporcionar información a las entidades que prestan los servicios, las familias y las comunidades. Se tiene previsto interrelacionar los programas existentes en todos los niveles gubernamentales y fortalecer los mecanismos de colaboración entre el sector empresarial y la comunidad. Los otros proyectos previstos están relacionados con el cuidado del niño y la creación de opciones más amplias con respecto al empleo y la capacitación.

2. Las minorías étnicas y los migrantes

291. Las minorías, las poblaciones indígenas, los migrantes, los refugiados y los desplazados internos son particularmente vulnerables a la pobreza y a la exclusión social y requieren medidas especiales de protección social. En el Programa de Acción los gobiernos se comprometieron a lograr la integración social y la participación de las minorías, velando por el respeto de la diversidad cultural y los derechos humanos de los grupos nacionales, étnicos, religiosos o lingüísticos. Se garantizó a las minorías el derecho de participar en el proceso de adopción de decisiones de la sociedad en general a la que pertenecen y de mantener, al mismo tiempo su propia identidad cultural. Las formas de incorporar los intereses y necesidades de las minorías incluyen la celebración de consultas con los grupos minoritarios en las etapas críticas del proceso decisorio, el establecimiento de consejos oficiosos, la descentralización y la autonomía local (véase E/CN.4/Sub.2/1997/18).

292. En el Programa de Acción se pide también a los gobiernos que velen por la protección específica y la integración de las poblaciones indígenas. Los Estados Miembros se comprometieron a mantener y reforzar su identidad y su cultura y a hacer posible su participación en las decisiones que puedan afectara sus sociedades, incluido el aumento de las oportunidades de empleo y el acceso a los servicios sociales. Si bien aún queda mucho por hacer para lograr la plena protección de la identidad y los derechos humanos de las poblaciones indígenas, a nivel mundial crece la percepción de sus problemas. Varios Estados Miembros han promulgado leyes y adoptado medidas en esferas como la propiedad de la tierra, la educación y los programas de idiomas.

293. El Gobierno del Canadá ha adoptado nuevas medidas para mejorar la situación de sus poblaciones indígenas, en particular aumentando sus oportunidades de participar en la sociedad, en el marco de un nuevo plan de acción nacional titulado "*Gathering strength*". El plan tiene por objeto crear un mecanismo de asociación entre el Gobierno y la población aborigen, que reconozca las costumbres tradicionales, las prácticas de gobierno y los idiomas locales a fin de desarrollar y mejorar las condiciones de vida en general de esa población. El Gobierno de la Argentina ha adoptado medidas para fortale-

cer sus comunidades aborígenes mediante la educación y el fomento de la capacidad a nivel de la comunidad y el establecimiento del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. El derecho de las poblaciones indígenas a la educación y a la propiedad así como su participación en la gestión de los recursos locales están reconocidos en la Constitución. El Gobierno de Panamá aprobó una Estrategia para el Desarrollo Humano Sostenible en cuyos programas especiales de apoyo económico a los grupos vulnerables se incluye a las poblaciones indígenas. En 1997 se creó un territorio administrativo especial para el grupo indígena Ngobe-Bugle. En Bolivia se ha creado un Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios que se ocupa de la titularización de tierras de propiedad comunal, el reconocimiento de los territorios indígenas y la enseñanza de las lenguas nativas. El Consejo de Pueblos Indígenas es el órgano a través del cual el Gobierno celebra consultas con los grupos indígenas.

294. El Gobierno de la República Checa ha adoptado medidas especiales para promover la educación y el empleo de los miembros de la minoría romaní. Este grupo se ha visto afectado gravemente por la pobreza y el desempleo y ha sido marginado de la sociedad checa. El Ministerio de Educación, Juventud y Deportes ha creado una junta especial de asesoramiento sobre cuestiones relacionadas con la educación de los grupos étnicos. De manera análoga, el Gobierno de España ha establecido un Programa de Desarrollo Gitano a fin de mejorar la situación y promover la integración social de ese grupo. En Ucrania, la reintegración de los tártaros de Crimea continúa siendo el principal problema de integración social. Se han adoptado medidas para resolver los problemas relacionados con la nacionalidad, la educación y la conservación de su cultura e idioma autóctonos. El Gobierno de China ha aumentado su apoyo financiero y sus inversiones en infraestructura en las zonas asoladas por la pobreza en que viven minorías nacionales y ha puesto en marcha programas para preservar la cultura y el idioma de las minorías. En Etiopía se aprobó en 1997 una política nacional de cultura para proteger la identidad y los derechos de las minorías y promover su participación en la sociedad. En Malasia, la nueva política económica y la política nacional de desarrollo tienen por objeto promover la unidad entre los diversos grupos étnicos de la población. La política nacional de bienestar social aborda los problemas y las necesidades individuales y de los grupos con el fin de integrarlos en los principales aspectos de la vida económica y social.

295. La protección social de los inmigrantes y de los trabajadores migratorios requiere la adopción de políticas de integración amplias y específicas. Los gobiernos deben velar por que los inmigrantes, especialmente los trabajadores y sus familiares, reciban un trato justo y equitativo, lo que incluye el pleno

respeto de los derechos humanos, el acceso a oportunidades económicas y la igualdad de acceso a los servicios sociales, especialmente la educación y la atención primaria de la salud. En la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares se atribuye a los gobiernos de acogida la responsabilidad de asegurar a trabajadores migratorios un trato no menos favorable que el dispensado a sus propios ciudadanos. Sin embargo, han sido escasos los avances logrados en la aplicación de los instrumentos internacionales sobre la protección de los inmigrantes y han persistido los problemas de violación de sus derechos humanos. En muchas partes del mundo los refugiados y los inmigrantes no reciben una protección social adecuada y son objeto de discriminación¹.

296. En 1999 se promulgó en Finlandia una ley sobre la integración de los inmigrantes y la recepción de solicitantes de asilo que contenía medidas para proporcionar a esas personas educación y capacitación básica que les facilitara la transición y la integración en la sociedad finlandesa. El Gobierno de Alemania ha aprobado un amplio programa de integración social a fin de que los trabajadores extranjeros tengan mayor acceso al empleo y mayor participación en la sociedad. El Gobierno federal, los gobiernos estatales y locales así como los grupos comunitarios ofrecen a los inmigrantes orientación social, servicios de enseñanza del idioma, formación profesional que les permita acceder con mayor facilidad al mercado de trabajo, programas especiales de capacitación para las mujeres inmigrantes y proyectos para mejorar las relaciones con los vecinos.

297. El Gobierno del Portugal estableció en 1996 un Alto Comisionado para la inmigración y las minorías étnicas, cuya labor consiste en facilitar la integración social y el empleo de los inmigrantes y las minorías. El Consejo Consultivo para Asuntos de Inmigración contribuyó a facilitar el acceso de los inmigrantes a los procesos políticos nacionales. El Gobierno de Suiza ha aprobado un plan de acción para abordar los problemas de las mujeres inmigrantes, en particular los problemas relacionados con la violencia y la explotación sexual.

298. En Azerbaiyán una de cada siete personas es refugiada o desplazada dentro del país. El gran número de refugiados perturba gravemente el mercado de trabajo. El Gobierno carece de la capacidad necesaria para controlar las actividades que realizan los inmigrantes. Se ha puesto en marcha un nuevo programa de gestión de la migración con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones.

299. En junio de 1998 el Parlamento de Estonia aprobó un documento sobre la política de integración, con el propósito de establecer la versión estonia de una sociedad multicultural, caracterizada por la individualidad, una base común sólida y

la asignación de una función central a la cultura estonia. El Gobierno afirma que existe de hecho una separación entre las dos comunidades de Estonia, y que están en marcha las gestiones para integrar a los no estonios en la sociedad.

3. Los refugiados y las personas desplazadas

300. Los gobiernos se han comprometido a brindar protección social y asistencia a los refugiados y a las personas desplazadas y a respetar sus derechos humanos de conformidad con los acuerdos internacionales. Con el aumento de la violencia, las violaciones de los derechos humanos y los conflictos étnicos a crecido también el número de desplazados internos. La recesión económica ha ocasionado también un aumento de las tensiones entre los grupos sociales y étnicos, amenazando la cohesión social en la medida en que aumenta en cada país la cantidad de trabajadores migratorios y de refugiados. En los países en transición de Europa oriental y en la antigua Unión Soviética el número de refugiados y de desplazados internos ha aumentado a causa de la recesión económica, el desempleo y los conflictos armados en la región. África se ha visto también afectada por los problemas de los refugiados y personas desplazadas a raíz del estallido de conflictos y el deterioro de la seguridad en algunas zonas. La situación de los refugiados en Asia ha mejorado y se han reducido las tensiones y los conflictos armados en la mayoría de los países de la región.

301. En varios países ha sido necesario adoptar políticas y programas especiales de integración de la población a raíz de la guerra y los conflictos internos. En Croacia, el Gobierno se ha concentrado en la reconstrucción de los edificios de las organizaciones públicas y de las viviendas en las zonas más gravemente asoladas por la guerra. En Mozambique se ha dado prioridad a la protección de los grupos desfavorecidos, especialmente las personas desplazadas y discapacitadas por la guerra, los refugiados que regresan al país y los soldados desmovilizados. El Gobierno ha establecido un comité nacional para la integración social que se encarga del reasentamiento de los grupos afectados por la guerra. En el marco de la red de protección social creada por el Gobierno existen programas para proporcionar alimentos subvencionados, un fondo social de medicina y un fondo escolar. El Instituto Nacional para la Asistencia Social se creó para poner en marcha programas de asistencia social y promover el empleo.

D. Conclusión

302. Resulta evidente de los informes de los gobiernos que la integración social es un objetivo particularmente difícil de alcanzar. A menudo la expansión del sector económico permite

una mejor integración de los diversos grupos de la sociedad, pero en unos países la lentitud del crecimiento y el desarrollo económico y en otros la recesión económica de los cinco últimos años han sido el principal obstáculo de la integración social. La población sumida en la pobreza se ve marginada porque tiene pocas posibilidades de participar plenamente en el funcionamiento de su sociedad. El desempleo no sólo lleva a la pobreza sino que además afecta a los vínculos y las redes sociales establecidas por el trabajo. El desempleo y la pobreza reducen las oportunidades de que los niños reciban educación y participen plenamente en los procesos comunes de socialización.

303. La disminución de los recursos estatales, ya se deba a la debilidad del crecimiento económico, a decisiones deliberadas de reducir el gasto público o a la incompetencia de la administración fiscal, reduce la capacidad gubernamental de aplicar políticas y ejecutar programas que promuevan la integración social. Sin embargo, muchos gobiernos han promulgado leyes, han creado nuevos organismos gubernamentales y han puesto en marcha políticas y programas para lograr un mayor acercamiento entre las comunidades, la plena participación de los discapacitados y los ancianos en las actividades de sus respectivas sociedades, la reducción de las privaciones, la eliminación de la discriminación, la protección social y el aumento de la comprensión y el respeto mutuos. Asimismo, varios gobiernos han adoptado decididamente las normas y reglas internacionales para promover la integración social, convenidas en el marco del sistema de las Naciones Unidas o de organizaciones regionales. El aumento de los recursos asignados a los programas para promover la integración social y su utilización más eficaz contribuirán en gran medida al logro de ese propósito.

304. La progresiva adopción de formas democráticas de gobierno ha contribuido a crear nuevas oportunidades de participación de los individuos en la adopción de decisiones relativas a la gestión de los asuntos públicos y la aplicación de las políticas que les afectan. Según los informes, la delegación del poder político, la descentralización del gobierno y el establecimiento de gobiernos locales y municipales han contribuido a una mayor integración social. En algunos países los conflictos entre grupos étnicos y religiosos se han resuelto o se han mitigado mediante la adopción de alguno de los mecanismos mencionados. Sin embargo, la persistencia de esos conflictos en varios países demuestra la insuficiencia de los mecanismos para conciliar los intereses opuestos de las partes. Es necesario desarrollar nuevas perspectivas y planteamientos para evitar la violencia en gran escala, la destrucción de personas y propiedades y los estragos al bienestar de la humanidad.

305. Para promover la integración social es fundamental en varios países evitar y reducir los conflictos entre los distintos grupos de cada sociedad. A veces los conflictos por la distribución de los recursos y las prestaciones sociales causan divisiones. En otros casos los conflictos surgen cuando es preciso decidir quién controla los instrumentos del gobierno. Tras esos conflictos declarados subyacen recuerdos históricos de viejas conquistas e injusticias, recogidos a veces en la historia escrita y a veces en mitos y leyendas. La búsqueda de identidad por parte de grupos más pequeños que el estado nación ha dificultado aún más la tarea de integración social. Esa tarea ha desviado la atención y los recursos de los aspectos positivos del desarrollo social hacia la solución de conflictos, la reconstrucción de infraestructuras físicas destruidas, la rehabilitación de poblaciones desplazadas o refugiadas y el restablecimiento de la paz. Se han organizado importantes actividades relacionadas con el desarme, la creación de confianza entre partes profundamente divididas, la reconstrucción y el desarrollo y el establecimiento de mecanismos institucionales para evitar futuros conflictos. La educación pública en general también puede ser útil para ello.

306. Uno de los hechos más alentadores con respecto al aumento de la participación de la población en el gobierno y la sociedad ha sido el fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil. Esas instituciones permiten que la población colabore en la promoción de intereses comunes, trabaje con independencia del gobierno y pueda luchar contra los abusos cometidos por los gobiernos.

307. En los informes de los gobiernos se exponen detalladamente iniciativas para integrar a los diversos grupos sociales en las principales actividades económicas y sociales. Prácticamente en todos los países se ha prestado atención a los niños y los jóvenes, los ancianos, los discapacitados y las personas con necesidades especiales. En esas iniciativas la familia se considera una institución de gran valor.

308. La atención concedida a nivel internacional a la solución de los problemas de la integración social ha sido amplia. Las conclusiones de las diversas conferencias del sistema de las Naciones Unidas han sido estimulantes, han generado conocimientos, normas y reglas, aunque no muchos recursos. La función de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales ha sido decisiva para poner fin a la violencia y establecer la paz en numerosas ocasiones. Ha habido muchos otros casos en que, de haber contado con recursos, la comunidad internacional podría haber actuado más energicamente para poner fin a un conflicto interno. Los servicios de atención a las personas desplazadas y los refugiados también se han visto afectados por la falta de recursos. La comunidad internacional podría, mostrando una mayor determinación, contribuir considerablemente a la integración en la sociedad de las

personas afectadas por los conflictos y, lo que es más importante aún, a evitar que las manifestaciones de descontento y desacuerdo degeneren en destrucciones y guerras declaradas.

V. Movilización y utilización de recursos para el desarrollo social

A. Iniciativas nacionales

309. La movilización de recursos, nacionales y extranjeros, su asignación y utilización eficaz, son fundamentales para lograr los objetivos de la Cumbre. En la propia Cumbre se destacó la necesidad de aprovechar recursos muy diversos y buscar fuentes innovadoras, tanto públicas como privadas, así como de asegurar el uso eficaz de esos recursos, y se subrayó la importancia de la cooperación nacional e internacional con esos fines.

310. Al decidir acerca del volumen de tributación y gastos y acerca de la asignación de los gastos entre los distintos usos posibles, los gobiernos han considerado muchos otros factores además de los relacionados con el desarrollo social. En todos los países, la proporción de gastos públicos asignada para el desarrollo social es el resultado de numerosas consideraciones, incluidas la gravedad de los problemas, la contribución de recursos por el sector privado para la solución de esos problemas y el grado en que es posible resolverlos mediante intervenciones del sector público. Por consiguiente, como cabía esperar, varía mucho de un país a otro el volumen de recursos asignados para el desarrollo social y la distribución de esos recursos entre los elementos componentes del gasto público para el desarrollo social.

1. Movilización de recursos

Tributación

311. Desde 1995, el Gobierno de Australia ha realizado diversos cambios importantes en la política económica y social a fin de mejorar la movilización y utilización de recursos para el desarrollo social. Se ha reformado el sistema tributario para propiciar el máximo crecimiento posible del empleo y se han reducido las tasas del impuesto sobre la renta. Existe un firme compromiso de movilizar recursos de los sectores empresarial y comunitaria para el desarrollo social. Se prevé que el nuevo impuesto sobre bienes y servicios incremente y establezca los ingresos tributarios a los Estados y territorios para que puedan asegurar la prestación de servicios comunitarios esenciales como son los hospitales, los servicios de emergencia y las escuelas. En Colombia, se prevé que las reformas tributarias incrementen los recursos para la atención de la salud y se han

elevado las contribuciones obligatorias para la atención de la salud. Se ha creado un fondo de solidaridad para sufragar los servicios que se prestan a las poblaciones indígenas, las personas desplazadas y otros grupos marginados. Los Gobiernos de Armenia, Colombia, Nigeria y Zambia han informado de que se han adoptado medidas para ampliar la base tributaria y aumentar la eficacia de la administración tributaria. En Madagascar, se han aplicado importantes reformas fiscales, pero no ha mejorado notablemente la proporción de los ingresos respecto de los gastos debido a la escasa capacidad institucional del Gobierno para la gestión fiscal.

312. Los gobiernos de varios países con economías en transición han comunicado la sustitución de la imposición directa por la indirecta, con el consecuente aumento de los ingresos por concepto de impuestos sobre el valor agregado e impuestos sobre el consumo. En Armenia y Lituania, los impuestos indirectos se han convertido en la principal fuente de ingresos fiscales.

313. Los Gobiernos de Australia, Alemania, los Países Bajos, Luxemburgo y Portugal han informado acerca de sus esfuerzos en materia de reforma tributaria. También han adoptado medidas de desgravación fiscal para reforzar la posición financiera de las familias y aliviar la carga que representa mantener una familia. Se han proporcionado incentivos para trabajar y ahorrar mediante el incremento del umbral de ingresos para las prestaciones familiares (Australia) y una mayor armonización de la tributación y el bienestar social con el trabajo.

Cambios en las pautas de financiación

314. A fin de recaudar más recursos y reducir los subsidios a la población de mejor posición económica, algunos gobiernos han explorado nuevas formas de recaudar y encauzar fondos para los servicios sociales. Un método que ha ganado popularidad es el de cobrar tarifas a los usuarios. Según ese método los usuarios pagan directamente una proporción, generalmente pequeña, de los costos. El Gobierno de Zambia ha adoptado el cobro de tarifas a los usuarios de algunos bienes públicos seleccionados como parte de su estrategia de movilización de recursos. Se prevé que el cobro de tarifas a los usuarios contribuya a inculcar la responsabilidad en cuanto al uso de los recursos y a reducir el despilfarro. El Gobierno de Etiopía reconoció que los planes para la recuperación de los costos podrían ayudar a reducir las cargas financieras de los gobiernos. En Jamaica, se prevé que la distribución y la recuperación de los costos mejoren la calidad de la asistencia mediante una gestión más eficaz de los servicios públicos y que también incrementen los ingresos. En Gambia, se prevé que los planes de participación en la financiación de los costos en los sectores de la salud y la educación contribuyan a recuperar algunos

costos y a incrementar el acceso a los servicios de salud. En Bolivia, los acuerdos de cofinanciamiento han facilitado la equidad en la distribución de los recursos públicos.

315. En muchos países en desarrollo, el cobro de tarifas a los usuarios por los servicios sociales resulta polémico. El Gobierno de Filipinas indicó que los proyectos de desarrollo social, a diferencia de los proyectos económicos, suelen estar vinculados a la creación de bienes públicos y, por tanto, se hace difícil la recuperación total de los costos. El Gobierno de Jamaica informó de problemas relacionados con la introducción del cobro de tarifas a los usuarios y señaló que el principal de esos problemas era la ineficiencia en la recaudación. En Gambia, el cobro a los usuarios ha sido muy reducido para cubrir el costo de los medicamentos. Cuando la pobreza es galopante, la recuperación de los costos podría limitar el acceso a los servicios sociales. En Etiopía, las familias, agobiadas diariamente por la escasez, no están dispuestas a invertir en servicios de educación ni de salud y existe una gran subutilización de las instalaciones públicas elementales que cobran tarifas a los usuarios, por pequeñas que éstas sean. El cobro de tarifas a los usuarios puede impedir que los más pobres tengan acceso a servicios esenciales.

316. En muchas economías de mercado desarrolladas, los servicios sociales son financiados con cargo a los ingresos tributarios. En Finlandia, se prestan amplios servicios sociales y de salud a todos los que los necesitan sin cobrar tarifas elevadas a los usuarios. En general, el gobierno central paga la cuarta parte de los costos de los servicios de salud mediante subsidios a los municipios y la mitad de los costos de educación.

317. Los gobiernos de muchos países en desarrollo han informado acerca del aumento de la participación de la comunidad y el sector privado en la prestación y financiación de los servicios sociales. En Trinidad y Tabago, la participación de la comunidad en la planificación y elaboración de los programas contribuye a reducir los despilfarros orientando mejor los beneficios hacia los destinatarios previstos. En Mauritania, la participación de la comunidad en la financiación y gestión del sistema de atención a la salud es un elemento importante en la reestructuración de ese sector. En Nigeria, las actividades basadas en la comunidad son fundamentales para mejorar la calidad y reducir los costos. En Gambia, se han reconocido ampliamente los beneficios de la financiación comunitaria.

318. En el Pakistán, se ha constituido un fondo para el alivio de la pobreza como empresa sin fines de lucro. El fondo actúa como mayorista para el desarrollo de microempresas y tiene también el objetivo de apoyar el desarrollo de la infraestructura local como un medio de organización comunitaria.

319. En algunos países, las comunidades reciben contribuciones de recursos para los servicios sociales en forma de tierra, trabajo y materiales. En Bhután, por ejemplo, las contribuciones realizadas por los padres en forma de trabajo y en especie para la construcción y el mantenimiento de las escuelas comunitarias ayudan a atender la creciente demanda en el sector de la educación. En otros países en desarrollo, las asociaciones de padres y maestros desempeñan un papel fundamental en la contribución de recursos adicionales. El Gobierno ha prestado asistencia a las organizaciones no gubernamentales locales en la coordinación y financiación de proyectos. En la Argentina, desde 1995 se han utilizado recursos comunitarios para adquirir equipo educacional y construir infraestructuras.

320. Las organizaciones no gubernamentales han cooperado frecuentemente con los gobiernos en la elaboración de programas de recaudación de fondos. En 1998, el Gobierno de Lituania estableció un programa de tres años en virtud del cual se hacían donaciones de contrapartida para los proyectos de las organizaciones no gubernamentales en la esfera de los servicios sociales y el desarrollo de infraestructuras. En el Japón, el Gobierno subvenciona hasta la mitad del costo de los proyectos de desarrollo social realizados por organizaciones no gubernamentales. El Gobierno de Rumania aprobó en 1998 un programa similar para subvencionar un porcentaje de los gastos de las organizaciones no gubernamentales en algunos proyectos de desarrollo social.

321. El Gobierno de Luxemburgo indicó que partes cada vez mayores de los gastos sociales se financian con cargo al presupuesto estatal y no a las contribuciones tradicionales de los asegurados y los empleados. A fin de mantener la competitividad de las empresas conservando bajos los gastos sociales, se ha pedido que el presupuesto estatal cubra todas las innovaciones sociales, como los incrementos en las prestaciones familiares, la introducción de las licencias de los padres y la ayuda para cubrir el costo de residencia, además de los gastos que ya sufraga el Gobierno por concepto de atención de salud, dependencia y vejez.

322. En muchas economías en transición, los servicios sociales que antes prestaban las empresas han sido eliminados después de la privatización y han sido asumidos por el Gobierno. En Uzbekistán, las instalaciones preescolares que antes proporcionaban las empresas han sido asumidas por el Gobierno a fin de asegurar servicios fiables ya que las empresas tenían dificultades para continuar proporcionándoles fondos.

323. El Gobierno de Lesotho indicó que estaba tratando de movilizar recursos, fundamentalmente en el plano nacional, aunque también se habían realizado esfuerzos para obtener la asistencia de donantes externos. El Gobierno de Gambia comunicó que, los recursos disponibles para servicios sociales

en valores reales, particularmente para el sector de la salud, de hecho se habían reducido a lo largo de los años. En Colombia, el aumento de recursos para un sector (la salud) tuvo que compensarse con reducciones en otro sector (la educación). Madagascar comunicó que pese a la reforma de la administración pública, los esfuerzos del Gobierno no eran suficientes para instalar los servicios básicos porque se seguía tropezando con la paradójica asociación de una congelación de las contrataciones y la carencia de recursos humanos. Túnez trata de garantizar que los gastos sociales sean eficaces en función de los costos mediante el perfeccionamiento del mecanismo para las inversiones sociales.

2. Utilización de los recursos

Asignación en los presupuestos gubernamentales

324. El gasto de los gobiernos en la esfera social se realiza en parte en bienes y servicios públicos y en parte para lograr objetivos de distribución. La relación entre el gasto público y el PIB, y la parte del total de gasto público dedicada al gasto social aumentan en proporción con el incremento del ingreso per cápita. El gasto per cápita en los sectores sociales así como la asignación que tienen en los presupuestos públicos, varía notablemente de un país a otro.

325. El Gobierno de Alemania comunicó la preparación de un “presupuesto social” detallado. En el presupuesto social se resumen los beneficios sociales disponibles para los ciudadanos y la forma en que se sufragaron, así como un pronóstico a mediano plazo. En los presupuestos sociales, los beneficios se identifican por las instituciones que proporcionan el servicio social (como el seguro de salud o de jubilación) y por el objetivo funcional (cobertura de riesgos, vejez, enfermedad o desempleo). El monto y las fuentes de los fondos para la protección social se dividen en ingresos tributarios y contribuciones de particulares o empresas. El gasto anual en beneficios sociales se expresa como porcentaje del producto nacional bruto lo que da una proporción de los beneficios sociales que indica el peso que tienen en la economía los gastos en protección social.

326. El Gobierno de Australia se mantiene decidido a sufragar el desarrollo social fundamentalmente con cargo al presupuesto, pagar por los bienes y servicios públicos esenciales, y proporcionar y mantener redes de seguridad social justas y eficaces para apoyar a los que más lo necesitan. A fin de garantizar que los recursos estatales se utilicen con eficiencia y eficacia, se ha iniciado un programa de reforma de la política presupuestaria. El Gobierno de Suecia considera prioritarias la consolidación de las finanzas públicas, la reducción del desempleo y la aplicación de una política justa de distribución de los ingresos. El gran déficit presupuestario de mediados del decenio de 1990 obligó a efectuar recortes en los gastos en

diversas esferas. A fin de evitar sufrimientos innecesarios a determinados grupos, el Gobierno subrayó que los recortes en los gastos se compartían entre todos los ciudadanos. Junto con la reducción de los gastos, se han realizado reformas en el proceso presupuestario para lograr un mejor control de los gastos públicos.

327. En el Canadá, con un presupuesto estatal sin déficit, incluso con un excedente moderado, las restricciones de los últimos años han comenzado a dar frutos, lo que ha permitido una mayor flexibilidad fiscal para atender las prioridades sociales. Si bien los recortes en los gastos afectaron en muchos casos los programas sociales, como resultado de ello los gastos estatales resultan ahora sostenibles y se han sentado las bases para una reinversión cuidadosa y selectiva que ayude a los más necesitados.

328. La nómina de salarios de los empleados públicos absorbe gran parte de los gastos estatales en servicios sociales, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Se ha reconocido que la reducción del exceso de empleo en el sector público es un medio más duradero para reducir la nómina de salarios del sector público que las restricciones salariales, y que podría mejorar la situación fiscal del gobierno para liberar fondos para programas sociales prioritarios. Sin embargo, tanto a corto como a mediano plazo se han elevado otros gastos ya que numerosos gobiernos han tenido que pagar compensaciones a empleados públicos excedentes. El resultado neto puede haber sido positivo o negativo.

329. Numerosos países en desarrollo han comunicado que pese a las dificultades económicas ellos han tratado de mantener, e incluso incrementar, los gastos sociales. Durante 1995–1998, el Gobierno de Malí asignó como promedio el 23% de su presupuesto a los sectores sociales y las asignaciones para servicios sociales fundamentales se elevaron del 12% al 13%. El Gobierno de Zambia ha gastado como promedio más del 35% de su presupuesto en los sectores sociales desde la celebración de la Cumbre y ha incrementado las asignaciones a las necesidades humanas básicas del 6,7% del total del presupuesto en 1995, al 12% en 1996. Los Gobiernos de Zambia y Mozambique han destacado las medidas adoptadas para incrementar la transparencia en la preparación de sus presupuestos.

330. Durante 1995–1997, el Gobierno de Filipinas incrementó los gastos estatales en servicios sociales básicos del 15,7% al 16,4% del total de gastos, pero le resultó imposible mantener ese nivel después de la crisis financiera. Entre los países en desarrollo en que la proporción del total de gastos presupuestarios destinados al desarrollo social resultó superior al promedio, estaban Barbados durante 1995–1999, en que más del 45% del presupuesto estatal se gastó en educación, salud

(incluidos servicios de salud reproductiva), servicios comunitarios, agua y saneamiento ambiental; Bolivia durante 1995–1998, en que la proporción de los gastos sociales en el PNB aumentó del 9% al 13% y la proporción de los gastos sociales en el presupuesto estatal aumentó del 36% al 47%; en Colombia durante 1990–1997, en que la proporción de los gastos sociales en el PIB prácticamente se duplicó hasta alcanzar el 15%.

331. En el Japón y Singapur se ha asignado gran prioridad a la asignación de recursos para la educación y la inversión pública en gran escala en la formación de capital humano. La política de desarrollo social en esos países se caracteriza por los esfuerzos sostenidos para combinar la prudencia financiera con la concentración de los gastos públicos en servicios que producen los mayores beneficios sociales.

332. Frente al envejecimiento de las poblaciones, la modificación de las estructuras familiares, la urbanización y el desempleo persistente en numerosas economías de mercado desarrolladas, sus gobiernos han comunicado que han asignado una parte cada vez mayor de sus presupuestos a la protección social, especialmente a la seguridad social. Las prestaciones por desempleo y las políticas dinámicas del mercado de trabajo requieren proporciones notables del presupuesto que varían de un país a otro.

333. Los principios básicos de la política social de cada nación se reflejan en los gastos sociales. Los gobiernos de los países nórdicos, destacan en sus informes el carácter universal de las políticas de bienestar social. En Finlandia, en 1995 se incluyó en la Constitución el derecho a la seguridad de los medios de vida básicos. El sello característico de la política social en Finlandia es la redistribución de los ingresos mediante impuestos progresivos sobre la renta relativamente elevados y transferencias considerables de ingresos de un grupo de población a otro. En Suecia se destaca la importancia del acceso universal a los servicios sociales y al mismo tiempo se recalca que no se pueden seguir pagando los gastos de bienestar social con dinero prestado.

334. La educación básica y los servicios de atención primaria a la salud son componentes importantes de los presupuestos sociales. Los Gobiernos de Gambia, Etiopía y Malí han indicado que los gastos en educación básica constituyen una prioridad evidente ya que esos países aún no han alcanzado la matrícula universal en los niveles primario y secundario básico. Los recursos gastados en servicios básicos (educación básica y atención primaria de la salud) se suelen considerar bienes públicos o de interés social que tienen una repercusión directa en la reducción de la pobreza y el desarrollo humano.

335. En los informes de diversos gobiernos, especialmente de África y el Asia meridional, se reconoció que la educación superior está muy subvencionada mientras que la educación

primaria no cuenta con fondos suficientes. Los gastos por estudiante en la educación superior son muchísimo más elevados que en la educación primaria. En muchos países de África, la proporción del total de gastos públicos en educación dedicada a la educación superiores mayor que en ninguna otra región del mundo. Esas ineficiencias se magnifican al no poder los gobiernos soportar con sus escasos recursos el costo creciente de la educación pública en expansión.

336. En la esfera de la salud, los fondos no siempre han estado dirigidos hacia programas eficaces y necesarios, como los servicios de parto y servicios preventivos de salud, sino que terminan gastándose en costosos servicios curativos.

337. Los gobiernos de Gambia y Nigeria comunicaron tener problemas para asegurar una combinación adecuada de gastos de capital y gastos periódicos, ya que en los presupuestos estatales con frecuencia no se prevén adecuadamente los gastos de funcionamiento y mantenimiento.

Eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos

338. Los Gobiernos de Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia y Suecia informaron de que aunque los servicios sociales financiados con fondos públicos siguen siendo importantes para sus políticas de desarrollo social, se sigue buscando el aumento de la eficacia en la prestación de los servicios. En Australia, el Gobierno ha decidido que en el sector público se sustituya la contabilidad en base a caja por la contabilidad en valores devengados a fin de desarrollar un sistema más formal de informes y prácticas contables.

339. Varios gobiernos comunicaron que el resultado del desarrollo social puede no depender necesariamente de los gastos y subrayaron la importancia de la eficacia en la utilización de los recursos. El Gobierno de Etiopía señaló que el aumento en la asignación de recursos no produce necesariamente los beneficios sociales deseados. El Gobierno de Marruecos destacó sus esfuerzos para mejorar la eficacia en la preparación del presupuesto social a fin de reducir la desigualdad en cuanto al acceso a los servicios de salud y otros servicios sociales. El Gobierno del Canadá subrayó los esfuerzos desplegados en el nivel provincial para asignar mejor los recursos y reestructurar los servicios a fin de incrementar su rentabilidad. Sin embargo, pocos gobiernos comunicaron evaluaciones de los gastos en diversos programas. La eficacia de los gastos estatales para el desarrollo social se redujo por los procedimientos de ejecución excesivamente prolongados y engorrosos, las deficiencias en la supervisión y las prácticas de auditoría, así como la falta de claridad en la definición de los objetivos en los programas de desarrollo sectorial.

340. Los gobiernos de varios países en desarrollo informaron acerca de sus esfuerzos para incrementar la eficacia de los

sistemas de prestación de servicios y resolver al mismo tiempo el problema de la desigualdad en el acceso a los servicios sociales. En Madagascar, pese a las reformas de la administración pública, una congelación de la contratación en ese sector y la falta de recursos humanos obstaculizaron los deseos del Gobierno de prestar servicios básicos.

341. La eficacia en la prestación de servicios de salud es motivo de preocupación en muchos países. En algunos, los precios de numerosos servicios están regulados y se vigila estrechamente el cumplimiento de esa medida. La vigilancia requiere un sistema complejo de información del que suelen carecer los países en desarrollo. Aun en los casos en que hay información, suelen producirse filtraciones y los proveedores de servicios tienden a declarar un volumen de servicios prestados superior al real, o a incrementar el precio y el volumen de los servicios sin cobertura.

342. Otro criterio para contener los costos es intervenir a nivel de la demanda. En Singapur, una parte de los ahorros obligatorios de los particulares en el Fondo Central de Previsión se destinan a una cuenta de ahorro para gastos médicos, con cargo a la cual esa persona puede sufragar los costos de los servicios de salud. El plan permite que la persona pague a lo largo de su vida el costo de la atención de la salud, pero no distribuye los riesgos entre los participantes en el plan. Se prestan servicios médicos subvencionados a los pobres.

343. En muchos países se está examinando la legislación para establecer la obligatoriedad del seguro de salud. En 1997, el Gobierno de Lituania puso en vigor un sistema de seguro de salud obligatorio. Para sufragar los servicios de salud, el Gobierno de Colombia ha establecido que se gaste un porcentaje del presupuesto nacional en la salud y el seguro de salud. Ese porcentaje ha ido aumentando progresivamente desde 1995. En Australia, el Gobierno ha aplicado diversos incentivos para alentar a los particulares a que concierten seguros privados de salud. Entre los incentivos están el reembolso de un 30% en los seguros privados de salud y una póliza que da cobertura para toda la vida.

3. Conclusiones

344. Los gobiernos han comunicado diversos arreglos nacionales para dotar de recursos al desarrollo social. En la mayoría de los casos, el gobierno es la fuente principal. La importancia de la contribución del sector privado varía de un país a otro. Las organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general también aportan recursos para el desarrollo social. Diversos gobiernos comunicaron el valor de las contribuciones en especie para proyectos de inversión en educación.

345. Algunos servicios sociales se consideran bienes públicos por su naturaleza y se sufragan con los ingresos estatales. Entre esos servicios se destacan la educación primaria y la atención de la salud. Sin embargo, esos no son los únicos servicios financiados con fondos públicos. Cuando la educación superior y los servicios de salud curativos complejos se sufragan con fondos públicos, pueden producirse efectos negativos en cuanto a la eficiencia y la equidad. Algunas veces se prestan más servicios de los que resultan estrictamente necesarios y las personas que tienen niveles superiores de ingreso reciben transferencias implícitas de las que tienen niveles inferiores. En varios países se ha ensayado el cobro de tarifas a los usuarios como un medio para reducir la demanda de servicios innecesarios. En algunos casos se han producido consecuencias adversas en cuanto a la equidad, a saber, se niegan los servicios a los pobres porque no pueden pagar ni aun tarifas reducidas para cubrir una parte menor del costo total de esos servicios. Existen diversos mecanismos para recuperar el costo de la educación superior y la atención médica costosa sin consecuencias adversas en materia de equidad.

346. En todos los países cuyos gobiernos presentaron informes sobre la cuestión, se asignó gran prioridad en la política estatal a la asignación de recursos para el desarrollo social. Numerosos gobiernos comunicaron escasez de recursos y problemas para la asignación entre distintos programas que eran considerados importantes y urgentes. En esas circunstancias, es fundamental asegurar que se reduzcan al mínimo los costos y que se mantenga un alto nivel de eficacia en los gastos. En varios países se han adoptado técnicas complejas de contabilidad y presupuestación. Se ha comprobado el valor de la cooperación entre los gobiernos locales y las comunidades beneficiarias para incrementar la eficacia en la prestación de los servicios. También se ha comprobado que diversos métodos de pago por los servicios son eficaces para limitar los gastos, aunque algunas de esas técnicas han planteado exigencias poco realistas sobre información de mercado en los países en desarrollo.

347. Existe una gran riqueza de experiencias comunicadas por los gobiernos y podría aprenderse mucho estudiando esa valiosa fuente de información.

B. Iniciativas internacionales

1. Introducción

348. Diversos países, fundamentalmente donantes, han abordado la cuestión del papel de la asistencia internacional en el logro de los objetivos de la Declaración y el Programa de Acción de Copenhague. En general, cabe señalar que la

Cumbre logró que se prestara mayor atención al desarrollo social en la cooperación para el desarrollo. Numerosos países definieron la erradicación de la pobreza mediante el desarrollo sostenible como el objetivo principal de la asistencia internacional para el desarrollo. En las políticas de financiación con frecuencia se prevén explícitamente inversiones en servicios sociales básicos, especialmente de educación y salud. Las estrategias para combatir la exclusión social y, en menor medida, el desempleo, forman parte de la mayoría de las estrategias de erradicación de la pobreza financiadas por los donantes. Una proporción importante de la AOD de los principales donantes se dirige a África y los países menos adelantados. Existe un amplio reconocimiento de que el peso de la deuda que encaran los países más endeudados resulta insostenible y constituye un obstáculo mayor para el desarrollo social. En consecuencia, se han establecido nuevas iniciativas para atender el problema de la deuda y el desarrollo social, en algunos casos simultáneamente. Aunque los niveles de AOD disminuyeron del 0,35% del PIB de los países donantes en los decenios de 1970 y 1980 y el 0,33% a que habían llegado en 1992, al 0,23% del PNB en 1998, en general se han reafirmado los compromisos con la AOD. No obstante, esa reafirmación ha estado acompañada del criterio, no sólo entre los países en desarrollo, sino también de numerosos donantes y otros, de que no se han logrado avances en las cuestiones relacionadas con la cooperación internacional, la asistencia oficial para el desarrollo y los recursos nuevos y adicionales, incluso tal vez se ha perdido terreno.

2. Papel de la asistencia internacional en la promoción del desarrollo social

349. La mayoría de los países, particularmente los países en desarrollo, subrayaron la importancia de la financiación internacional para el desarrollo social. Por ejemplo, Barbados atribuye en gran medida sus logros iniciales en desarrollo social a la importante financiación internacional de los programas y proyectos nacionales, y los reveses posteriores, a su incapacidad para lograr el acceso a préstamos concesionarios. Trinidad y Tabago indicó que, aun con una tasa de ejecución baja para el desarrollo de infraestructuras sociales, las donaciones y préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Unión Europea y el PNUD ayudaron al Gobierno a alcanzar varios objetivos de desarrollo social. La AOD es un factor importante en el desarrollo general de Lesotho, que contribuye directa o indirectamente a los objetivos sociales. Lesotho también recaló que la ayuda internacional era decisiva para la erradicación de la pobreza. El Camerún y Gambia, entre otros, comunicaron que los préstamos y donaciones constituyen una proporción notable de los fondos proporcionados a los sectores sociales. Camboya afirmó que la asistencia de los donantes y de las organizaciones no

gubernamentales se centra principalmente en el desarrollo social, el fortalecimiento de la sociedad civil y el buen gobierno. Mozambique señaló que su presupuesto nacional depende en gran medida de la asistencia externa para el logro de los objetivos sociales. En Madagascar, cerca del 86% de los gastos de inversiones generales para servicios sociales básicos se financian con fuentes externas, aunque el país recibe menos AOD que otros con un nivel similar de desarrollo. Lo mismo ocurre en el caso de Mauritania, en que la financiación de más del 90% de su programa de inversiones públicas en 1995, equivalente al 22,6% de su PIB, se realizó con fondos provenientes del exterior. Las dificultades para movilizar recursos suficientes por sí mismos y el pago del servicio de la deuda son las razones fundamentales que se mencionan para esa dependencia de la ayuda externa para el desarrollo en general y el desarrollo social en particular. China también asignó prioridad a los programas de desarrollo social en la utilización de la asistencia internacional para el desarrollo. Desde 1995, más de las dos terceras partes de toda la asistencia recibida como donaciones de ayuda se ha encauzado hacia esferas como la salud, la educación, el abastecimiento de agua, el alivio de la pobreza y el adelanto de la mujer, lo que ha producido muchos efectos positivos. Los programas de desarrollo social también son un componente de la contribución de China a las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales que trabajan en esa esfera.

350. Se informó de que la reducción de la asistencia externa, por uno u otro motivo, había tenido repercusiones negativas en los programas de desarrollo social en diversos países en desarrollo. La asistencia externa para los programas de inversión pública en Mauritania disminuyó del 90% en 1995 al 81% en 1998, lo que repercutió directamente en los programas para el desarrollo social. Lesotho informó de que la asistencia externa, que había representado el 62,5% de los fondos destinados a sectores decisivos para la reducción de la pobreza (como el transporte, la industria, el desarrollo de los recursos naturales, el desarrollo de los recursos humanos y la energía), había disminuido desde 1995, especialmente la proveniente de donantes multilaterales y grupos de organizaciones no gubernamentales internacionales. El plan de Suriname de establecer un fondo para inversiones sociales que pudiera ser utilizado para garantizar préstamos bancarios a pequeños empresarios, tuvo que ser interrumpido porque se descontinuó la asistencia externa prevista para cofinanciar el fondo.

351. Algunos países señalaron que la actual clasificación de los países según el PNB y el ingreso per cápita ha afectado la capacidad de algunos, especialmente los países de ingresos medianos, para acceder a la financiación en condiciones favorables. Barbados, que dejó de tener derecho a recibir

préstamos concesionarios cuando alcanzó el ingreso per cápita de referencia de 2.910 dólares en 1991, tropezó con dificultades para obtener fondos privados de financiación debido a las tasas de interés más elevadas, los períodos de vencimiento más cortos y la escasa atracción de capitales privados para proyectos de desarrollo social que no tienen una alta tasa de rendimiento. Panamá señaló que su clasificación como país “de ingresos medianos” sobre la base de su ingreso per cápita enmascara disparidades y desigualdades entre las regiones y los grupos de población y limita su capacidad de atraer asistencia de donantes internacionales. Zambia afirmó que, si bien las asignaciones del servicio de la deuda no se ven afectadas por las reducciones en la asistencia externa, la incapacidad de cumplir cualesquiera de las condiciones que acompañan la ayuda, por un motivo u otro, afectan las asignaciones presupuestarias para los sectores sociales.

352. No sólo los países en desarrollo, sino también las economías en transición expresaron la necesidad de hallar fuentes alternativas de financiación, incluida la financiación proveniente de países donantes y fondos y organizaciones internacionales, para amortiguar el impacto social de la transición de las economías de planificación centralizada a las economías basadas en el mercado y alcanzar los objetivos del desarrollo social. La Federación de Rusia subrayó la necesidad de promover aún más la obligación de prestar cooperación internacional a los países con economías en transición, como se establece en la Declaración y el Programa de Acción de Copenhague. Uzbekistán expresó su convicción de que se requieren los esfuerzos concertados de la comunidad internacional, especialmente las Naciones Unidas y sus organismos técnicos y especializados, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros órganos multilaterales que se ocupan de las cuestiones del desarrollo social, para poder lograr los objetivos generales de erradicar la pobreza, proporcionar empleo productivo y protección social y promover la integración social. La necesidad legítima de hallar fuentes alternativas de financiación para las economías en transición puede haber constituido una presión adicional sobre los niveles ya decrecientes de la asistencia oficial para el desarrollo disponibles para los países en desarrollo. Algunos donantes europeos, especialmente Finlandia y Dinamarca, mencionaron concretamente la asistencia prestada para la transición política y económica en Europa central y oriental como parte de sus programas de ayuda.

3. Asistencia oficial para el desarrollo

353. La preocupación ante la declinación general de la asistencia oficial para el desarrollo es generalizada e incluye a muchos donantes tradicionales. Dinamarca señaló que uno de los factores que incidió en la declinación de la asistencia oficial para el desarrollo en el decenio de 1990 fue la tendencia en favor de un régimen liberalizado de comercio e inversiones que dependiera más de la atracción de inversiones privada que de la ayuda. Sostuvo que la cuestión de la asistencia oficial para el desarrollo es fundamentalmente una cuestión de solidaridad mundial y que la comunidad de donantes tiene la obligación de cumplir los compromisos contraídos en la Cumbre y otras reuniones internacionales de alto nivel celebradas en los últimos años y debe invertir la tendencia decreciente de la asistencia oficial para el desarrollo. La asistencia oficial para el desarrollo es un elemento importante en la creación de un entorno favorable para el desarrollo social en los países en desarrollo y en beneficio de esos países. Por tanto, la cooperación internacional para el desarrollo y la movilización de los recursos financieros necesarios son considerados elementos fundamentales de la contribución de los países desarrollados al seguimiento de la Cumbre. La lógica que sustenta la existencia de la asistencia oficial para el desarrollo es incluso más convincente en una situación de mercado en que las corrientes privadas de inversiones se concentran en un puñado de los principales países en desarrollo y en determinados sectores. Por tanto, la asistencia oficial para el desarrollo aún tiene una función esencial que desempeñar en la ayuda a los países más pobres y en el fortalecimiento de sectores que no atraen corrientes privadas, a saber, la salud, la educación, la protección social y el desarrollo de capacidades en general.

354. Algunos gobiernos han desplegado esfuerzos notables para incrementar la asistencia oficial para el desarrollo desde la Cumbre. Irlanda, con el 8% de crecimiento en términos del PNB y el 9% de crecimiento en términos del PIB, incrementó su asistencia oficial para el desarrollo del 0,28% en 1995 al 0,33% en 1999 y expresó su compromiso de hacer nuevos incrementos anuales con el objetivo de alcanzar la meta del 0,45% del PNB para el año 2002. Dinamarca se propone mantener su política de dedicar el 1% del PNB a la asistencia oficial para el desarrollo. Los Países Bajos, que actualmente dedican a la ayuda el 0,8% del PIB, ha incorporado dos metas cuantitativas en su política sobre cooperación internacional y durante los últimos años ha asignado el 20% de su presupuesto de asistencia oficial para el desarrollo a los servicios sociales básicos y el 4%, a actividades en la esfera de la salud reproductiva. También se han destinado fondos específicos para actividades que contribuyen a la eliminación del trabajo infantil. Finlandia ha reafirmado su compromiso de alcanzar la meta del 0,7%, aunque su contribución a la asistencia oficial

para el desarrollo disminuyó de más del 0,7% en 1990 al 0,38% en 1995 y el 0,32% en 1998. Portugal también ha elaborado un documento de orientación estratégica en el que se compromete a asignar el 0,36% del PIB a la asistencia para el desarrollo para el año 2000 y el 0,7% para el año 2006. La asistencia oficial para el desarrollo de Francia en 1998, que representó el 0,41% del PIB (había llegado al 0,64% en 1994), fue la mayor como proporción del PIB entre los países del Grupo de los Siete.

355. Mozambique consideró que muchas actividades estatales financiadas con capital extranjero (incluidos préstamos), estaban sujetas a condiciones que a menudo contravenían los objetivos, las estrategias y las prioridades de los gobiernos, el más importante de los cuales es la inversión de la carga de la deuda. Cuba observó una creciente bilateralización de la ayuda acompañada de mayores condiciones que no reflejan las necesidades más urgentes de los países en desarrollo. Algunos países, especialmente Irlanda y el Canadá, subrayaron que la asistencia oficial para el desarrollo que ellos proporcionaban se hacía fundamentalmente en forma de donaciones no condicionadas. En la reunión en la Cumbre de Colonia de los países del Grupo de los Ocho se decidió trabajar en el marco de la OCDE en una recomendación para desvincular la ayuda a los países menos adelantados. Algunos países en desarrollo (por ejemplo, Lesotho y Madagascar) atribuyeron parte de la declinación en la asistencia oficial para el desarrollo desde 1995 a limitaciones de capacidad dentro de sus propios países. No obstante, existe la firme convicción de que los países desarrollados deben garantizar que el 0,7% de su PNB se encauce hacia los países en desarrollo, para la asistencia para el desarrollo, y hacer más para financiar y facilitar recursos adicionales a fin de contribuir a los esfuerzos de desarrollo de los países en desarrollo (Malasia, Jordania y Madagascar, entre otros).

4. Principios y prioridades que rigen la ayuda externa para el desarrollo social

356. En general, las prioridades de la cooperación para el desarrollo se ajustan al programa mundial emanado de las conferencias de las Naciones Unidas en el decenio de 1990, y las cuestiones de la erradicación de la pobreza, el medio ambiente, la salud y la población, el adelanto de la mujer, la democracia y los derechos humanos, la agricultura y la seguridad alimentaria y la asistencia humanitaria, estuvieron en el centro de las actividades de cooperación para el desarrollo durante ese decenio. La mayoría de los países donantes (Australia, Austria, Bélgica, el Canadá, Dinamarca, Francia, Irlanda, los Países Bajos y Portugal) consideran que la erradicación de la pobreza mediante el desarrollo sostenible es el objetivo fundamental de la cooperación para el desarrollo y que incide en otras esferas prioritarias de la asistencia oficial para el desarrollo. La asistencia internacional del Japón se rige

por un interés especial en la “seguridad humana” y el principio de la nueva asociación mundial para abordar la cuestión del desarrollo incorporada en la estrategia de asociación para el desarrollo del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE. Otros también destacaron un “enfoque de cooperación”. El criterio de Irlanda para abordar la reducción de la pobreza y las necesidades humanas básicas se centra no sólo en los países menos adelantados, sino en las regiones pobres dentro de esos países, y hace hincapié no sólo en las necesidades de consumo de los pobres sino también en sus posibilidades productivas. Dinamarca y Finlandia, siguiendo el principio de la responsabilidad con el propio desarrollo, consideran la ayuda como un elemento de apoyo a los esfuerzos que realicen los propios países en desarrollo.

357. Kuwait considera la asistencia para el desarrollo sobre la base del principio de la solidaridad internacional, el interés mutuo, la no alineación y las consideraciones humanitarias, que abarcan o incluyen esferas tales como el desarrollo industrial, la infraestructura, las necesidades humanas básicas, los adelantos tecnológicos, el fortalecimiento del sector privado, la agricultura y la seguridad alimentaria, y la formación de capital humano. China subraya el valor del conocimiento de la situación nacional y el desarrollo coordinado de la economía y la sociedad al poner en vigor políticas nacionales y elaborar planes para el desarrollo social y económico.

358. Bélgica reflejó las opiniones de muchos países donantes al expresar apoyo a los objetivos de desarrollo social y erradicación de la pobreza de las instituciones financieras internacionales. También apoya una reorientación de esas instituciones que las aleje de los proyectos de desarrollo en gran escala para infraestructuras, transporte y energía en favor de programas de desarrollo social en menor escala, y que vincule los préstamos concesionarios al buen gobierno. Sin embargo, algunos países ven los gastos en esas dos esferas como algo complementario y subrayan que las inversiones en el desarrollo social deben ser algo adicional al desarrollo de la infraestructura y no a expensas de éste. Dinamarca recalca la importancia de hacer una contribución equilibrada al proceso de desarrollo en los 20 países en que se llevan a cabo programas y hacia los cuales está encauzando la asistencia bilateral para el desarrollo mediante contribuciones tanto directas a los sectores productivos, como la agricultura y la pesca, como sectores que incluyen el desarrollo de los recursos humanos.

359. Algunos países han reestructurado sus políticas de ayuda desde la Cumbre. El Gobierno de los Países Bajos informó de que recientemente había renovado su política de ayuda para centrarla en unos pocos países sobre la base del grado de pobreza, la calidad de la política económica y social del país y la idoneidad de la gestión pública. En el marco de este grupo más reducido de países beneficiarios, se ha hecho

hincapié en un número limitado de sectores. Se considera prioritario encauzar la ayuda hacia los pobres e incorporar las necesidades e intereses de las mujeres, los niños y los ancianos como parte de los objetivos de la lucha contra la exclusión social y la promoción de la integración social. La política de ayuda danesa sigue lineamientos similares. Las iniciativas adoptadas por el Japón como parte de su estrategia de asociación para el desarrollo incluyen la Segunda Conferencia Internacional de Tokio sobre el Desarrollo de África, celebrada en octubre de 1998; con arreglo a esa estrategia se ha dado prioridad a siete países. Austria ha establecido una oficina central para vigilar y coordinar las actividades del Departamento de Desarrollo en el marco de la prioridad asignada a la erradicación de la pobreza en su cooperación para el desarrollo.

360. En general, la asistencia para el desarrollo ha estado compuesta de programas de ayuda bilateral y de financiación multilateral por conducto de las organizaciones de las Naciones Unidas y las instituciones financieras de desarrollo. Aunque pocos informes indican la proporción exacta de ayuda bilateral y multilateral, en la mayoría se asigna entre un cuarto y un tercio de los presupuestos de cooperación para el desarrollo mediante los órganos multilaterales, especialmente el Banco Mundial, el PNUD, la OIT y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre otros. Algunos países, especialmente Francia y Dinamarca, destacaron sus actividades en apoyo de los objetivos de desarrollo social por intermedio de la OIT. La República Democrática del Congo consideró que, habida cuenta de que el PNUD tiene la misión de erradicar la pobreza, debería desempeñar un papel fundamental en la coordinación y movilización de recursos externos, no sólo dentro del sistema de las Naciones Unidas sino también de otras fuentes. En el plan de acción de Dinamarca sobre multilateralismo activo se prevé el incremento de la proporción de recursos asignados a los países más pobres para actividades evidentemente orientadas a la lucha contra la pobreza y la asignación de parte de sus contribuciones a objetivos sociales.

Erradicación de la pobreza e integración social

361. En opinión de Dinamarca, las actividades de desarrollo social llevadas a cabo por los países desarrollados ricos deberían centrarse, en primer lugar, en mejorar las condiciones de vida y erradicar la pobreza de los países en desarrollo. Si bien estos últimos son los principales agentes en la lucha contra la pobreza, los países desarrollados son igualmente responsables y están igualmente interesados en ayudar a los países en desarrollo a lograr este objetivo. Las estrategias de erradicación de la pobreza que defienden los países donantes mediante su cooperación para el desarrollo y sus políticas de asistencia oficial para el desarrollo se han centrado cada vez

más en facilitar a los interesados el acceso a los medios de producción y su control, así como en el fomento de su potencial y su participación cívica. En 1996, en la formulación de su política de la reducción de la pobreza, el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) reconoció que la pobreza era un fenómeno complejo exacerbado en algunos países por la mundialización. En ese documento intentaba hacer frente a las causas y los factores estructurales de la pobreza aplicando un enfoque de varios niveles que incluía intervenciones de índole normativa, programas centrados en la pobreza que ofrecieran oportunidades de generación de ingresos, actividades de capacitación práctica y la facilitación de recursos para cubrir las necesidades básicas de los seres humanos, incluidos los servicios sociales básicos para los pobres, así como intervenciones concretas destinadas a dar control sobre su existencia a grupos vulnerables, tales como las mujeres, los niños, las personas sin tierra y los indigentes.

362. Se ha intentado reducir la pobreza con iniciativas y medios directos e indirectos. Este es el objetivo principal de la política de cooperación en materia de desarrollo de Dinamarca, incluido en la estrategia danesa de políticas para el desarrollo con vistas al año 2000. En las nuevas directrices formuladas en mayo de 1998 se concretó la relación existente entre las políticas generales para erradicar la pobreza y las actividades específicas. Algunos países donantes han dado preeminencia a la inversión en servicios sociales básicos como elemento clave de las estrategias destinadas a acabar con la pobreza. En los programas del CIDA para atender las necesidades básicas de los seres humanos y fomentar la microfinanciación y las microempresas se aprecian los dos tipos de intervención dentro de una misma estrategia.

Servicios sociales básicos

363. Como resultado de la Cumbre, en las políticas de asistencia oficial para el desarrollo se ha formulado de modo más explícito la autorización de fondos para los servicios sociales básicos. Los Países Bajos han asignado un 20% de su presupuesto de asistencia oficial para el desarrollo a los servicios sociales básicos. La parte principal (un 37%) del monto total de la asistencia oficial para el desarrollo del CIDA en los tres años comprendidos entre 1995–1996 y 1997–1998 se destinó a inversiones en el programa de necesidades básicas de los seres humanos. En los últimos años, los fondos aportados por Irlanda se han destinado cada vez en mayor medida a la educación primaria, la atención primaria de la salud, el suministro de agua y el saneamiento a pequeña escala y la microfinanciación, y se ha hecho mayor hincapié en la agricultura y en la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia al nivel de las aldeas.

364. Dentro de los servicios sociales básicos, la asistencia se ha centrado fundamentalmente en la educación básica y la salud. A modo de ejemplo, en el programa bilateral de ayuda del Canadá se asignó un 24% de los fondos a la atención primaria de la salud, un 21% a la educación básica, un 8% a la planificación de la familia y a la atención en materia de salud reproductiva, un 7% a la alimentación y la nutrición, un 8% al agua y el saneamiento, un 1% a la vivienda, y un 28% a los proyectos integrados para atender a las necesidades básicas de los seres humanos. En muchos programas, la educación básica se ha centrado en la educación de las niñas, con especial hincapié en la promoción, la capacitación para la movilización, los planes de estudios, la supervisión y la motivación. Los servicios sociales básicos para todos, especialmente para los más desfavorecidos, también ocupan un lugar destacado en las actividades de cooperación para el desarrollo que lleva a cabo Finlandia mediante programas en las esferas de la educación, la salud, la planificación de la familia y la salud reproductiva, la seguridad alimentaria y el adelanto de la mujer.

El adelanto de la mujer

365. En general, el adelanto de la mujer se ha fomentado mediante programas de ayuda externa de dos maneras: en primer lugar, con la prestación de apoyo directo a las organizaciones de mujeres y, en segundo lugar, con la incorporación de la perspectiva de género en las actividades de cooperación para el desarrollo. Por ejemplo, entre 1995–1996 y 1997–1998, el CIDA gastó aproximadamente 198 millones de dólares, es decir, más de un 4% del total de la asistencia oficial para el desarrollo, en iniciativas centradas expresamente en lograr la igualdad de los géneros en África y en Asia, además del apoyo prestado con otros programas prioritarios. Las organizaciones no gubernamentales han tenido un papel muy destacado en las estrategias de ayuda destinadas a lograr los objetivos definidos en la Plataforma de Acción de Beijing.

Empleo

366. En comparación con otras cuestiones, la creación de empleo ha ocupado un lugar menos preeminente entre las actividades de asistencia oficial para el desarrollo. Según la información recibida, se ha hecho un mayor hincapié en la creación de empleo mediante la financiación de actividades de microcrédito para pequeñas y medianas empresas, especialmente para la mujer. No obstante, en la asistencia para el desarrollo prestada por Dinamarca se ha abordado la cuestión del empleo desde dos puntos de vista: como medio de subsistencia y como forma de lograr un acceso igualitario al empleo. En el plano macroeconómico, la labor se ha centrado en apoyar los programas de estabilización y ajuste estructural que fomentan el crecimiento y la reforma; en el plano de las institu-

ciones y las infraestructuras, se ha procurado contribuir al incremento de la productividad de la agricultura, al desarrollo de los servicios financieros, la educación y la capacitación profesional y el apoyo a las organizaciones del mercado de trabajo; y en el plano de las empresas individuales se han empleado diversos mecanismos bilaterales y multilaterales nuevos destinados a fortalecer el sector empresarial en los países donde se aplican los programas, como el programa para el sector privado, el programa “techchange”, el programa de empresa a empresa en Sudáfrica y los créditos mixtos. Varios países informaron sobre las contribuciones al logro de los objetivos del empleo que habían aportado mediante actividades de apoyo a las iniciativas de la OIT para desarrollar y salvaguardar las principales normas y derechos laborales.

367. Los programas del Canadá destinados al desarrollo de la microfinanciación y las microempresas se han empleado para desarrollar el sector privado, pero también para atender a las necesidades básicas de los seres humanos, fomentar la integración de la mujer en el desarrollo, los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno, mejorar los servicios de infraestructura y lograr la sostenibilidad del medio ambiente. El Canadá informó también de que, a fin de contribuir a crear un entorno propicio para fomentar la autosuficiencia económica en las zonas rurales de los países en desarrollo, el CIDA estaba estudiando formas de promover el acceso y la conectividad mediante la tecnología de la información y de las comunicaciones, creando para ello centros de acceso comunitario en los países, de modo que la población rural pudiera acceder a los medios de comunicación. Como parte de su estrategia de ayuda, Irlanda desea fomentar políticas y prácticas que amplíen las oportunidades comerciales de los países en desarrollo y que aumenten sus tasas de crecimiento económico. A juicio de algunos países, la asistencia para el desarrollo en las obras públicas con gran densidad de mano de obra es un instrumento útil para la creación de empleo. En algunos informes se indica, a veces de forma más implícita que explícita, que la asistencia oficial para el desarrollo ha tenido quizá una influencia poco significativa en el empleo debido a que en los proyectos de desarrollo social se ha utilizado más para financiar capital que insumos de mano de obra. Filipinas señaló que el empleo de la asistencia oficial para el desarrollo en programas sociales básicos en el país había sido inestable, lo cual era claro indicio de que los donantes preferían financiar los servicios terciarios y los proyectos relacionados con la infraestructura.

Deuda externa

368. Para muchos países en desarrollo, como Argelia, Camboya, el Camerún, Mozambique, Nigeria, Panamá, la República Democrática del Congo y Zambia, la deuda externa es un obstáculo importante para el desarrollo social. Más concreta-

mente, consideran que la liquidación de la deuda externa es un requisito imprescindible para erradicar la pobreza. En opinión de Nigeria, la incapacidad de los países del África al sur del Sáhara de hacer frente al volumen y la complejidad de sus deudas externas ha hecho que las deudas pendientes sean uno de los principales impedimentos para lograr el crecimiento y el desarrollo. La carga de la deuda de Mauritania, por ejemplo, que ascendió de manera constante hasta llegar al 215% del PIB en 1996, ha limitado considerablemente las oportunidades de inversión. En Camboya, la deuda externa, principalmente bilateral (86%), ascendió a un 65% del PIB. En 1997, la deuda per cápita de Zambia fue de aproximadamente 700 dólares de los EE.UU., frente a un producto interno bruto per cápita inferior a 200 dólares de los EE.UU. Sigue aumentando el volumen de la deuda en relación con los ingresos de las exportaciones.

369. Una observación que se repitió con bastante frecuencia fue que estos países sólo podrían saldar la deuda en un marco macroeconómico realista y orientado hacia el crecimiento, y que el alivio de la deuda era la única opción viable. Por lo general, los países en desarrollo acogieron con agrado la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, aunque sugirieron que se redujeran el rigor y la arbitrariedad de los requisitos para que un número mayor de países pudiera acogerse a ella. En 1997 Mozambique logró reducir en cierta medida las limitaciones impuestas por la deuda amortizando la deuda externa entrando a formar parte de la iniciativa, lo cual le permitió invertir en el sector social. No obstante, algunos países como el Camerún consideraron que el hecho de no cumplir los requisitos para participar en la iniciativa constituía un obstáculo para la gestión de su deuda externa. Otros países, como Madagascar, opinaron que los colaboradores en las actividades de desarrollo deberían establecer, de conformidad con las autoridades nacionales, un coeficiente de endeudamiento sostenible que les permitiera reducir las obligaciones gubernamentales de servicio de la deuda a un nivel inferior al 20% de las exportaciones. Nigeria informó de que los tres años anteriores había obtenido resultados satisfactorios gracias al empleo de una nueva estrategia de gestión de la deuda externa destinada a frenar el aumento del volumen de la deuda y reducirlo. Entre los factores clave de la estrategia cabe citar un examen de los motivos que han impedido el pago de los préstamos anteriores, una moratoria de los préstamos externos, una reducción de la participación del sector público en los proyectos que podría gestionar mejor el sector privado, la cancelación de los créditos o préstamos no utilizados y su sustitución por fondos de procedencia local o por inversiones extranjeras directas, la conversión de la deuda en capital y los acuerdos para comprar la deuda, y la conciliación del volumen de la deuda con los acreedores.

370. La iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados puesta en marcha en 1996 durante la Cumbre de los países industrializados celebrada en Lyon marcó un hito en cuanto al modo de abordar el problema de la deuda de los países pobres más endeudados, ya que en ella se incluyó, por primera vez, el alivio de la deuda por parte de instituciones financieras internacionales cuya participación en el endeudamiento de los países más pobres había aumentado a lo largo de los años. Los acreedores del Club de París han decidido también aumentar hasta un 80% la cancelación de la deuda bilateral de los países incluidos en la iniciativa de Lyon. Desde 1998, sólo cinco países se han beneficiado de esta iniciativa: Bolivia, Côte d'Ivoire, Guyana, Uganda y Mozambique. En la Cumbre del Grupo de los Ocho celebrada en Colonia se anunció una serie de medidas destinadas a aliviar la deuda de los países más pobres en el marco de la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados; estas medidas se basaban en los principios de generosidad, responsabilidad y reparto equitativo de los recursos adicionales en relación con la deuda cancelada, todo ello con el objetivo de reducir el rigor de los requisitos para acogerse a la iniciativa. El Club de París ha acordado cancelar hasta un 90% de las deudas comerciales y el total de la deuda de la asistencia oficial para el desarrollo de los países más pobres incluidos en la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados. Irlanda propugna una respuesta más generosa y flexible al problema de la deuda de los países en desarrollo, especialmente los incluidos en la iniciativa y, junto con otros países, ha puesto en marcha medidas generales de alivio de la deuda aportando contribuciones a la iniciativa del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en favor de los países pobres muy endeudados y al servicio reforzado de ajuste estructural del FMI, así como tomando otras medidas bilaterales (Mozambique y la República Unida de Tanzania). Al igual que otros donantes, Irlanda ha pedido que en la iniciativa se tengan en cuenta consideraciones sociales y los indicadores de desarrollo humano. Algunos países, como Bélgica, opinan que es necesario prestar también una atención prioritaria al problema de la deuda de los países que se están recuperando de conflictos o que han sufrido desastres naturales. Kuwait también ha puesto en marcha iniciativas para aliviar la deuda de los países más empobrecidos, prestar asistencia científica y técnica sin limitaciones a los países en desarrollo y revisar las condiciones y los requisitos exigidos por el Fondo Monetario Internacional.

371. Muchos países donantes han subrayado que la asistencia oficial para el desarrollo no puede suplir la falta de iniciativa de los países en desarrollo para fomentar por sí mismos objetivos nacionales e internacionales de desarrollo, sino que debe ser un complemento en los casos en que ya se estén tomando medidas al respecto. Igualmente, muchos donantes hicieron hincapié en la importancia de la participación nacional

y de la voluntad política de emprender las reformas necesarias como requisito para suavizar las condiciones, recibir ayuda y aliviar la deuda. En opinión de Dinamarca, las reformas en el sector social son el principal factor que debe tenerse en cuenta a la hora de otorgar ayuda para aliviar la deuda. Francia, por su parte, subrayó que los países que hubieran adoptado políticas macroeconómicas dinámicas orientadas a la sostenibilidad y el desarrollo social en el futuro serían los primeros en beneficiarse de la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados. Los Países Bajos y Bélgica abogaron por reforzar la relación entre el alivio de la deuda y las medidas directas destinadas a paliar la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible. Aunque se mostró a favor de flexibilizar los criterios de inclusión en la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, Bélgica propuso también que se creara un fondo de desarrollo social o de reducción de la pobreza en los países que se beneficiarían de la iniciativa en el que pudieran ingresarse los ahorros que se obtuvieran respecto del servicio de la deuda. Con arreglo a esta propuesta, en todos los programas de ajuste estructural que implantaran los países beneficiarios de la iniciativa tendrían que incluirse una o más de las mejores prácticas establecidas por el Banco Mundial a fin de garantizar que la iniciativa contribuyera en la mayor medida posible al desarrollo social de los países pobres. Uzbekistán estuvo de acuerdo en que se diera preeminencia a los países que demostrasen la voluntad política necesaria, llevasen a cabo reformas y tuviesen el nivel necesario de estabilidad política y social, y propuso que se creara un fondo especial al amparo de las Naciones Unidas a fin de apoyar y proteger los programas sociales en los países que emprendiesen reformas radicales en las esferas económica, social y política. No obstante, no se han estudiado a fondo las repercusiones que podrían tener vincular el alivio de la deuda y la asistencia oficial para el desarrollo con los logros obtenidos por los países que, por uno u otro motivo (no siempre debido a la falta de esfuerzo), no consiguieran resultados comparables.

La financiación para el desarrollo social: la iniciativa 20/20

372. Varios países, tanto desarrollados como en desarrollo, formularon observaciones sobre las experiencias obtenidas en la aplicación de la iniciativa 20/20 junto con sus colaboradores en materia de desarrollo. En general, consideraron que la iniciativa constituía un indicador útil que centraba la atención y canalizaba una parte significativa de la ayuda exterior hacia el desarrollo social. Los gastos de desarrollo social de Australia, Bélgica, el Canadá, Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos sobrepasaron el 30% de sus presupuestos de ayuda, mientras que Austria dedicó más del 50% del presupuesto destinado a proyectos bilaterales de desarrollo a programas de desarrollo social en los países a que prestó ayuda. No obstante, algunos

países, como Madagascar y Malí, señalaron que el éxito de la estrategia dependía de la capacidad del Estado receptor para movilizar los recursos necesarios y conexos, lo cual no siempre era posible. Madagascar indicó que, pese a las reformas fiscales emprendidas, la relación entre ingresos y gastos no había mejorado significativamente. Las opciones de tributación se veían como un obstáculo para los inversionistas y los que realizaban operaciones de mercado, y el nivel de ahorro interno continuaba siendo insignificante, lo cual aumentaba considerablemente la demanda de financiación externa. Si bien Madagascar había cumplido el objetivo de asignar el 20% de la asistencia oficial para el desarrollo a los servicios sociales básicos, señaló que, dada la baja tasa de inversiones (un 7,6% del PIB), esa cifra era también relativa. Además, en el análisis de los resultados obtenidos con la iniciativa 20/20, no se debía perder de vista la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo. En esas circunstancias, el aumento de la proporción de gastos en el sector social no significaba necesariamente que aumentaran los gastos destinados a los servicios sociales básicos. Filipinas puso en tela de juicio la interpretación que daban algunos donantes a la iniciativa 20/20 en el sentido de que los objetivos eran válidos únicamente a nivel nacional, y señaló que en la iniciativa original formulada por las Naciones Unidas el 20% de la asistencia oficial para el desarrollo no se refería a cada país en desarrollo, sino que constituía el porcentaje de asistencia de cualquier país donante. Filipinas ha pedido que se llegue a un acuerdo para alcanzar una interpretación común de los objetivos numéricos.

África y los países menos adelantados

373. En cumplimiento del compromiso de acelerar el desarrollo económico, social y de recursos humanos en África, una gran proporción de la ayuda externa ofrecida por los donantes principales (Finlandia, Irlanda, el Canadá) se ha destinado a África y a los países menos adelantados. En África se ha actuado expresamente en las esferas del VIH/SIDA y del alivio de la deuda. El objetivo principal del programa de asistencia oficial para el desarrollo de Irlanda es el África al sur del Sáhara. Irlanda informó de que el porcentaje de ayuda que destinaba a los países menos adelantados era del 66%, en comparación con el 30% del conjunto de países del Comité de Asistencia para el desarrollo de la OCDE. La mayor parte de los gastos del Canadá en educación básica (100 millones de dólares aproximadamente desde 1994) se ha destinado a África. Por motivos históricos, culturales y lingüísticos, los cinco países africanos de habla portuguesa son los principales beneficiarios del programa de ayuda externa de Portugal. Además, Portugal ha expresado su firme apoyo a la Iniciativa especial de las Naciones Unidas para África. Desde 1997, la mayor parte de la ayuda bilateral de Francia se ha centrado en

la “zona de solidaridad prioritaria”, formada principalmente por países del África al sur del Sáhara.

Asistencia humanitaria

374. Varios países presentaron informes sobre la asistencia humanitaria que habían prestado en el marco del seguimiento de la Cumbre. El Canadá informó de que, entre 1995 y 1998, había gastado más de 1.200 millones de dólares de los EE.UU. en asistencia humanitaria y ayuda alimentaria a las zonas afectadas por conflictos y desastres naturales, principalmente por conducto de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales canadienses. Irlanda ha puesto en marcha diversas iniciativas para responder a las emergencias humanitarias a nivel bilateral, por conducto de la Unión Europea y de organismos humanitarios internacionales. Se ha establecido un registro de respuesta rápida que permite el despliegue inmediato de personal experimentado y bien preparado para hacer frente a situaciones de emergencia humanitaria. En reconocimiento de la importancia de los vínculos existentes entre la asistencia de emergencia y la rehabilitación, reconstrucción y reconciliación posterior a la emergencia, en 1995 se estableció un presupuesto independiente para prestar apoyo después de las emergencias, principalmente en el ámbito del desarrollo social, a fin de propiciar las condiciones necesarias para establecer sociedades pacíficas, estables y pluralistas.

Sanciones económicas

375. Los países afectados por sanciones económicas unilaterales o multilaterales (Cuba, el Iraq, la Jamahiriya Árabe Libia) informaron sobre los efectos negativos de dichas sanciones en el desarrollo social de sus pueblos. El Iraq afirmó que las sanciones no sólo le habían privado del pleno disfrute de sus recursos naturales y de los ingresos procedentes del comercio y otras actividades, sino que además constituían un obstáculo a la ayuda y asistencia internacionales. La Jamahiriya Árabe Libia señaló que no bastaba únicamente con la voluntad política para cumplir los compromisos establecidos en la Cumbre, sino que era necesario contar también con recursos nacionales y con la cooperación internacional. Respecto a la corriente de recursos externos destinados al desarrollo, en particular la asistencia oficial para el desarrollo, Cuba señaló que había sufrido los efectos del bloqueo económico impuesto por los Estados Unidos, especialmente en relación con el acceso a las fuentes multilaterales de financiación, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras fuentes regionales.

El papel de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales

376. A juicio de varios países (Finlandia, Japón, el Canadá y los Países Bajos), la sociedad civil desempeña un importante papel en la cooperación para el desarrollo, ya que a través de ella se canaliza la asistencia externa en apoyo del desarrollo social. Una cantidad considerable de fondos destinados a proyectos de desarrollo social se desembolsan por conducto de las organizaciones no gubernamentales establecidas tanto en los países donantes como en los receptores. Aunque existen diversas modalidades a este respecto, las organizaciones no gubernamentales suelen ser los agentes principales, como en el caso de los Países Bajos y el Canadá, de los proyectos de fomento de la integración y la participación social, especialmente en los de fomento del avance de la mujer. Los Países Bajos han formulado memorandos políticos específicos, centrados principalmente en la integración social, en los que se hace especial hincapié en la potenciación (autonomía) de la mujer en diversos grupos concretos. El Japón ha aumentado las asignaciones presupuestarias, por ejemplo, de subsidios y becas, por conducto de las organizaciones no gubernamentales y ha reforzado también sus actividades de coordinación y consulta con ellas. Las consultas estructuradas con organizaciones de la sociedad civil en el Canadá y en el extranjero sobre las cuestiones relacionadas con la pobreza forman parte de la política de reducción de la pobreza que lleva a cabo el CIDA. Los Países Bajos han llegado a la conclusión de que la calidad y la capacidad de absorción de los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales en los países en desarrollo son algunos de los obstáculos a los que tiene que hacer frente en sus actividades de fomento del desarrollo social en el mundo en desarrollo. En 1997–1998, el Canadá recurrió a las organizaciones no gubernamentales, para canalizar el 10% de sus programas dedicados a cubrir las necesidades básicas de los seres humanos.

La democracia, los derechos humanos y el buen gobierno

377. Los derechos humanos y el buen gobierno son también componentes significativos de la ayuda internacional destinada al desarrollo social. El concepto de cooperación en la esfera de los derechos humanos no es siempre unívoco. En la mayoría de los casos, la cooperación se dirige a programas destinados a reforzar el imperio de la ley, la administración de justicia, la democratización y el buen gobierno. El Canadá informó de que, entre 1995–1996 y 1997–1998, el CIDA había destinado aproximadamente el 13% (638 millones de dólares) del total de su asistencia oficial para el desarrollo a actividades de apoyo a los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno. El CIDA colabora también con la sociedad civil de los países en desarrollo para analizar las repercusiones del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Algunos de los

proyectos llevados a cabo se han centrado en la mejora de los sistemas judiciales (Rwanda), la prestación de apoyo a la sociedad civil por conducto de organizaciones no gubernamentales locales (Nigeria, la República Democrática del Congo, Sierra Leona), el establecimiento de procesos electorales más justos y transparentes y la formación de instituciones nacionales, incluida la del defensor del pueblo u Ombudsman, para la defensa de los derechos humanos. Las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones locales y comunitarias tienen un papel destacado en esos programas, principalmente en África y América Latina. No obstante, algunos países, como China, opinan que esa "cooperación" encubre un fenómeno de enfrentamiento, politización de los derechos humanos e injerencia en los asuntos internos de los países en desarrollo.

La cooperación internacional en el contexto económico mundial

378. Además de la ayuda y la asistencia internacional, algunos países destacaron el papel de la cooperación internacional en las cuestiones que afectaban a la economía y las finanzas mundiales, así como en la cooperación para el desarrollo, bien porque favorecía el desarrollo social y la consecución de los objetivos de la Cumbre, bien porque amortiguaba el impacto negativo de las tendencias que afloraban en la economía internacional. China reveló que, gracias a contar con una balanza de pagos favorable (145.000 millones de dólares a finales de 1998), había podido cooperar con el mundo exterior para hacer frente al impacto de las turbulencias financieras que habían afectado a Asia e impedir que se extendieran manteniendo el tipo de cambio del yuan renminbi y salvaguardando indirectamente el entorno favorable para el desarrollo social. Singapur hizo también hincapié en la importancia de la cooperación internacional para estabilizar la economía mundial de forma de impedir fenómenos como la crisis asiática, que suponían un retroceso en el desarrollo social de la región. Finlandia y Portugal señalaron que uno de los objetivos de su programa de cooperación para el desarrollo era contribuir a integrar a los países en desarrollo en la economía mundial y el sistema comercial internacional, apoyando sus medidas de reforma y liberalización de las políticas económicas. Se mostraron también a favor de prestar una mayor atención a las cuestiones comerciales importantes para los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados, en las reuniones de la Organización Mundial del Comercio. Algunos países de la Unión Europea abogaron por facilitar el acceso al mercado de la Unión Europea de los productos procedentes de los países en desarrollo y por ampliar el acceso de que disfrutaban los países de África, el Caribe y el Pacífico a los productos procedentes de los países menos adelantados. Dinamarca subrayó que para que la ampliación del acceso al

mercado beneficiara a los países en desarrollo tenía que ir acompañada de asistencia técnica, de modo que esos países pudieran explotar las nuevas posibilidades que se abrían ante ellos.

Conclusión

379. El análisis que figura en la primera parte del presente informe no es exhaustivo, pues se basa únicamente en el tratamiento dispensado a la asistencia internacional en los informes recibidos. Pese a ello, es posible extraer algunas conclusiones de esos datos.

380. Aunque se ha reafirmado el compromiso de contribuir a la asistencia oficial para el desarrollo, sólo unos pocos países han adoptado medidas concretas para solucionar el problema de la reducción de esta asistencia o han fijado plazos para cumplir el objetivo acordado de destruir el 0,7% del PIB a la asistencia oficial para el desarrollo. Si se contara con la firme voluntad de los países más grandes y más ricos del Grupo de los Ocho de cumplir el objetivo fijado, de facilitaría enormemente la creación de un entorno externo propicio para el desarrollo social.

381. Al mismo tiempo, si la asistencia oficial para el desarrollo o el alivio de la deuda se vinculan siempre a los resultados ya obtenidos, se corre el riesgo de excluir y marginar a los países que, por uno u otro motivo, no logran alcanzar el umbral necesario para recibir dicha asistencia o alivio, lo cual contravendría uno de los objetivos fijados en la Cumbre en el sentido de acelerar el desarrollo de África y los países menos adelantados en particular y lograr su integración en la economía mundial.

382. Es preciso examinar con más detenimiento algunas esferas concretas, a saber, la relación entre las medidas directas e indirectas para resolver el problema de la pobreza en los países en desarrollo, el papel relativo de las medidas inmediatas para paliar la pobreza, como la creación de empleo y la remuneración justa de los bienes y servicios por parte del mercado, y las medidas a mediano plazo, como la educación primaria y la salud básica, así como la forma de alcanzar un equilibrio perfecto entre las inversiones en infraestructura y las inversiones en el sector social.

383. La iniciativa 20/20 ha contribuido a mejorar la asignación de fondos destinados al desarrollo social, pero hay que considerarla más desde la perspectiva de la labor realizada por el país asociado receptor que como una iniciativa de los donantes, como se ha hecho hasta el momento. Las dificultades que tienen algunos países para obtener o reasignar los recursos nacionales podrían llegar a afectar, si la relación fuera demasiado estrecha, al volumen de los recursos que destinan

al sector social, esfera en la cual algunos países han dependido en gran medida de la asistencia externa.

384. La iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y las iniciativas relacionadas con el acceso al comercio dirigidas a África y los países menos adelantados pueden llegar a suponer un avance significativo para paliar el problema de la deuda de muchos países pobres muy endeudados, pero un gran número de países en desarrollo consideran también necesario ampliar esas iniciativas para que abarquen también otras categorías. Si bien se han puesto en marcha iniciativas en las esferas del alivio de la deuda, la ayuda, el acceso al comercio y las inversiones, dirigidas a los países más pobres, algunas economías en transición y los mercados incipientes, hay países en una situación intermedia en los que el entorno sigue siendo desfavorable para el desarrollo social.

385. Asimismo, es necesario también aprovechar en mayor medida el papel de la cooperación para el desarrollo a los fines de aumentar el potencial productivo de las personas de los países en desarrollo y de fortalecer el sector privado para que compita con más eficacia en el mercado mundial, así como fomentar el papel de microcrédito en la creación de empleo, principalmente para la mujer.

386. Por último, si se prestara una mayor atención a los factores y las políticas macroeconómicas y se lograra un mayor acceso diferenciado de los países en desarrollo al comercio aumentarían las ganancias y se reduciría la dependencia de la ayuda a largo plazo. En este sentido, convendría estudiar la posibilidad de vincular el alivio de la deuda a los ingresos que procedieran de las exportaciones gracias a un mayor acceso al comercio.

VI. Creación de capacidad para el desarrollo social

A. Introducción

387. La creación de capacidad es un instrumento importante para el desarrollo y el progreso social. Se la puede definir como un medio para crear un entorno político, socioeconómico y jurídico nacional propicio para el logro de los compromisos de la Cumbre. Sobre la base de ese concepto, en la presente sección se brinda un análisis de las medidas conexas al establecimiento y el fortalecimiento de un marco institucional, así como de un sistema de administración gubernamental adecuado, con el objetivo de determinar, aplicar, supervisar y evaluar dichas estrategias, políticas y planes.

388. En el análisis de la aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Copenhague en el plano nacional, se

ha observado que los gobiernos no siempre han hecho una distinción entre la aplicación de las políticas, los planes y los proyectos y los logros realmente obtenidos de dicha aplicación. Por ejemplo, muchos gobiernos han informado de que se ha formulado una estrategia o una política amplia, sin elaborar en detalle los resultados de esos planes.

389. Las medidas adoptadas directamente para alcanzar las metas y los compromisos de la Declaración y el Programa de Desarrollo Social de Copenhague se debatieron en las secciones I a III del presente informe y, en consecuencia, no se examinarán aquí. En cambio, en la presente sección se centrará la atención en la descripción de algunas características cruciales de que se ha informado y que han entrañado una contribución importante a la aplicación exitosa de esos objetivos.

390. Más adelante se examinarán los siguientes elementos de creación de capacidad: a) estrategias de desarrollo social a largo plazo; b) evaluación de la capacidad institucional; c) medidas adoptadas por las legislaturas para crear un entorno propicio; d) asociaciones con organizaciones de la sociedad civil; e) descentralización y gobierno local; f) rendición de cuentas y transparencia (buena administración); g) ejecución de las políticas y los proyectos; h) supervisión de los proyectos; e i) evaluación del impacto y de los programas ejecutados desde 1995.

391. La capacidad institucional de los gobiernos para encarar las cuestiones sociales debe comenzar con un examen de los objetivos y las estrategias de desarrollo a largo plazo. Para que esas medidas sean efectivas, es necesario también definir de manera participatoria una visión y estrategias de desarrollo social a largo plazo. Según dicho principio, corresponde a los gobiernos adoptar todas las medidas necesarias para lograr la justicia social y crear y mantener la protección social de todos sus nacionales. Muchos países han informado del establecimiento de ese tipo de visiones y estrategias nacionales a largo plazo en la preparación y también en la adopción de la Declaración de Copenhague (véanse los párrafos 395 a 418 *infra*).

392. Desde ese punto inicial, los gobiernos deben organizarse y equiparse para las tareas futuras. Es necesario realizar una evaluación a fondo de los recursos disponibles. Posteriormente se pueden realizar mejoras en esas esferas. Más adelante se brindan algunos ejemplos (véanse los párrafos 419 a 428). Las medidas legislativas encaminadas a encarar mejor dichas cuestiones constituyen un instrumento útil (véanse los párrafos 429 y 433 *infra*). Las asociaciones con las organizaciones de la sociedad civil y sus miembros, la descentralización y el gobierno local son otros arreglos institucionales importantes que se han considerado factores positivos para la ejecución de los objetivos de la Cumbre (véanse los párrafos 434 a 448 *infra*). Las buenas prácticas de gobierno, la rendición de

cuentas y la transparencia son requisitos importantes para la ejecución (véanse los párrafos 449 a 451).

393. La gestión de programas exitosos en la esfera del desarrollo social exige que se determinen adecuadamente las esferas prioritarias y las políticas y los proyectos de ejecución son pasos necesarios para lograr dicho objetivo. Se describen las medidas adoptadas por los países miembros (véanse los párrafos 452 a 455). Por último, en los párrafos 456 a 465 *infra* se examinan los informes de los países miembros relativos a sus actividades encaminadas a supervisar los proyectos y evaluar las repercusiones y los programas, que son todos pasos necesarios para completar el ciclo previsto de proyectos.

394. Los planes, las estrategias y los programas de que informan los gobiernos se examinan más adelante desglosados según los principales compromisos, a saber, pobreza, empleo e integración social. Cabe observar que las conclusiones que se presentan aquí se basan en los informes oficiales de los gobiernos. El objetivo del presente examen es brindar un panorama de las distintas medidas relativas a la creación de capacidad que los gobiernos han aplicado al tratar de lograr los objetivos y compromisos de la Cumbre.

B. Medidas adoptadas por los gobiernos en materia de creación de capacidad para la aplicación de los objetivos de la Cumbre

1. Visión y estrategias a largo plazo para el desarrollo social

395. En el plano nacional, una visión y un plan de acción a largo plazo para el desarrollo social son esenciales para la aplicación nacional exitosa de las recomendaciones de la Cumbre. Como se examina más adelante, muchos países han informado de varias actividades organizadas en respuesta directa a las conclusiones de la Cumbre cuyo objetivo fue encontrar, perfeccionar o formular ese tipo de visión común en el plano nacional. Esas actividades han sido registradas en detalle por el Secretario General en su cobertura anual del seguimiento de la Cumbre.

396. De los informes nacionales presentados cinco años después de la aprobación de la Declaración de Copenhague se desprende que, si bien en muchos países ya se han determinado y convenido separadamente planes nacionales de acción, la Cumbre había alentado a que los debates nacionales se celebraran con un enfoque más holístico en relación con el desarrollo social, integrando las tres cuestiones básicas de la Cumbre y adaptándolas a las circunstancias concretas en el plano nacional. Ello se ilustra mediante las experiencias de países escogidos, que figuran más adelante.

397. En una actividad directa de seguimiento de la Cumbre, el Gobierno de Suecia organizó en 1996 una gran conferencia nacional en que se reexaminaron las metas y los objetivos de las políticas sociales en curso en el país. Como en Suecia la responsabilidad principal de las cuestiones sociales más importantes recae en las municipalidades y en los concejos de condado, su participación fue crucial para su éxito. El punto de partida de la conferencia fue que, si bien se debían equilibrar las finanzas públicas, se debía mantener y desarrollar el bienestar público. La conferencia constituyó un hito importante para el cambio de dirección de la política social de Suecia.

398. En el Japón, en septiembre de 1996 se celebró una conferencia de enlace entre el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales. La conferencia dio un gran impulso a la elaboración de una estrategia nacional de desarrollo social. Se celebran dos veces por año consultas para la aplicación de las distintas cuestiones relativas a la integración social.

399. En China, en marzo de 1996 el Congreso del Pueblo aprobó el noveno plan quinquenal de desarrollo económico y social nacional. En comparación con los planes anteriores, dicho plan de desarrollo a largo plazo hace mayor hincapié en las cuestiones sociales.

400. El Gobierno del Iraq ha realizado varias actividades para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad y de los particulares relacionados con el bienestar social de conformidad con los objetivos generales de la Cumbre. No obstante, ha informado de que los esfuerzos realizados se han visto socavados por el embargo económico impuesto al Iraq por el Consejo de Seguridad en virtud de su resolución 661 (1990).

401. Cuba informó de problemas para el logro de los objetivos de la Cumbre, a resultas de los cambios en el entorno externo a comienzos del decenio de 1990. No obstante, el país ha mantenido su capacidad de formular, aplicar y controlar los programas de desarrollo socioeconómico y ambiental ideados para garantizar el cumplimiento de todos los compromisos formulados en la Cumbre.

402. La Jamahiriya Árabe Libia estableció un comité nacional de desarrollo social para el seguimiento de la labor de la Cumbre. Se han adoptado medidas para que todos los años un porcentaje de los ingresos obtenidos del petróleo se distribuya entre familias con necesidades financieras.

403. En Marruecos, en noviembre de 1998 se organizó una conferencia nacional sobre el empleo, con el objetivo de lograr un acuerdo entre los factores sociales en relación con políticas conjuntas en favor de la creación de empleo. También se trató de que los asociados asumieran los compromisos necesarios para aplicar dichas soluciones conjuntas. Se informó de que las conclusiones convenidas en ese diálogo se adecuan a lo resuelto en la Cumbre: se elaborará una política económica

mixta que creará un entorno favorable a la expansión del empleo; aprobación de una política de capacitación; mejoramiento de la calidad del trabajo; y, por último, mejoramiento de las posibilidades de que los grupos desfavorecidos puedan conseguir empleo. Marruecos ha iniciado una amplia estrategia de desarrollo social, cuyos dos componentes más importantes son un programa de atención básica de la salud y la difusión de la enseñanza en todo el país.

404. En la esfera de la pobreza, en China se ha establecido un ambicioso programa encaminado a la erradicación de la pobreza, al que el Gobierno ha otorgado gran prioridad. El programa nacional de mitigación de la pobreza dará alimentos y ropas a por lo menos 80 millones de pobres de las zonas rurales de todo el país.

405. En Panamá, en 1998 se aprobó un programa titulado "Nuevo enfoque estratégico frente a la pobreza 1998-2003", con el objetivo de mejorar la eficacia de los gastos sociales y dedicarlos a los grupos más necesitados, alentar la participación de la comunidad organizada y aplicar sistemas adecuados de supervisión, seguimiento y evaluación de los progresos logrados.

406. En Gambia, el Gobierno formuló en 1995 un importante documento de política, titulado "Visión 2020", acompañado por un documento de adopción de marcos de políticas que guía la aplicación de un programa mejorado de ajuste estructural. El programa incorpora a la reforma institucional como elemento principal para el logro de dicha visión.

407. En Jamaica, el programa de aplicación de la estrategia ha adoptado los principios de asociación, colaboración interinstitucional y participación de la comunidad. Los arreglos institucionales consisten esencialmente de una serie de comités y una dependencia administrativa especializada que vincula al sector público con las organizaciones no gubernamentales, los organismos de financiación externa y las comunidades a nivel nacional, de las parroquias y la comunidad. Los enfoques para la aplicación del programa fundados en la asociación y en la comunidad han ganado amplia popularidad en todos los niveles de la sociedad. Hay consenso entre los encargados de adoptar las políticas del Gobierno en que indudablemente este enfoque del desarrollo social es una de las experiencias positivas adquiridas hasta el momento por Jamaica en sus esfuerzos por aplicar los compromisos de Copenhague.

408. En Rumania se ha establecido una comisión nacional para prevenir la pobreza y luchar contra ella, integrado por representantes de ministerios, sindicatos, la industria y la sociedad civil, con el objetivo de elaborar una metodología para definir y evaluar la pobreza; desarrollar una estrategia nacional sobre la pobreza; crear capacidad institucional para la reducción de la pobreza; y promover la participación de la

sociedad civil en actividades encaminadas a prevenir la pobreza y luchar contra ella.

409. Habida cuenta del gran aumento en el número de personas que viven en la pobreza en Ucrania, mediante decreto presidencial No. 1166 se establecieron directrices básicas para la política social entre 1997 y 2000. Según las directrices, se presta asistencia especialmente dirigida a las familias pobres, por ejemplo, mediante subsidios para la vivienda, y dichos subsidios se volvieron a ampliarse en abril de 1999. En la actualidad unas 4,5 millones de familias reciben apoyo del Estado.

410. En 1997 Madagascar adoptó una estrategia nacional de mitigación de la pobreza. También se estableció una secretaría técnica del Gobierno a fin de supervisar la aplicación de varios proyectos y programas que se ejecutarán en virtud de dicha estrategia.

411. En Bolivia, la permanencia de la pobreza y un renovado compromiso alentó al Estado a trabajar con la sociedad civil para organizar un diálogo nacional en 1997. A resultas de ello, el Gobierno ha aplicado un plan de acción que se fundamenta en cuatro pilares: oportunidad, dignidad, igualdad e institucionalización.

412. Después de la Cumbre, Burkina Faso preparó una carta de intención política sobre el desarrollo humano sostenible. Su propósito es velar por que las actividades nacionales de desarrollo centren su atención en la seguridad humana, a fin de que todo el pueblo de Burkina Faso pueda disfrutar de seguridad económica (acceso a un empleo estable y remunerado), seguridad sanitaria (acceso a atención médica de bajo costo que incluya prevención y tratamiento), seguridad alimentaria (acceso a la nutrición básica, incluida agua potable); seguridad ambiental (preservación de un medio ambiente saludable) y seguridad personal y política.

413. En Camboya, en varios planes gubernamentales de desarrollo socioeconómico a mediano plazo elaborados en 1996 y 1997 se refleja un amplio programa que acoge los compromisos formulados en la Cumbre.

414. En los países de economía en transición de Europa oriental y Asia central, se ha reducido drásticamente la función del Gobierno como prestador de empleo. Además, muchas de las reformas impulsadas por el mercado en las economías de esos países han causado un drástico aumento del desempleo. Según han informado Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Croacia, Ucrania y otros países, las políticas encaminadas a encarar dichos problemas se han destinado esencialmente a mitigar los efectos negativos más graves de la transición, crear capacidad para supervisar los desplazamientos laborales, prestar protección jurídica a los trabajadores (en la mayoría de los países) mediante la elaboración y aplicación de nuevas leyes sobre sueldos mínimos y condiciones no monetarias del trabajo, y

prestar asistencia a quienes buscan trabajo mediante capacitación y programas de reemplazo.

415. Austria, en su plan de acción nacional sobre el empleo, ha establecido el objetivo de reducir la tasa de desempleo al 3,5% para el año 2002. Una prioridad del plan es crear una "sociedad para todas las generaciones". Esos objetivos también tienen en cuenta los futuros cambios demográficos y se fundamentan en la consideración de que los altos déficit presupuestarios no constituyen una base racional para una activa política de empleo.

416. Cada vez más las políticas de empleo de los países de la Unión Europea están siendo formuladas conjuntamente por los países miembros. Cuatro aspectos principales de la política de la Unión Europea son: mejorar las posibilidades de empleo, fomentar el espíritu de empresa, alentar la adaptabilidad de las empresas y los empleados y reforzar las políticas de igualdad de oportunidades. El Gobierno de Suiza ha establecido una política doble encaminada a la reintegración de los trabajadores desempleados y, al mismo tiempo, brindar un ingreso mínimo garantizado para todos. En su presupuesto de 1999 el Gobierno de Suecia estableció objetivos para que la proporción de la población entre las edades de 20 y 64 años con empleo ordinario aumente del 74% en 1997 al 80% en 2004.

417. Un programa de acción de Kuwait para el período comprendido entre 1996 y 2000 tiene por objetivo, entre otras cosas, aumentar la participación del personal nacional en el empleo en el sector no gubernamental, mejorar la salud y la seguridad en el trabajo y patrocinar investigaciones sobre nuevas necesidades en el mercado de trabajo.

418. En 1998 se aprobó en Suecia un plan de acción nacional de políticas relativas a las personas de edad. Como patrón del plan de acción se adoptaron los principios de las Naciones Unidas sobre el envejecimiento (resolución 46/91, anexo).

2. Evaluación y mejoramiento de la capacidad institucional

419. Los gobiernos, los organismos gubernamentales, los ministerios y los prestadores de servicios sociales son los principales encargados de establecer las estrategias encaminadas a reducir la pobreza, ampliar el empleo y facilitar que todos en la sociedad gocen de las mismas posibilidades. Esas instituciones cumplen funciones en respuesta al mandato público que se les otorga y, en consecuencia, se encuentran constantemente presionadas para aplicar sus conocimientos y capacidades a fin de responder a dicha presión. Esa presión se puede ejercer a resultas de procesos políticos en que participan distintos factores de la democracia y la sociedad civil; pero también puede deberse a fuerzas externas (compromiso internacional o préstamos u organismos de donantes

internacionales). En muchos de los países examinados más adelante aparentemente el plan institucional se ha elaborado a resultas de una presión proveniente de una combinación de esas dos fuentes.

420. Los Países Bajos, en su estrategia a largo plazo encaminada a mejorar los servicios de bienestar social, han tratado de hacerlos más profesionales y de mejorar su calidad. También prestan apoyo al fomento de políticas sociales a cargo de los gobiernos locales. A fin de garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios, el Gobierno de Luxemburgo se ha comprometido a velar por mantener la relación de un trabajador social cada 1.500 habitantes.

421. En África, Madagascar, Mauritania y Etiopía han comenzado proyectos encaminados a mejorar la capacidad institucional de encarar la pobreza. Ello se hizo por conducto del aumento de las investigaciones sociales y de la reforma de la gestión. A fin de prestar servicios sociales a las personas afectadas directamente por la pobreza y la insuficiencia de recursos de las instituciones especializadas, en 1998 el Gobierno de Lituania comenzó un programa trienal a fin de promover su infraestructura de servicios sociales. El programa está dedicado a las personas de edad, los niños y las familias con problemas sociales, las personas que corren riesgo de sufrir exclusión social y los discapacitados. Se suministran subsidios competitivos a los proyectos de servicios sociales locales y de organizaciones no gubernamentales, a condición de que obtengan fondos de contrapartida del gobierno local o de fuentes privadas.

422. En julio de 1997 Australia creó un nuevo organismo federal, *Centrelink*, un centro de coordinación para la prestación de servicios gubernamentales, que ha permitido importantes mejoras en la eficacia y efectividad de la prestación de los servicios por el gobierno. El sector público presta un servicio nacional para la inscripción de quienes buscan empleo; la administración de los beneficios de desempleo; la evaluación de las condiciones que reúnen quienes buscan empleo para recibir asistencia en el mercado de trabajo; remisión de clientes a la asistencia en el mercado de servicios de empleo; y supervisión del cumplimiento de las condiciones de prestación de asistencia.

423. China ha adoptado nuevas medidas para mejorar la capacidad institucional de ejecutar programas y políticas en seguimiento de la Cumbre. En 1998, el Consejo de Estado completó una importante reforma estructural al reforzar los departamentos orgánicos del Gobierno en la esfera del desarrollo social y mediante la creación de un nuevo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

424. En Barbados se inició un programa de reforma del sector público, encaminado a que el público constituya el principal

objetivo del funcionamiento del Gobierno, mediante una mayor eficiencia, capacidad de respuesta, eficacia y competitividad de la calidad de los servicios prestados por los servicios públicos. Se ha puesto en práctica un programa de carta de derechos del consumidor, para los organismos que tienen un trato cotidiano con el público. En Irlanda, se puso en práctica una iniciativa de gestión estratégica similar, a fin de que los servicios públicos respondan mejor a las necesidades de sus clientes.

425. Para mejorar los servicios encaminados a la aplicación y ejecución de los programas con cargo al presupuesto público general, el Gobierno de Bhután ha asignado fondos a cada uno de sus programas sectoriales para fomentar los recursos humanos, como parte de un plan maestro cuyo objetivo es mejorar la calidad de los servicios gubernamentales.

426. En el Gobierno de Bolivia se ha creado un Consejo Nacional de Política Social, que une a seis ministerios de los sectores sociales. El organismo define y aprueba políticas y recomienda marcos normativos para el sector, con la asistencia de una secretaría encargada de realizar la evaluación técnica de las propuestas. En Jordania, varios ministerios e instituciones que trabajan en el sector del desarrollo social han tratado de mejorar su capacidad institucional mediante distintos programas, que han tenido una gran repercusión en la prestación de apoyo y fortalecimiento de las políticas sociales del Gobierno.

427. En Singapur, el Consejo Nacional de Servicios Sociales, establecido a comienzos del decenio de 1990, tiene por misión complementar las actividades gubernamentales encaminadas a afrontar las necesidades de bienestar social mediante el desarrollo, la promoción y el mejoramiento de los servicios voluntarios de bienestar social y el voluntariado. Actúa como mecanismo de comunicación entre las organizaciones de voluntarios de la sociedad y el Gobierno y tiene vínculos estrechos con el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad.

428. En los países de economía en transición de Europa Oriental y Asia Central la capacidad institucional de prestar servicios sociales básicos ha estado sometida a gran presión. Armenia ha informado de una gran disminución de la capacidad del Gobierno para prestar servicios de salud y educación adecuados a su población. La situación ha provocado distintas reformas en los sectores de la salud y la educación, con el objeto de diversificar las fuentes de financiación para que no dependan del sector público, centralizar las finanzas y la gestión de los hospitales y las escuelas, introducir sistemas de información y gestión y examinar y actualizar las normas y los programas educativos.

3. Medidas adoptadas por las legislaturas

429. La autoridad legislativa es el fundamento de toda medida gubernamental en materia de desarrollo social, pero se reconoce cada vez más que es un medio indispensable para promover y mejorar los servicios gubernamentales. En consecuencia, un gran número de países adoptó medidas legislativas a fin de mejorar su capacidad institucional de encarar las cuestiones abordadas en la Cumbre.

430. Por ejemplo, en la esfera de las medidas adoptadas por la legislaturas para luchar contra la pobreza, el Gobierno de Portugal ha establecido un pago de seguridad social no contributivo y un programa de integración social para las personas y familias en situación financiera insegura y que corren el riesgo de exclusión social. El programa establece un ingreso mínimo garantizado, que incluye un subsidio en efectivo para afrontar las necesidades básicas y un programa de servicios profesionales encaminado a reducir la pobreza y fomentar la autonomía financiera de los beneficiarios.

431. En China, el Gobierno ha promulgado y aplicado muchas nuevas leyes en las esferas del trabajo, seguridad social, educación y salud pública, así como leyes para proteger los derechos e intereses legítimos de la mujer, las personas de edad, los menores y los discapacitados. Esas nuevas leyes han creado un marco institucional que permite una intervención más firme del Gobierno en esas esferas.

432. En algunos países se observan ejemplos de cooperación regional mediante la elaboración de legislación conjunta relativa al empleo. Con la aprobación en junio de 1999 por los Estados miembros de la Unión Europea del Pacto Europeo del Empleo, se coordinaron las estrategias de empleo y las reformas estructurales en los mercados de la Unión Europea del trabajo, bienes y servicios, todas ellas convenidas previamente, y se complementan con debates macroeconómicos sobre políticas de sueldos, monetarias, presupuestarias y políticas encaminadas a la creación y expansión del empleo. En 1998 también se estableció un Comité Europeo para la Cohesión Social, a fin de elaborar una estrategia de cohesión social para el Consejo de Europa. Sus actividades incluyen la promoción de los instrumentos jurídicos del Consejo, acceso a los derechos sociales (empleo, protección social, salud, vivienda y educación), la elaboración de políticas sociales y la creación de un programa para los niños.

433. En la esfera de integración social, a fin de promover el empleo en los grupos desfavorecidos, como las personas de edad, los jóvenes, los que llevan mucho tiempo desempleados y los discapacitados, algunos países han informado del uso de instrumentos de política del mercado de trabajo como incentivo para los empleadores. Por ejemplo, los Gobiernos de Alemania y Francia ofrecen incentivos fiscales, subsidios a los sueldos y menores contribuciones de seguridad social a las empresas que emplean a personas de los grupos desfavoreci-

dos. En 1998 entró en vigor en los Países Bajos la Ley de Discapacidades (reintegración), que facilita a las empresas emplear personas con discapacidades y proteger a las empresas de los riesgos financieros que entraña adoptar esa actitud. En la República Checa, Francia, Alemania, Kuwait, Suecia y Portugal se han adoptado medidas preventivas y activas contra el despido injustificado y se obliga a los empleadores a reservar un número mínimo de puestos para personas con discapacidades, entre otras medidas. En Mozambique, la estrategia de acción social ha incluido la preparación y aprobación de una política de acción social para los discapacitados y los niños.

4. Asociaciones con organizaciones de la sociedad civil

434. Desde la finalización de la Cumbre, muchos países han iniciado diálogos nacionales entre representantes del Gobierno central, autoridades locales, sindicatos, organizaciones de clientes e iglesias y organizaciones de beneficiarios a fin de examinar maneras eficaces de encarar la pobreza y prevenir la exclusión social.

435. Por ejemplo, en Bélgica los pobres participan en los asuntos y en la política de la comunidad mediante el suministro de subsidios a asociaciones en que los pobres pueden hablar por sí mismos, con lo que las instituciones sociales se vuelven más accesibles para los pobres y se impide la exclusión social. En la Argentina, el Gobierno ha encarado el reto continuo de la pobreza mediante el suministro de fondos por conducto de organizaciones no gubernamentales locales que prestan asistencia a los pobres, en particular en zonas remotas en donde dichas organizaciones gozan de una ventaja comparativa en relación con el Gobierno en la prestación de servicios sociales.

436. En Alemania, en 1998 se estableció una alianza común para el trabajo, la capacitación y la competitividad, integrada por representantes del Gobierno, la industria y los sindicatos y se llegó a un acuerdo sobre principios y objetivos comunes encaminados a la expansión del empleo. Los Países Bajos mantienen un modelo de consenso en el cual las negociaciones comerciales se celebran en un nivel descentralizado. Las organizaciones de empleadores, sindicatos y del Gobierno se reúnen dos veces por año y celebran convenios officiosos y voluntarios sobre las principales cuestiones laborales, como sueldos y compensaciones, productividad, creación de empleo, la combinación de trabajo y responsabilidades de atención familiar y otras cuestiones, con lo que se logra un equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad de las relaciones laborales. En Finlandia, en 1996 y 1998 se celebraron convenios tripartitos sobre la política de ingresos, en que el Gobierno busca activamente con sus asociados una estrategia de crecimiento y empleo. En Portugal, los acuerdos tripartitos celebrados en

1996 constituyen un elemento esencial de la renovada evaluación de las estrategias nacionales de empleo, la reforma del mercado de trabajo y la continuación de los sistemas fiscal y de seguridad social. Se ha informado de debates similares en Trinidad y Tabago. Alemania, Finlandia, Suecia y Portugal han informado de iniciativas especiales encaminadas a prevenir los altos niveles de desempleo en la juventud.

437. También se ha informado de asociaciones con organizaciones de la sociedad civil a fin de promover la integración social. En Rumania se ha promulgado una nueva ley que otorga subsidios a los organismos de asistencia social, presta apoyo financiero a las organizaciones no gubernamentales para mejorar la calidad de sus servicios sociales y fomenta la solidaridad social mediante la promoción de asociaciones entre la administración pública y la sociedad civil. En la República Árabe Siria actualmente se está ejecutando un proyecto encaminado a desarrollar institutos y establecimientos para discapacitados, a fin de que éstos puedan recibir conocimientos que les permitan obtener empleo remunerado.

438. En la República Checa, además de las políticas encaminadas a la integración seguidas por el Gobierno, varios organismos interdepartamentales directamente subordinados al Gobierno también contribuyen a la aplicación de las conclusiones de la Cumbre. Uno de esos organismos es la Junta de Derechos Humanos, un organismo asesor del Gobierno para cuestiones relativas a la protección de los derechos humanos y las libertades básicas dentro de la jurisdicción nacional. En Madagascar, los representantes de la sociedad civil se han convertido en una fuerza cada vez más influyente en la gestión de los asuntos gubernamentales y han comenzado a participar en varios organismos oficiales. En Uzbekistán, se consagró en la Constitución el derecho de establecer organizaciones no gubernamentales.

439. En España, se informó de dos medios novedosos de mejorar la participación de la sociedad civil en la adopción de decisiones relativas al desarrollo social. Mediante la firma de acuerdos de cooperación entre el Gobierno, las comunidades autónomas y las entidades locales, se han comenzado amplios proyectos de intervención social. También se ha prestado apoyo a asociaciones y fundaciones que trabajan en la esfera del desarrollo social mediante la oferta de asistencia y subsidios para programas que utilizan consignaciones provenientes de lo recaudado por el impuesto sobre la renta.

440. En Trinidad y Tabago, a fin de ampliar la participación del Gobierno, se realizó un estudio sobre la evaluación de necesidades de las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones basadas en la comunidad. Sobre la base de dicho estudio, y mediante el establecimiento de un fondo de desarrollo de la comunidad, se suministran recursos humanos y financieros para el fortalecimiento institucional de las

organizaciones no gubernamentales y de las organizaciones basadas en la comunidad. Se espera que al finalizar este proyecto experimental, los organismos participantes cuenten con misiones, metas y objetivos claros y dirigentes enérgicos y un sistema de gestión adecuado, a fin de facilitar su asociación con el Gobierno en el logro de los objetivos de desarrollo de la Cumbre.

441. Por último, Australia y el Canadá han informado de que las nuevas tecnologías de información, como el uso de la Internet, han permitido al Gobierno ofrecer nuevos sistemas para la prestación de información y servicios a la sociedad civil. Los organismos gubernamentales han establecido sitios interactivos en la Web, en donde no sólo se brindan instrumentos de aprendizaje para el público en general, sino que también se ayuda a la población a planificar sus propias estrategias de aprendizaje y los medios de obtener los recursos financieros necesarios.

5. Descentralización y administración local

442. Los gobiernos son cada vez más conscientes de que se puede alentar activamente a las autoridades locales a que elaboren sus propios planes encaminados a mejorar la aplicación de las políticas de mitigación de la pobreza mediante reglamentos, información y fondos complementarios. A la vez de esa manera, las autoridades centrales permiten a los gobiernos locales responder directamente a las necesidades de la población.

443. En los Países Bajos, muchas autoridades locales han elaborado sus propias políticas sobre pobreza; habida cuenta de que la pobreza está concentrada en las principales ciudades, cabe tomar nota de las experiencias en materia de políticas urbanas en ese contexto. Desde 1995 han aumentado rápidamente los gastos hechos por las municipalidades en políticas de apoyo a los ingresos. Al centrarse en un enfoque integrado a los aspectos multifacéticos de las principales ciudades, los gobiernos locales se han interesado cada vez más en las políticas de integración social. En Alemania, los Estados están encargados de la supervisión y evaluación de la pobreza. En Bélgica, el Gobierno ha optado por un enfoque amplio, coordinado e integrado de erradicación de la pobreza en el plano local y en una política de "incentivos" urbanos en el plano local mediante un fondo de promoción social. En Bolivia, en el contexto de la descentralización y de alentar la participación popular, recientemente la ejecución de las políticas y los programas se ha transferido esencialmente a las prefecturas y municipalidades. A fin de mejorar su aplicación, se han adoptado medidas para reforzar la capacidad local.

444. La creación de un organismo nacional de empleo y capacitación profesional en Rumania ha descentralizado el proceso de adopción de decisiones para los programas de

obtención de trabajo y capacitación. En consecuencia, los programas son ahora ejecutados con los prestadores de servicios de creación de empleos, incluso empresas privadas, elegidos mediante licitación pública. Se ha promulgado una serie de medidas en favor de las personas que han perdido el empleo a resultas de la reestructuración de las empresas públicas que sufrían pérdidas financieras.

445. En Suiza, se han establecido oficinas regionales de empleo en todo el país a fin de promover la reintegración de los desocupados en el mercado de trabajo; la integración de los servicios públicos en las zonas de empleo; aumentar la eficiencia de los servicios de empleo público; capacitación del personal de la administración pública; mayor publicidad de los servicios ofrecidos por el servicio de empleo público; y aumentar las medidas para luchar contra los abusos. En el Japón se han adoptado medidas para prestar apoyo al empleo en regiones en que las oportunidades de empleo son escasas mediante una ley relativa a la promoción del desarrollo del empleo local.

446. En la Argentina un plan amplio para el fortalecimiento de la sociedad civil ha emprendido una serie de actividades que crean las condiciones para promover las iniciativas y la participación de la población. El programa parte de la base de que todas las personas poseen ciertos conocimientos que les permiten relacionarse con otros, como la familia, la comunidad, grupos, organizaciones e instituciones. Sobre la base de dicho concepto, la actividad principal del programa consiste en la calificación y capacitación de los dirigentes de la comunidad y de posibles dirigentes. En los últimos cuatro años han recibido capacitación 6.000 dirigentes de la comunidad, lo que ha beneficiado a unas 4.000 comunidades de todo el país. En Irlanda se han introducido juntas de desarrollo de los condados y las ciudades, con amplia representación de las autoridades locales, organizaciones asociadas, la comunidad y organizaciones de voluntarios, a fin de facilitar el uso eficiente de los recursos financieros y humanos disponibles para alentar la integración social.

447. En Zambia, la función que desempeña el Gobierno en el mejoramiento del apoyo a la ejecución de las políticas sociales ha hecho hincapié en las reformas jurídicas e institucionales. En virtud del programa de reforma del sector público, la devolución de facultades a nivel de distrito constituye el núcleo de las medidas de descentralización aplicadas en el país. Además, se está examinando un sistema de comités parlamentarios a fin de supervisar y evaluar los logros de los programas gubernamentales. Burkina Faso ha informado de varios proyectos encaminados a reforzar las comunidades locales, esencialmente en la esfera de la mitigación de la pobreza y la creación de empleo. En Malí, en el marco de la erradicación de la pobreza, se considera que las comunidades y comunas

locales constituyen la espina dorsal de la mayor participación ciudadana en las actividades y en el aumento de la capacidad para adaptar y ajustar dichas actividades a su entorno.

448. Una de las principales medidas de creación de capacidad llevadas a cabo en Etiopía es el programa de creación de capacidad para el desarrollo y la utilización sostenibles de los recursos humanos, cuyo principal objetivo es la descentralización de los servicios sociales básicos en el plano regional y alentar la participación popular en los programas gubernamentales. Uno de los indicadores de su éxito ha sido la medida en que los organismos de los gobiernos regionales y locales pueden ahora ejecutar programas de los que ahora son responsables. Se ha demostrado que, mientras que antes del comienzo del programa las autoridades regionales no llegaban a gestionar una tercera parte del presupuesto nacional, ahora tienen facultades para administrar exitosamente aproximadamente la mitad de dicho presupuesto. En Lesotho se aprobó en 1996 una ley sobre los gobiernos locales, con el objetivo de lograr el desarrollo sostenible bajo el control y la gestión de la población, asegurando de dicha manera la plena participación de las comunidades, que la cooperación y las actividades de desarrollo sean mejores y que se aliente la integración social. En Burundi, la descentralización de los servicios y de los recursos humanos, materiales y financieros de que dispone el Gobierno ha sido parte del proceso de refuerzo de la capacidad institucional del Gobierno.

6. Buenas prácticas de gobierno, rendición de cuentas y transparencia

449. En los últimos años se ha observado una fuerte tendencia en pro de una mayor rendición de cuentas para los resultados del gasto público. Cada vez se supervisa más la capacidad de las instituciones de afrontar las demandas impuestas sobre ellas y de que lo hagan con un gasto mínimo de recursos. Los ciudadanos, en su condición de beneficiarios de los programas iniciados por los gobiernos y de contribuyentes fiscales, han pedido cada vez más a los gobiernos que mantengan criterios adecuados en el desempeño de sus funciones, que rindan cuentas y que sus actividades sean abiertas.

450. En Finlandia, el Canciller de Justicia del Consejo de Estado tiene un cargo garantizado constitucionalmente de supervisor independiente de la legalidad y también es la más alta autoridad nacional encargada de los enjuiciamientos. El Canciller puede realizar investigaciones sobre la base de las denuncias hechas por el público. Un defensor del pueblo del Parlamento supervisa el sistema administrativo y también se han establecido otros órganos de supervisión más especializados. El Canadá ha informado de iniciativas similares.

451. En Camboya se ha ideado un programa nacional de reforma de la administración a fin de esbozar estrategias y

modalidades operacionales para encarar los problemas que se encuentran en el mejoramiento de la calidad y la gestión de la administración pública. En Lesotho se ha aplicado un programa de reforma de la administración pública.

7. Ejecución de políticas y proyectos

452. Aunque es un aspecto básico de la creación de capacidad institucional, la capacidad de ejecutar las políticas y los proyectos a menudo es un elemento que no se tiene en cuenta en la adopción de políticas sociales. Ninguna medida puede ser eficaz si no se la ejecuta adecuadamente. A continuación se brindan algunos ejemplos de ese tipo de proyectos.

453. Alemania ha ejecutado algunos proyectos experimentales con el objetivo de integrar a los discapacitados en el mundo laboral. Suecia, Suiza, los Países Bajos y Finlandia se han dedicado a integrar a los trabajadores extranjeros y a sus familias en la sociedad, estableciendo servicios de asesoramiento social, centros de capacitación lingüística y profesional para extranjeros y prestando apoyo y elaborando iniciativas encaminadas a mejorar las relaciones entre los grupos culturales de las comunidades locales.

454. El Gobierno de Suecia ha elaborado varias políticas siguiendo los lineamientos de la Convención sobre los Derechos del Niño. También ha sido anfitrión de un congreso internacional contra la explotación sexual de los niños y ha aprobado varias políticas de prevención. También en Suecia se han hecho esfuerzos por dar publicidad y prestar apoyo a las Normas Uniformes de las Naciones Unidas sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (resolución 48/96 de la Asamblea General, anexo). Una de tales medidas ha sido mejorar el acceso a los edificios públicos y al medio ambiente.

455. El Gobierno de Finlandia ha elaborado varias iniciativas a fin de reducir la segregación entre los pobres y los ricos en la sociedad finlandesa, por ejemplo, mediante el uso de la tierra y las políticas de planificación urbana.

8. Supervisión de proyectos

456. Todos los planes nacionales encaminados a la reducción de la pobreza, la generación de empleo y la integración social deben tener un componente cuyo objetivo sea supervisar los progresos logrados en su ejecución. No obstante, cabe observar que pocos países han informado explícitamente de ese tipo de actividades en sus informes nacionales sobre la aplicación de los objetivos de la Cumbre, lo que sugiere que la supervisión de los proyectos es un componente natural, pero a menudo olvidado, del ciclo de planificación de proyectos.

457. El Gobierno no siempre está en las mejores condiciones de supervisar sus propios progresos. En muchos países, las organizaciones de la sociedad civil, en particular las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la comunidad que, por virtud de su independencia y que a menudo representan directamente a los grupos interesados, son las que están en mejores condiciones de supervisar objetivamente los resultados de los programas gubernamentales. La relativamente poca cantidad de informes sobre la supervisión nacional de los objetivos relacionados con la Cumbre se podría entonces explicar por el hecho de que a menudo la supervisión está a cargo de las organizaciones no gubernamentales.

458. El Japón ha establecido un marco interinstitucional de cooperación interministerial, así como reuniones periódicas con representantes de la sociedad civil, a fin de supervisar la ejecución de la estrategia nacional de desarrollo social. Esas consultas periódicas también se celebran en el plano local.

459. En el Canadá, uno de los temas principales del proceso de reforma administrativa ha sido velar por la eficacia de las medidas gubernamentales. Ese cambio en las políticas ha entrañado hacer gran hincapié en la medición de los resultados para determinar cuáles son las políticas gubernamentales que aparentemente logran sus objetivos y aplicar las mejores prácticas. En el Canadá, este proceso de supervisión y evaluación se ha aplicado, entre otras esferas, a la supervisión y evaluación tripartita de los acuerdos del mercado de trabajo y a la prestación de los servicios de salud pública.

460. A fin de supervisar de manera efectiva los progresos logrados en la manera en que se encara el problema de la pobreza, desde 1995 en los Países Bajos una comisión independiente ha publicado un informe anual sobre pobreza y exclusión social. También el Gobierno de Alemania compila anualmente datos sobre desarrollo de la comunidad y políticas sociales. En Ucrania, un decreto presidencial promulgado en 1996 establece la supervisión constante de las actividades realizadas en la aplicación de la Cumbre; cada seis meses los ministerios y departamentos pertinentes preparan un informe sobre la aplicación de dicho decreto, que envían al Gobierno.

En la Federación de Rusia se está preparando la supervisión en los planos local y regional de los indicadores de pobreza y empleo, como parte de un amplio sistema nacional que utiliza una metodología uniforme de indicadores elaborada conjuntamente por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social y el Comité Estatal de Estadísticas. En Kazajstán, también se ha elaborado una base de datos automatizada a fin de supervisar la evolución del mercado de trabajo.

461. En Filipinas, en 1996 se estableció un comité multisectorial del Gobierno y los sectores no gubernamentales a fin de encarar la supervisión de los compromisos formulados no sólo en la Cumbre, sino también en otras conferencias internacionales celebradas bajo los auspicios de las Naciones Unidas a mediados del decenio de 1990 en relación con la población y el desarrollo, las cuestiones de la mujer, la vivienda y los asentamientos humanos. En Suriname se han elaborado una estrategia y un plan de acción a largo plazo para el desarrollo social y la reducción de la pobreza, que todavía pueden ampliarse. A fin de complementar esas actividades, también ha comenzado un proyecto de creación de capacidad para la medición y supervisión de la pobreza.

462. Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos han informado de proyectos encaminados a aumentar la participación en el empleo mediante la capacitación de la fuerza de trabajo local.

9. Evaluación del impacto y los programas

463. Al igual que con la supervisión de los proyectos, no muchos países han informado de actividades en la esfera de evaluación del impacto y los programas. Ello quizá se pueda explicar por el plazo relativamente breve que ha transcurrido desde la aprobación en 1995 de la Declaración de Copenhague. Muchos países que han comenzado programas, políticas y proyectos desde ese entonces quizás se encuentren ahora únicamente en el tercero o cuarto año de la ejecución. En la tercera parte del presente informe se ha tratado de evaluar objetivamente los logros alcanzados. A continuación se informa de los tres posibles formatos que para ese tipo de autoevaluación se han aplicado en el plano nacional.

464. El Gobierno de Suecia realizó una evaluación de las políticas aprobadas en 1992 relativas a las personas de edad. La evaluación demostró, entre otras cosas, que se ha prestado más atención en los hogares que en los hospitales. En Nepal, un comité de acción para el desarrollo nacional se reúne cada cuatro meses a fin de examinar los progresos logrados en la aplicación de todos los proyectos de desarrollo. En el plano ministerial, se reúnen periódicamente organismos similares de examen y evaluación.

465. En Malasia, la evaluación de las repercusiones sociales es una parte importante de la planificación del desarrollo y del

proceso de evaluación, y sin ella no se pueden medir las repercusiones negativas en las comunidades de la rápida industrialización y urbanización del país. También es un mecanismo importante para lograr el desarrollo sostenible.

C. Conclusiones

466. En la sección VI se ha tratado de resumir varias experiencias en el plano nacional encaminadas a aumentar la capacidad de los gobiernos y de sus organismos para aplicar los objetivos de la Cumbre. Se lo ha hecho examinando los arreglos institucionales instituidos por los países que han presentado informes y las medidas encaminadas a mejorar la gestión de los programas en el plano nacional. En ambas categorías, en la sección se han destacado algunas de las principales medidas adoptadas. A continuación se señalan algunas conclusiones generales dimanadas de dichas medidas.

467. En primer lugar, casi todos los países que respondieron a la nota verbal del Secretario General han informado de que han adoptado algún tipo de medidas encaminadas a mejorar la capacidad institucional para el desarrollo social. En ocasiones dichas medidas adoptan la forma de reorganización de las funciones de los ministerios, unificando a todos los departamentos que actúan directamente con el público general en un sólo organismo. En otros casos, han entrañado la creación de consejos u organismos de cooperación dentro del gobierno. Se ha mencionado a menudo el mejoramiento de los sistemas de información y la capacitación del personal gubernamental.

468. En segundo lugar, a menudo se han citado medidas adoptadas por conducto de la legislación a fin de reforzar la capacidad del gobierno de atender las cuestiones sociales. No obstante, de los ejemplos citados en el texto cabe observar que la legislación por sí sola no es suficiente para contribuir eficazmente a la capacidad del gobierno. Aunque ciertamente presta apoyo a la autoridad del gobierno de adoptar medidas, es necesario reunir otras condiciones a fin de establecer con eficacia programas y políticas sociales.

469. En tercer término, otra de esas medidas es tratar de establecer asociaciones activas con las organizaciones de sociedad civil. En los informes examinados se encuentran pruebas suficientes de que existe una gran correlación entre la capacidad del gobierno de aplicar de manera eficaz, sin tropiezos y directa las políticas en la sociedad y las respuestas de los participantes de la sociedad a que presta servicios. También cabe observar que la mayor parte de las asociaciones exitosas con dichos tres objetivos se han establecido en el plano local.

470. De ello dimana una cuarta conclusión: un gobierno local eficaz puede ser un instrumento valioso para las buenas

prácticas de gobierno y la creación eficaz de capacidad. En los distintos ejemplos examinados precedentemente se ha demostrado que se han logrado buenos resultados en todos los programas de desarrollo social que tenían vínculos fuertes e institucionalizados con las comunidades locales a las que se prestaban servicios.

471. En quinto término, como las exigencias de transparencia, rendición de cuentas y buenas prácticas exigen directamente a los gobiernos que realicen su labor de manera más eficiente y efectiva, las buenas prácticas de gobierno tienen repercusiones directas en la creación de capacidad. Las buenas prácticas de gobierno exigen una sociedad civil fuerte, libre y sin obstáculos para poder realizar una evaluación justa y exacta de las actividades gubernamentales y, al actuar de esa manera, pueden constituir una contribución importante a la ejecución de los objetivos de desarrollo social.

472. En la esfera de la gestión de programas para la aplicación exitosa de los objetivos de la Cumbre, del texto se desprenden otras conclusiones. La sexta conclusión es que el establecimiento de una visión y una estrategia a largo plazo para el desarrollo social debe ser la directriz principal de la creación de capacidad, ya que establece los objetivos y logros que se deben alcanzar dentro de plazos determinados.

473. La séptima conclusión — la importancia de la aplicación adecuada y rápida de los programas, las políticas y los proyectos de desarrollo social — parecería ser obvia. No obstante, no siempre las visiones a largo plazo se traducen en medidas inmediatas; aunque no se lo ha mencionado precedentemente, algunos países han informado de vacíos entre la estrategia y las políticas. En consecuencia, las medidas de creación de capacidad deben velar por que esas visiones se traduzcan en medidas.

474. Por último, las organizaciones de la sociedad civil cumplen una función inequívoca en la supervisión, medición y evaluación de los progresos del gobierno en el logro de sus objetivos de desarrollo social. Como se ha mencionado precedentemente, la independencia de los votantes y de las organizaciones de la sociedad civil y el hecho de que son los principales interesados en las actividades de desarrollo social exige que dichos grupos transmitan sus conclusiones al gobierno de manera adecuada y abierta. Algunos de los mecanismos para lograr dichos objetivos se examinaron *supra*.

Segunda parte

Cooperación regional e internacional para el desarrollo social

VII. Ejecución multilateral

A. Introducción

475. La segunda parte del presente informe presenta una panorámica general de la cooperación regional e internacional para el desarrollo social. Entre las principales iniciativas regionales e internacionales descritas se incluyen actividades que se refieren explícitamente a los mecanismos institucionales de seguimiento de la Cumbre o que, si bien no hacen una referencia específica a la Declaración de Copenhague y al Programa de Acción, guardan no obstante relación con sus esferas de acción. El informe no se limita a subrayar las principales actividades emprendidas a nivel regional e internacional, muchas de las cuales han sido objeto de otros informes (véase A/AC.253/9/Add.1 a 10; E/CN.5/1999/4 y A/AC.253/7). El informe se ocupa también de las posibilidades de ampliar el alcance y desarrollar nuevas modalidades de cooperación para conseguir los objetivos de la Cumbre y de los esfuerzos para fortalecer los mecanismos institucionales internacionales.

476. El informe examina la cooperación y coordinación intergubernamental (con inclusión de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Comisión de Desarrollo Social y el Comité Preparatorio del período extraordinario de sesiones), así como la cooperación que implica al sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, es decir, la Secretaría de las Naciones Unidas, incluidas sus comisiones regionales, los fondos y programas de las Naciones Unidas y los organismos especializados y organizaciones conexas. Se analizan nuevas modalidades de cooperación internacional y se destacan las esferas de colaboración común entre los diferentes órganos del sistema de las Naciones Unidas, así como los sectores en los que la Cumbre ha servido de agente catalítico de nuevas e importantes iniciativas comunes o de mecanismos innovadores de colaboración.

B. La coordinación y cooperación a nivel intergubernamental

1. La Asamblea General

477. Cada año transcurrido desde la celebración de la Cumbre en marzo de 1995, la Asamblea General, sobre la base de informes anuales presentados por el Secretario General, ha examinado el tema "Aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social". La Asamblea General ha adoptado también resoluciones en las que se reafirman los objetivos de la Cumbre y se orienta el proceso de seguimiento. En su resolución 50/161, la Asamblea decidió celebrar un período extraordinario de sesiones en el año 2000 para hacer un estudio y una evaluación globales de la aplicación de los

resultados de la Cumbre y para estudiar medidas e iniciativas ulteriores a fin de cumplir los compromisos adoptados en Copenhague. En la misma resolución, la Asamblea pidió también al Consejo Económico y Social que revisara y actualizara sus métodos de trabajo y formulara recomendaciones sobre la composición de sus miembros y la frecuencia de sus períodos de sesiones. En su resolución 52/25, la Asamblea decidió establecer el Comité Preparatorio del período extraordinario de sesiones a fin de considerar y decidir el procedimiento que se habrá de seguir para alcanzar el objetivo del período extraordinario de sesiones. En su resolución 53/28 acogió con beneplácito la oferta del Gobierno de Suiza de que se convocara el período extraordinario de sesiones en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y decidió que el período extraordinario de sesiones se celebrara del 26 al 30 de junio del año 2000 en Ginebra. La Asamblea General invitó también a los gobiernos a que participaran en el período extraordinario de sesiones con delegaciones del más alto nivel político posible.

2. El Consejo Económico y Social

478. En su período de sesiones sustantivo de 1995, el Consejo Económico y Social lanzó una importante iniciativa para desarrollar una respuesta coherente y bien coordinada del sistema de las Naciones Unidas al programa mundial surgido de las grandes conferencias del decenio de 1990. El Consejo acordó que esa respuesta debería girar en torno a un conjunto integrado de temas y objetivos emanados de los resultados de esas conferencias. El Consejo adoptó conclusiones convenidas sobre el tema, que establecían un conjunto de directrices para elaborar una respuesta coordinada a nivel intergubernamental e interinstitucional.

479. En la serie de sesiones de coordinación de su período de sesiones sustantivo de 1996, el Consejo examinó el tema "Coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas para la erradicación de la pobreza". Aprobó las conclusiones convenidas 1996/1, a fin de mejorar el diseño y la ejecución de las actividades de las Naciones Unidas en apoyo de los esfuerzos de los gobiernos por erradicar la pobreza. Además, el Consejo pidió que se incluyera una perspectiva de género en las actividades de las Naciones Unidas para la erradicación de la pobreza.

480. En las sesiones de alto nivel de su período de sesiones sustantivo de 1997, el Consejo se ocupó del tema "Promoción de un medio propicio para el desarrollo: corrientes financieras, incluidas corrientes de capital, e inversiones y comercio" y adoptó sobre el tema conclusiones convenidas que proporcionaban un marco para la cooperación internacional y las políticas nacionales y la función del sistema de las Naciones Unidas. Los debates establecieron las bases para la serie de sesiones de alto nivel del período de sesiones sustantivo del

Consejo de 1998, que estuvo dedicado a un debate ministerial sobre el acceso a los mercados y en el que el Consejo adoptó un comunicado ministerial donde se pedía la adopción de medidas más eficaces para combatir los efectos negativos de la volatilidad de las corrientes internacionales en el sistema de comercio internacional y la mejora del acceso de los países en desarrollo a los mercados.

481. En mayo de 1998 el Consejo dedicó un período extraordinario de sesiones a la aplicación de las decisiones y seguimiento integrados y coordinados de las grandes conferencias y cumbres internacionales, que fue el primer período extraordinario de sesiones de este tipo orientado a un tema determinado. El período de sesiones centró sus debates en seis aspectos amplios: cuestiones intersectoriales; función de coordinación y gestión del Consejo, en particular en relación con sus comisiones orgánicas y las juntas ejecutivas de los fondos y programas; coordinación entre organismos; seguimiento a nivel nacional y regional; elaboración de un conjunto de indicadores, y supervisión. Adoptó la resolución 1998/44 en la que daba orientaciones al sistema de las Naciones Unidas para que integrara mejor sus esfuerzos por aplicar las decisiones de las grandes conferencias. El Consejo procedió también a un examen de sus comisiones orgánicas con responsabilidades específicas en materia de seguimiento de las grandes conferencias y cumbres.

482. El tema de la serie de sesiones de alto nivel del período de sesiones sustantivo del Consejo de 1999 fue “La función del empleo y el trabajo en la erradicación de la pobreza: la potenciación y el adelanto de la mujer”. El comunicado ministerial sobre este tema, adoptado en el citado período de sesiones, recomendaba la adopción de medidas en apoyo de los esfuerzos nacionales por erradicar la pobreza, con particular atención a la creación de empleo y trabajo y a la habilitación y potenciación de la mujer. El Consejo adoptó asimismo la resolución 1999/55, en la que abordaba las formas de mejorar la aplicación y seguimiento integrados y coordinados de las conferencias y las cumbres; la cuestión de los indicadores básicos para evaluar el seguimiento de las conferencias y las modalidades de examen por el Consejo en el año 2000 de los progresos realizados en la promoción de la aplicación y seguimiento integrados y coordinados de las decisiones de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas. Además, en la serie de alto nivel de las sesiones operacionales se examinó el tema de la erradicación de la pobreza y la creación de capacidad.

3. La Comisión de Desarrollo Social

483. La Comisión de Desarrollo Social celebró su 34/ período de sesiones en abril de 1995, inmediatamente después de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y centró su atención

en las disposiciones para la aplicación y el seguimiento de la Declaración de Copenhague y el Programa de Acción. Durante este período de sesiones, la Comisión adoptó una resolución sobre el seguimiento de la Cumbre para su examen por el Consejo Económico y Social, en la que se pedía que el Consejo Económico y Social examinara el mandato, el programa y la composición de la Comisión.

484. Con posterioridad a las resoluciones del Consejo y la Asamblea General de 1995, la Comisión celebró un período extraordinario de sesiones en mayo de 1996 a fin de examinar su mandato, sus atribuciones, su composición, el ámbito de su labor y la frecuencia de sus períodos de sesiones, y elaboró un programa plurianual. La Comisión deliberó igualmente sobre las estrategias para la erradicación de la pobreza y prestó atención especial a tres subtemas: la formulación de estrategias integradas, la satisfacción de las necesidades humanas básicas de todos y la promoción del autovalimiento y de las iniciativas basadas en la comunidad. La Comisión organizó tres paneles de expertos y un diálogo con los presidentes de los grupos de tareas institucionales del Comité Administrativo de Coordinación (CAC), acerca del seguimiento de las recientes conferencias internacionales importantes sobre temas económicos, sociales y conexos, en el que se examinaron las cuestiones relacionadas con la erradicación de la pobreza.

485. En su resolución 1996/7, el Consejo Económico y Social decidió que la Comisión de Desarrollo Social asumiera la responsabilidad principal del seguimiento de la Cumbre y de la aplicación de sus resultados. Decidió asimismo aumentar de 32 a 46 el número de miembros de la Comisión y que sus reuniones tuvieran carácter anual. El Consejo aprobó también el programa de trabajo de la Comisión para los años 1997–2000, cuyo tema sustantivo sería “Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social”. En consecuencia, en sus períodos de sesiones de 1997, 1998 y 1999 la Comisión se ocupó respectivamente de los temas “Empleo productivo y medios de vida sostenibles”, “Promoción de la integración social y participación de toda la población, con inclusión de los grupos y las personas vulnerables y en situación desventajosa” y “Servicios sociales para todos”.

486. En 1997 los debates sobre el empleo se centraron en: a) la importancia central del empleo en la formulación de políticas, con inclusión de un mayor reconocimiento del trabajo y el empleo; b) el mejoramiento de los recursos productivos y la infraestructura; y c) el mejoramiento de la calidad del trabajo y del empleo. Los debates desembocaron en la resolución 35/2 de la Comisión, en la cual la Comisión describía medidas y políticas concretas que podrían contribuir a la expansión del empleo productivo. Las conclusiones convenidas tras los debates de 1998 contenían recomendaciones para la promoción de la integración social mediante un gobierno responsable, la

participación plena en la sociedad, la discriminación, la tolerancia, la igualdad y la justicia social; el mejoramiento de la protección social, la reducción de la vulnerabilidad y el aumento de las oportunidades de empleo para grupos con necesidades específicas; y la violencia, la delincuencia y el problema del uso indebido de drogas como factores de desintegración social. Como contribución a estos debates la Secretaría organizó dos seminarios de expertos internacionales independientes sobre los temas de la participación y la justicia social y la reducción de la vulnerabilidad. Por último, para prestar asistencia a la Comisión en su período de sesiones de 1998 la Secretaría organizó dos seminarios de expertos internacionales independientes sobre los temas “El acceso de las poblaciones subatendidas a los servicios sociales” e “Innovaciones en la prestación y financiación de servicios sociales”. En aquel período de sesiones, el Director General de la UNESCO y la Directora Ejecutiva del UNICEF hicieron exposiciones especiales sobre el tema “La educación para todos”.

487. En cuanto al segundo tema prioritario del período de sesiones de 1998, “Inicio del examen general de la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social”, la Comisión adoptó la resolución 37/3, en la que invitaba a los gobiernos a que aportaran al Comité Preparatorio del período extraordinario de sesiones insumos adicionales, especialmente propuestas sobre iniciativas ulteriores.

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

488. En el período de sesiones de organización del Comité Preparatorio, que se celebró del 19 al 22 de mayo de 1998, hubo un debate general sobre los preparativos del período extraordinario de sesiones y dos debates de grupos de expertos sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre, en uno de los cuales se hicieron referencias específicas a la contribución del sistema de las Naciones Unidas. Se adoptaron decisiones relativas a los objetivos del período extraordinario de sesiones; las cuestiones que habrán de examinarse en futuros períodos de sesiones del Comité; la coordinación con la Comisión de Desarrollo Social; la función del sistema de las Naciones Unidas, la movilización de contribuciones voluntarias; la participación de las organizaciones no gubernamentales; y las disposiciones para la celebración de períodos de sesiones futuros (véase A/53/45).

489. En su primer período de sesiones sustantivo celebrado del 17 al 28 de mayo y el 15 de julio de 1999, el Comité procedió a un estudio y evaluación preliminares de la aplicación de los resultados de la Cumbre y examinó medidas e iniciativas

ulteriores para cumplir los compromisos contraídos en la Cumbre. El Comité adoptó decisiones relativas a los preparativos del período extraordinario de sesiones; el título del período de sesiones; la acreditación y las modalidades de participación de las organizaciones no gubernamentales en el período extraordinario de sesiones; la función del sistema de las Naciones Unidas; y los nuevos preparativos del período extraordinario de sesiones. La decisión sobre la función del sistema de las Naciones Unidas contiene 24 párrafos dispositivos en los que se solicita una serie de informes sustantivos para facilitar los trabajos del Comité Preparatorio en su segundo período de sesiones sustantivo, previsto para abril de 2000, con miras a la adopción de medidas e iniciativas ulteriores. El Comité Preparatorio pidió también al Secretario General que adoptara las medidas necesarias para celebrar dos consultas oficiosas y de composición abierta entre los períodos de sesiones del Comité.

490. La primera de esas consultas oficiosas se celebró del 30 de agosto al 3 de septiembre de 1999 y en ella se examinó el proyecto de texto de trabajo del Presidente del Comité sobre los resultados propuestos del período extraordinario de sesiones. La segunda consulta oficiosa se celebrará del 22 al 25 de febrero de 2000.

491. En la continuación del primer período de sesiones del Comité Preparatorio, que tuvo lugar el 21 de septiembre de 1999, el Comité adoptó una decisión (véase A/54/45/Add.1) relativa a la acreditación de organizaciones no gubernamentales en el período extraordinario de sesiones.

C. La cooperación dentro del sistema de las Naciones Unidas

1. El Comité Administrativo de Coordinación

492. Durante los últimos años el CAC ha promovido el seguimiento integrado y coordinado de las grandes conferencias internacionales, incluida la Cumbre. En octubre de 1995 el CAC estableció tres equipos interinstitucionales especiales de tareas: el equipo de tareas interinstitucional sobre servicios sociales básicos para todos, presidido por el FNUAP, el equipo de tareas interinstitucional sobre empleo y medios de vida sostenibles, presidido por la OIT, y el equipo de tareas sobre la creación de un clima propicio para el desarrollo económico y social, presidido por el Banco Mundial. Se pidió a estos equipos de tareas que orientaran y apoyaran a los representantes residentes de las Naciones Unidas y a los equipos situados en los países en su labor de traducir los resultados de las conferencias y cumbres en políticas y programas nacionales concretos. En 1996 el CAC estableció también el Comité Interinstitucional de la Mujer y la Igualdad de Género con la

responsabilidad de abordar a nivel de todo el sistema todos los aspectos de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing y las recomendaciones de otras conferencias y cumbres internacionales relacionadas con aspectos de género.

493. Los equipos de tareas han preparado diversos productos sobre una amplia gama de cuestiones de política, entre los que figura una nota de orientación para el seguimiento coordinado a nivel nacional, que ha sido profusamente distribuida a las organizaciones, los representantes sobre el terreno y los coordinadores residentes. Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods, han distribuido también los productos, orientaciones y estudios monográficos de países preparados por los equipos de tareas. Estas organizaciones han incluido también las conclusiones de los equipos de tareas en sus programas de trabajo. Porejemplo, el programa de reforma del Banco Mundial refleja las conclusiones de los equipos de tareas sobre cuestiones como la pobreza, el desarrollo social, la cooperación internacional para el desarrollo y la gestión pública.

494. Con la terminación de los trabajos designados a los equipos de tareas en 1998, la responsabilidad primaria del seguimiento continuado de las conferencias y cumbres ha pasado de nuevo al CAC y sus distintos mecanismos, especialmente el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y Operaciones (CCCPO). En septiembre de 1998 el CAC adoptó una segunda nota de orientación sobre el seguimiento de las grandes conferencias y cumbres internacionales, que se envió a todos los representantes sobre el terreno y coordinadores residentes de las Naciones Unidas. El CCCPO indicaba que continuaría facilitando a la red de coordinadores residentes orientaciones a nivel de todo el sistema sobre el seguimiento integrado de las conferencias, realizaría cada año un examen de los informes anuales de los coordinadores residentes y evaluaría la aplicación y la utilidad de los resultados de los tres equipos de tareas.

2. Las Naciones Unidas

La Sede de las Naciones Unidas

495. Dentro del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la División de Política Social y Desarrollo actúa de centro de coordinación del seguimiento de la Cumbre y de los preparativos del período extraordinario de sesiones. La División coordina también los preparativos del Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997–2006).

496. En este marco, las principales actividades de la División incluyen el aliento, apoyo y coordinación de la ejecución y seguimiento de la Cumbre por parte de los gobiernos, la

sociedad civil, el sector privado y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La División ha emprendido una serie de iniciativas para el seguimiento de la Cumbre y para la preparación del período extraordinario de sesiones, entre las que se incluye la organización y el copatrocinio de reuniones de grupos de expertos, seminarios y talleres; el fomento de la presentación nacional de informes y la evaluación de los mismos; el apoyo a los proyectos de investigación; la supervisión y evaluación de las tendencias nacionales y mundiales; el encargo de documentos de bases sobre temas de interés para el período extraordinario de sesiones y la colaboración con las organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la sociedad civil.

497. Entre 1995 y 1999 la División organizó reuniones de expertos, seminarios y talleres sobre los temas siguientes: “Participación de la sociedad civil” (Mohonk, Nueva York, junio de 1995); “Participación y justicia social” (Londres, octubre de 1997); “Medios de mejorar la protección social y reducir la vulnerabilidad” (Sede de las Naciones Unidas, noviembre de 1997); “Innovaciones en la prestación y financiación de servicios sociales” (Sede de las Naciones Unidas, octubre de 1998); “El acceso de las poblaciones subatendidas a los servicios sociales” (Bangkok, noviembre de 1998); “La mundialización y el empleo” (Sede de las Naciones Unidas, septiembre de 1999); “El Estado, los mercados y el progreso social: función y cooperación de los sectores público y privado” (Beijing, octubre de 1999); “El gasto social y la política de movilización de recursos en países con economías en transición” (Sede de las Naciones Unidas, octubre de 1999); “El desarrollo socioeconómico en países con economías en transición” (Ashgabat, Turkmenistán, noviembre de 1999). Además, en enero de 2000 se celebrará en París un seminario sobre “Valores y economías de mercado”. Asimismo, se celebraron en la Sede seminarios y talleres sobre temas relacionadas con la Cumbre y el período extraordinario de sesiones, en colaboración con organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, con inclusión de la OIT, la OMS, el Banco Mundial y el FMI, así como con organizaciones no gubernamentales y círculos académicos.

Las Comisiones regionales

498. El décimo compromiso de la Declaración de Copenhague hace un llamamiento a las comisiones regionales para que participen con mayor intensidad en la cooperación nacional, regional y subregional para el desarrollo social. Se invita a las comisiones regionales a que presten asistencia a los países para la adopción de las medidas adecuadas y de los mecanismos necesarios para la aplicación y supervisión de los resultados de la Cumbre. Se les invita igualmente a que organicen cada dos años, en colaboración con las organizaciones

intergubernamentales y los bancos regionales, reuniones de alto nivel político para evaluar los progresos logrados en el cumplimiento de los resultados de la Cumbre e intercambiar opiniones sobre sus respectivas experiencias. En respuesta al llamamiento de la Cumbre de que se intensifique la cooperación a todos los niveles, cabe esperar que las comisiones regionales desempeñen un papel fundamental en el apoyo al cumplimiento de la Declaración de Copenhague y el Programa de Acción, con objeto en particular de prestar asistencia a los países en desarrollo, a África y a los países menos adelantados y a los países con economías en transición. Ese apoyo incluye, entre otras cosas, la movilización de recursos, la orientación de los programas de ajuste estructural hacia el desarrollo social, la cooperación Sur-Sur, el desarrollo de conocimientos y de indicadores sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre y la participación de la sociedad civil a nivel regional.

La Comisión Económica para África

499. Como parte integrante del seguimiento de la Cumbre, la Comisión Económica para África (CEPA) ha insistido en la orientación de sus programas en la política social y el análisis de la pobreza. La CEPA ha promovido el diálogo con los Estados miembros sobre las repercusiones de la política macroeconómica en la igualdad y el crecimiento, ha investigado las relaciones existentes entre la pobreza, el sexo y la etnia; ha promovido la realización del gasto público en favor de los pobres en África y la creación de capacidad en materia de análisis y supervisión de la pobreza. Con tales fines, la CEPA ha realizado diversos estudios analíticos sobre los principales factores que perturban el crecimiento económico; los perfiles de la pobreza; la relación entre educación y reducción de la pobreza; la pobreza, la distribución del ingreso y los mercados de trabajo en el África subsahariana; y el desarrollo de indicadores adecuados, con inclusión de mapas y líneas de pobreza. El *Economic Report of Africa 1999: The Challenges of Poverty Reduction and Sustainability* de la CEPA contiene una serie de índices para evaluar la sostenibilidad sobre la base de los resultados sociales y económicos, con inclusión de los progresos realizados en la consecución del objetivo de reducir la pobreza a la mitad para el año 2015.

500. En 1999 la CEPA convocó tres conferencias de seguimiento de la Cumbre a nivel subregional: para el África oriental y meridional en Nairobi del 15 al 17 de marzo, para el África septentrional en Marrakesh del 23 al 25 de marzo y para el África occidental y central en Uagadugú del 28 al 30 de septiembre. Las reuniones tenían por objeto supervisar los progresos realizados en la aplicación de los resultados de la Cumbre, con especial énfasis en la evaluación de los progresos en materia de gasto público en sectores sociales. En cada una de las conferencias se adoptaron Declaraciones, como la

Declaración de Uagadugú, en las que se formulaban recomendaciones sobre reformas económicas estructurales; el fortalecimiento del diálogo y la cooperación entre todos los asociados para reducir la pobreza; el tratamiento de las desigualdades económicas; la aplicación de políticas de creación de empleo; el fortalecimiento de los principios de buena gestión pública; y la invitación a los participantes en el desarrollo a apoyar los esfuerzos para reducir la pobreza a la mitad para el año 2015.

501. Asimismo la CEPA organizó en Addis Abeba en junio de 1998, en cooperación con el UNICEF y el Banco Mundial, un foro sobre la participación en los gastos en los sectores sociales del África subsahariana. El foro hizo suyos una serie de principios según los cuales la participación en los gastos podría contribuir a la financiación de la cobertura universal y a la mejora de la calidad de los servicios sociales. Los principios incluyen la libre prestación de los servicios sociales básicos, la formulación de estrategias amplias para los sectores sociales con la participación de todos los interesados y la protección de los grupos desfavorecidos a través de mecanismos de seguridad. Entre las actividades de seguimiento cabe citar los análisis de política de los sistemas fiscales africanos, las asignaciones presupuestarias y de ayuda para los servicios sociales básicos y una evaluación de los efectos de las disposiciones existentes en materia de participación en los gastos.

502. En el marco de las actividades de asistencia técnica se celebraron en Addis Abeba en 1997 y en Johannesburgo en 1998 sendos seminarios de capacitación centrados en la pobreza y la política estatal en África, en cooperación con el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial}. En los seminarios se elaboraron módulos de capacitación sobre la medición de la pobreza, el gasto público y los pobres y la transferencia de ingresos. Estos seminarios de capacitación sobre la pobreza estaban destinados a reforzar la capacidad de los países africanos de elaborar una política adecuada para reducir la pobreza y disminuir su dependencia de la ayuda exterior en relación con el asesoramiento sobre políticas.

La Comisión Económica para Europa

503. En el marco del seguimiento de la Cumbre, la Comisión Económica para Europa (CEPE) organizó dos seminarios en 1996. El primero de ellos se ocupó de las consecuencias sociales del cambio estructural en países con economías en transición, y el segundo, que versó sobre la pobreza de las personas de edad, se organizó en el marco del Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza. Por otra parte, el Gobierno de Austria acogió una reunión internacional de expertos sobre iniciativas innovadoras de empleo en la región de la CEPE en febrero de 1998, en el contexto del seguimiento de la Cumbre.

504. El programa de la CEPE para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en países con economías en transición contribuye a la creación de empleo y puede por consiguiente considerarse como un instrumento importante de la lucha contra la pobreza. En el marco de este programa, la CEPE presta asistencia técnica para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas nacionales, elabora leyes para promover el espíritu empresarial, desarrolla y distribuye datos estadísticos y otro material informativo y organiza seminarios sobre las pequeñas y medianas empresas.

505. En colaboración con el PNUD, la CEPE presta asistencia a las oficinas de estadística de los países con economías en transición a fin de mejorar la metodología y la obtención de datos estadísticos demográficos y sociales. La División de Estadística de la CEPE organizó en Lituania en 1999 un seminario sobre la medición de la pobreza en el marco de un proyecto financiado por el PNUD. La CEPE participa también en el proyecto conjunto de las comisiones regionales sobre la mundialización y los sistemas de seguridad social, incluidos sus efectos en la reducción de la pobreza de las familias. Aunque la CEPE no se considera investida de un mandato sobre cuestiones sociales, sus actividades en curso relacionadas con el empleo y los sistemas de seguridad y con cuestiones relativas a la población y al envejecimiento tienen claramente repercusiones sociales directas. Además, los temas sociales de la pobreza y la exclusión adquieren una importancia creciente al estar íntegramente relacionados con la política económica de la región. Es de esperar, por consiguiente, que la CEPE intensifique su participación y su contribución a los trabajos del período extraordinario de sesiones.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe

506. En el contexto del seguimiento de la Cumbre, la CEPAL continuó centrando sus trabajos analíticos en la superación de la pobreza y la desigualdad social. La CEPAL ha realizado estudios sobre temas importantes de reciente aparición, como el crecimiento y la igualdad social, la función de la política social, la reforma educativa para el desarrollo en un marco de igualdad social y la integración regional y mundial. En el estudio “La brecha de la equidad”: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social” se analizaban las condiciones existentes de pobreza, empleo e integración social y se proponían directrices adicionales sobre el cumplimiento de los compromisos de la Cumbre. La CEPAL convocó la primera conferencia regional sobre el seguimiento de la Cumbre Mundial en Sao Paulo (Brasil), en abril de 1997, para examinar los progresos realizados y promover la aplicación de los resultados de la Cumbre a nivel regional y subregional. Con la adopción del Consenso de Sao Paulo, los Gobiernos de América Latina y el

Caribe renovaron su compromiso de seguir avanzando en la consecución de los objetivos establecidos en la Cumbre.

507. El “Panorama Social de América Latina”, en su edición de 1997, presentaba una evaluación de los aspectos más relevantes de la evolución social en la región, con particular énfasis en la igualdad. La edición de 1998 del “Panorama Social” analizaba las tendencias de la pobreza en la región en el decenio de 1990, los cambios en la distribución del ingreso, el empleo, el gasto social y los progresos logrados en la consecución de la igualdad social. Examinaba también las tendencias del empleo y el desempleo, la relación entre el gasto en educación y los sueldos de los maestros y la relación entre la violencia y la falta de seguridad pública.

508. En 1996 se celebró en Port-of Spain (Trinidad y Tabago) una reunión ministerial sobre erradicación de la pobreza, la cual adoptó el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza en el Caribe. Conjuntamente con la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Ministerio Chileno de Planificación y Cooperación, la CEPAL organizó un seminario sobre el marco institucional y social para superar la pobreza y conseguir la igualdad, en Santiago, en octubre de 1997. En septiembre de 1999 se celebró en Port-of Spain una reunión en la que se examinaron los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y la situación de las personas de edad en la subregión del Caribe. La reunión brindó a los gobiernos la oportunidad de intercambiar información sobre las principales iniciativas en materia de política y de programas, las mejores prácticas y las limitaciones con que tropezaba el desarrollo social y la ejecución del Programa de Acción de Copenhague, así como la posibilidad de identificar esferas prioritarias de acción ulterior. La igualdad social y la política pública serán los temas centrales del próximo período de sesiones de la CEPAL que se celebrará en la Ciudad de México en abril de 2000. Ese período de sesiones vendrá a ser una conferencia regional especial para el seguimiento de la Cumbre y proporcionará insumos para el período extraordinario de sesiones.

509. En la esfera de la cooperación técnica se ha impartido formación en cursos y seminarios internacionales, organizados por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, sobre desarrollo regional y local, reforma de la política pública y gestión de proyectos, a los que han asistido profesionales de la región y de otros países en desarrollo. La CEPAL ha prestado asistencia técnica a los Estados Miembros tanto para la recogida de datos destinados a los informes nacionales como en apoyo de las iniciativas públicas para formular planes de acción nacional para la erradicación de la pobreza. Se han celebrado consultas nacionales en varios países juntamente con el Banco de Desarrollo del Caribe a fin de identificar iniciativas para la reducción de la pobreza.

La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico

510. La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) ha venido prestando atención a los nuevos desafíos, y, en particular, a las causas, consecuencias e implicaciones políticas de la crisis económica y financiera de Asia, su impacto social, los desafíos y oportunidades de la mundialización y la liberalización, la tecnología de la información y el desarrollo, la igualdad y el crecimiento. Los respectivos análisis se publicaron en los estudios de las condiciones económicas y sociales en Asia y el Pacífico de 1998 y 1999 y sugirieron una serie de medidas necesarias a nivel nacional y regional. Las principales recomendaciones de política en la esfera del desarrollo social se referían al aumento de las asignaciones presupuestarias para servicios sociales; el establecimiento de un fondo social estructurado; la asignación de objetivos minuciosos a las medidas de creación de empleo; las transferencias de efectivo; el suministro libre o subvencionado de bienes esenciales, servicios y facilidades de crédito a corto plazo; la introducción de sistemas eficaces de seguro de desempleo y la revisión de las estrategias de desarrollo con miras a reducir al mínimo la vulnerabilidad ante futuras crisis.

511. A título de seguimiento de la cumbre, la CESPAP convocó y el Gobierno de Filipinas acogió en Manila en noviembre de 1997 la quinta Conferencia Ministerial de Asia y el Pacífico sobre desarrollo social. La Conferencia examinó los progresos logrados en la consecución de los objetivos y metas del Programa de Acción sobre Desarrollo Social en la región de la CESPAP y los medios de promover la cooperación regional en el contexto del Programa de Acción de Copenhague. La “Declaración de Manila sobre la aplicación acelerada del Programa de Acción de Desarrollo Social en la región de la CESPAP” adoptada por esta conferencia contiene recomendaciones orientadas a la consecución de los objetivos interrelacionados de erradicar la pobreza, aumentar el empleo y mejorar la integración social. En este contexto se ha prestado especial atención a la adopción de un enfoque integrado y el fortalecimiento de la función de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil en la ejecución de los programas y actividades de desarrollo social de la CESPAP. Del 1 al 5 de noviembre de 1999 la CESPAP organizó en Bangkok una reunión de funcionarios superiores relativa al Programa de Acción sobre Desarrollo Social en la región de la CESPAP. La reunión procedió a un examen amplio de la aplicación del programa de desarrollo social en la región, haciendo particular hincapié en los tres temas centrales de la Cumbre. La perspectiva regional considerada por la reunión incluía informes sobre las medidas regionales de apoyo a la Cumbre adoptadas por los organismos respectivos de las Naciones Unidas, con inclusión de la UNESCO, el UNICEF, el PNUD, la Organización

de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la OIT y la OMS.

512. Como tema de su 54/ período de sesiones, la CESPAP preparó un amplio estudio titulado “Asia y el Pacífico hacia el siglo XXI: perspectivas del desarrollo social”. El estudio examinaba los progresos realizados en la aplicación de la Declaración de Manila sobre el Programa de Acción sobre Desarrollo Social en la región de la CESPAP y la Declaración de Copenhague e identificaba cuestiones prioritarias que requerían mayor atención. En la esfera de la cooperación técnica, la CESPAP ha prestado asistencia a los gobiernos de la región para la formulación de políticas y programas amplios y multisectoriales orientados a la integración de los grupos vulnerables y desfavorecidos, incluidos los pobres. Ha convocado seminarios nacionales y regionales y talleres de capacitación sobre la aplicación del Programa de Desarrollo Social regional y realizado estudios para el fortalecimiento de las capacidades internacionales y el apoyo institucional a la ejecución de programas, en particular los dirigidos a los grupos pobres y vulnerables. La CESPAP concede también importancia a la distribución de experiencias sobre las mejores prácticas y el establecimiento de directrices y normas. Las actividades han incluido publicaciones sobre modalidades efectivas de colaboración de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo social y proyectos para aumentar la accesibilidad y la integración social de los discapacitados y de las personas de edad.

La Comisión Económica y Social para Asia Occidental

513. En el contexto del seguimiento de la Cumbre, los trabajos analíticos de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental se han centrado en las siguientes esferas prioritarias: los efectos sociales de la mundialización con particular referencia al mercado de trabajo y al empleo y a los instrumentos para reducir la pobreza; los efectos sociales y ambientales de la urbanización; los efectos sociales y demográficos de las migraciones internacionales; la función de la mujer y la participación en la familia, incluidos los jóvenes; la gestión pública y las instituciones de la sociedad civil.

514. En el *Survey of Economic and Social Developments in the ESCWA Region* correspondiente al período 1996–1997 se examinan los principales acontecimientos registrados en los sectores económico y social de la región. En la esfera de la erradicación de la pobreza, las actividades de la CESPAP comprenden tres fases relacionadas: la medición, las características y los determinantes de la pobreza; las políticas de erradicación de la pobreza; y los instrumentos de erradicación de la pobreza. En este contexto se han iniciado diversos estudios sobre las dimensiones y características de la pobreza en la región. En noviembre de 1997 se organizó en El Cairo una

reunión sobre la forma de mejorar el nivel de vida de los países árabes del Mashrek con el objeto de perfilar los trabajos futuros de formulación de políticas y estrategias para erradicar la pobreza en la región. En esta reunión se prestó atención especial a los temas de la pobreza y la juventud, la función de las actividades generadoras de ingresos en la erradicación de la pobreza y el aumento del nivel de vida de las comunidades locales. Durante la tercera fase de los trabajos de la CESPAP en la esfera de la pobreza, se insistió en las propuestas de políticas operativas para la erradicación de la pobreza en la región.

515. La CESPAP adoptó el seguimiento de las conferencias mundiales, incluida la Cumbre, como tema de la primera reunión de su Comité de Desarrollo Social, que se celebró en Amán en marzo de 1997. Además, la CESPAP organizó una reunión regional de seguimiento de la Cumbre en Beirut en diciembre de 1998, juntamente con la Liga de los Estados Árabes. La reunión insistió en el intercambio de experiencias, la concertación de acuerdos sobre temas de desarrollo social entre órganos y organizaciones competentes que operan a nivel regional; el desarrollo de la capacidad nacional y la normalización de la preparación de informes nacionales; y la creación de redes de trabajo y la ampliación de su función.

516. Se ha prestado especial atención a la preparación de datos desglosados por sexo en las esferas del desarrollo social y humano, la mujer y el desarrollo, las estadísticas sociales y las estadísticas laborales y este trabajo se ampliará con la elaboración de indicadores para la supervisión y el seguimiento de las conferencias mundiales. En diciembre de 1998 se organizó en Beirut una reunión de un grupo de expertos sobre las repercusiones de las Conferencias de las Naciones Unidas en las estadísticas sociales. En la esfera de la gestión pública gobierno, se subrayó la función de las organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento de la Cumbre.

Fondos y programas de las Naciones Unidas

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

517. El PNUD ha participado a escala mundial y regional en el seguimiento de la Cumbre a la vez que sigue dedicado de manera principal en el plano de los países a esferas como erradicación de la pobreza, medios de vida sostenibles para los pobres, adelanto y potenciación de la mujer, buen gobierno y cooperación con la sociedad civil. En el plano normativo el PNUD ha hecho especial hincapié en vincular la erradicación de la pobreza con la equidad, la igualdad de género y el buen gobierno, y en los efectos de la mundialización sobre la pobreza y la distribución de recursos. En el *Informe del PNUD sobre la pobreza 1998: Superar la pobreza humana* se examinaron los progresos hechos desde la realización de la

Cumbre en cuanto a erradicar la pobreza, en particular la forma en que los criterios multidimensionales respecto de la pobreza se pueden traducir en mejores políticas y programas. Esos programas se ocupan de todos los diversos factores que contribuyen a la pobreza y procuran generar oportunidades de empleo y medios de vida sostenibles, potenciar a mujeres y hombres mediante el acceso a activos y recursos productivos, aumentar la seguridad alimentaria, mejorar la disponibilidad y calidad de los servicios sociales básicos, y propiciar la participación de la gente en el proceso de desarrollo.

518. En el marco del seguimiento de la Cumbre el PNUD lanzó la Iniciativa de Estrategias para la Pobreza, un programa con donantes múltiples encaminado a prestar asistencia a los países en sus intentos por cumplir los compromisos contraídos en la Cumbre mediante el apoyo a la formulación de estrategias y planes nacionales de acción para luchar contra la pobreza. Se destinaron fondos a proyectos en más de 100 países, un tercio de los cuales ya se ha completado. La mayoría de las actividades de los programas se han centrado en evaluaciones cualitativas y perfiles de la pobreza y de grupos determinados de pobreza, encuestas de hogares y mapas de la pobreza, estrategias y programas de reducción de la pobreza, análisis del gasto social y corrientes de ayuda a los servicios básicos, informes sobre el desarrollo humano nacional, aumento de la capacidad de planificación para la erradicación de la pobreza, y movilización social. Además, el PNUD, con su red de oficinas exteriores que coordinan las actividades del sistema de las Naciones Unidas en el plano de los países, está en buenas condiciones para contribuir a los esfuerzos de los gobiernos y de la sociedad civil para traducir en acción sus estrategias y planes nacionales.

519. La participación del PNUD en el segundo tema importante de la Cumbre, el empleo, ha incluido la participación en el Equipo Interinstitucional de Tareas del CAC sobre empleo y medios de vida sostenibles. El PNUD dirigió dos de los siete exámenes de países y presentó una nota sobre la puesta en marcha del concepto de medios de vida sostenibles. Como un tercer tema importante el PNUD apoyó un proyecto del Instituto Internacional de Estudios Laborales sobre la exclusión social, en el que se analizaron los procesos clave que contribuyen a la exclusión de las personas que viven en la pobreza de los mercados, los bienes, los servicios sociales, las prestaciones y los derechos, así como el tipo de políticas que se requieren para impedir que siga aumentando la marginalización y promover la integración social de los grupos excluidos (véase E/1998/45). La Oficina de Estudios del Desarrollo, del PNUD, ha realizado también una extensa labor de investigación y fomento del tema de los bienes públicos mundiales, un asunto que se ha reflejado en los preparativos del período extraordinario de sesiones.

520. El PNUD ha participado activamente además en la aplicación de la iniciativa 20/20. Se han utilizado los recursos de la Iniciativa de Estrategias para la Pobreza para apoyar la preparación y difusión de estudios del gasto por sector social en algunos países africanos.

Voluntarios de las Naciones Unidas

521. La actividad de los Voluntarios es fundamental en el proceso de integración social y participación. Canaliza apoyo muy necesario a grupos de población vulnerables y en desventaja. La Declaración y el Programa de Acción de Copenhague instan a que se adopte una serie de medidas que en conjunto refuercen los medios y la capacidad de los miembros de diversos grupos sociales con necesidades especiales para participar en programas sociales y económicos. Hay diversas medidas que los gobiernos pueden adoptar para mejorar la atmósfera en que los ciudadanos pueden hacer una aportación voluntaria de su tiempo para prestar asistencia a otros. El Año Internacional de los Voluntarios 2001 constituye una oportunidad singular para adoptar medidas con ese fin. Con el objeto de prestar asistencia en la preparación de este informe se celebró una reunión de un grupo de expertos en noviembre de 1999. Los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), en tanto encargados de la coordinación del Año Internacional de los voluntarios 2001, han sido invitados a presentar un informe acerca de la función de los voluntarios en el fomento del desarrollo social y a formular propuestas a ese respecto al Comité Preparatorio al considerar nuevas iniciativas para proponerlas a la Asamblea General en el período extraordinario de sesiones.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

522. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) hace su labor relativa a los recursos naturales, la ordenación ambiental y la seguridad alimentaria desde la perspectiva de la reducción de la pobreza, la equidad de género y la igualdad, y la participación de base amplia en el proceso de desarrollo, vinculándola así con los temas centrales de la Cumbre. La principal preocupación del PNUMA en el proceso de seguimiento, por ejemplo, con su participación en reuniones regionales de seguimiento organizadas por la CEPAL y la CESPAP, ha consistido en fomentar un criterio integrado para aplicar el programa de acción de las principales conferencias de las Naciones Unidas en la esfera del desarrollo social y el medio ambiente.

523. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el PNUMA y la Unión Internacional para Conservación de la Naturaleza (UICN) organizaron conjuntamente un curso práctico internacional sobre los vínculos entre población,

pobreza y medio ambiente, que se celebró en septiembre de 1999 en Gland (Suiza). El FNUAP y el PNUMA proyectan ampliar todavía más la cooperación en esa esfera de modo de ofrecer información, análisis y asistencia para la formulación normativa y la programación. En colaboración con el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional, la UNU, el PNUD y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas se presentó el documento del PNUMA sobre pobreza, ordenación ambiental y desarrollo regional en el Foro Mundial sobre Política y Desarrollo Regional celebrado en Nagoya (Japón) en diciembre de 1998. El documento y la conferencia misma destacaron la importancia de las políticas y los instrumentos de desarrollo social en el plano local, en el que las relaciones entre medio ambiente, pobreza, empleo e integración social son más aparentes. El PNUMA y el Centro colaborarán en la esfera de la reducción de la pobreza y la ordenación de los recursos naturales y ambientales en las regiones geográficas en el plano subregional. Recientemente se hizo un estudio piloto sobre la determinación de algunos indicadores del desarrollo humano del África occidental sobre la base de sistemas de información geográfica. Finalmente, el PNUMA está colaborando en forma estrecha con otros organismos de las Naciones Unidas en la aplicación de la iniciativa especial sobre África (véase A/AC.253/9/Add.1).

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

524. El programa de Acción de Copenhague apoyó los objetivos mundiales del decenio para la infancia y el desarrollo fijados por la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. La estrategia del UNICEF de propiciar el acceso universal a los servicios sociales básicos se guía por la Convención sobre los Derechos del Niño y los principales objetivos convenidos en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. Dentro de ese marco el UNICEF sigue apoyando la atención primaria de salud, la nutrición, la enseñanza básica, el agua y el saneamiento y la protección de la Infancia. Con el objeto de acelerar los progresos en esas esferas el UNICEF lanzó las directrices sobre las prioridades del programa para 1998–2000, destacando cuatro objetivos principales: reducir la mortalidad y la morbilidad de los niños pequeños y prevenir las discapacidades en la infancia, reducir la morbilidad y las discapacidades maternas, mejorar el acceso de los niños a la educación y la calidad de ésta, y reducir la explotación, los abusos y las lesiones sufridas por los niños. Los exámenes periódicos de los progresos para lograr esos objetivos se han hecho mediante consultas ministeriales regionales sobre la infancia. En la Declaración de Bangkok (1998) y el Acuerdo de Lima (1998), por ejemplo, se formularon estrategias y criterios claros para orientar las medidas en los años restantes. La Liga de los Estados Árabes formuló la declaración de Sana'a sobre la aceleración de los

progresos para el logro de sus objetivos. Las ediciones anuales del documento titulado *El Progreso de las Naciones* por el UNICEF vigilan los adelantos a escala mundial hasta lograr los objetivos mencionados, así como para ayudar a los gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales a centrar sus prioridades más efectivamente en cuestiones fundamentales que afectan a los niños. El UNICEF, en cooperación con otros asociados, ha apoyado a los países no solamente con instrumentos de recolección de datos de nivel más elevado sino además con asistencia directa en análisis de datos, asesoramiento normativo e intervenciones programáticas.

525. El UNICEF participó en la labor de los equipos interinstitucionales de tareas del CAC y ha realizado actividades en el marco de la asistencia para el desarrollo de las Naciones Unidas y en la preparación de estudios sobre la financiación de servicios sociales básicos en muchos países (párrs. 563 a 580).

Fondo de Población de las Naciones Unidas

526. El FNUAP presidió el equipo interinstitucional de tareas del CAC sobre los servicios sociales básicos que incluyó en su labor dimensiones multidisciplinares como la selección y el uso de indicadores, la perspectiva de género, la movilización de recursos, la orientación a grupos determinados y la participación de la sociedad civil. Los principales productos de la labor del equipo de tareas fueron directrices e indicadores, un gráfico sobre los servicios sociales básicos para todos, un informe sobre la experiencia adquirida y las mejores prácticas, una tarjeta de publicidad y defensa y un compendio de compromisos internacionales pertinentes a la erradicación de la pobreza y la promoción de la integración social (véase DP/FPA/1999/5). Esos productos tienen por objeto promover el cumplimiento integrado de los resultados de las principales conferencias y reuniones en la cumbre organizadas por las Naciones Unidas. Los coordinadores residentes están utilizando las directrices formuladas por el equipo de tareas, por ejemplo, para trabajar con los países a fin de poner en práctica la iniciativa 20/20.

Programa Mundial de Alimentos

527. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) apoya los compromisos y el Programa de Acción de la Cumbre centrando sus actividades en las regiones más pobres y marginalizadas del mundo, en particular África. El mandato doble del PMA de prestar asistencia de socorro y para el desarrollo lo pone en una posición clave para ayudar, junto a sus asociados, en la transición de la crisis a la recuperación y en el fomento de la integración social en situaciones posteriores a conflictos, tema que actualmente está examinando el Comité Preparatorio en

búsqueda de nuevas iniciativas posibles. Una extensa experiencia en situaciones de emergencia prolongadas o complejas ha demostrado que la respuesta tradicional de socorro — tratar una crisis como un acontecimiento esencialmente normal de corto plazo, distinto del desarrollo — suele ser insuficiente para hacer frente a las necesidades efectivas de pueblos que están tratando de estabilizarse y asegurarse sus medios de sustento en una situación de conflicto. En 1998 el PMA introdujo nuevas directrices sobre socorro prolongado y recuperación, que incluyen el empleo por medio de actividades de alimento por trabajo, el apoyo para restablecer la capacidad de producción y aumentar la producción de alimentos en el nivel doméstico, programas de nutrición complementaria, apoyo de mercado mediante la adquisición local de alimentos, la participación del sector privado en el transporte y la entrega de alimentos, actividades de base comunitaria, como el desarrollo de pequeñas empresas, el fomento de la participación de la gente en la educación y la capacitación especializada, la mantención de una capacidad de respuesta de emergencia, y actividades para reducir los efectos de los desastres naturales en períodos de conflicto.

528. Se invita además a las mujeres, en tanto principales beneficiarias de la asistencia del PMA, a participar en la adopción de decisiones acerca del uso de los recursos del PMA. La experiencia ha demostrado que la asistencia alimentaria prestada directamente a las mujeres tiene beneficios múltiples para la nutrición del hogar y su seguridad alimentaria, en particular para los niños pequeños. Programas de alimentación en las escuelas han apoyado también el objetivo que hizo suyo la Cumbre de Educación para Todos mejorando la asistencia a las escuelas, en particular de las niñas.

Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas

529. El Programa de Acción de Copenhague insta a que se adopten estrategias nacionales eficaces y ambientalmente idóneas para prevenir o reducir sustancialmente el cultivo y el procesamiento de plantas utilizadas para el tráfico ilícito de drogas, prestando atención en particular a la creación de alternativas económicas viables. El desarrollo alternativo, es, por lo tanto, el principal instrumento utilizado por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas en su estrategia de reducción de la oferta en varios países de Asia y América Latina. El Programa ha prestado asesoramiento y asistencia técnica para apoyar a los gobiernos en sus intentos por formular planes regionales de información sobre cumplimiento de la ley, medidas concretas de cooperación transfronteriza, refuerzo de las fronteras terrestres y los puertos marítimos y mejoramiento de la aplicación de medidas para contrarrestar el tráfico ilícito de precursores. Con el objeto

de fomentar la plena integración de los grupos sociales que participan en esas actividades, el Programa ha colaborado con el Centro para la Prevención Internacional del Delito a fin de prestar asistencia técnica a algunos gobiernos que lo han solicitado respecto de programas de rehabilitación, la promoción de normas de humanización del derecho penal, el fomento de la reforma carcelaria y el estudio de métodos conducentes a la integración de los delincuentes en la comunidad.

530. Del 8 al 10 de junio de 1998 la Asamblea General destinó un período extraordinario de sesiones a la lucha contra la producción ilícita, la compraventa, la demanda, el tráfico y la distribución de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y actividades conexas. En ese período extraordinario de sesiones la Asamblea aprobó una declaración política, principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y planes sectoriales de acción. Los Estados se comprometieron a lograr ciertos objetivos o a realizar ciertas actividades en plazos concretos de cinco a 10 años, como la adopción de legislación y programas nacionales relativos al lavado de dinero hacia 2003, la fijación de 2003 como plazo de estrategias y programas mejorados de reducción de la demanda de drogas, el logro de resultados significativos y mensurables de reducción de la demanda hacia el año 2008 y la eliminación o reducción sustancial del cultivo ilícito del arbusto de la coca, las plantas de cannabis y la amapola del opio hacia el año 2008.

3. Organismos especializados y organizaciones conexas

Organización Internacional del Trabajo

531. En el Programa de Acción de Copenhague se asigna a la OIT un papel especial en materia de empleo y desarrollo social por su mandato, estructura tripartita y experiencia. El Consejo de Administración de la OIT inició su examen de las medidas que debían adoptarse para cumplir ese mandato inmediatamente después de terminar la Cumbre, y desde entonces ha tenido diversas oportunidades para examinar este asunto, especialmente en su Comité de Empleo y Política Social. Se organizó además una reunión tripartita oficiosa de rango ministerial durante la Conferencia de la OIT de junio de 1995 con el fin de considerar el papel de la OIT en el seguimiento de la Cumbre.

532. La OIT presidió el Equipo de Tareas sobre empleos y medios de vida sostenibles del CAC, uno de los tres equipos de tareas establecido por el CAC para dar seguimiento a la Cumbre. Ese Equipo de Tareas supervisó la aplicación de seis exámenes por países de la política de empleo en que participaron diversos asociados sociales nacionales y organismos del sistema de las Naciones Unidas para evaluar las estrategias y formular propuestas respecto de la creación de empleos y la

protección social. Como resultado de esa actividad los exámenes por países de la política de empleo han pasado a formar parte integral de los medios de acción y los servicios de asesoramiento técnico de la OIT prestados a los Estados y los asociados sociales. Se han completado o están en marcha otros 11 exámenes.

533. La Declaración de Copenhague ha orientado también las medidas adoptadas en la campaña iniciada por la OIT para ratificar las normas laborales básicas. La aprobación de la Declaración de la OIT sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86ª reunión, celebrada en 1998, constituyó un paso importante para responder al llamamiento hecho en la Cumbre a promover y salvaguardar los “derechos e intereses básicos de los trabajadores”. La Oficina ha movilizado además recursos y prestado asistencia técnica para la eliminación del trabajo infantil por medio del Programa internacional para la erradicación del trabajo infantil. La aprobación por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1999 de un nuevo convenio y de la recomendación que lo acompañó sobre la prohibición y eliminación inmediata de las peores formas de trabajo infantil constituye otro hito en el cumplimiento de los compromisos contraídos en Copenhague en la esfera de los derechos laborales.

534. Desde la Cumbre la OIT ha centrado nuevamente sus actividades alrededor de cuatro objetivos estratégicos inspirados en gran medida en la Declaración y el Programa de Acción de Copenhague: empleo, protección social, principios y derechos fundamentales y trabajo, y diálogo social. En el espíritu de la Cumbre, la OIT ha iniciado además un diálogo estratégico sobre cuestiones relativas al empleo en el sistema de las Naciones Unidas y con las instituciones de Bretton Woods. Porejemplo, después de la crisis financiera que estalló en el Asia oriental y sudoriental en 1997, la OIT colaboró con la comunidad internacional en la modificación de la conciencia acerca de sus consecuencias sociales y en proponer nuevas medidas para desarrollar sistemas de protección social y velar por el tratamiento integrado de la política social y económica. Además, la OIT está tratando de aumentar su capacidad para vincular los servicios de consultoría normativa con las actividades operacionales demostrando la forma en que se pueden poner en práctica esas políticas. Entre las esferas fortalecidas de actividad operacional que revisten importancia particular para la Cumbre se incluyen la protección social del sector no estructurado, políticas de inversión con densidad de empleo y desarrollo de la infraestructura, desarrollo de las empresas pequeñas y medianas, capacitación y formación de aptitudes para la economía basada en los conocimientos, iniciativas de empleo local y urbano, y la función del empleo para la integración social en las sociedades afectadas por conflictos.

535. En 1999 se organizó una serie de reuniones regionales tripartitas de la OIT a fin de evaluar los progresos logrados en el cumplimiento de los compromisos que corresponden al mandato de la OIT, en particular respecto del tercer compromiso, relativo al empleo. Después de esas consultas regionales se organizó en la sede de la OIT, en Ginebra, en noviembre de 1999, una consulta internacional sobre el seguimiento de la Cumbre. En esa consulta se examinó un informe en que se bosquejaban diversas esferas propuestas respecto de posibles iniciativas nuevas, incluidas la calificación y la capacidad de los trabajadores, la creación de empleos en empresas pequeñas y medianas y el sector no estructurado, la flexibilidad del mercado laboral, la protección y la seguridad en el empleo, la determinación de los salarios, las obras públicas con densidad de empleo, el empleo de los jóvenes, los programas orientados a grupos determinados y la supervisión de la situación de los grupos vulnerables, y la reconciliación del trabajo y la vida de familia. En la consulta internacional se instó a la OIT a formular, en colaboración con los asociados tripartitos y los organismos del sistema de las Naciones Unidas, nuevas iniciativas operacionales para poner mejor en práctica los compromisos de la Declaración y el Programa de Acción de Copenhague. En la reunión se recomendó además que esas actividades se realizaran en el marco de una estrategia de empleo con dimensiones a escala mundial y nacional, y que se movilizaran recursos necesarios tanto con cargo a recursos internos como a recursos extrapresupuestarios.

536. Siguiendo las recomendaciones de la consulta, la OIT está preparando propuestas relativas a nuevas medidas e iniciativas para poner en práctica los compromisos de la Cumbre. Esas propuestas se articulan en el marco de la mundialización, destacan la centralidad del mundo del trabajo en la intensificación de los mercados y la sociedad, y reconocen la interacción entre cuestiones sociales y económicas, financieras, comerciales y relativas al desarrollo de las que ahora se ocupan por separado diferentes organismos de la comunidad internacional. Las propuestas de la OIT relativas a nuevas iniciativas se concentran en las medidas para fomentar el objetivo del trabajo decente, lo que significa oportunidades para que mujeres y hombres obtengan trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

537. El carácter complementario de los objetivos y actividades del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social se basa en el fuerte vínculo entre la pobreza rural, el hambre y la seguridad alimentaria. En 1994 la FAO lanzó el Programa Especial para la

Seguridad Alimentaria, encaminado a ayudar a los países de bajo ingreso y con déficit alimentario a mejorar su seguridad alimentaria nacional mediante el aumento rápido de la producción y la productividad agrícolas de manera ambientalmente sostenible y socialmente creativa, centrándose en particular en los pequeños agricultores, que suelen hallarse entre los sectores más pobres de la población.

538. Otros programas están encaminados a mejorar el acceso a la tenencia de la tierra y la seguridad de ésta, así como al desarrollo de la infraestructura y los servicios sociales básicos, el mejoramiento de la productividad agrícola mediante el riego, el acceso al crédito, la comercialización, la elaboración de la producción agrícola y el desarrollo de instalaciones de almacenamiento. Se procura además aumentar las oportunidades de empleo mediante el fomento de proyectos rurales con densidad de mano de obra a fin de luchar contra la pobreza.

539. El plan de acción para la mujer en el desarrollo, de la FAO, corresponde al seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, así como al de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, mediante la formulación y aplicación de políticas y programas atentas a consideraciones de género que reduzcan o eliminen los obstáculos legislativos, administrativos, económicos y sociales al acceso de las mujeres de los sectores rurales a los recursos productivos. Con tal fin, la FAO presta servicios de apoyo técnico y asesoramiento normativo a los Estados miembros, abarcando diversas actividades que procuran integrar las preocupaciones y perspectivas relativas al género en las actividades de formulación y planificación normativas.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

540. La Declaración de Copenhague pide concretamente a la UNESCO que haga el mayor hincapié en los objetivos primordiales de erradicación de la pobreza, promoción de un empleo pleno y productivo y fomento de la integración social. Desde la celebración de la Cumbre la UNESCO ha adoptado algunas medidas encaminadas a poner en práctica los principios y cumplir los compromisos enunciados en la Declaración de Copenhague, y en particular los bosquejados en el sexto compromiso, especialmente pertinente a la UNESCO. En esas medidas se hace hincapié en la formación de la capacidad endógena y el desarrollo de los recursos humanos, mediante la educación en todos los niveles, la gestión democrática y participativa de los asuntos públicos, la incorporación de factores culturales en las estrategias de desarrollo, y el control de la ciencia y la tecnología, incluidas las tecnologías de comunicaciones, en pro del desarrollo.

541. La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje,

celebrada en Jomtien (Tailandia) en 1990, que constituyó un hito, adoptó el concepto de “educación para todos” y centró la atención de la comunidad mundial en la necesidad urgente de impartir educación básica a todos los niños, jóvenes y adultos. El proceso de evaluación de la Educación para Todos en el año 2000, iniciado en 1998, culminará en el año 2000 tras dos años de examen del estado de la educación básica en el mundo a fines del decenio de 1990 y al iniciarse un nuevo siglo. Los problemas y las perspectivas educacionales de cada país se habrán consolidado en un panorama regional más agregado con ocasión de las seis conferencias regionales de evaluación de la educación para todos, que se celebrarán de diciembre de 1999 a enero de 2000. Se hará luego una evaluación a escala mundial en el Foro de la Educación para Todos en el año 2000, que hará una reseña de las actividades de la comunidad internacional de planificación de las iniciativas normativas futuras, abarcando los progresos y los problemas existentes en la educación de la primera infancia, la educación primaria, los logros del aprendizaje, la alfabetización, las aptitudes esenciales y una mejor vida. Los resultados del Foro de la Educación para Todos se difundirán ampliamente en diferentes idiomas a todos los gobiernos y se comunicarán al período extraordinario de sesiones, así como a los períodos extraordinarios de sesiones de la Asamblea General respecto de otras Conferencias Mundiales importantes.

542. El Proyecto de una Cultura de Paz, de la UNESCO, fomenta la consolidación de la paz en situaciones posteriores a conflictos y en situaciones en que las medidas preventivas pueden evitar conflictos inminentes. La importancia de este programa en relación con el desarrollo social se basa en el hecho de que el subdesarrollo, la pobreza y la desigualdad social constituyen fuentes de conflicto, en tanto que el desarrollo y la paz están fuertemente vinculados entre sí.

543. La formación de la capacidad endógena mediante la educación y la capacitación constituye la base del desarrollo de los recursos humanos productivos en la nueva sociedad basada en los conocimientos. No se logrará el desarrollo mientras no tengan todos acceso a los conocimientos. La UNESCO ha formulado criterios innovadores para impartir la enseñanza básica en la escuela, por ejemplo, con una serie de folletos ilustrados. En la esfera de la enseñanza superior la UNESCO ha establecido redes entre las universidades y se ha centrado en la contribución que la participación activa en la enseñanza de adultos hace al desarrollo social. Publica además bienalmente el Informe Mundial sobre Educación, en el que se observan y estudian las tendencias de la educación y basado en la labor de la UNESCO de recolección, análisis y difusión de datos relativos a la educación.

544. La gestión democrática de los asuntos públicos, el respeto de los derechos humanos, la tolerancia y la libertad de

preparar elementos esenciales de la regulación de tirantes y, por lo tanto, son necesarios para el desarrollo social. En consecuencia, la UNESCO está ejecutando programas en apoyo de la libre corriente de información en el mundo. Además, por cuanto la gestión auténticamente democrática de los asuntos públicos es también la mejor manera de eliminar la discriminación y la exclusión social y de reforzar la cohesión social, la UNESCO ha preparado un importante programa de derechos humanos, democracia y paz. Ha estado preparando políticas y planes de acción educacionales y nacionales a fin de desarrollar aptitudes y valores que promuevan la responsabilidad y la solidaridad y que refuercen la sociedad civil.

545. Con el objeto de lograr el desarrollo social toda la población debe participar de manera libre y voluntaria, especialmente los pobres, los desempleados, los discapacitados, los pueblos indígenas, los trabajadores migratorios y las mujeres. La UNESCO apoya a esos grupos impartiendo educación y capacitación en la gestión de sus comunidades, recursos financieros e instalaciones técnicas propios. La participación está vinculada además a la accesibilidad y el alcance de las instalaciones de comunicaciones e información. La UNESCO realiza actividades de formación y fortalecimiento de la capacidad de comunicaciones e información con diversos programas.

546. Finalmente, los factores culturales forman también parte de una estrategia equilibrada de desarrollo. La UNESCO asigna gran prioridad a la salvaguardia del patrimonio cultural y los conocimientos indígenas de las culturas tradicionales.

Organización Mundial de la Salud

547. La Declaración de Copenhague compromete a los Estados Miembros a acelerar los esfuerzos para alcanzar las metas de las estrategias nacionales de salud para todos. En 1998 la Asamblea Mundial de la Salud hizo suya la nueva política de salud a escala mundial “Salud para todos en el Siglo XXI”, encaminada a hacer frente a los principales retos de la salud en los próximos decenios. Al reconocer la contribución de la salud al desarrollo la política de Salud para Todos en el Siglo XXI refleja los resultados de las principales conferencias de las Naciones Unidas, incluida la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

548. Entre los objetivos de Salud para Todos se incluyen el aumento de la esperanza de vida y de la calidad de la vida para todos, el aumento de la equidad en la salud entre los países y dentro de ellos y el acceso de todos a sistemas y servicios sostenibles de salud. Se incluyen en Salud para Todos un mayor apoyo a cuatro valores clave: derechos humanos, equidad, ética y atención a las cuestiones de género. Se han establecido metas mundiales de salud con plazos para la equidad en cuanto a la salud, la supervivencia (tasas de

mortalidad materna, tasas de mortalidad infantil), la erradicación y eliminación de algunas enfermedades, la alteración de las tendencias mundiales de las principales pandemias, el mejor acceso a agua, saneamiento, alimentos y vivienda, la formulación y aplicación de sistemas de vigilancia a escala mundial y nacional, el reforzamiento de los sistemas de información relativos a la salud y el apoyo de la investigación en pro de la salud. Se medirán los progresos para el logro de los objetivos con el uso de indicadores especiales. También se prevén objetivos regionales y nacionales en el marco de la política a escala mundial.

549. El aumento de la desigualdad social y el crecimiento en número de los indigentes desde la Cumbre ha provocado el reto de hallar maneras más eficaces para proteger y propiciar la salud de la población pobre y vulnerable. Además, el aumento de la conciencia de que la salud puede contribuir al logro de los objetivos más generales del desarrollo ha revelado la necesidad de hacer más investigación acerca de la forma en que la salud hace su contribución al bienestar económico y la reducción de la pobreza, al desarrollo social, incluidas la educación primaria y la igualdad de género, y a la sostenibilidad ambiental.

550. La OMS está formulando una nueva estrategia que se ocupa expresamente de los vínculos entre salud y desarrollo humano. Sus elementos principales son: integración de los objetivos de la salud en la política de desarrollo, fortalecimiento de los criterios de salud pública para reducir los riesgos de salud y hacer frente a los problemas de salud que afectan en medida desproporcionada a los pobres, y velar por que los sistemas de salud presten más efectivamente servicios a los pobres.

551. Con su participación en diversos foros la OMS ha propiciado un criterio integrado respecto del desarrollo con el cual el sector salud puede hacer su contribución a las estrategias de reducción de la pobreza. Por ejemplo, la protección y promoción de la salud de los pobres puede desempeñar un papel importante en la promoción del aumento de la productividad de los trabajadores, la protección social y sus posibilidades de obtener empleo.

552. En la consulta internacional sobre seguimiento de la Cumbre, organizada por la OMS en noviembre de 1999, por ejemplo, se reconoció la importancia de la salud en general, así como de la seguridad y la salud en el lugar de trabajo, y se instó a que la política futura promoviera el pleno empleo e incorporara disposiciones concretas para proteger y mejorar la salud.

553. La pauta de inversión en la investigación relativa a la salud altamente distorsionada en todo el mundo ha impulsado la acción internacional a fin de atraer más financiación de la

investigación encaminada a luchar contra los principales problemas de salud de la población pobre. Ello incluye una iniciativa para formar mejores asociaciones entre las organizaciones internacionales y del sector privado. Por ejemplo, las empresas farmacéuticas han considerado las escasas perspectivas comerciales del desarrollo de algunos medicamentos, como los encaminados a luchar contra el paludismo, como un desincentivo de la investigación. En este contexto, cuando hay una clara falla del mercado, la creación de nuevas asociaciones de investigación y desarrollo que impliquen la financiación de diversas fuentes pasa a transformarse en un imperativo, y constituyen una medida concreta para superar las inquietantes amenazas planteadas a la salud pública mundial por enfermedades transmisibles y para lograr metas como la reducción de la mortalidad y morbilidad del paludismo al menos en 20% en comparación con los niveles de 1995 en por lo menos el 75% de los países afectados, como se reitera en el Programa de Acción de Copenhague.

Banco Mundial

554. Con el ímpetu de la Cumbre el Banco Mundial ha iniciado un cambio orgánico que ha centrado sus actividades en la reducción de la pobreza y en el apoyo renovado al desarrollo social. La Junta Ejecutiva del Banco ha aprobado destinar recursos con arreglo a su Iniciativa del pacto estratégico a fin de fortalecer el análisis social y los criterios participatorios respecto del trabajo relativo al desarrollo. En el trabajo macroeconómico del Banco la reducción de la pobreza se ha transformado en un elemento definidor de una buena política. Se asigna mayor atención a la protección de los pobres en el proceso de ajuste mediante la reforma del gasto público a fin de dedicar más recursos a los servicios básicos, reducir las distorsiones que afectan en particular a los pobres, crear redes de seguridad y otros programas orientados a sectores específicos, prestar asistencia en la formulación de políticas de reducción de la pobreza y estimular la vigilancia con respecto a la pobreza. El *Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001* del Banco se centrará en la pobreza y destacará algunos aspectos del desarrollo social, incluida la potenciación de los pobres mediante el aumento de su participación en la adopción de decisiones, la gestión del crecimiento de la desigualdad, el otorgamiento de garantías contra el shock y para quienes quedan a la zaga del cambio rápido, y la creación de oportunidades para los pobres mediante el establecimiento de condiciones para la expansión económica sostenible.

555. Se ha creado un grupo encargado del sector de la protección social a fin de aunar y ampliar la labor realizada por el Banco con los países clientes respecto del desarrollo de redes apropiadas de seguridad social, programas del mercado de trabajo y planes de seguro social. Se están preparando los

objetivos e instrumentos de protección social bajo la rúbrica de gestión del riesgo social, que consisten en medidas públicas encaminadas a prestar asistencia a los individuos, los hogares y las comunidades en la gestión de los riesgos relativos al ingreso a fin de reducir la vulnerabilidad y aumentar la equidad.

556. En 1997 se creó el grupo de desarrollo social del Banco Mundial a fin de prestar asistencia en la promoción del desarrollo socialmente sostenible. Entre sus actividades se han incluido: a) la introducción de las evaluaciones sociales como un proceso de incorporación del análisis social y la participación en el trabajo operacional y el análisis socioeconómico; b) el tratamiento de cuestiones sociales clave por país y por región en el contexto de la estrategia de la asistencia prestada a los países; c) el fomento de mayor colaboración y diálogo operacional con las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil; d) el establecimiento de una dependencia de postconflicto, a fin de prestar apoyo personal crítico y orientación normativa para tratar las cuestiones relacionadas con los conflictos, y e) la formulación de programas basados en las culturas indígenas para promover el desarrollo sostenible. Además, se ha aumentado la investigación de largo plazo en cuanto al desarrollo social, incluida la labor relativa al capital social y la participación (véanse en los párrafos 563 a 580 *infra* otras iniciativas innovadoras respecto de las cuales el Banco Mundial está colaborando con el sistema de las Naciones Unidas y el FMI).

Fondo Monetario Internacional

557. Después de la Cumbre el FMI informó de que había perfeccionado el método de prestación de apoyo a los esfuerzos de los países encaminados a acelerar el desarrollo social y la erradicación de la pobreza, y ha tratado de incorporar las principales recomendaciones de las conferencias mundiales de las Naciones Unidas en sus actividades normativas. El asesoramiento normativo y la asistencia del FMI para ayudar a los países a establecer la estabilidad macroeconómica y un elevado crecimiento sostenible es fundamental en el apoyo que presta a su desarrollo social y humano. Se ha prestado mayor atención a las reformas encaminadas a lograr un crecimiento de gran calidad que contribuya al aumento del nivel de vida y la mitigación de la pobreza, en particular mejorando la calidad del ajuste fiscal, la gestión de los asuntos públicos y la reforma del mercado laboral.

558. En sus actividades el FMI ha procurado además mejorar la calidad del gasto público mediante la prestación de asesoramiento a los gobiernos a fin de desviar los recursos asignados a gastos improductivos, como el aumento del gasto militar y asignarlos a servicios sociales básicos y a programas orientados a la mitigación de la pobreza. Se hace hincapié en la vigilancia del gasto social y de los indicadores de producto

social en las actividades de vigilancia del FMI y en el apoyo a los programas de ajuste de los países. El FMI se ha centrado además en medida cada vez mayor en la incorporación de redes de seguridad eficaces en cuanto al costo y socialmente viables en los programas de reforma de los países. El Banco Mundial y el FMI cooperan en el contexto de los exámenes del gasto público y se están formulando medidas para integrar mejor las reformas del sector social en la formulación de los programas de ajuste y reforma de los países, así como para coordinar la asistencia técnica y el asesoramiento normativo.

559. El FMI tiene un interés en las cuestiones relativas a la distribución del ingreso e hizo las veces de anfitrión de una conferencia sobre política económica y equidad a fin de examinar cuestiones operacionales que enfrentan los gobiernos que tratan de formular y aplicar políticas equitativas. El buen gobierno es otra esfera de actividad del FMI, y mediante su asesoramiento y su asistencia técnica ha tratado de mejorar la gestión de los asuntos públicos, con mayor transparencia y responsabilidad en la formulación y aplicación de todos los aspectos de la política económica (véanse también los párrafos 563 a 580 *infra*).

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

560. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) tiene como misión ayudar a los países a procurar el desarrollo industrial sostenible. El crecimiento industrial ayuda a fomentar el desarrollo económico, que mejora los ingresos fiscales y hace posible que los gobiernos logren un adelanto social y una mitigación de la pobreza duraderos. El método que ha seguido la ONUDI respecto de sus mercados, los usuarios de sus servicios y sus clientes, especialmente atendida la creciente preocupación internacional por las consecuencias sociales y ambientales de la industrialización, se guía por la economía competitiva, el medio ambiente sano y el empleo productivo.

561. Los amplios servicios prestados por la ONUDI van desde el simple asesoramiento hasta la prestación de servicios de ingenieros para poner en práctica acuerdos mundiales sobre reducción de los gases de efecto invernadero y contaminación industrial, desde ayudar a costureras de África hasta establecer cooperativas textiles para transferir tecnología apropiada de un país a otro. Los especialistas de la ONUDI han ayudado a los países a formar su capacidad local para preocuparse de la mantención de su propia capacidad industrial, resolver problemas delicados de eliminación de desechos y crear buenos empleos.

562. El séptimo compromiso de la Declaración de Copenhague sobre el desarrollo económico, social y de los recursos humanos de África y los países menos adelantados es particular-

mente pertinente a la ONUDI. Una de sus principales prioridades es trabajar para hacer algo respecto del crecimiento y el desarrollo industrial en los países en desarrollo y menos adelantados, en particular en África. En todo momento la ONUDI tiene más de 1.000 proyectos en marcha, en particular en los países en desarrollo y menos adelantados. Entre ellos se incluyen la formulación de estrategias industriales, la transferencia de tecnología para aumentar la competitividad, la prestación de ayuda a fabricantes de pequeño y mediano tamaño con el mejoramiento de la calidad de sus productos, el agrupamiento de pequeñas y medianas empresas en busca de eficiencia, y la prestación de servicios integrados para industrias indígenas.

D. Nuevas modalidades de la cooperación y las asociaciones internacionales

563. En los últimos años los organismos del sistema de las Naciones Unidas han reforzado su colaboración y su programación conjunta en apoyo de los objetivos del desarrollo aprobadas las principales conferencias mundiales, incluida la Cumbre. Esas nuevas modalidades de colaboración internacional y regional han significado no sólo una colaboración y una cohesión más estrechas dentro del sistema de las Naciones Unidas, sino además una cooperación más estrecha entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, así como con las organizaciones de la sociedad civil. Desde la Cumbre la erradicación de la pobreza se ha constituido en un tema central, que da cohesión y moviliza la colaboración operacional en los planos internacional y regional.

564. El CAC ha destacado de manera permanente que la erradicación de la pobreza es un objetivo central del sistema de las Naciones Unidas que requiere esfuerzos sostenidos y coordinados. Además, el CAC formuló una declaración de compromiso para la acción con el fin de erradicar la pobreza en el período de sesiones sustantivo del Consejo Económico y Social de 1998, en que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas convinieron en colaborar para determinar las esferas de acción común y formar asociaciones entre las organizaciones interesadas en la búsqueda de objetivos compartidos en esas esferas (véase E/1998/73).

565. Los equipos especiales interinstitucionales de tareas establecidos en 1995 han constituido un esfuerzo sin precedentes a nivel de todo el sistema en la prestación de apoyo integrado, coordinado y productivo a los gobiernos en el seguimiento de las principales conferencias y reuniones en la cumbre. Los equipos de tareas han contribuido a la promoción de una comprensión más clara dentro del sistema de las

Naciones Unidas del marco normativo y el programa de desarrollo en el nivel del país y han destacado la necesidad de mantener el diálogo entre los organismos y los gobiernos (véanse E/1998/19 y E/1999/65).

566. La colaboración más estrecha entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods ha recibido asimismo la influencia del deseo de dar mayor cohesión operacional al seguimiento de la Cumbre, en particular al objetivo principal de erradicar la pobreza. Tras un estudio conjunto de la cooperación entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, en 1998 se crearon reuniones especiales de alto nivel entre las instituciones de Bretton Woods y el Consejo Económico y Social. La segunda reunión de alto nivel de ese tipo, celebrada en Nueva York el 20 de abril de 1999, examinó el funcionamiento de los mercados financieros y la estabilidad de la financiación del desarrollo. Los debates se centraron en seis cuestiones principales: medidas para fomentar la recuperación y el desarrollo económico sostenible, arquitectura financiera y corrientes financieras para el desarrollo, aumento de la participación y cohesión multisectorial, política internacional relativa a la deuda externa, crisis económica e iniciativas de política social, y mayor cooperación entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. Los directores ejecutivos del FMI celebraron su primera reunión con el Consejo Económico y Social en octubre de 1999, en la que los debates se centraron en la erradicación de la pobreza y la iniciativa relativa a los países muy endeudados y la consolidación de la paz después de los conflictos. Se celebraron debates conjuntos semejantes entre el Directorio Ejecutivo del Banco y el Consejo Económico y Social en febrero de 1999.

567. El Banco Mundial ha colaborado también con otros organismos de las Naciones Unidas y la OCDE en la preparación de indicadores del desarrollo. En marzo de 1999 se celebró en la Sede de las Naciones Unidas una reunión de un grupo de expertos sobre este tema. Tras esa reunión del grupo de expertos las Naciones Unidas prepararon un informe sobre la labor realizada por el sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales y nacionales pertinentes respecto de los indicadores básicos para medir los progresos hacia el logro del seguimiento integrado y coordinado de todos los aspectos de las principales conferencias y reuniones en la Cumbre de las Naciones Unidas. Ese informe fue objeto de una reunión oficiosa del Consejo Económico y Social sobre indicadores del desarrollo, que se celebró en Nueva York en mayo de 1999.

568. Otro ejemplo de innovación con respecto a la colaboración internacional se refiere a la iniciativa 20/20, a cuyo respecto el UNICEF, en carácter de organismo principal, colabora con el Banco Mundial, el PNUD, el FNUAP, la OMS y otros asociados. En colaboración con el PNUD ha apoyado estudios

relativos a la iniciativa en unos 30 países en un intento por mejorar la vigilancia del nivel, la equidad y la eficiencia del gasto público y la asignación de ayuda a los servicios sociales básicos. Se organizaron seminarios regionales en América Latina, el África subsahariana y Asia con el objeto de examinar las conclusiones y promover redes intergubernamentales de expertos y encargados de la formulación de políticas (véase E/ICEF/1999/4 (part. I)). Los seminarios regionales apoyaron también los preparativos de la reunión intergubernamental sobre la aplicación de la iniciativa 20/20 celebrada en Hanoi en octubre de 1998, en la que numerosos países en desarrollo y desarrollados renovaron su compromiso con el aumento de las asignaciones a los servicios sociales básicos y el mejoramiento de la equidad y la eficiencia de su uso. Se ha pedido a un equipo formado por las Naciones Unidas y organizaciones internacionales bajo la dirección del UNICEF que formule propuestas acerca de diversas dimensiones de la iniciativa 20/20, atendida la disminución de la AOD, para que las examine el Comité Preparatorio con el fin de formular nuevas iniciativas.

569. El sexto compromiso de la Declaración de Copenhague exhorta a que se procure en el plano nacional e internacional reducir efectivamente el significativo efecto social del VIH/SIDA. La creación del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) en 1996 constituye una importante modalidad nueva de cooperación. A los seis copatrocinadores iniciales del ONUSIDA —el UNICEF, el PNUD, el FNUAP, la UNESCO, la OMS y el Banco Mundial— se unió en abril de 1999 el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas.

570. El ONUSIDA ofrece a los países el apoyo relativo al trabajo de publicidad y técnico necesario para aplicar las mejores prácticas, especialmente criterios de prevención discutibles o políticamente delicados y actividades que requieran una amplia movilización social. Por ejemplo, el sistema de las Naciones Unidas ayuda a los países a movilizar a muchos sectores y asociados diferentes con el objeto de elevar la condición de las mujeres de manera que tengan mayor autonomía económica y más control respecto de su exposición al VIH. Entre otros ejemplos se incluye la enseñanza relativa al SIDA y programas de intercambio de agujas para los usuarios intravenosos de drogas, así como la enseñanza en las escuelas de aptitudes para la vida a fin de ayudar a los jóvenes a mantenerse libres de contagio. Uno de los muchos elementos de la respuesta del sector privado a la epidemia ha sido el establecimiento del Consejo Mundial de Negocios sobre el SIDA, que el ONUSIDA ayudó a iniciarse en noviembre de 1997.

571. Una de las mejores maneras de luchar contra el rechazo consiste en dar al SIDA “un rostro humano”, con lo que se ha llamado una mayor participación de la gente que vive con el VIH/SIDA, un principio que el ONUSIDA apoya decididamente.

Malawi y Zambia fueron los primeros países del mundo que participaron en un proyecto de ese tipo iniciado por el ONUSIDA y los Voluntarios de las Naciones Unidas.

572. Con la primera Campaña Mundial contra el SIDA de 1997 el ONUSIDA y sus asociados centraron la atención de la opinión pública internacional en los niños contagiados, que corren riesgo de contagio, huérfanos o que viven en familias afectadas por el SIDA. En su intento de formar alianzas a escala mundial el ONUSIDA está empeñado en formar relaciones basadas en el respeto mutuo con organizaciones religiosas que puedan influir en la respuesta de los individuos y los países ante el SIDA. El UNICEF está prestando atención cada vez mayor a los efectos del VIH/SIDA sobre los niños, y está colaborando estrechamente con la OMS, el Banco Mundial y otros asociados en la iniciativa de vacunación a escala mundial. Se han puesto en marcha programas para aumentar la capacidad de las familias y las comunidades de prestar atención a los huérfanos y a otros niños afectados por el SIDA. Además, el Banco Mundial coopera con el ONUSIDA respecto de la iniciativa de la vacuna del VIH/SIDA y ha dedicado recursos a más de 60 proyectos en todo el mundo encaminados a prevenir el VIH/SIDA y luchar contra él.

573. En el marco de la Iniciativa especial para África del sistema de las Naciones Unidas un programa de educación conjunto de la UNESCO y el Banco Mundial está ayudando a los países a formular sus propios planes de desarrollo del sector educacional a fin de ofrecer educación básica para todos. El Banco ha decidido formular actividades respecto de algunos países a fin de reducir las diferencias en cuanto a la tasa de matriculación en la enseñanza primaria de niñas y niños y destinar recursos para aumentar la matriculación de niñas.

574. Además de las medidas conjuntas en la esfera del VIH/SIDA, se han preparado otros programas de colaboración en materia de salud que inciden directamente en el desarrollo social. La OMS, el PNUD, el UNICEF y el Banco Mundial lanzaron conjuntamente una campaña llamada Iniciativa de lucha contra el paludismo a fin de reducir la mortalidad y la morbilidad del paludismo. Se prevé que el tabaco será una de las principales causas de enfermedad durante el siglo siguiente. La OMS ha preparado un proyecto, la Iniciativa “Liberarse del tabaco”, a fin de coordinar una estrategia mundial de respuesta al tabaco como importante problema de salud. La misión de largo plazo de la lucha mundial contra el tabaco es reducir la prevalencia del consumo de cigarrillos y tabaco en todos los países. La OMS colabora con el Banco Mundial, el UNICEF y otros asociados a fin de fortalecer el control, la política tributaria y una prohibición de la publicidad.

575. Una nueva esfera de cooperación es la formulación de principios y buenas prácticas de política social para velar por la compatibilidad de la política financiera con una buena

política social y la protección de la población vulnerable, y que ésta tenga además mayor participación en la formulación de políticas. En las reuniones celebradas en abril de 1999 por el Comité para el Desarrollo (Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional para la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo), el Banco Mundial presentó una nota sobre principios y buenas prácticas de política social en que se reseñaba un conjunto de principios de declaraciones convenidas de las Naciones Unidas, especialmente de la Cumbre Social, en cuatro esferas: dar acceso universal a los servicios sociales básicos, permitir que todos los hombres y mujeres logren medios de vida seguros y sostenibles, así como condiciones decentes de trabajo, fomentar sistemas de protección social, y propiciar la integración social. Atendido el debate que siguió a la presentación de ese documento, el Banco preparó un informe complementario sobre la gestión de la dimensión social de las crisis, que se refería a las buenas prácticas en la política social. Ese documento se centraba en las buenas prácticas y reflejaba la opinión del Banco de que su especialización estaba más orientada a colaborar con sus asociados para poner en práctica principios en la esfera social convenidos colectivamente por medio de foros pluriinstitucionales o multigubernamentales. Después de su reunión de abril de 1999 el Comité para el Desarrollo invitó a las Naciones Unidas a asumir un papel rector, con apoyo activo del Banco, en la preparación futura de principios de política social, tema que ahora está negociando el Comité Preparatorio.

576. La promoción de niveles elevados de empleo es un elemento importante del mandato del FMI, que apoya las normas laborales básicas propiciadas por la OIT, y las dos organizaciones colaboran en forma estrecha en la esfera de la reforma del mercado laboral y las reformas de política social conexas. Se han sistematizado los contactos entre el personal a nivel de países, especialmente por medio de los representantes residentes, y se han seleccionado países piloto para realzar la colaboración, y se ha aumentado la interacción respecto de cuestiones de política general, más recientemente en el contexto de la crisis asiática. En mayo de 1998 el FMI organizó un seminario con la OIT para mejorar la comprensión del personal acerca de las normas laborales básicas y la función de la OIT en el establecimiento y la vigilancia de esas normas (véase A/AC.243/9/Add.2). También se están celebrando debates oficiosos entre el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y el FMI respecto de asuntos relacionados con criterios alternativos de integración de la política social y económica.

577. El FMI y el Banco Mundial colaboran respecto de programas, que cuentan con el apoyo del Servicio reforzado de ajuste estructural, y se inició un programa piloto para seis

países. El programa piloto incluye una concentración concreta en cuestiones del sector social. Se prevé que el Banco Mundial no sólo determinará las medidas encaminadas a reducir los efectos negativos sobre los pobres y los sectores vulnerables, sino que además evaluará los efectos sociales del diseño de programas de manera más general². Recientemente ese Servicio ha sido reemplazado por el nuevo Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, que tiene por objeto realizar actividades encaminadas a la reducción de la pobreza en los países miembros de bajos ingresos como un elemento clave de una estrategia económica renovada de orientación hacia el crecimiento. El nuevo criterio incluye la preparación respecto de cada país de un documento de estrategia para la erradicación de la pobreza. Se dará alta prioridad a las medidas de reforma fundamentales para lograr los objetivos sociales de los gobiernos.

578. El Banco Mundial y el FMI siguen colaborando en la iniciativa conjunta para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados a fin de reducir la deuda externa de los países más pobres y más endeudados a niveles sostenibles. El personal del FMI y el Banco Mundial preparó un examen conjunto de la iniciativa que contenía propuestas para reforzar los vínculos entre mitigación de la deuda y reducción de la pobreza. El Comité para el Desarrollo del Banco y el Fondo, en su reunión de septiembre de 1999, acogió con agrado la importante función desempeñada por la sociedad civil en la formulación de propuestas encaminadas a profundizar, generalizar y acelerar la mitigación de la deuda con arreglo a la iniciativa. Los ministros hicieron suyo además el marco propuesto para reforzar el vínculo entre mitigación de la deuda y reducción de la pobreza, a la vez que reconocieron que la mitigación de la deuda por sí sola sería insuficiente para lograr ese objetivo.

579. El sistema de las Naciones Unidas está formando cada vez más asociaciones con la sociedad civil y el sector privado respecto de cuestiones pertinentes a las conferencias mundiales, incluida la Cumbre. Las organizaciones no gubernamentales han participado activamente en la aplicación y el seguimiento de la Cumbre, así como en la labor de la Comisión de Desarrollo Social y en el Grupo de Expertos. Desempeñaron un importante papel en la sensibilización de la opinión pública acerca de actividades e iniciativas complementarias. A este respecto las principales organizaciones no gubernamentales han convocado conferencias, simposios y seminarios sobre los temas de la Cumbre.

580. En el Foro Económico Mundial celebrado en Davos (Suiza) en 1999 el Secretario General de las Naciones Unidas propuso un pacto mundial entre las Naciones Unidas y el sector privado para poner en práctica valores universales en la esfera de la promoción de los derechos humanos, el mejora-

miento de las condiciones laborales y la protección del medio ambiente. El pacto está encaminado a movilizar a los dirigentes colectivos e individuales de la comunidad empresarial a fin de ayudar a sentar las bases para renovar un compromiso con los mercados abiertos a la vez que se satisfacen las necesidades socioeconómicas de las sociedades. Otro ejemplo de modalidades innovadoras para reforzar las relaciones con el sector privado estuvo constituido por los dos “foros de empresas” organizados por la OIT en 1996 y 1999. El más reciente, el Foro de las Empresas 99, contó con la participación de importantes dirigentes empresariales y sindicales, así como de gobiernos, y se centró en las estrategias competitivas basadas en los recursos humanos, la ciudadanía empresarial y las iniciativas sociales, y la potencialidad de empleo de las pequeñas empresas.

E. Conclusión

581. El presente informe no pretende analizar todas las diversas actividades realizadas y los progresos alcanzados en la cooperación internacional y regional. Diversas otras esferas de la acción internacional y de las instituciones respectivas merecen atención. El Programa de Acción de Copenhague invitó a la Organización Mundial del Comercio a considerar la forma en que podría contribuir al seguimiento de la Cumbre, incluidas actividades en cooperación con el sistema de las Naciones Unidas. La reunión de la Organización Mundial del Comercio celebrada en Seattle (noviembre y diciembre de 1999) ha destacado la fuerza de la percepción pública de las relaciones estrechas entre las cuestiones comerciales y sociales y el deseo expresado por muchos de que el sistema comercial internacional sea más abierto y participatorio. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) dará a conocer un importante informe sobre la pobreza rural, que aportará información valiosa para analizar los progresos hechos respecto del compromiso contraído en Copenhague acerca de la erradicación de la pobreza. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) está reorientando sus actividades para concentrarlas más expresamente en la pobreza urbana, trabajando en estrecha colaboración con las ciudades para hacer realidad este objetivo. Recientemente ha iniciado dos importantes campañas mundiales relativas a la tenencia de la tierra y la gestión de los asuntos públicos urbanos, que son directamente pertinentes a los tres objetivos principales de la Cumbre. El Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social ha hecho una fuerte contribución al proceso complementario de la Cumbre, tanto mediante su labor sustantiva en esferas que son fundamentales para los objetivos en la Cumbre como por medio de su sitio en la Web, que se ha convertido en un instrumento para el intercambio de opiniones. Estas y muchas otras iniciativas que no se mencionan expresamente en este informe sin duda se

señalarán posteriormente a la atención de la Comisión de Desarrollo Social y el Comité Preparatorio.

582. Sin embargo, más importante que describir cada una de las iniciativas importantes en cuanto a la cooperación internacional y regionales describieren el presente informe una nueva determinación y un espíritu de cooperación que trascienden los límites nacionales en la esfera del desarrollo social. Los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas están a la vez concentrando en mayor medida sus actividades dentro de sus mandatos respectivos a la vez que comprenden que muchas de las soluciones de los problemas que enfrentan las personas de los sectores a los que ellos prestan servicios se hallan fuera de sectores determinados de conocimientos especializados.

583. Para dar sólo algunos ejemplos, la salud, la educación y el empleo se hallan estrechamente entrelazados, con fuertes consecuencias para las modalidades institucionales dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. Lo que tal vez más importante es que las nuevas iniciativas y modalidades de colaboración se están desarrollando entre organizaciones que anteriormente se consideraban que tenían mandatos exclusivamente sociales o económicos. El nuevo espíritu de consulta y colaboración entre las Naciones Unidas y sus organismos especializados, las instituciones de Bretton Woods y otras organizaciones, como la OCDE, el Grupo de los 7 y el Grupo de los 15, se ve reforzado por el reconocimiento cada vez mayor de que la política económica y la política social no sólo se hallan entrelazadas sino que más bien forman parte de un solo todo.

Tercera parte

Evaluaciones regionales de la aplicación de lo dispuesto en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: progresos logrados, limitaciones y experiencia adquirida

584. En las partes tercera y cuarta del presente informe se intenta analizar con cierta distancia una porción de la información detallada que se ha expuesto en las dos partes anteriores, que versan sobre la presentación de informes nacionales y la cooperación regional internacional. Basándose, en gran medida, en los informes nacionales pero también en los datos suplementarios procedentes de informes de las Naciones Unidas y de otras fuentes, en la tercera parte se ofrece un análisis de la situación de las diversas regiones y del mundo. Se trata de una labor ambiciosa. Ante todo, el objetivo de ese

análisis es proporcionar a la Comisión de Desarrollo Social y al Comité Preparatorio la información que necesitan para evaluar el progreso que se ha conseguido, los obstáculos con que se ha tropezado y la experiencia que se ha adquirido en el cumplimiento de los compromisos de la Cumbre.

585. Habida cuenta de las características particulares de las diversas regiones, la tercera parte se divide en secciones, dedicadas cada una a una región importante o a una agrupación de países importante. En estas sinopsis regionales, se evalúa el progreso en el cumplimiento de los tres fines generales de la Cumbre, a saber, erradicar la pobreza, llegar al pleno empleo y lograr la integración social. Una vez hecha esa evaluación, en cada sinopsis regional se estudian los obstáculos que ha habido y la experiencia que se ha adquirido en el cumplimiento de los compromisos de la Cumbre.

586. Como colofón de todo el informe, en la cuarta parte se ofrece un análisis general en el que se tratan 11 cuestiones intersectoriales tomadas del resto del informe. En primer lugar, todas estas cuestiones afectan a las diversas regiones del mundo y a países con distinto grado de desarrollo y, por tanto, cabe decir que tienen importancia universal. Naturalmente, la pertinencia de esas cuestiones variará de una región a otra. Por ejemplo, en los países de la OCDE, la informalización del empleo significará que han aumentado las formas de trabajo no normalizadas y los contratos laborales precarios y de corto plazo, mientras que, en los países en desarrollo, significará que ha seguido creciendo el sector no estructurado, el cual constituye tanto una fuente positiva de nuevas oportunidades laborales como una estrategia de supervivencia. Las referidas cuestiones son también intersectoriales en tanto que no encajan de manera definida con ninguno de los tres objetivos generales de la Cumbre; antes bien, sirven para subrayar la estrecha interdependencia que hay entre las cuestiones de la pobreza, el empleo y la marginación social e indican que se necesitan soluciones de conjunto. Finalmente, es de esperar que las cuestiones que se plantean en el análisis general ofrezcan una base fecunda para estudiar qué otras medidas podrán adoptarse para avanzar en el cumplimiento de los objetivos que se fijaron en Copenhague.

VIII. Asia meridional

A. Introducción

587. A continuación se examina la experiencia que han tenido los países de Asia meridional en lo que respecta al cumplimiento de los tres compromisos principales de la Cumbre. En general, los resultados han sido desiguales, aunque cabe resaltar que ha habido novedades positivas. Algunos países

han logrado progresos moderados en cuanto a reducir la pobreza y aumentar el empleo desde 1995. Sin embargo, al mismo tiempo, otros países grandes de la región no han tenido un crecimiento económico lo suficientemente equitativo como para lograr esos progresos. Se ha avanzado en cuanto a fomentar la integración social, ya que todos los países se han descentralizado y democratizado algo más. Los obstáculos para cumplir los compromisos de la Cumbre han sido, primordialmente, la elevada tasa de crecimiento demográfico, los problemas para impartir enseñanza a toda la población, la política económica y la falta de una gestión efectiva y democrática de los asuntos públicos. Es posible que parte de la experiencia que ha adquirido Asia meridional en cuanto a reducir la pobreza, aumentar el empleo y promover la integración sea valiosa para afrontar obstáculos parecidos en otras zonas del mundo.

B. Progresos logrados

1. Mitigación de la pobreza

588. En ninguna otra parte del mundo es más difícil cumplir los objetivos de la Cumbre que en Asia meridional, región que alberga a más de 500 millones de personas que viven en la indigencia. Aunque representa el 29% de la población mundial, también habitan en ella el 43%, como mínimo, de los pobres del mundo.

589. A pesar de lo anterior, si se examinan los últimos cuatro decenios, está claro que los países de Asia meridional han hecho progresos en cuanto a erradicar la pobreza. La India redujo su pobreza, que afectaba a más de la mitad de la población, hasta situarla en alrededor del 40% en 1994. En el Pakistán, la pobreza de ingresos se redujo desde más del 50% de la población en el decenio de 1960 a algo menos de la cuarta parte en 1984. Bangladesh logró reducir una pobreza que afectaba a más de las dos terceras partes de la población a una pobreza que afectaba a menos de la mitad de ésta en los 10 años transcurridos entre 1977 y 1986³. Por tanto, los resultados que había logrado Asia meridional en la lucha contra la pobreza antes de que se celebrara la Cumbre eran moderadamente positivos.

590. Por lo que respecta a los logros conseguidos después de 1995, cabe señalar que los datos sobre la pobreza escasean mucho a partir de ese año y que, por tanto, en cualquier interpretación que se haga de la evolución de la pobreza desde esa fecha, habrá que tener en cuenta el crecimiento económico, los programas específicos de reducción de la pobreza, la estabilidad política y, en algunos casos, los desastres naturales. A continuación se describe la experiencia de los países en este ámbito.

591. Parece que la India ha progresado en cuanto a reducir la pobreza desde 1995. Si bien la proporción total de la población que vivía por debajo del umbral nacional de la pobreza ya había disminuido constantemente desde el 53% en 1970⁴ hasta casi el 41% en 1992, a causa de los numerosos programas especiales de alivio de la pobreza destinados a los grupos empobrecidos de la sociedad india, del crecimiento económico moderadamente elevado y de la distribución bastante equitativa de esa nueva riqueza, la citada proporción total disminuyó todavía más hasta situarse en alrededor del 35% en 1994 y, más recientemente, en 1997, en el 29%^{5, 6}. Otra razón del evidente éxito de la India en cuanto a reducir la tasa de pobreza parece haber sido el haber planteado el problema desde una perspectiva de conjunto, en la que se combinan medidas políticas de carácter específico (dirigidas a mejorar el desarrollo de los seres humanos) y medidas de política macroeconómica dirigidas a aumentar el crecimiento económico y el empleo. El Gobierno de ese país ha declarado que tiene intención de reducir aún más, mediante su noveno plan económico, actualmente vigente, la tasa general de pobreza hasta situarla en el 18% en el año 2002 y por debajo del 5% en el 2012⁷.

592. Bangladesh ha obtenido resultados desiguales en cuanto a reducir la pobreza. De los datos sobre pobreza de ingresos facilitados por el Banco Mundial, se desprende que la tasa de pobreza de Bangladesh se redujo efectivamente del 43% registrado en 1991 y 1992 al 36% en 1995 y 1996⁸. Sin embargo, si bien la pobreza extrema ha disminuido tanto en las zonas rurales como en las urbanas, sigue siendo más elevada en las primeras. El disminuir la pobreza de los indigentes que viven en las zonas rurales, que todavía en 1995 y 1996 constituían el 40% de la población de estas zonas, sigue siendo una empresa formidable. No parece que los últimos intentos de reducir la tasa de pobreza de Bangladesh hayan dado resultados prometedores. El crecimiento económico sostenido necesario para reducir la pobreza se ha visto coartado por la inestabilidad política y por las peores inundaciones del siglo, que arrasaron el país en 1998⁹. También se ha aducido que el moderado crecimiento económico que experimentó el país en el decenio de 1990 no ha ido acompañado de la debida distribución de los ingresos que hubieran permitido reducir sustancialmente la pobreza. Dependiendo del criterio de medición de la pobreza que se emplee, se calcula que, debido al aumento de la desigualdad, se ha perdido entre un quinto y un tercio de la posible disminución de la pobreza que podría haberse logrado gracias a ese crecimiento¹⁰.

593. Las investigaciones recientes han facilitado nuevos datos sobre la evolución de la pobreza en el Pakistán desde principios del decenio de 1970¹¹. La pobreza de ingresos se redujo de alrededor del 40% en 1970 a alrededor del 20% en 1990. Sin embargo, según se ha informado, debido al brusco

descenso de las remesas de fondos que enviaban los trabajadores emigrados desde el Oriente Medio y al escaso crecimiento económico, la tasa de pobreza volvió a subir y se situó en el 30% en 1995. Parece que los resultados de la política de reducción de la pobreza del Pakistán en la etapa posterior a la celebración de la Cumbre han sido negativos. Debido al descenso constante de las remesas de fondos, a la preocupación de los sucesivos gobiernos por aplicar medidas urgentes de carácter financiero, económico y político y a la grave contracción del crecimiento económico, todo indica que la tasa de pobreza de ingresos ha vuelto a subir y ha rebasado la cifra del 30% que registró en 1995¹².

594. Las estimaciones de la pobreza en Nepal son, a veces, contradictorias, pero no hay prueba de que se haya reducido sustancialmente en los últimos tres decenios. Se han citado datos según los cuales la pobreza de ingresos subió del 36% en 1976 al 45% en el período de 1995 y 1996¹³. Según otros datos citados, el país mantuvo una tasa de pobreza casi igual durante el mismo período¹⁴. Parece probable que la pobreza no haya disminuido desde ese período, habida cuenta de que en el posterior a 1995 se han registrado tasas de crecimiento económico bajas y a que el PIB per cápita disminuyó efectivamente en 1998¹⁵.

595. La tasa de pobreza de Sri Lanka ha sido inferior históricamente a la de los grandes países de la región que son vecinos suyos. En 1996, se la redujo a algo más del 20%¹⁶. Sin embargo, parece que ese proceso constante de reducción se ha frenado en la segunda parte del decenio de 1990. Aunque el crecimiento económico ha sido satisfactorio, al haber sido de entre el 4% y el 5% anual, ha sido insuficiente para erradicar la pobreza, sobre todo en las zonas rurales. La continuación de las hostilidades en las partes septentrional y oriental del país también ha consumido muchísimos recursos que podrían haberse destinado a erradicar ese mal¹⁷.

596. Se sabe poco de la magnitud y la profundidad de la pobreza del Afganistán. No hay datos al respecto en ninguna de las recopilaciones publicadas por el Banco Mundial o el PNUD. Los decenios de guerra y devastación han dejado a la mayoría de la población sin medios de subsistencia duraderos y sin servicios de sanidad y educación.

597. En la República Islámica del Irán, se redujo sustancialmente la pobreza en el decenio de 1980. Se lograron progresos considerables en cuanto a prestar servicios de sanidad y educación a toda la población. Entre 1984 y 1996, la población rural y urbana que vivía por debajo del umbral de la pobreza en la República Islámica del Irán descendió del 48% y el 47% al 26% y el 12,2% respectivamente. El país ha subido 33 lugares en la escala de indicadores de desarrollo humano desde 1993. Se calcula que, en la actualidad, alrededor del 18% de la población vive por debajo del umbral nacional de la pobreza,

que, hay que puntualizar, representa unas condiciones de vida superiores a las de casi todos los países de Asia meridional¹⁸.

598. No hay datos fiables sobre la evolución de la pobreza en Bhután ni en Maldivas desde 1995. En Maldivas el crecimiento fuerte y sostenido de los sectores turístico y pesquero en particular parece haber influido mucho en la situación económica general del país y puede haber tenido el efecto positivo de distribuir ingresos entre toda la población. En Bhután, parece que los esfuerzos concertados del Gobierno y de los donantes internacionales por facilitar a la mayoría de la población que vivía en zonas rurales remotas el acceso a la sanidad, la educación y las actividades de obtención de ingresos y por mejorar ese acceso han dado fruto y también han influido positivamente en las condiciones generales de vida del país¹⁹.

599. Resumiendo el análisis que acaba de hacerse de la situación de esos países, desde que se aprobó la Declaración de Copenhague en 1995, parece que la tasa de pobreza (entendida como porcentaje de la población) ha *disminuido* en cuatro de los nueve países (Bhután, la India, la República Islámica del Irán y Maldivas) y ha *aumentado* en los otros cinco (el Afganistán, Bangladesh, Nepal, el Pakistán y Sri Lanka).

2. Pleno empleo

600. La mayor parte de la población de Asia meridionales, de una manera u otra, económicamente activa. El desempleo visible total es fenómeno raro. Por otra parte, aún no se ha generalizado en la región el registro y la observación de las variaciones del mercado laboral. Los únicos datos oficiales comparables sobre la evolución del empleo en el período posterior a la Cumbre son las cifras de 1996 sobre tres países²⁰.

601. Sin embargo, parece haber indicios de que las economías de Asia meridional se han librado en gran medida de la crisis financiera y económica de Asia oriental y sudoriental. La tasa de crecimiento económico de la mayoría de los países de la región siguió siendo positiva y sustancial. Sin embargo, aún está por verse hasta qué punto las tasas de crecimiento de entre el 4% y el 5% que se han registrado en la región en los últimos años influirán positivamente en la creación de más empleo en el sector estructurado, que es bastante reducido²¹.

602. Al parecer, algunas características estructurales del sector laboral de Asia meridional han suscitado cada vez más preocupación en los últimos cinco años. Entre ellas, cabe citar la correlación persistente y directa entre la pobreza y el empleo en la región; los cambios estructurales que se han producido en la distribución sectorial del trabajo; el efecto de la mundialización en el mercado laboral del empleo, y el trabajo infantil.

603. Hay una correlación inequívoca entre la pobreza y el empleo en Asia meridional. Por ejemplo, en la India, donde el

90% o más de la mano de obra forma parte del sector no organizado o no estructurado, la tasa de desempleo o de subempleo es relativamente baja. Por tanto, las principales causas de la pobreza son más los salarios bajos y la baja productividad. Es importante reconocer esta situación, habida cuenta de que repercutirá en la orientación de la política. Los gobiernos deben tener en cuenta los salarios en las zonas rurales, factores determinantes en lo que respecta a observar y juzgar la evolución de la pobreza y el empleo en Asia meridional, que sigue concentrándose en gran medida, en esas zonas.

604. Sin embargo, no debe darse por supuesto que haya correlación entre el crecimiento económico y la pobreza, como ejemplifica lo sucedido en el Pakistán. Entre 1993 y 1995, el crecimiento económico no fue inferior al 4,3%, cifra satisfactoria desde casi todos los puntos de vista. Sin embargo, en el mismo período, la mano de obra creció el 2,2%, pero el empleo sólo creció el 1,9%. Por consiguiente, la tasa de desempleo aumentó del 4,7% al 5,4%, lo que, a su vez, ayudó a que bajaran los salarios por lo menos un 5,7%. Así pues, se ha perdido gran parte del efecto positivo que hubiera podido tener el crecimiento en la pobreza²².

605. La segunda observación sobre la expansión del empleo productivo se refiere a las transformaciones estructurales constantes que tienen lugar en las economías de Asia meridional. Estos procesos subyacentes se ponen claramente de manifiesto si se examina la distribución por sectores de la mano de obra de Asia meridional en los últimos 20 años. Una de las primeras características sorprendentes es la dependencia que siguen manteniendo Nepal y Bhután con respecto al sector primario, en los que la mano de obra del sector agrícola se ha mantenido invariablemente en el 94%, por lo menos, de la población activa total. Esta situación contrasta con la de Bangladesh, la India y el Pakistán, donde el porcentaje de mano de obra del sector agrícola disminuyó del 73%, el 70% y el 63% a principios del decenio de 1980 al 60%, el 60% y el 46% respectivamente en 1997. Mientras que en Bangladesh el sector industrial absorbió todo el excedente de mano de obra del sector agrícola, en el caso de la India y el Pakistán ese excedente se distribuyó de manera más equilibrada entre los sectores industrial y de servicios. Maldivas registró la transformación laboral estructural más veloz del grupo: la mano de obra del sector agrícola menguó del 50% al 20%, principalmente en favor del sector de servicios, que creció del 21% al 48% entre 1980 y 1997²³.

606. Los cambios de la composición de la mano de obra de los diversos sectores tiene relación directa con una tercera característica de la mano de obra de Asia meridional, que es la de la creciente influencia que tiene la mundialización en los mercados laborales. Muchos países de Asia meridional han adoptado cada vez más estrategias económicas orientadas

hacia el exterior; el caso citado de Maldivas, así como la aparición de industrias de programas informáticos orientadas a la exportación y de piezas de repuesto en la India y de industrias de confección de prendas de vestir en Bangladesh ejemplifican esa observación.

607. Habida cuenta de que la pobreza y la baja productividad siguen perjudicando gravemente al sector no estructurado, se ha prestado cada vez más atención internacional al trabajo infantil en Asia meridional, fenómeno del que, hasta hace poco, se hacía caso omiso. Se calcula que, como media, alrededor del 22% del total de los niños de Asia comprendidos entre los 5 y los 14 años de edad trabajan, cuando deberían estar en la escuela. Probablemente, la cifra de Asia meridional sea muy superior a la de esa media. En junio de 1999, se aprobó un nuevo convenio de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, como la esclavitud, la explotación sexual y los trabajos peligrosos, incluido el reclutamiento forzado de niños para utilizarlos en conflictos armados. De los 250 millones de niños de edades comprendidas entre los 5 y los 14 años que trabajan en los países en desarrollo, Asia tiene la mayoría, con el 61% del total mundial²⁴. El problema ha inducido a los sectores público y privado a adoptar cada vez más medidas. Por ejemplo, la OIT y la Asociación de Fabricantes y Exportadores de Alfombras del Pakistán llegaron a un acuerdo, en octubre de 1998, según el cual se excluiría del sector alfombrero de ese país a todos los trabajadores infantiles menores de 14 años²⁵.

3. Integración social

608. Con su pluralismo y diversidad, los países de Asia meridional tienen una larga tradición de tolerancia mutua y responsabilidad en la sociedad, así como un respeto por el estado de derecho y la democracia. Sin embargo, parece que, en el período que se examina, se ha dado un nuevo impulso — si bien débil — a la consecución de una democratización y una descentralización mayores. Se han adoptado varias medidas para fomentar una mayor participación de la sociedad civil en muchos de los países que se examinan. La iniciativa de revisar las instituciones democráticas ha partido, a menudo, de los propios gobiernos de la región. En otros casos, han sido los movimientos populares de masas los que han impuesto transformaciones culturales y políticas.

609. En muchos países de la región ha habido reforma constitucional y democratización. En la nueva constitución de Maldivas, que entró en vigor en 1998, se sientan las bases de una democracia más fuerte²⁶. También en 1998, Bhután transformó radicalmente su sistema legislativo, traspasando poderes a su asamblea nacional¹⁹. En los casi 10 años transcurridos desde 1990, en el que se transformó en monarquía

constitucional, Nepal ha experimentado un cambio político inmenso.

610. También en el caso de la descentralización abundan los ejemplos recientes dentro de la región. En la India, el sistema de Panchayati Raj, en el que se preveía descentralizar algunas de las competencias de los gobiernos central y estatales traspasándose las a las asambleas de los pueblos democráticamente elegidas, entró en vigor en 1993 y empezó a funcionar de manera efectiva poco después. En el Pakistán, que tiene una larga tradición de gobiernos provinciales dotados de gran autonomía, está cobrando fuerza el movimiento en favor de una mayor descentralización. En la República Islámica del Irán, se celebraron las primeras elecciones locales de su historia a principios de 1999.

611. Sin embargo, en Sri Lanka y el Afganistán han seguido los conflictos armados, que han provocado muertes y destrucción en gran escala. Asimismo, parece que algunos cambios democráticos se han hecho en detrimento de la estabilidad política. Los Gobiernos democráticamente elegidos de Bangladesh, Nepal, el Pakistán y la India han sido reemplazados con frecuencia antes de que terminara su mandato previsto y, por desgracia, no siempre se han convocado nuevas elecciones. Esto ha debilitado la efectividad y la influencia de la labor de algunos gobiernos en lo que respecta a reducir la pobreza, aumentar el empleo y promover la integración social.

612. Examinar cualquiera de las tendencias relacionadas con la integración de los grupos desfavorecidos y vulnerables de Asia meridional es tarea delicada. En una región en que más de 500 millones de personas viven en la pobreza, la única manera de integrar a éstas en la sociedad consiste en mitigar ese problema. Sin embargo, hay que reconocer que existen grandes diferencias entre los grupos sociales de los países en lo que respecta a sus posibilidades de participar en la vida pública, acceder a los servicios de sanidad, recibir educación, obtener ingresos y, naturalmente, adoptar decisiones.

613. A lo largo de los años, algunos gobiernos han adoptado medidas precisas para subsanar la falta de oportunidades. Por ejemplo, en la India acaba de aprobarse un precepto constitucional en el que se dispone que el 22,5% de todos los puestos de trabajo de la Administración se reserven para grupos marginados y personas desfavorecidas y discriminadas. Otros países han adoptado estrategias parecidas de promoción de los grupos vulnerables con miras a que adquieran más autonomía y se integren más en la sociedad. Componen esos grupos los refugiados, las personas de edad, los discapacitados, la población indígena, el número cada vez mayor de personas que han contraído el VIH/SIDA (especialmente en la India y Nepal) y, sobre todo, las mujeres.

C. Obstáculos

614. El desarrollo social de Asia meridional se ha planteado siempre a la luz del doble trasfondo, a menudo conflictivo, de su pobreza inmensa y de su riqueza y diversidad culturales. Es improbable que este panorama cambie en el futuro próximo. Sin embargo, sino se abordan algunas cuestiones trascendentales la región no podrá cumplir los tres objetivos fundamentales de la Cumbre en el presente siglo.

615. El principal problema de los ciudadanos y los gobiernos de Asia meridional seguirá siendo el de reducir la elevada tasa de crecimiento demográfico. En la actualidad, la región tiene una población de 1.500 millones de personas aproximadamente, y más de 1.000 millones viven en la India. Con la única excepción de Sri Lanka, la tasa de crecimiento demográfico ha seguido siendo elevada. La tasa del 5% del Pakistán contrasta con la de Bangladesh, que es del 3,1%; la de la India, que es del 3,6%, y la de Sri Lanka, que es de un escaso 2,1%²⁷. Dado que donde más crece la población es en las zonas rurales y urbanas pobres, este crecimiento contribuye considerablemente a aumentar el ya elevado número de menesterosos. Sin embargo, hay otros aspectos del problema que no quedan reflejados en esas cifras: las exigencias que impone la población a la base de recursos naturales de los países de Asia meridional han hecho disminuir los bosques, degradado los pastizales y reducido las capas freáticas. Si bien la India ha triplicado su cosecha de cereales desde que se independizó, la producción alimentaria de Asia meridional apenas ha podido mantener el ritmo del crecimiento demográfico. Además, la productividad de las tierras ya no aumenta con tanta rapidez en muchos países de Asia meridional y la disminución constante de la proporción de tierras de cultivo per cápita amenaza la seguridad alimentaria de la región.

616. En segundo lugar, por lo que respecta a la enseñanza, Asia meridional ha progresado, en conjunto, en la educación de los niños. El analfabetismo de los adultos se redujo del 49% al 32% entre 1970 y 1995. Sin embargo, la región tiene que recorrer todavía mucho camino antes de que pueda equipararse a otras regiones en desarrollo del mundo. Desde principios del decenio de 1970, Asia oriental ha logrado alfabetizar a casi toda su población y los Estados árabes y del África subsahariana han duplicado casi su tasa de adultos alfabetizados. Desde este punto de vista, Asia meridional ha quedado rezagada. Por otra parte, el progreso de la enseñanza ha sido desigual en los países de la región. Sri Lanka y Maldivas han alfabetizado a casi toda su población adulta, pero la tasa de alfabetización de Nepal sólo ha subido del 13% en 1970 al 28% en 1995.

617. No obstante, el dato estadístico más preocupante relativo a la educación en Asia meridional es que sigue habiendo una gran diferencia entre las oportunidades educati-

vas de los hombres y las de las mujeres. La diferencia entre la tasa de alfabetización masculina y la femenina es de 28 puntos porcentuales; mientras que ésta es de un escaso 38%, aquella es del 66%. Cabe achacar esta diferencia a la discriminación en el acceso a los servicios que han sufrido las muchachas en el pasado. El hecho de que sólo haya 93 mujeres por cada 100 hombres en Asia meridional, frente a la proporción mundial de 106 mujeres por cada 100 hombres, indica lo débil que es su situación jurídica y social y pone de relieve las dificultades que las afligen. Las muchas clases de discriminación que sufren las mujeres limitan gravemente sus oportunidades.

618. La mayoría de los países de Asia meridional han logrado avances considerables en la escolarización de los jóvenes. Sin embargo, tienen que hacer más esfuerzos. Otros problemas educativos de Asia meridional son, al parecer, matricular a todos los niños en la escuela primaria, impartir una enseñanza de más calidad y actualidad, proporcionar más y mejores maestros, aumentar los conocimientos técnicos pertinentes y obtener recursos financieros suficientes.

619. Un tercer problema para cumplir los objetivos de la Cumbre afecta algunas de las medidas de política económica que se han adoptado. Como ya se ha explicado, el éxito relativo que ha logrado la India de reducir su pobreza cabe atribuirlo a la combinación de la voluntad política de abordar el problema y la adopción de medidas económicas destinadas a favorecer el crecimiento. Los programas se han dirigido, ante todo, a aliviar la pobreza de las zonas rurales, en las que se concentra el sector más difícil de tratar de la población menesterosa, y también a realizar proyectos de empleo por cuenta propia y de empleo por cuenta ajena en esas zonas. Además, en el período posterior a la Cumbre, la India ha tenido una tasa de crecimiento superior a la de cualquier otro período de su historia. En consecuencia, se daban condiciones para que disminuyera la pobreza.

620. Sin embargo, en otros países, los resultados no han sido tan positivos. La política económica no ha logrado producir un crecimiento económico suficiente o, en los casos en que sí lo ha logrado, las ganancias no se han difundido de las capas superiores de la sociedad a las inferiores, difusión que hubiera reducido sustancialmente la pobreza. El aumento de la pobreza en el Pakistán cabe atribuirlo al escaso crecimiento económico y a la incapacidad del país de lograr que los pobres se beneficien de él. En la actualidad, sólo el 0,22% del PIB pasa a los pobres mediante la fórmula tradicional del *azaque*²⁸, menos del 3% se destina a educación y el 1% a servicios de sanidad. Sin embargo, las medidas nacionales que se han adoptado para rectificar la situación, como mantener el programa de acción social y el fondo de alivio de la pobreza, así como otras medidas, podrían dar fruto a la larga²⁹.

621. Los intentos de reducir la pobreza que han hecho Bangladesh y Nepal no han dado tampoco muy buenos resultados, debido, en parte, a su escaso crecimiento económico; en parte, a la inestabilidad política de Nepal y, en parte, a las graves inundaciones que ha sufrido Bangladesh en años sucesivos. Sin embargo, hay que señalar que Bangladesh ha adoptado medidas importantes, aun dentro de la tónica de escaso crecimiento económico, para crear una base de capital humano amplia. El total de los créditos destinados al desarrollo del sector social en el bienio 1998–1999 es del 18% del gasto público. Las organizaciones no gubernamentales contribuyen también a llamar la atención sobre el sector social. Por último, el bajo índice de pobreza de Sri Lanka se debe, primordialmente, a la fuerte voluntad del Gobierno de desarrollar el sector social y construir infraestructuras para los servicios de sanidad, educación y otros servicios sociales. Se admite generalmente que Sri Lanka hubiera progresado con mucha más rapidez si no fuera por la guerra civil que lo asola.

622. Finalmente, los países de la región han avanzado de manera ostensible en el proceso democrático que conduce a la buena gestión de los asuntos públicos y han afianzado la integración social, como ya se ha explicado. Sin embargo, la debilidad de los gobiernos de coalición de la India, Sri Lanka y Nepal, el malestar político de Bangladesh y el golpe de estado militar en el Pakistán han seguido menoscabando las posibilidades de desarrollo. Ello ha desviado mucho la atención de las tres cuestiones principales del desarrollo social. Además, las grandes disparidades en materia de ingresos reflejan una manera de gobernar que apenas ha logrado que los pobres se beneficien del crecimiento económico. Una condición esencial para afianzar la sociedad civil es fortalecer los lazos entre los ciudadanos y el gobierno.

D. Experiencia adquirida

623. De la experiencia que ha tenido Asia meridional en lo que respecta a los tres compromisos principales de la Cumbre, cabe extraer las siguientes conclusiones.

624. En primer lugar, el rápido crecimiento demográfico sigue constituyendo una carga onerosa para muchos países de Asia meridional. Si no desciende progresivamente la fecundidad, de los países de la región es improbable que éstos se desarrollen conforme a sus previsiones. En segundo lugar, de la experiencia de Asia meridional se desprende que el lograr un desarrollo económico equitativo y bien repartido entre los diversos grupos de ingresos es condición necesaria para reducir la pobreza de manera duradera. Las inversiones dirigidas a estimular el crecimiento económico y las dirigidas a estimular

el progreso social son mutuamente solidarias y deben hacerse de manera simultánea.

625. En tercer lugar, habida cuenta de que las condiciones que provocan la pobreza difieren en las zonas rurales y en las zonas urbanas, hay que elaborar estrategias distintas en cada caso. Sin embargo, dado que más del 80% de los pobres de Asia meridional viven en las zonas rurales, para erradicar la pobreza de estas zonas habrá que ampliar considerablemente la inversión en ellas y los programas de apoyo a la agricultura. Dado que la experiencia que han tenido los políticos con las medidas destinadas a reducir la pobreza es diferente, será importante reunir información sobre los casos en que se han obtenido buenos resultados y divulgarlas.

626. En cuarto lugar, es urgente aumentar los recursos destinados a la educación. Hay 395 millones de adultos analfabetos en la región, el 60% de los cuales son mujeres, y 50 millones de niños no escolarizados, a los que se suman otros 2,2 millones de niños cada año debido al crecimiento demográfico. Se calcula que, para proporcionar educación primaria a toda la población, habrá que crear instalaciones y servicios para otros 65 millones de niños. Una de las causas principales de los buenos resultados económicos de Asia oriental fue la inversión a gran escala en recursos humanos y esos buenos resultados podrían repetirse en Asia meridional.

627. En quinto lugar, será esencial afianzar la sociedad civil para cerrar la brecha que hay entre el Estado y los ciudadanos y para dotar a estos últimos de los medios que les permitan dirigir su propia vida, y alentar a los gobiernos a que colaboren con ellos de manera más efectiva. En sexto lugar, la paz es requisito previo del desarrollo de Asia meridional. En la actualidad, el presupuesto de defensa de la región acapara demasiados recursos que podrían destinarse al desarrollo. Aunque la región alberga al 40% de los pobres del mundo, gasta 12.000 millones de dólares en defensa. Hay que hallar fórmulas para obtener dividendos de la paz que permitan aliviar la pobreza.

628. Finalmente, habida cuenta de los lazos culturales e históricos que hay entre los países de Asia meridional, las posibilidades de cooperación regional entre ellos son enormes. Habida cuenta de que la región tiene 1.500 millones de posibles consumidores, una clase media amplia y dinámica y una mano de obra que percibe salarios bajos, hay mucho margen para aprovechar la imaginación económica y social de sus países. En una época de mundialización, el aumento de la cooperación regional podría ser fundamental para aumentar la prosperidad y el bienestar.

IX. Asia oriental y el Pacífico

A. Introducción

629. La mayoría de los países de la región de Asia oriental y el Pacífico han logrado progresos notables en cuanto a reducir la pobreza y mejorar sus condiciones sociales en los últimos decenios. Los resultados de esos países en lo que respecta al crecimiento económico han superado a los de la mayoría de los demás países en desarrollo. Hoy en día, sus ingresos per cápita son más de siete veces superiores a los de 1960 y tres veces superiores a los de 1980³⁰.

630. El crecimiento se ha visto respaldado por fuertes inversiones en capital humano en toda la región. Ha habido logros importantes en la prestación de servicios de educación, sanidad y servicios de otra índole a los habitantes de la región. La situación de la mujer ha mejorado ostensiblemente. Las causas de estos logros son el elevado crecimiento económico, el gran ahorro a escala nacional y el incremento del gasto público en ámbitos fundamentales del desarrollo social, como la sanidad y la educación.

631. Es importante resaltar la diversidad de la región. Si bien los países de Asia oriental han obtenido muchos éxitos por lo que respecta al desarrollo social y económico, todavía hay problemas considerables para combatir la pobreza en otros países. Los países insulares del Pacífico, que poseen características ecológicas, económicas y sociales muy diferentes a las de sus vecinos de Asia, siguen teniendo problemas debido a su relativo aislamiento y a la falta de crecimiento sostenido.

632. Pese a sus éxitos, ciertos países que habían obtenido resultados notables han sufrido algunos contratiempos graves desde que estalló la crisis financiera en Asia a mediados de 1997. Tailandia, Indonesia y la República de Corea racionalizaron el gasto público destinado al desarrollo social en un momento en que las secuelas de la crisis económica habían recrudecido la pobreza, el desempleo y la vulnerabilidad general de la población a la sacudida procedente del exterior. Aunque ha habido indicios de recuperación en la mayoría de los países afectados, la crisis ha puesto de relieve muchos problemas estructurales que hay que abordar para reanudar la marcha hacia unas sociedades que tengan pleno empleo y estén libres de pobreza.

B. Progresos logrados

1. Mitigación de la pobreza

633. El descenso de la actividad económica de Asia cuando se devaluó el baht tailandés en julio de 1997 fue veloz y repentino. Las tasas de crecimiento económico anormalmente elevadas que habían predominado en la región a principios del

decenio de 1990 descendieron en 1998. En este mismo año, casi todos los países más poblados de Asia sudoriental sufrieron una regresión. Sin embargo, parece que las perspectivas han sido considerablemente mejores en 1999. Según las previsiones la tasa de crecimiento de China y la República de Corea se acercará al 7% o al 8% y la de muchos de los demás países se situará entre el 2% y el 3%³¹.

634. Cabe preguntarse cómo han repercutido esos buenos resultados económicos en la pobreza de la región. Antes de la crisis, las cifras de pobreza se habían reducido sustancialmente debido al rápido crecimiento económico. El número de personas que vivían con menos de un dólar diario en Asia oriental se había reducido aproximadamente a la mitad en los 20 años transcurridos desde 1975. Si se aplica el umbral de un dólar diario del Banco Mundial, el número de personas que vivían en la pobreza extrema descendió de 720 millones en 1975 a 345 millones en 1995. Además, el ritmo de reducción de la pobreza de Asia oriental fue más rápido que el de cualquier otra región en desarrollo. Aunque seis de cada diez personas de la región vivían en la indigencia a mediados del decenio de 1970, sólo dos de cada diez vivían en esa situación a mediados del de 1990. Esta reducción sustancial de la pobreza y en algunos casos su erradicación, permitió a los países de la región modificar sus prioridades de lucha contra ese problema para atender las necesidades de los pobres marginados.

635. Toda evaluación de la situación de la pobreza en Asia oriental desde 1995 debe empezar por China, que albergaba al 78% de los pobres de la región en dicho año. Los resultados que ha obtenido China en cuanto a aliviar la pobreza son impresionantes. Ha logrado reducir el número de pobres de las zonas rurales de 280 millones en 1990 a 200 millones en 1995 y a 124 millones en 1997, aplicando el criterio del Banco Mundial del dólar diario que se aplica comúnmente. Se calcula que, en 1999, el total de pobres de las zonas rurales chinas había seguido descendiendo hasta 75 millones, lo que constituye, sin duda, un gran éxito³². Los datos oficiales obtenidos aplicando otros criterios indican que había 42 millones de pobres en las zonas rurales a finales de 1998³³. Habida cuenta de que el país ha logrado, hasta ahora, reducir al máximo todas las secuelas de la crisis en sus países vecinos, ha podido mantener un crecimiento económico bastante alto, que, según ha quedado demostrado, ha sido el motor de la reducción de la pobreza de las zonas rurales.

636. Indonesia había obtenido resultados impresionantes en cuanto a aliviar la pobreza antes de que estallara la crisis. El número de pobres de Indonesia había descendido de 88 millones en 1970 a sólo 22 millones en 1995. Sin embargo, parece que la crisis ha agravado más la pobreza de Indonesia que la de sus vecinos. Desde que estalló aquella crisis en 1997, la tasa de pobreza del país, calculada aplicando los criterios naciona-

les, casi se duplicó, ya que del 11% pasó al 19,9% (alrededor de 36 millones de personas) en 1998, cifra, esa última, que ha sido su tasa máxima³⁴. Sin embargo, al igual que ha sucedido en los demás países de la región, parece que hay indicios de recuperación. En una encuesta de ámbito familiar hecha por el UNICEF y citada por el Banco Mundial se comprobó que el porcentaje de familias que vivían por debajo del umbral de la pobreza había disminuido 2,8 puntos porcentuales en 1998, lo que bastaría para contrarrestar el 40% del aumento de la pobreza provocado por la crisis. Sin embargo, esos datos son provisionales y deben interpretarse con prudencia. La pobreza del archipiélago indonesio ha exhibido tradicionalmente diferencias regionales muy grandes, y las secuelas de la crisis no han sido uniformes desde el punto de vista geográfico; parece que las zonas urbanas han sido las más afectadas, y algunas islas más que otras.

637. En la República de Corea, también se duplicó la pobreza, que pasó del 8,6% en 1997 al 19,2% en 1998. La pobreza de las zonas urbanas, que había disminuido constantemente desde 1975, año en que había sido del 20%, pasó de la tasa mínima del 9% en 1997 a la máxima del 23% en el tercer trimestre de 1998. Según las informaciones recibidas, en la etapa subsiguiente a la crisis esa tasa ha vuelto a disminuir y se ha situado en el 16% a principios de 1999³⁵. La fuerte y repentina subida del desempleo y la pobreza ha recordado dolorosamente que hay que instituir regímenes de seguridad social de alcance general, medida que hasta ahora se había juzgado innecesaria³⁶.

638. En Tailandia, que había sido inicialmente uno de los casos ejemplares de desarrollo económico y social, la tasa de pobreza sólo creció levemente, pues pasó del 11,4% al inicio de la crisis, en 1997, al 12,9% a finales de 1998³⁷. Sin embargo, las consecuencias más graves de la crisis se sintieron en la región nororiental del país, que es la más necesitada, donde la pobreza se elevó del 19% al 23% en ese período. No se sabe con total certeza cuán graves han sido las repercusiones sociales de la crisis en Tailandia. De los datos reunidos recientemente se desprende que las familias y el programa del Gobierno han logrado amortiguar esas repercusiones en los ámbitos de la sanidad y la educación. Y lo han logrado aplicando tres fórmulas bien definidas. En primer lugar, las familias reaccionaron ante la disminución de los presupuestos destinando sumas considerablemente mayores del presupuesto familiar a gastos esenciales, como los de comida, vivienda, educación y suministros médicos; en segundo lugar, se incrementó sustancialmente el gasto público en los sectores de la sanidad y la educación, y, por último, aumentó la utilización de los servicios gubernamentales de sanidad y educación (es decir, aumentó el número de matrículas en las escuelas públicas y el número de visitas de pacientes ambulatorios a hospitales públicos)³⁸. La estabilidad socioeconómica y política

ha sido otro factor que ha ayudado en los esfuerzos por revitalizar la economía tailandesa y mitigar los perjuicios ocasionados por la crisis³⁹.

639. En Malasia, donde la pobreza se había mantenido por debajo del 10% durante casi todo el decenio de 1990, sólo se ha registrado un pequeño incremento de aquélla. La pobreza de las Filipinas se redujo en 3,4 puntos porcentuales, al haber pasado del 35,5% en 1994 al 32,1% en 1997⁴⁰. Sin embargo, es probable que la aminoración del crecimiento económico debida a la crisis haya frenado el progreso general de reducción de la pobreza después de ese año. Aplicando otros criterios de medición, la proporción de personas que vivían por debajo del umbral de la pobreza en Filipinas había descendido del 50% en 1988 al 38% en 1997⁴¹. Una de las principales preocupaciones del Gobierno filipino siguió siendo la de la persistencia de una tasa elevada de pobreza en las zonas rurales, que se mantuvo en un 51% casi invariable en el mismo período.

640. La situación de la pobreza es fundamentalmente diferente en los países en transición de Asia sudoriental, todos los cuales ingresaron en la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) en el período que se examina. La tasa de pobreza ha sido alta en Viet Nam, Camboya, la República Democrática Popular Lao y Myanmar durante muchos decenios. Viet Nam, que había registrado un aumento de la inversión extranjera y un crecimiento económico breves pero espectaculares entre 1994 y 1996, ya había empezado a desacelerarse antes de la crisis. Sin embargo, desde un principio, los demás países nunca habían experimentado el rápido crecimiento económico que había estimulado el progreso en la reducción de la pobreza en otras partes. A pesar de ello, la crisis ha perjudicado al crecimiento económico de esos países y, consecuente e indudablemente, a su situación en lo que respecta a la pobreza.

641. En conclusión, parece que, a pesar de los contratiempos que ha ocasionado la actual crisis económica en algunos países de la región, se ha progresado en cuanto a aliviar la pobreza en los últimos cinco años, al igual que había ocurrido en los años anteriores. La reducción más considerable de la pobreza, tanto en términos de pobreza absoluta como de cifra absoluta de pobres, ha tenido lugar en China. La crisis económica, cuyas repercusiones aún no se reconocen ni entienden totalmente, ha afectado sólo a un número reducido de países de la región y, además, hay indicios de que esta remitiendo en ellos.

2. Pleno empleo

642. El elevado crecimiento económico llevó a muchos países de la región a lograr casi el pleno empleo en los dos decenios anteriores a la crisis financiera. En 1996, la tasa de desempleo

de Tailandia, la República de Corea, Malasia y Singapur se mantuvo normalmente por debajo del 3%.

643. El alto grado de integración con la economía mundial y la flexibilidad de los mercados laborales se materializaron en unas tasas elevadas de expansión del empleo y en una subida de los salarios efectivos. Los salarios se cuadruplicaron en la República de Corea, se triplicaron en Singapur y se duplicaron en Indonesia y Malasia a partir de 1980. Los salarios del sector estructurado y el empleo del sector privado crecieron con mayor rapidez que en ninguna otra parte del mundo. Cambió la estructura del empleo, que pasó de centrarse en una agricultura de escasa productividad a actividades industriales y de servicios más productivos, y, en algunas economías más pequeñas de la región, ese cambio provocó escasez general de mano de obra. El recurso a las exportaciones de productos elaborados que requerían gran cantidad de mano de obra contribuyó también a que se elevara la tasa de empleo. Al mismo tiempo, el sector agrícola de algunos países se amplió, se hizo más fuerte y se convirtió, con frecuencia, en un sector más orientado a la exportación. Así pues, los salarios del sector agrícola siguieron la tendencia alcista general de toda la economía. Como ya se ha expuesto, las ganancias conseguidas gracias a la aceleración del crecimiento económico y a la creación de empleo en casi todos los sectores ayudaron a librar de la pobreza a gran parte de la población.

644. Todo eso cambió con el estallido de la crisis financiera a mediados de 1997. La devaluación provocó una fuga de capitales de gran escala. En 1997 y 1998 se retiraron más de 3.000 millones de dólares en inversiones extranjeras de Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia⁴². A ello le siguió un acusado descenso de la actividad económica. La región registró un crecimiento medio del 4% en 1997, pero un año después ese crecimiento había sufrido una contracción de alrededor del 7%. El efecto social más inmediato de la crisis fue el fuerte aumento del desempleo. Según se dice, más de 20 millones de trabajadores de esos países han perdido su puesto de trabajo⁴³.

645. En toda la región, la crisis económica suscitó inicialmente un movimiento considerable de emigración de trabajadores. A mediados de 1998, la cifra total de emigrantes que había en Tailandia, la República de Corea y Malasia había descendido en casi 1 millón, cifra considerable dado que el total de emigrantes de la región era de 6,5 millones. La crisis ocasionó también una emigración interna en gran escala de regreso de las zonas urbanas a las rurales, como se pone claramente de manifiesto en el caso de Tailandia e Indonesia. No se ha calculado la magnitud de esa emigración inversa, pero, probablemente, ha afectado a decenas de millones de personas de todos los países golpeados por la crisis. En ambos casos, los trabajadores menos calificados y los que carecían de documentos de trabajo fueron los primeros que se vieron obligados a

dejar su puesto. Resultó que la mano de obra poco calificada estaba concentrada en los sectores más golpeados por la crisis, como el de la construcción y el de la industria. La experiencia que han tenido los países de Asia oriental ha sido muy heterogénea.

646. Desde principios del decenio de 1990, China ha seguido creando más empleo gracias a la rapidez con que ha crecido su economía. Ha seguido con su política de reforma macroeconómica y de flexibilización de la normativa del mercado laboral. Sin embargo, ha tenido que buscar otros puestos de trabajo viables para los trabajadores superfluos que despiden las empresas estatales que se hallan en vías de reestructuración. Para ello, el Gobierno ha emprendido un programa de capacitación ambicioso encaminado a formar y reinsertar laboralmente a 10 millones de trabajadores en un plazo de tres años. Asimismo, las exigencias que ha impuesto al mercado laboral la migración entre las zonas rurales y urbanas han seguido siendo un grave problema. El desempleo se situó en alrededor del 3% de la población activa a mediados de 1998 y se calcula que otro 5% de esa población eran trabajadores despedidos de empresas estatales⁴³.

647. En Indonesia, la crisis se desencadenó en un momento en que la economía sufría las secuelas de una sequía sin precedentes. En 1998 se recortó uno de cada cinco puestos de trabajo del sector estructurado, con lo que 5 millones de trabajadores, principalmente de las zonas urbanas, se vieron en una situación muy difícil para obtener ingresos. Se calcula que, a finales de 1998, el desempleo era de entre el 15% y el 20%. Según se ha dicho, el sector rural logró aliviar la situación de algunos de los desempleados urbanos gracias a los fuertes lazos familiares que mantenían éstos con personas de aquel sector. Quienes mantuvieron su puesto de trabajo vieron cómo, repentinamente, su salario real cayó en picado cuando se disparó la inflación.

648. En la República de Corea, se suprimió a uno de cada 20 trabajadores a causa de la crisis. Las cifras de desempleo visible subieron del 2,3% al máximo del 8,7% en febrero de 1999. Las cifras de mayo del mismo año muestran que el desempleo descendió hasta el 6,5%; además, la economía estaba recuperándose con bastante fuerza. El PIB creció un 9,8% en el segundo trimestre de 1999 y se esperaba que llegara al 8% en el curso del año⁴⁴. Sin embargo, en esa cifra no se incluía a los 400.000 trabajadores desempleados de proyectos temporales de obras públicas. Se elaboraron programas de obras públicas para proporcionar al menos empleo temporal. El Gobierno lanzó también programas financieros de crédito con objeto de estimular la creación de empresas autónomas y ofreció unas prestaciones de desempleo más completas⁴⁵. En la República de Corea, el desempleo ha sido mayor entre los trabajadores menos calificados.

649. En Tailandia, las tasas de desempleo visible se duplicaron holgadamente, ya que pasaron del 2,3% en febrero de 1997 al 5,4% en febrero de 1999. Los datos preliminares sobre la migración laboral interna en Tailandia indican que es posible que el sector rural haya aliviado la situación de algunos de los desempleados, en especial de los obreros de la construcción y de fábricas de Tailandia que habían vuelto a las zonas rurales donde tenían su casa. Sin embargo, habida cuenta de que muchas familias extensas pobres de las zonas rurales dependían de las ganancias procedentes de ese trabajo migratorio, esas familias han sido de los grupos más perjudicados por la crisis. Prueba de ello es el fuerte aumento de la pobreza que ha habido en la parte nororiental del país, del que ya se ha hablado. En los sectores pesquero y de la construcción concretamente, el desempleo a gran escala se vio contrarrestado por el regreso de un total de casi medio millón de trabajadores migrantes, procedentes en su mayoría de Myanmar, pero también de Camboya y de la República Democrática Popular Lao.

650. En Malasia, el desempleo se vio contrarrestado inicialmente por la salida de unos 400.000 emigrantes. Subió de alrededor del 2,5% al 3,9% a principios de 1999⁴⁶. El desempleo en Filipinas, que ha sido tradicionalmente superior al de otros países de la región, bajó al 9% en el primer trimestre de 1999, después de haber estado por encima del 10% a finales de 1998. Singapur, aunque no se vio tan perjudicado por la crisis como algunos países vecinos, registró, no obstante, una pérdida neta de alrededor de 20.000 puestos de trabajo en 1998, frente al aumento de 120.000 puestos que había registrado un año antes⁴⁷. En Hong Kong (China), el desempleo subió del 2% a más del 5% a finales de 1998. En Viet Nam, al igual que en China, había aumentado el número de trabajadores despedidos debido a la reestructuración y el cierre de empresas estatales. Debido también a la pérdida de exportaciones y de inversiones extranjeras, el desempleo de las zonas urbanas creció aproximadamente el 7% a principios de 1999⁴⁸. En otros países en transición de Asia sudoriental, como Camboya y la República Democrática Popular Lao, el Gobierno emprendió también un programa de obras públicas que requería mucha mano de obra para contrarrestar el aumento del desempleo ocasionado por la desaceleración económica de los países vecinos y agravado por el regreso de trabajadores de otros países, particularmente de Tailandia y Malasia⁴⁹.

651. En los países insulares del Pacífico, la variación considerable de los resultados económicos y la vulnerabilidad a la situación externa siguieron pesando sobre el débil y pequeño sector organizado. Parece que las repercusiones de esos resultados económicos en la expansión del empleo productivo fueron, a fin de cuentas, negativas. En la mayoría de los países se había frenado el crecimiento económico y la expansión del

empleo antes incluso de que se desencadenara la crisis. El crecimiento de Samoa cayó en picado del 6,9% en 1996 al 0,8% en 1997 y a un exiguo 0,4% en 1998; en Fiji, el PIB disminuyó por lo menos el 3,2% en 1998, aunque ello se debiera a factores ajenos, en su mayoría, a la crisis económica de Asia. Papua Nueva Guinea logró un fuerte crecimiento a pesar del descenso de los precios de los productos básicos y de la crisis asiática.

652. En conclusión, la crisis económica ha repercutido negativamente en la situación del empleo de la mayoría de los países de Asia oriental. Con la posible excepción de China, cuyo mercado laboral funcionaba de manera diferente, se ha despedido a un gran número de trabajadores debido al descenso de las exportaciones y de las inversiones extranjeras y a la falta de demanda de productos nacionales. Sin embargo, a mediados de 1999 empezaron a aparecer en algunos países indicios de recuperación. Sin perjuicio de que las economías de la región puedan sufrir otras sacudidas exteriores, cabe esperar razonablemente que el empleo se afiance más en la región en el futuro inmediato.

3. Integración social

653. El incorporar a las personas pobres, desfavorecidas y vulnerables al proceso general de desarrollo ha sido una preocupación importante de los gobiernos de esta región, sobre todo después de que estalló la crisis. Las medidas políticas se han visto todavía más menoscabadas por la reducción repentina de la base de recursos.

654. La crisis ha obligado a plantearse la democratización y la descentralización desde otra perspectiva y, en algunos casos, ha suscitado la exigencia popular de que los asuntos públicos se gestionen de manera más abierta, justa e igualitaria. En algunos países, la penuria económica se ha sumado al malestar social y a la aspiración de lograr transformaciones fundamentales de la sociedad, lo que, en ocasiones, ha trastornado gravemente la cohesión social y la estabilidad a largo plazo.

655. Es difícil determinar con datos fehacientes qué repercusiones ha tenido la crisis económica en la integración social dentro de Asia oriental. Hasta ahora, hay muy pocos datos empíricos sobre las secuelas que han sufrido los grupos desfavorecidos de las sociedades de la región. No cabe duda de que los esfuerzos por promover la integración de esos grupos en la sociedad, al menos en los estadios iniciales de la crisis, se han visto perjudicados por la limitación de los recursos y por la reorientación de la política económica y social hacia la adopción de medidas urgentes destinadas a mitigar los daños provocados por la crisis. A reserva de esta observación general, a continuación se ofrece una sinopsis de algunas de las tendencias visibles que afectan a la integración social en las sociedades de la región.

656. En primer lugar, cabe preguntarse qué repercusión ha tenido la crisis en la distribución de ingresos y en la desigualdad. Antes de que estallara, el crecimiento económico espectacular de Asia había sido, al menos en la mayoría de los países, de carácter equitativo. De la investigación que se ha llevado a cabo, se desprende que los coeficientes de Gini (que sirven para medir la desigualdad) habían disminuido en gran medida en la República de Corea, Indonesia y Malasia en el decenio de 1980 (es decir, había disminuido la desigualdad). Sin embargo, Tailandia registró un grado superior de desigualdad en los últimos dos decenios, como ocurrió con Malasia en el de 1990⁵⁰. Con el hundimiento parcial de los grupos de ingresos más elevados del sector urbano de esos cuatro países, parece que la desigualdad ha disminuido a corto plazo como resultado de la crisis. Por otra parte, el gran número de despidos de trabajadores no calificados de remuneración baja puede haber contrarrestado esa tendencia.

657. Un segundo fenómeno conexo ha sido que se ha vuelto a recurrir a los sistemas tradicionales de protección social para mitigar el efecto de la crisis. En los años anteriores a ésta, la incapacidad progresiva de los sistemas tradicionales de seguridad para hacer frente a la pérdida de puestos de trabajo, la discapacidad y la situación de las personas de edad preocupaba a algunos países de la región. En la mayoría de ellos, los planes de seguros de empleo o de protección social para los pobres eran inexistentes o limitados y había pocas pensiones para los ancianos. El progreso erosionaba los tradicionales lazos de familia y de apoyo comunitario, pero ni los mecanismos oficiales de protección social, ni la política de bienestar familiar ni la capacidad institucional de afrontar el problema de los despidos en masa bastaban para sustituir a esos lazos. Se suponía que el rápido crecimiento y el empleo vitalicio se encargarían de proporcionar una seguridad social. Sólo unos cuantos países de la región tenían planes oficiales, que, no obstante, sólo protegían a pequeñas partes de la población.

658. En tercer lugar y en relación con la cuestión anterior, el sector rural ha desempeñado un papel importante de amortiguador de los perjuicios sociales de la crisis. La agricultura ha servido de "régimen extraoficial de seguridad social" al haber incorporado a trabajadores despedidos del sector urbano en actividades agrícolas de base familiar. Es cierto que eso ha sido importante para mitigar los perjuicios ocasionados por la crisis en los países de Asia sudoriental (Tailandia, Indonesia y, en menor medida, Malasia y Filipinas). Sin embargo, en la República de Corea, el sector rural casi había desaparecido después de más de 30 años de industrialización. Los regímenes oficiales de seguridad social que se habían implantado en el país en ese período protegían sólo a un grupo reducido de personas y no pudieron prestar ayuda suficiente cuando se desató la crisis.

659. En cuarto lugar, las mujeres han sido uno de los grupos que más han luchado contra las secuelas sociales de la crisis, tanto dentro como fuera del hogar, tanto en su condición de receptoras de ingresos como de trabajadoras, y ello de muy diversas maneras. La crisis ha tenido secuelas complejas y diversas, que pueden haber variado en los países dependiendo de las regiones y de las edades. Más hombres que mujeres quedaron desempleados en Tailandia a causa de la crisis; en Indonesia, no se ha comprobado que hubiera diferencia entre los sexos⁵¹. La tasa de participación en la población activa disminuyó con más fuerza en el caso de las mujeres de la República de Corea que en el de los hombres; por otra parte, más mujeres entraron en el sector no estructurado para suplementar los ingresos domésticos. Los recortes de plantilla han sido, en algunos casos, más graves en los sectores con muchas trabajadoras. En Indonesia, la industria textil, que empleaba, sobre todo, a mujeres, ya había despedido a medio millón de trabajadores en marzo de 1998. En cuanto a la educación, del análisis detallado de la tasa de matriculación escolar no se desprende que hubiera diferencias apreciables en las tasas de deserción escolar o de matriculación de los muchachos de ambos sexos de Tailandia. En el caso de otros países golpeados por la crisis, no se sabe qué diferencia hay.

660. En quinto lugar, parece que el efecto de la crisis ha variado entre los distintos grupos de edad. Según se informa, en Tailandia, los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad fueron los más perjudicados por la crisis. Las perspectivas de entrar en el mercado laboral han cambiado considerablemente para los jóvenes asiáticos. Mientras que antes los jóvenes tenían el empleo casi garantizado, ahora ya no tienen garantía de encontrar un trabajo que les permita independizarse y participar plenamente en la sociedad. En toda la región, los jóvenes han sido agentes fundamentales del cambio social y de la actividad política suscitados por la crisis. En el caso de los niños, las noticias iniciales de que había aumentado el trabajo infantil en Tailandia se han visto contradichas por los resultados de un estudio reciente que ha hecho el Gobierno sobre la mano de obra en el que no se ha comprobado que haya habido aumento apreciable de este tipo de trabajo a consecuencia de la crisis. No hay pruebas fehacientes de que haya aumentado el trabajo infantil en Indonesia ni en Filipinas. El aumento de la tasa total de desempleo puede haber disminuido el incentivo que tenían los padres para retirar a sus hijos del sistema escolar y el incentivo que tenían los propios muchachos era abandonarlo voluntariamente. La crisis también ha afectado a las personas de edad y algunas de ellas han tenido que volver a ejercer una actividad económica a edad avanzada para suplementar los ingresos familiares. En los pocos casos en que las personas de edad reciben prestaciones, como es el de la República de Corea, la inflación ha devaluado sus pensiones. La prestación de servicios sociales a las personas de edad está sujeta a

presiones financieras que agravan la difícil situación de esas personas.

661. En sexto lugar, parece que han aumentado los casos de violencia y de delincuencia a causa de la crisis. En algunos países, la penuria económica se ha sumado a una situación de malestar y de cambios fundamentales en la sociedad. El malestar social ha alterado gravemente la cohesión social y la estabilidad a largo plazo. La pérdida de la confianza en los demás, la lucha por la supervivencia y la presión de tener que hacer frente a la crisis pueden haber hecho aumentar la violencia en la familia y en la comunidad.

C. Obstáculos

662. El milagro económico del Asia oriental suele considerarse el resultado de inversiones constantes y substanciales en el desarrollo de los recursos humanos y de estrategias de desarrollo económico orientadas al exterior. Esa mayor apertura de los países dio lugar a grandes oportunidades para el crecimiento económico y el bienestar social. La mayoría de los países aprovecharon esas oportunidades con extraordinario éxito. Por otra parte, cuando la crisis se declaró, esa apertura también puso al descubierto, a la larga, las deficiencias inherentes de la gestión de los asuntos públicos, los empleos y los sistemas de protección social. Por consiguiente, los obstáculos con que se tropezó solían estar relacionados con la vulnerabilidad de los sistemas económicos de los distintos países, gracias a los cuales muchos de ellos habían tenido tanto éxito.

663. Los obstáculos del período previo a la crisis, por lo tanto, tuvieron que ver principalmente con la orientación general de las políticas económicas en un entorno de inversiones del extranjero y crecimiento económico sin precedentes. Se creyó que los problemas de la pobreza, los empleos y la integración social desaparecerían a la larga si simplemente se podían mantener las altas tasas de crecimiento económico. Por ejemplo, sobre la base de esa actitud de *laissez-faire* en el cumplimiento de las exigencias del mercado surgió una aversión a los planes generales de seguros contra el desempleo; se ha calculado que una pequeña contribución del salario de los empleados en los países del Asia sudoriental desde 1991 habría sido suficiente para pagar todo un año de indemnizaciones por desempleo a todas las personas que habían perdido sus empleos durante ese período⁵². Cuando la crisis estalló, se hizo evidente que los sistemas de protección social eran insuficientes para atender a las necesidades de las personas afectadas. La políticas y los programas sociales de Indonesia, la República de Corea y Tailandia proporcionaron protección únicamente a los trabajadores del sector estructurado y en la mayoría de los casos esa ayuda fue muy limitada. Además, los países

tenían una capacidad institucional reducida para afrontar debidamente las cesantías en masa y muy pocos mecanismos oficiales para proteger a las personas contra la pérdida de sus empleos y las consecuencias de esa pérdida⁵³.

664. Otros obstáculos del período previo a la crisis eran distintos en cada país y estaban determinados por la etapa del desarrollo económico del país de que se tratara. Por ejemplo, en algunas economías en transición de la región, tales como las de China y Viet Nam, hubo un aumento del número de trabajadores despedidos a consecuencia de recortes de plantilla en las empresas gubernamentales. Otros países tuvieron que afrontar súbitas corrientes de trabajadores que regresaban del extranjero, tales como Indonesia y Myanmar. Los Gobiernos de Camboya y la República Democrática Popular Lao perdieron considerable influencia cuando se enfrentaron de súbito a la devaluación de sus monedas, que tenían sólidos vínculos con el baht tailandés.

D. Experiencia adquirida

665. Se pueden extraer varias enseñanzas de las recientes experiencias de los países del Asia oriental, en particular los que atravesaron una etapa de desempleo, pobreza y trastornos sociales crecientes después de un período de crecimiento económico acelerado.

666. La primera lección que se puede obtener del crecimiento a veces espectacular y de sus repercusiones positivas en la pobreza y los empleos es que los efectos no siempre son el resultado de una intervención deliberada de los gobiernos, sino que se originan en los hogares y las familias que han sido habilitados por la creciente demanda y se han decidido a mejorar sus niveles de vida. Al mismo tiempo, la mitigación de los efectos desfavorables de la crisis en la salud y la educación podrían originarse en la resistencia de las familias asiáticas a invertir proporciones más altas de sus presupuestos domésticos en la salud y la educación, a menos que los gobiernos las fueren a hacerlo. Naturalmente, hay que encomiar la importante función desempeñada por los gobiernos en posibilitar que los hogares adopten esas decisiones.

667. En segundo lugar, la respuesta que los países dieron acertadamente a la crisis en términos de políticas no consistió en oponerse a las fuerzas de la mundialización, sino en reducir la vulnerabilidad de esos países derivada de la mayor apertura y en atender a las cuestiones macroeconómicas que los habían hecho vulnerables desde el inicio de la crisis, tales como la gestión de los asuntos públicos, las políticas relacionadas con los tipos de cambio, la deuda pública y privada y las reestructuraciones empresariales.

668. Una tercera enseñanza que obviamente se deriva de la reciente experiencia del Asia oriental consistió en que ante las conmociones exteriores, es necesario dar una respuesta dinámica en términos de políticas. Se ha hecho evidente que una política de socorro social, encaminada directamente a reducir las consecuencias de esas conmociones exteriores en los empleos y en los sistemas de salud y de enseñanza tiene que incorporarse a una estrategia de resistencia desde el inicio mismo de la crisis. Para ello es necesario, desde luego, que los gobiernos vigilen de cerca esas consecuencias sociales. Para ilustrar ese último aspecto, cabe señalar que, al cabo de casi tres años después del inicio de la crisis, aún hay pocas pruebas de las consecuencias de la crisis en los ingresos de los hogares en Indonesia y menos aún en las estructuras de los empleos. Hay muy pocas pruebas empíricas en relación con las presuntas consecuencias desfavorables de la crisis en los delitos, la delincuencia y el consumo de drogas.

669. La cuarta enseñanza obtenida se deriva de la respuesta que la República de Corea dio a la crisis de los empleos: en 1997 se determinó que los proyectos de obras públicas en gran escala podían servir, al menos temporalmente, para amortiguar la situación de los trabajadores despedidos. Lo que había dado resultados a principios del decenio de 1930 en cuanto a las repercusiones derivadas de la Gran Depresión de los Estados Unidos parece haber funcionado de nuevo en Asia 70 años más tarde. Al parecer, esos proyectos han dado lugar a un aumento de la demanda nacional y, simultáneamente, han compensado el problema del desempleo durante cierto tiempo. Se señaló previamente que la República de Corea había carecido de una extensa estructura rural que lograra absorber la fuerza de trabajo excesiva procedente de las ciudades, como ocurrió en Tailandia, Indonesia y otros países del Asia sudoriental. Sin embargo, para tener éxito, esos proyectos de obras públicas no deberían añadirse a las capacidades excesivas que existen actualmente en muchos sectores industriales de Asia; deberían apoyarse en principios económicos racionales y generar beneficios económicos y sociales evidentes para la sociedad y no estar concebidos para sostener con fondos públicos empresas privadas cuya administración sea deficiente.

670. La última de las enseñanzas obtenidas hasta el presente de las experiencias posteriores a la crisis del Asia sudoriental consiste en que uno de los componentes decisivos de todo programa de reformas y socorro debe ser la prestación constante de atención al desarrollo de los recursos humanos. Las inversiones en la salud y la educación fueron factores del éxito obtenido por Asia antes de la crisis. La prestación generalizada de servicios básicos de enseñanza y de atención a la salud fue uno de los principales componentes de la estrategia de recursos humanos de la región. Se lograron progresos considerables en la esperanza de vida y se redujo la mortalidad infantil. La

región ha alcanzado un promedio de esperanza de vida de casi 70 años. Los logros de la región en materia de educación son igualmente impresionantes: la región ha alcanzado niveles de matrícula neta comparables a los de los países industrializados. Muchos países han estado a punto de lograr la universalización de la enseñanza primaria y la matrícula en la enseñanza secundaria ha aumentado considerablemente. Por otra parte, en contraste con el Asia meridional, casi se han eliminado las disparidades por motivos de género en la matrícula de la enseñanza primaria.

X. Europa oriental, los Estados bálticos y la Comunidad de Estados Independientes

A. Introducción

671. En Europa oriental, los Estados bálticos y los países de la Comunidad de Estados Independientes ha sido particularmente difícil lograr progresos en lo que respecta a los tres objetivos de la Cumbre. Esos países han estado desplazándose desde economías de planificación centralizada hacia economías de mercado sin contar con un mapa confiable que les indicara el camino. Sorprendentemente, la creación de infraestructuras institucionales ha demostrado ser mucho más difícil y prolongada que, por ejemplo, la reconstrucción de la capital física en Alemania después de la destrucción causada por la segunda guerra mundial. Aún están ocurriendo profundas transformaciones en las esferas política, económica y social que tienen repercusiones en las personas, las familias, los grupos étnicos y las naciones; y las energías creativas aún están luchando por eliminar paulatinamente las estructuras que dieron cohesión a esas sociedades antes de la caída del Muro de Berlín en 1989. El desmoronamiento del viejo orden ha transformado las relaciones entre el Estado y las empresas, entre el Estado y la sociedad y entre el Estado y los particulares. La empresa privada, la obligación de los gobiernos de rendir cuentas a la sociedad y el respeto por los derechos humanos se han transformado en características definitorias del nuevo orden. Todo eso ha exigido instituciones totalmente nuevas, la mayoría de las cuales eran insólitas en esas sociedades en los años inmediatamente anteriores a 1989.

672. Los progresos realizados en la creación de las nuevas instituciones han sido desiguales entre un país y otro. A la vanguardia está un grupo integrado por la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovenia, cuyas economías están a punto de convertirse en economías completamente impulsadas por el mercado; los niveles de producción han vuelto a ser los que eran en 1989 o están a punto de llegar a ese nivel. Las transfor-

maciones en la esfera política para convertirse en democracias participatorias se han llevado a cabo con rapidez. En Bulgaria, Rumania y los Estados bálticos, los cambios ocurrieron lentamente al principio, pero se han acelerado en los años recientes. En los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), las reformas se han efectuado con lentitud e incluso se han estancado. En algunas de esas economías, la producción total es ahora la mitad de lo que era en 1989 y los niveles de vida han bajado considerablemente. Incluso en 1998, el total del producto nacional bruto (PNB) de la región de la CEI había disminuido en un 3,4%, a consecuencia de la crisis financiera que ocurrió ese año en la Federación de Rusia⁵⁴.

673. La adopción de medidas y políticas sociales de reciente elaboración se vio complicada aún más por el hecho de que era necesario promulgarlas en medio de una recesión transicional y una disminución constante de los niveles de vida. Entre 1990 y 1997, los salarios reales disminuyeron en todos los países, a excepción de la República Checa; la disminución fluctuó entre un 77% en Azerbaiyán en comparación con el período previo a la transición y un 7% en Eslovenia. Las desigualdades en la distribución de los ingresos, medidas con arreglo al coeficiente Gini, aumentó en todos los países entre el 5% y el 25%, a excepción de la República Checa y Eslovaquia. Las diferencias de salarios se agudizaron en todos los países y se determinaron teniendo en cuenta los niveles de educación, los niveles de conocimientos técnicos y la índole de esos conocimientos, el tipo de empleador (privado o público), el sector de la industria y su ubicación y la edad y el sexo de la persona empleada⁵⁵.

674. La baja de la producción dio lugar, desde luego, a una reducción del volumen de recursos disponibles para el desarrollo social. La viabilidad económica de los programas sociales se convirtió en una de las principales cuestiones. Al suspender los subsidios presupuestarios a las empresas que tenían pérdidas, muchas economías en transición tuvieron que afrontar subsidios "implícitos", tales como la tolerancia de los retrasos tributarios. En la mayoría de los países, las reducciones en masa de los subsidios presupuestarios fueron un preludio a los recortes drásticos de los gastos estatales y las reducciones sustanciales de los fondos estatales disponibles para programas sociales. Los recortes de los gastos sociales fueron particularmente drásticos en los países de la CEI. Sin embargo, en la mayoría de los países la suspensión de los subsidios a los consumidores resultó ser un proceso difícil y doloroso. No menos difícil ha sido el proceso de cobrar los impuestos atrasados y lograr aumentos de los ingresos. El nivel de gastos sociales no se pudo sostener en términos absolutos, ya que la producción disminuyó en esas economías, aunque varios gobiernos realizaron resueltos esfuerzos por mantener su participación relativa en el presupuesto

675. Las diferencias más acentuadas de los ingresos dieron lugar a nuevas clases de pobres y ricos en sociedades que eran completamente ajenas a la polarización social. Los mecanismos que existían en el período socialista para la prestación de servicios sociales fueron distribuidos y aún no han sido reemplazados por nuevos mecanismos que puedan movilizar recursos para esos propósitos. El surgimiento de una vasta economía subterránea ha dificultado aún más esas tareas. La persistente incapacidad de los gobiernos para aumentar los ingresos tributarios ha determinado que la aplicación de políticas de desarrollo social en esos países haya sido particularmente difícil.

676. Las respuestas a esos problemas han sido de tres tipos: en primer lugar, se han utilizado criterios más selectivos en la prestación de la asistencia social dirigida a los grupos más pobres, como los niños, los ancianos, los desempleados y las personas de ingresos más bajos; en segundo lugar, se han diversificado las fuentes de financiación (porejemplo, mediante la ejecución de programas de creación de redes de seguridad social en las empresas industriales y bancarias); y por último, se han utilizado con más eficacia los recursos asignados al desarrollo social. Se han realizado estudios sobre las situaciones y los problemas de los grupos vulnerables y las consecuencias de las nuevas políticas en los pobres y los desempleados.

B. Progresos logrados

1. Mitigación de la pobreza

677. La caída de la producción y la disminución de los ingresos medios, combinados con una desigualdad cada vez mayor en la distribución de los ingresos y el desempleo a largo plazo han dado lugar a aumentos drásticos de la pobreza de ingreso. La pobreza ha afectado a todos los países en transición, aunque con diversos grados de severidad. Las tasas de propagación de la pobreza han variado de un país a otro, en consonancia con la magnitud y la profundidad de la pobreza en el pasado, así como la índole y el éxito de las reformas macroeconómicas adoptadas a nivel nacional. Sin embargo, uno de los aspectos comunes es que la pobreza generalizada ha surgido como uno de los principales problemas sociales en la mayoría de los países con economías en transición. Sobre la base de un umbral de pobreza de 4 dólares por día (en dólares con paridad de poder adquisitivo de 1990), la pobreza en Europa oriental y los países de la CEI aumentó del 4% de la población en 1988 al 32% a mediados del decenio de 1990⁵⁶. El surgimiento de la pobreza generalizada es uno de los principales reveses sociales que afectan profundamente el bienestar de millones de personas. El sistema de protección

social existente reveló estar mal preparado para afrontar las enormes dimensiones de este problema social.

678. Entre las medidas de lucha contra la pobreza, una de las tendencias principales de la segunda mitad del decenio de 1990 es la racionalización del apoyo social a los pobres y el establecimiento de fundaciones jurídicas e institucionales para un sistema de protección social orientado hacia objetivos bien definidos. Al mismo tiempo que la asistencia se concentraba en las necesidades de las capas más pobres de la población, nuevas cuestiones como la definición de los grupos de destinatarios y la administración y la supervisión de los planes de asistencia se volvieron mucho más importantes.

679. En países que han tenido más éxito en el camino hacia una economía de mercado, tales como la República Checa y Eslovenia, el rendimiento económico superior ha facilitado la tarea de frenar la propagación de la pobreza; en Hungría y en Polonia, el ritmo de crecimiento de la pobreza ha disminuido considerablemente. Sin embargo, esos países constituyen excepciones notables. Como en la mayoría de las demás economías en transición no ha ocurrido un cambio de rumbo económico sostenible, las “zonas de pobreza” en esos países han seguido creciendo. La caída de los ingresos medios y la disminución de las oportunidades de empleo, combinadas con el alza del costo de la vida a consecuencia de la inflación, la contracción de los sueldos, los retrasos en los pagos, la reducción del número y del valor real de la mayoría de los pagos y el debilitamiento de las capacidades de redistribución del Estado han dado lugar a que la pobreza se extendiera y se agudizara en esos países.

680. La índole de las políticas de prevención social y lucha contra la pobreza de los países que han aplicado reformas con más éxito difieren cada vez más de las políticas del resto de los países en transición. Los índices de pobreza difieren considerablemente entre ellos: en Europa central y oriental, la pobreza afecta aproximadamente a una población que fluctúa entre el 20% y el 25% del total (más del 30% en la República Federativa de Yugoslavia), en tanto que en los países de la CEI sobre los cuales existen datos, la pobreza es considerablemente más alta, y fluctúa entre el 29% de población en Kazajstán y más del 50% de la población en Azerbaiyán, Georgia, Kirguistán y la República de Moldova, y el 90% de la población en Tayikistán⁵⁷.

681. Al estimar los grados de pobreza en la Federación de Rusia, el mayor país del grupo, se pueden observar drásticos cambios desfavorables en los niveles de vida de la población después de la crisis financiera de agosto de 1998. Antes de esa crisis, la proporción de población que tenía ingresos inferiores al umbral de pobreza establecido oficialmente disminuyó del 24,7% en 1995 al 20,8% en 1997. Sin embargo, después de agosto de 1998, el número de pobres aumentó en 10 millones

de personas, con lo cual el índice de pobreza llegó al 30% de la población. En enero de 1999, según algunas estimaciones, el índice de pobreza aumentó al 38,2% de la población⁵⁸.

682. En la Federación de Rusia y en otros países de la CEI, los retrasos en los pagos, así como los pagos de salarios en especie, se han vuelto cada vez más frecuentes. Hasta el 50% de la fuerza laboral ha dejado de recibir sus salarios habituales y sobrevive mediante el trueque de los pagos “en especie” que reciben de los empleadores, así como cultivando pequeñas parcelas de tierra. Como resultado del empobrecimiento, en la mayoría de los países de la región se ha elevado el umbral que separa la capa media de la población de los grupos de población menos prósperos, lo cual ha dado lugar a una disminución cuantitativa de los grupos de ingresos medios. Una de las tendencias que han surgido (y que son alarmantes) consiste en la incesante tendencia de las clases medias a orientar su actividad económica hacia el sector no estructurado de la economía, dando lugar así a un debilitamiento aún mayor de las estructuras institucionales.

683. En Europa central y oriental y en los países de la CEI, la pobreza se caracteriza por dos rasgos principales: su estructura regional diferente y el gran volumen de la llamada “nueva pobreza”. En la mayoría de los países, los niveles de pobreza (y de desempleo) de las zonas metropolitanas extensas son mucho menores, en relación con el promedio nacional. En las zonas afectadas por un subempleo considerable en el período previo a las reformas, el índice de desempleo manifiesto y el índice de pobreza han aumentado a ritmo más acelerado que en otras regiones. Además de los desempleados, los grupos de población vulnerables comprenden a numerosos niños, personas con discapacidades, familias monoparentales, jubilados y otras categorías de ciudadanos de bajos ingresos. En la Federación de Rusia y en algunos otros países de la CEI, numerosos jubilados han sido afectados en forma desproporcionada por la pobreza, debido al bajo poder adquisitivo de las prestaciones que reciben por concepto de jubilación (las cuales suelen estar por debajo del nivel de subsistencia). En Europa central y oriental, las personas pobres pertenecen principalmente a familias con niños, incluso en los casos en que uno o ambos padres tienen empleo. En general, la pobreza en las zonas rurales es más alta que en las zonas urbanas.

684. Además del considerable aumento de la pobreza de ingreso en la región, se ha producido un aumento de la pobreza humana, directamente relacionado con el drástico deterioro de la salud de la población y las deficiencias de la nutrición. En muchos países de la CEI ha surgido una nueva tendencia a contraer enfermedades relacionadas con la pobreza, tales como la tuberculosis y la difteria, así como un aumento aterrador de las enfermedades infantiles. La disminución de los ingresos reales también ha dado lugar a cambios negativos en la dieta

de la población, ya que los productos más caros, que son ricos en vitaminas, suelen reemplazarse por productos más baratos. La nutrición deficiente se ha convertido en un grave problema en algunos países, como Belarús, la Federación de Rusia y Ucrania. Incluso en Polonia, donde se reconoce que las reformas han tenido más éxito, un estudio reciente reveló que el 60% de los niños padecía de alguna forma de desnutrición y que el 10% de ellos estaban permanentemente desnutridos⁵⁹.

685. Aunque muchos gobiernos se están esforzando por mantener su participación en los gastos sociales de atención de la salud y de educación a los niveles alcanzados en el período previo a la transición, la mayoría de ellos no han podido hacerlo. Aun cuando se sigue asignando a esas necesidades aproximadamente la misma proporción del presupuesto gubernamental, existe una disminución muy notable en el volumen absoluto de los recursos financieros que se asignan a esas actividades.

686. Para afrontar los niveles cada vez mayores de pobreza en medio de la insuficiente movilización de recursos nacionales y la considerable reducción de los presupuestos de desarrollo social, muchas economías en transición han introducido cambios en el nuevo formato de los planes de lucha contra la pobreza. Durante la segunda mitad del decenio de 1990, algunos países de la CEI, entre ellos Azerbaiyán, Georgia, la Federación de Rusia, Kazajstán, la República de Moldova, Uzbekistán y Kirguistán, dieron los primeros pasos para seleccionar objetivos específicos como uno de los principales instrumentos de política con miras a prestar apoyo con fondos estatales exclusivamente a las capas más pobres de la población. La mayoría de los países declararon que tenían la intención de crear una red de seguridad eficiente y amplia, que estuviera respaldada por esfuerzos encaminados a controlar los costos y el despilfarro, con objeto de utilizar los recursos de manera más eficaz.

687. Ante el deterioro precipitado de la situación económica, las poblaciones de muchos de los países de la CEI se han visto forzadas a elaborar otras estrategias de supervivencia, fundamentadas en gran medida en actividades económicas no estructuradas, así como en una utilización más amplia de los recursos forestales, hídricos y territoriales, la migración a otras regiones en busca de oportunidades de ingresos y el aprovechamiento de todo apoyo social que pudieran prestar los órganos locales.

2. Pleno empleo

688. Una de las características comunes que se manifiestan después del inicio de la transición hacia economías orientadas hacia el mercado es una drástica disminución de la demanda de mano de obra. Dado que el paro encubierto era una de las partes integrantes de la organización económica del socialismo

de Estado, se previó que cierta concentración de los empleos sería el precio que se pagaría por la reestructuración de la economía con miras a orientarla hacia el mercado y por la reasignación de recursos humanos a tareas más productivas. Sin embargo, en la mayoría de las economías en transición, la dimensión de los problemas, así como la duración y persistencia del desempleo, han resultado ser peores que las previstas. Por otra parte, a pesar del auge tentativo de la producción en algunos países a mediados del decenio de 1990, que ocurrió a la par que un considerable crecimiento de las actividades del sector privado, la generación de nuevos empleos no ha compensado la pérdida de empleos que tuvo lugar durante la transición.

689. Desde mediados del decenio de 1990, las tasas de desempleo de los mercados de trabajo de los países de Europa central y oriental fueron muy superiores al promedio de la Unión Europea (más del 10% de la fuerza laboral). Los altos índices de desempleo se vieron acompañados por un alarmante aumento del número de desempleados a largo plazo y/o de personas que habían dejado de buscar trabajo y que habían abandonado completamente el mercado laboral.

690. Los cambios mencionados de la situación del mercado laboral han incidido en las políticas en materia de empleos aplicadas en la región después de 1995. En las etapas iniciales de las reformas predominó una política de mercado laboral más pasiva, la cual comprendía una asistencia proporcionada por el Estado durante la búsqueda de empleo y el pago de prestaciones por desempleo bastante generosas. Durante la segunda mitad del decenio de 1990, en determinadas categorías de desempleados se introdujeron políticas de empleo orientadas hacia objetivos definidos.

691. Debido a las dificultades presupuestarias con que tropiezan, muchas economías en transición se han visto forzadas a modificar la estructura general de sus sistemas de indemnizaciones por desempleo y a formular criterios más estrictos para determinar quiénes pueden acogerse a las prestaciones. La mayoría de los países han intentado vincular el sistema de prestaciones pagadas a los desempleados con políticas activas de mercado laboral a fin de alentar a los desempleados a realizar una búsqueda de empleo más tenaz, así como para estimular su participación en programas de readiestramiento. Entre los diversos programas relacionados con el mercado laboral activo que se han introducido (readiestramiento, créditos a pequeñas empresas, obras públicas, empleos subsidiados, programas especiales para los jóvenes), los que se han utilizado con más frecuencia son los planes de empleos subsidiados para grupos vulnerables y el apoyo prestado a las pequeñas empresas.

692. Sin embargo, los intentos realizados por las autoridades públicas para evitar que el desempleo siga creciendo han dado

lugar (particularmente en muchos países de la CEI) al surgimiento de un gran volumen de paro encubierto, debido al persistente mantenimiento preventivo de personal. Si bien esas políticas han posibilitado mitigar las tensiones sociales y facilitar de algún modo el desarrollo evolutivo de los mercados laborales, han tenido consecuencias negativas, entre ellas el mantenimiento de empresas ineficientes, la disminución de los salarios reales y los trastornos en materia de incentivos de empleo.

693. La crisis financiera de 1998 en la Federación de Rusia tuvo repercusiones económicas y sociales desfavorables en los mercados laborales y en las nacientes clases medias. Desde la crisis financiera, los ingresos personales en cifras reales de la población en la Federación de Rusia han disminuido en una cuarta parte, mientras que los salarios se han reducido en un 35% en términos reales. Las tensiones del mercado laboral se han agudizado considerablemente, a medida que la crisis ha incidido en zonas metropolitanas relativamente prósperas. Se ha propagado el método de los recortes de plantilla, el cual refleja tanto la disminución de la producción como un ajuste gradual de la economía a los nuevos niveles de la demanda acumulada, a medida que las empresas intentan reducir sus gastos de mano de obra. Como resultado de ello, en el período posterior a la crisis el desempleo en la Federación de Rusia ha aumentado mucho más que antes del colapso de agosto de 1998. En el año transcurrido después de la crisis, el número total de personas desempleadas aumentó en 1 millón, con lo cual ascendió a 9 millones a mediados de 1999, lo que representa aproximadamente 12,5 de la población económicamente activa⁶⁰. A pesar del desempleo acelerado, desde 1999 no se han introducido en la Federación de Rusia nuevos programas nacionales de fomento de los empleos a largo plazo. Las políticas más activas relacionadas con el mercado laboral se han aplicado mayormente a nivel local (y en su mayor parte a nivel regional).

694. En general, en los países de la CEI, el número total de personas realmente desempleadas pasaba de 13 millones en 1998 (o sea, el 10% de la población económicamente activa) y el desempleo oficialmente registrado representaba entre el 20% y el 30% del total de desempleados⁶¹. La gran disparidad entre las tasas oficial y real de desempleo pueden deberse, hasta cierto punto, a la falta de incentivos de las personas que buscan empleo para inscribirse en la oficina administrativa de servicios de empleo, debido a que las indemnizaciones por desempleo son muy bajas, hay demoras mensuales en los pagos y el proceso de inscripción es complicado.

695. En Europa central y oriental, así como en los Estados bálticos y la CEI, la protección social de los desempleados ha estado tropezando con una escasez persistente de financiación. Los fondos no son suficientes ni para pagar las prestacio-

nes ni para crear empleos e impartir capacitación. En algunos países de la CEI, las indemnizaciones por desempleo se pagan en especie. Como resultado de ello, el número real de personas que reciben indemnizaciones por desempleo es un porcentaje de los desempleados que está cambiando incesantemente.

696. En conclusión, los sistemas de protección social, al tropezar con la disminución de recursos para el desarrollo social, se han visto obligados a aplicar criterios más selectivos a la distribución de las prestaciones. Al mismo tiempo, las empresas están sometidas a nuevas presiones para llegar a ser competitivas y para eliminar los recortes de plantilla, en momentos en que el desempleo ya ha alcanzado niveles que son insostenibles tanto desde el punto de vista social como político. Un crecimiento adicional del desempleo dará lugar únicamente a una disminución de la demanda acumulada y a una necesidad simultánea de ampliar y aumentar las indemnizaciones por desempleo. El problema que afronta la región, por consiguiente, requiere nuevas ideas sobre la índole de la reforma del mercado y el reconocimiento de la necesidad cada vez mayor de fortalecer las instituciones públicas para respaldar esas reformas.

3. Integración social

697. La constitución de sociedades inclusivas ha sido una tarea multidimensional y enormemente difícil para países que afrontan una transformación económica, política y social de envergadura. En muchos de esos países existen problemas étnicos que no se han resuelto; en otros, el principal problema consiste en la reconstrucción después de los conflictos. El proceso constante de democratización ha ampliado las oportunidades de que los ciudadanos participen de manera más eficiente y sólida en la vida pública, tanto a nivel de la comunidad como a nivel nacional. Sin embargo, en muchos países la magnitud del compromiso cívico ha seguido siendo reducida. La multiplicidad de actividades que realizan las organizaciones no gubernamentales, que constituye por sí sola un indicio positivo de desarrollo de la sociedad civil, con frecuencia no se ha visto acompañada por una participación sustantiva de los ciudadanos en sus actividades cotidianas. En la mayoría de los casos, ha ocurrido un debilitamiento evidente de las instituciones cuya principal función consiste en mantener la cohesión social, entre ellas las organizaciones laborales y juveniles.

698. En ciertos países del Asia central y en algunos otros, entre ellos Albania, Azerbaiyán y Georgia, las instituciones oficiales encargadas de mantener la integración social se han visto reemplazadas cada vez más por instituciones no estructuradas, entre ellas las extensas redes creadas sobre la base de los vínculos de familia o el parentesco. En otros casos, los vínculos no estructurados establecidos en el período previo

a la transición han sobrevivido y han reunido con ese propósito a exmiembros de la élite de los partidos y a administradores de empresas de propiedad estatal, entre otras personas.

699. La intensidad y la cohesión de la vida familiar y el cuidado de los niños se han debilitado visiblemente. En algunos países han aumentado los casos de niños abandonados, la delincuencia juvenil y los suicidios. La proporción de niños menores de 3 años que reciben atención en instituciones ha aumentado en 10 países, y la proporción más alta corresponde a Bulgaria, Rumania y Letonia. En Estonia, la proporción aumentó en un 75% durante el período comprendido entre 1989 y 1995, y a continuación se duplicó entre 1995 y 1996⁶². El número de niños de mayor edad que viven en instituciones aumentó también en los Estados bálticos, así como en Rumania, la Federación de Rusia y Eslovaquia.

700. Un número cada vez mayor de niños se ven obligados a trabajar a consecuencia de las difíciles circunstancias económicas y las graves deficiencias del sistema de enseñanza. La delincuencia organizada suele utilizar a niños, sobre todo para la venta y la distribución de drogas ilícitas. También hay pruebas cada vez más numerosas de que se utilizan niños en el comercio sexual.

701. La tasa de criminalidad de la población adulta ha aumentado drásticamente en algunas de las economías en transición. Entre 1989 y 1996, el total de delitos (por miles de habitantes) cometidos en Rumania aumentó casi siete veces; en Bulgaria y en la República Checa, tres veces; y en Hungría, Lituania, Eslovaquia y Ucrania, dos veces⁶³. La delincuencia organizada se ha convertido en uno de los aspectos más perturbadores de los países del Asia central, la Federación de Rusia, Ucrania y la región del Cáucaso. El creciente número de desamparados, mendigos y traficantes de mujeres y niños es también un indicio de trastornos sociales.

702. La cohesión étnica se ha visto perturbada en algunos países, lo cual ha dado lugar a conflictos armados en algunos de ellos (Azerbaiyán, Armenia, Georgia, la República de Moldova, la Federación de Rusia y la ex Yugoslavia). A fines de 1997, el total de refugiados que habían huido de los países con economías en transición ascendía a 1.300.000 personas⁶⁴. En algunos países (por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina) se ha estado aplicando una iniciativa de paz que se sostiene casi totalmente con la asistencia económica del exterior. El violento conflicto que estalló en Kosovo (República Federativa de Yugoslavia) concluyó gracias a la intervención de fuerzas militares procedentes del exterior. La reanudación del conflicto de Chechenia (Federación de Rusia) en el otoño de 1999 dio lugar a un crecimiento considerable de la población de refugiados en las provincias y países vecinos y originó nuevas amenazas para una posible solución pacífica. No existen planes

ni fórmula alguna que ofrezca una promesa de solución de las controversias étnicas.

703. Algunas minorías étnicas de países pos socialistas siguen siendo objeto de discriminación. A ese respecto, los ejemplos más notables tienen que ver con los casi cinco millones de romaníes de Europa central. Muchos empleadores de esos países son renuentes a contratar romaníes incluso para tareas que no requieren aptitudes especiales; la falta de empleos y de perspectivas de vida impulsa a esas personas a recurrir al delito como medio de subsistencia. En la República Checa, Eslovaquia y Hungría, el número de hijos de esas personas que ingresan en escuelas especiales para retrasados mentales es desproporcionadamente alto y suele superar el 50%; en general, se ha informado de que la atención que esos niños reciben en las escuelas ordinarias es insuficiente. Es imprescindible reducir las desventajas sociales con que esos grupos étnicos tropiezan, para que éstos puedan incorporarse a las principales tareas de la sociedad.

704. En algunos países que eran integrantes de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, tales como Estonia y Letonia, la división de las comunidades sobre la base de sus diferencias lingüísticas en ciudadanos y no ciudadanos sigue constituyendo un grave problema social. Más de una tercera parte de los habitantes de esos países que pertenecen a minorías étnicas tienen que hacer frente a la condición de no ciudadano y a la carencia de los correspondientes derechos civiles y políticos.

705. Ya sea declarada o disimulada, la discriminación contra la mujer ha seguido aumentando en muchas de las sociedades poscomunistas; las políticas adoptadas para remediar la situación son en general inapropiadas. Las mujeres como grupo se encuentran en situaciones particularmente difíciles, ya que tienen un índice más alto de desempleo que los hombres en más de la mitad de las economías en transición. El antiguo sistema general de protección social estaba concebido para lograr altas tasas de participación de la mujer en la fuerza laboral y para que éstas pudieran satisfacer al mismo tiempo las demandas de la familia. Los nuevos arreglos de seguridad social que se han establecido recientemente no conceden a la mujeres esas condiciones. En casi todos los países, las mujeres se ven obligadas a permanecer en sus hogares. El sesgo desfavorable que los empleadores muestran contra las mujeres y la discriminación en el lugar de trabajo han sido evidentes en muchos casos, y han ocurrido incluso despidos injustificados, discriminación en las contrataciones y hostigamiento sexual⁶⁵.

C. Obstáculos

706. La índole incompleta de la transición entre Estados totalitarios y formas democráticas de gobierno y entre economías de planificación centralizada y economías de mercado, así como la ausencia de un crecimiento económico sostenible, siguen siendo los principales obstáculos con que tropieza el desarrollo social, lo cual priva a las economías en transición de los recursos necesarios para llevar a efecto programas de desarrollo social. Los regímenes anteriores habían penetrado profundamente en la vida de las personas. Hay una fe profundamente enraizada en la función paternalista del Estado y escasa confianza en la responsabilidad individual. La conducta empresarial aún no ha tenido un amplio desarrollo.

707. Los conflictos armados ocurridos en algunos países han agravado aún más la situación y han ocasionado pérdidas humanas y materiales. Esos conflictos han destruido las infraestructuras sociales y todos los sistemas de asistencia social y han dado lugar a un aumento del número de refugiados y de personas forzadas a trasladarse a reasentamientos.

708. Otro de los principales obstáculos consiste en la corrupción generalizada. Aproximadamente un tercio o más de las empresas que se analizaron en las economías en transición pagan sobornos "frecuentemente" (el 29% en la Federación de Rusia, el 31% en Hungría, el 33% en Polonia y el 51% en Rumania)⁶⁶.

709. El crecimiento de las economías paralelas ha reducido los ingresos recibidos por los gobiernos por concepto de impuestos y, por consiguiente, los recursos asignados al desarrollo social. El brusco aumento de los comportamientos delictivos ha dado lugar a que los ciudadanos confíen menos en la eficacia del aparato gubernamental. Incluso en las economías en transición que han tenido más éxito, tales como las de Hungría, el número de personas perjudicadas por el proceso de transición supera ampliamente el número de beneficiarios, lo cual da lugar a que se cuestione aún más la legitimidad de las nuevas instituciones y a que disminuya el ritmo de las reformas. Las particularidades de la cultura política de las sociedades, que comprende una opinión desfavorable o inestable sobre el gobierno de que se trate, constituye otro de los obstáculos con que se tropieza para cumplir los compromisos contraídos en la Cumbre. En muchos países, el nivel de compromisos cívicos y de participación social y política es bajo, debido a que las organizaciones comunitarias siguen siendo débiles e ineficaces. A su vez, la fragilidad de las instituciones de la sociedad civil da lugar a que los programas y medidas gubernamentales sean ineficaces. Las universidades, las oficinas gubernamentales y los organismos encargados de hacer cumplir las leyes han modificado lentamente sus pautas de conducta. Si bien la importancia de las instituciones de apoyo al mercado ha sido reconocida ampliamente, en la práctica pocos países han podido establecer un marco institu-

cional que funcione y sea eficiente. La falta de transparencia y de mecanismos de rendición de cuentas en lo que respecta a los funcionarios de la administración pública y los organismos gubernamentales ha socavado la confianza del público en las nuevas instituciones y políticas y eso ha dado lugar a una erosión del consenso social y del apoyo a la transición.

D. Experiencia adquirida

710. El restablecimiento de las principales instituciones de la sociedad en Europa oriental, los Estados bálticos y los países de la CEI ha sido más difícil y prolongada de lo que en general se había previsto. En los años transcurridos desde la celebración de la Cumbre, el deterioro económico, la pobreza, el desempleo y la desintegración social han sido la consecuencia de esas dificultades y retrasos. En los encargados de adoptar decisiones de política y en el público en general existe una concienciación cada vez mayor de que las dimensiones sociales del desarrollo son partes integrantes de los procesos de reconstrucción en curso. Si bien se reconoció a cabalidad la necesidad de adoptar medidas a corto plazo y graduales, se considera en general que las soluciones a los problemas de la pobreza, la creación de empleos y la integración social surgirán a largo plazo. La participación genuina y el compromiso del público constituyen requisitos previos imprescindibles para la búsqueda de esas soluciones. La articulación de los puntos de vista de los distintos grupos que están en condiciones desfavorables tiene una importancia enorme para la búsqueda de soluciones para los problemas de esos grupos. También es preciso que existan entidades asociadas en los procesos de adopción y de aplicación de decisiones.

711. Es menester que los gobiernos y los procesos de gestión de los asuntos públicos lleguen a ser mucho más eficientes, eficaces y responsables ante el público. No es necesario retornar al estado omnipotente, sino lograr que el Estado se encuentre en condiciones de desempeñar las funciones que le corresponden en el desarrollo económico y social. En muchos casos, las deficiencias generales de los Estados y los gobiernos en este largo período de transición ha posibilitado que pequeños grupos capturen los beneficios del cambio para su propio beneficio personal, a un costo enorme para el desarrollo económico y social. Las empresas que están en funcionamiento han sido desprovistas de sus bienes, éstos han sido vendidos para enriquecer a particulares y las ganancias obtenidas ilícitamente se han transferido al extranjero, los desempleados a largo plazo han perdido sus conocimientos especializados y la miseria y la alienación han causado numerosas muertes.

712. En esos países es imprescindible fomentar una nueva capacidad institucional que posibilite su funcionamiento eficiente y eficaz. Pero cuando mejor se ha comprobado esa situación ha sido en las ocasiones en que los organismos tributarios no han podido recaudar ingresos para sufragar los gastos públicos. A su vez, esa incapacidad ha impulsado a vastos segmentos de la economía de esos países hacia el sector no estructurado.

713. Uno de los principales problemas de las sociedades pos socialistas sigue siendo la necesidad de dar realce a la sociedad civil y lograr que sus instituciones sean más estables. Es indispensable que existan compromisos cívicos genuinos en la vida de la comunidad y en la sociedad para fortalecer la responsabilidad de los ciudadanos respecto de la gestión de sus comunidades y la configuración de un programa político y económico que propicie el progreso y el desarrollo social.

XI. América Latina y el Caribe

A. Introducción

714. Los países de esta región tienen situaciones sociales muy diferentes, como resultado de antecedentes históricos, étnicos, culturales y políticos muy diversos. Ello se manifiesta en indicadores divergentes del desarrollo social: el índice de desarrollo humano en América del Sur fluctúa entre 0,893 (Chile) y 0,593 (Bolivia); en Centroamérica, entre 0,889 (Costa Rica) y 0,547 (Nicaragua); y en el Caribe, entre 0,909 (Barbados) y 0,340 (Haití). En dos de las subregiones, los dos países que tienen valores extremos son contiguos: Chile y Bolivia, y Costa Rica y Nicaragua. También se pueden señalar amplias diferencias en las estructuras socioeconómicas con arreglo al coeficiente de Gini, con el cual se miden las desigualdades en materia de ingresos (mientras más alto sea el coeficiente de Gini, mayor será la desigualdad). El coeficiente fluctúa entre más de 0,5 en el Brasil y menos de 0,3 en el Uruguay; los casos extremos, el Brasil y el Uruguay, son países vecinos⁶⁷. Incluso dentro de un mismo país existen grandes diferencias en los niveles de desarrollo económico y social. El noreste del Brasil, una zona mayormente rural y relativamente pobre, suele contrastar con el sur de ese país, una zona urbanizada y más próspera.

715. En Bolivia, el Ecuador, Guatemala, Guyana, México, el Perú y Trinidad y Tabago, diversos grupos étnicos tienden a vivir concentrados en determinadas regiones, lo cual da lugar a problemas de integración social. La violencia y el delito han reducido la calidad de la vida económica y social en Colombia. El Salvador, Guatemala y Nicaragua no se han recuperado totalmente de los graves conflictos internos que ocurrieron a

principios del decenio de 1990 y causaron grandes corrientes de refugiados hacia los países vecinos. Honduras y Nicaragua fueron afectados recientemente por desastres naturales muy graves (huracanes e inundaciones). Con esos altos niveles de pobreza y la carga de enormes deudas externas, esos países necesitarán 40 años de crecimiento ininterrumpido a razón del 6% anual para alcanzar los niveles de ingresos y de desarrollo humano de Costa Rica, su país vecino de la subregión.

716. En contraste con los Estados del continente, varios países del Caribe pasaron a ser Estados independientes en la segunda mitad del siglo XX y varios de ellos no se han librado aún de la condición colonial. Las economías están abiertas al resto del mundo y dependen en gran medida de su comercio exterior con las antiguas metrópolis coloniales. Los países del Caribe se enfrentan también a otras dificultades. La deuda externa es un grave problema. En 1997, el servicio de la deuda externa representaba el 82% del PNB de Jamaica, el 65% del PNB de Barbados y el 35% del de las Bahamas⁶⁸. Esas economías dependientes son vulnerables a factores externos que no pueden controlar. Las pequeñas dimensiones de esos países hacen que les resulte muy costoso crear la capacidad nacional para formular, ejecutar y vigilar políticas y programas de desarrollo social. Por esas mismas razones, los costos por concepto de prestación de servicios de alta calidad en materia de salud y educación son muy altos.

717. Toda la región se ha visto afectada por las deficientes relaciones internacionales de intercambio y los programas de ajuste estructural. Las cuotas de exportación, las barreras comerciales y la disminución de las corrientes de ingreso de capitales y asistencia de exterior han tenido efectos desfavorables en la región (el Brasil y México constituyen excepciones parciales a esa modalidad, por haber recibido gruesas sumas de inversiones externas en años recientes, en el caso de México gracias a su condición de miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte). La crisis financiera de Asia de 1997-1998 agravó la situación, reduciendo la disponibilidad de recursos externos de la región, dando lugar a que los precios de los productos básicos bajaran aún más y provocando una contracción de los mercados de exportación.

718. Las políticas de ajuste estructural han ocasionado una reducción de los gastos sociales y de la capacidad de los gobiernos para promover el crecimiento económico. Las políticas macroeconómicas nacionales se han ocupado principalmente de reducir los déficit del presupuesto gubernamental, administrar la capacidad para el servicio de la deuda y mantener tipos de cambio viables. Se ha prestado atención a esas políticas, así como a la privatización, a expensas de las prioridades de desarrollo social. Durante el decenio de 1990, los gastos sociales gubernamentales aumentaron en 14 de los 17 países sobre los cuales existen datos. Sin embargo, en el período

1996–1997 la tasa de crecimiento de los gastos sociales disminuyó al 3,3%, en comparación con el 6,4% en 1990–1995. Las tasas más altas de crecimiento de los gastos sociales se observaron en países que tenían tasas más bajas de gastos sociales a principios del período. Alrededor de dos tercios del aumento de los gastos sociales que se observó en el decenio de 1990 en los países de ingresos altos y medianos puede atribuirse al crecimiento económico. En los países de bajos ingresos, el aumento de los gastos sociales ha dado lugar a que una proporción mayor de los gastos gubernamentales se invierta en el desarrollo social. El reconocimiento por los gobiernos de los posibles aportes de las organizaciones no gubernamentales ya ha generado progresos sociales en algunos países y ha dado pie a muchas promesas para el futuro.

B. Progresos logrados

1. Mitigación de la pobreza

719. En América Latina, el porcentaje de hogares pobres disminuyó del 41% en 1990 al 36% en 1997. En algunos países se ha logrado un progreso constante en la reducción de la pobreza desde 1990 a los períodos 1993–1994 y 1996–1997 (en el Brasil, el 41%, el 37% y el 29%; en Chile, el 33%, el 24% y el 20%; en Panamá, el 36%, el 30% y el 27%, respectivamente). En otros países, los progresos han sido desiguales (en Honduras, el 75%, el 73% y el 74% durante el mismo período). En cambio, en otros países, las tasas de pobreza se agravaron o permanecieron estancadas durante el mismo período (en El Salvador, el 48% en 1995 y 1997; en México, el 39%, el 36% y el 43%; en Venezuela, el 34%, el 42% y el 42%, respectivamente). En 9 de los 12 países sobre los cuales se dispone de datos, el porcentaje de hogares que vivían en condiciones de pobreza fue menor en 1997 que en 1990, y en tres de ellos el porcentaje fue igual o mayor⁶⁹.

720. Las tasas de pobreza en las zonas rurales siguen siendo todavía más altas que en las zonas urbanas; sin embargo, las zonas rurales se han beneficiado también de la reducción de la pobreza durante ese período. Entre 1994 y 1997, las tasas de pobreza en las zonas rurales de América Latina disminuyeron en general del 56% al 54%, en comparación con una disminución del 32% al 30% en las zonas urbanas. En general, la reducción de la pobreza registrada en la región en esos años únicamente logró restablecer los niveles que habían prevalecido en 1980. Las circunstancias económicas imperantes en 1998–1999 podrían dar lugar a que los niveles de pobreza empeoraran en varios países de la región.

721. En el Caribe, los niveles de pobreza siguen siendo altos. La población media subregional que vive en hogares pobres

constituye el 38% del total de la población. Las circunstancias varían considerablemente entre un país y otro: de un nivel bajo del 5% en las Bahamas a un 25% en Santa Lucía, un 40% en la República Dominicana, un 42% en San Vicente y las Granadinas, un 46% en Guyana y un 65% en Haití⁷⁰.

722. Uno de los importantes resultados de la Cumbre ha sido el surgimiento de la erradicación de la pobreza como una de las metas de la política gubernamental en la región. La mayoría de los países de la región tienen ahora políticas o programas explícitos de lucha contra la pobreza o al menos realizan ciertas actividades en que esa cuestión se tiene en cuenta. Casi todos los países registran ahora periódicamente en sus estadísticas indicadores sobre el aumento de la pobreza. Se están empezando a utilizar más a menudo los procesos presupuestarios anuales para analizar las repercusiones de las políticas macroeconómicas y sectoriales. Además, se ha reconocido que la supervisión y la evaluación exigen una participación gubernamental activa y la colaboración de las entidades interesadas, entre ellas las organizaciones de la sociedad civil.

2. Pleno empleo

723. Las tasas de desempleo en muchos países de América Latina fueron más altas en 1997 que en 1990; la tasa media de desempleo ascendió a más del 8% en 1998, lo que representa un aumento de más del 1% respecto del año anterior⁷¹. La tasa de desempleo en la mayoría de los países del Caribe sobrepasó el 12%, y las tasas correspondientes a mujeres y jóvenes fueron aún más altas; a pesar de los grandes adelantos alcanzados en muchos países de la región con miras a recuperar el crecimiento, generar empleos y reducir el desempleo a casi la mitad, las tasas de desempleo no bajaron en general, a menos de dos dígitos⁷². Por otra parte, en las tasas oficiales de desempleo se subestima la gravedad del problema: los empleos sin protección proliferan, y hay un aumento de modalidades de contratos y subcontratos flexibles a plazo fijo, y eso ha dado lugar a una reorganización de las empresas industriales y de servicios que suele ocurrir después de la privatización. Aunque la tasa de empleo ha aumentado, también han crecido la incertidumbre y la inestabilidad en los empleos. El firme aumento del sector no estructurado revela que los empleos creados en esa esfera se caracterizan por una baja productividad y bajos ingresos. Además, una baja de los ingresos de los trabajadores no calificados constituye una amenaza para los medios de subsistencia sostenibles de los sectores más vulnerables de la población.

724. En numerosos países, el aumento neto de los empleos se debió no sólo al sector no estructurado, sino también a los aumentos de los empleos por cuenta propia. Sin embargo, la utilización cada vez mayor de trabajadores por contrata y el hecho de que las empresas apliquen diversos métodos de

subcontratación de fuentes externas han tenido efectos acumulativos en la disminución de la seguridad en el empleo y la protección social.

725. En el Caribe, al igual que en el resto de la región, los programas de estabilización y de ajuste estructural han dado lugar a despidos de trabajadores en el sector público y a recortes de plantilla en las empresas del sector privado. Dos decenios de políticas de ajuste, así como los nuevos problemas generados por la integración cada vez mayor de los mercados mundiales, han erosionado la capacidad de los gobiernos para desempeñar un papel fundamental en la investigación, la elaboración de políticas y la ejecución de esas políticas en el mercado laboral. Eso ha dado la impresión de que a los niveles nacionales hay desorientación y falta de articulación. Ambos factores se consideran fundamentales para guiar el proceso de consultas nacionales sobre cuestiones del mercado laboral y para integrar con éxito las políticas del mercado laboral en el marco macroeconómico⁷³.

726. Durante el decenio de 1990, las disparidades por motivos de género disminuyeron en algunos países. En 1990 y 1997, Honduras y México informaron de que las tasas de desempleo de las mujeres eran más bajas que las de los hombres. Durante los mismos años, la tasa de desempleo de mujeres en Venezuela aumentó del 9% al 14%, en tanto que la tasa de desempleo general no sufrió virtualmente ningún cambio.

3. Integración social

727. Al igual que en otras esferas del desarrollo social, la índole y la importancia de la diversidad social y, por consiguiente, la exclusión y la necesidad de integración, varían mucho entre los países de la región. Como se indicó previamente, la heterogeneidad étnica es más significativa en el desarrollo económico y social de Bolivia, el Ecuador, Guatemala, Guyana, México, el Perú y Trinidad y Tabago. Los conflictos recientes ocurridos en Guatemala y México han puesto de relieve la falta de integración de las poblaciones indígenas en el desarrollo económico y social de esos países. En el contexto de sociedades multiétnicas y multiculturales, la pobreza y el desempleo generalizados no constituyen buenos augurios para propugnar los objetivos de cohesión e integración sociales. Aunque se están elaborando leyes y otras medidas para velar por la igualdad de derechos y el acceso a los servicios sociales básicos para todos, en muchos países esa tarea sigue constituyendo un enorme problema.

728. La frustración derivada de la pobreza y el desempleo constituye un obstáculo en el camino e impide que un considerable número de jóvenes participe activamente en la vida de la sociedad. Muchos jóvenes están mejor educados que sus padres, pero también tienen que afrontar altas tasas de desempleo. Además, el "efecto de demostración" y los altos niveles

de consumo propugnados por los medios de difusión aumentan la exposición de esos jóvenes a determinada información sobre bienes y servicios nuevos y variados que terminan por considerarse símbolos de prosperidad social, pero siguen siendo inaccesibles para la mayoría de ellos⁷⁴. Si bien la integración social de los niños ha recibido considerable atención, en algunos países, en particular en la región del Caribe, la integración social de los varones sigue siendo un grave problema social. Hay un porcentaje desproporcionadamente alto de varones en los delincuentes juveniles, los que desertan del sistema escolar y los que consumen drogas ilícitas y hacen uso indebido de ellas; en los últimos años de la enseñanza secundaria, la tasa de varones que desertan de la escuela es tan alta, que el porcentaje de muchachos sobrepasa el 60% de la matrícula total⁷⁵.

729. También es posible determinar la existencia de otros grupos socialmente excluidos. Los recientes conflictos ocurridos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua han dado lugar a un gran número de refugiados en los países vecinos y en otros países, y aún está por resolverse la integración social de esos refugiados.

730. La mayoría de los países de la región han adoptado políticas para mejorar la situación relativa a la igualdad entre los géneros. Si bien desde mediados del decenio de 1980 las mujeres han realizado considerables progresos, se reconoce que en muchos aspectos de ese progreso ha significado que las mujeres han llegado al nivel de logros alcanzados desde mucho antes por los hombres. Mucho queda por hacer para lograr la igualdad de derechos, pero también para que ambos géneros desempeñen sus responsabilidades de manera igualitaria⁷⁵.

731. Muchos países también han elaborado políticas, leyes y programas para proteger y dar apoyo a las personas de edad en el contexto del Año Internacional de las Personas de Edad. Utilizando un índice en que se refleja la percepción por las personas discapacitadas del modo en que sus respectivas sociedades los tratan (un índice elaborado por el Consejo de la Organización de Personas Discapacitadas de Dinamarca) en una escala de 0 (mal) a 100 (bien), el índice de los países de América Latina fluctuó entre 10 (Bolivia) y 30 (Argentina)⁷⁶.

C. Obstáculos

732. La índole de los obstáculos con que se tropieza para alcanzar las metas de la Cumbre varía considerablemente entre uno y otro de esos países. A continuación se indican algunas cuestiones generales comunes en muchos de los países de la región. Casi todos los países de la región dependen en alto grado de los recursos financieros externos. En muchos países, el servicio de la deuda absorbe gran parte de los gastos

gubernamentales, reduciendo así los recursos disponibles para los servicios sociales públicos y el desarrollo. En las Bahamas, Honduras y Nicaragua, el servicio de la deuda absorbe el equivalente del 35% de las exportaciones, mientras que en Barbados absorbe el 65% y en Jamaica, el 82%. Esas circunstancias, y la crisis de las relaciones de intercambio a nivel internacional de esas economías, que están abiertas al resto del mundo, ocasionan graves dificultades para movilizar recursos con miras al desarrollo social.

733. Los países de la región han adoptado políticas enérgicas para balancear los presupuestos y limitar la oferta de dinero a fin de lograr un equilibrio entre las finanzas externas e internas. No hay pruebas inequívocas de que esos programas hayan dado lugar a un aumento de la actividad económica. Han logrado reducir la inflación, lo cual ha dado lugar a un aumento de los ingresos reales para las personas oficialmente empleadas, pero no para los desempleados ni los pobres. Los programas de ajuste estructural han reducido la prestación de servicios sociales. Además, también se han reducido los servicios públicos a la agricultura, entre ellos el apoyo financiero y técnico.

734. Con la reducción de los servicios gubernamentales y la privatización de las empresas del sector público, la distribución de los ingresos se ha hecho más asimétrica que antes. Las políticas tributarias, que se habían utilizado tradicionalmente para mejorar directamente la distribución de los ingresos, no han resultado suficientes para contrarrestar esa tendencia. Las políticas en materia de gastos, tales como las relativas a la educación, toman más tiempo en dar resultados y son más difíciles de concentrar en grupos de población de bajos ingresos.

735. Aunque en el decenio de 1990 se firmaron acuerdos de paz, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, los conflictos recientes ocurridos en esos países han ocasionado enormes trastornos sociales y económicos, entre ellos el desplazamiento de gran número de personas en sus propios países y el traslado de refugiados a países vecinos y a otros países. Aún no se han determinado a cabalidad los costos sociales y económicos que los países en cuestión han tenido a consecuencia de esa situación.

736. En el caso de los pequeños países del Caribe, se pueden observar otros obstáculos. Los pequeños países son particularmente vulnerables a factores externos de toda índole, ya sean de tipo económico, social o cultural, que no pueden controlar. Los pequeños países también tienden a padecer más profundamente de la pérdida de los grupos vitales de su población que se trasladan al extranjero, a menudo a las antiguas potencias coloniales, donde las perspectivas económicas personales pueden ser mejores.

D. Experiencia adquirida

737. Tres cuestiones decisivas han surgido de la experiencia de América Latina y el Caribe durante los últimos cinco años que tendrán repercusiones importantes en el futuro. Esas cuestiones son la creciente participación de las organizaciones no gubernamentales y su colaboración con los gobiernos, la incorporación a la política gubernamental de los problemas relacionados con la pobreza y la eficacia de los gastos gubernamentales cuando éstos se dirigen a objetivos apropiados.

738. Para que los progresos sociales sean factibles, el volumen de recursos nacionales y externos asignados a los programas sociales tiene que aumentar considerablemente. La reducción de la cuota de los países endeudados y la mayor estabilidad de las corrientes financieras internacionales facilitarían en gran medida los esfuerzos por alcanzar el desarrollo social y económico de la región.

739. Para obtener los efectos deseados, la asignación de recursos para el desarrollo social debe estar sujeta a directrices inequívocas sobre la eficacia, la eficiencia, los objetivos y la rendición de cuentas. En el Brasil y en Chile, donde la proporción de hogares que viven en condiciones de pobreza disminuyó en un 12% y en un 13%, respectivamente, entre 1990 y 1996, hay indicios de que políticas apropiadas que tengan esas características podrían dar buenos resultados.

740. Para que el proceso sea políticamente sostenible, es necesario lograr una mejor colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil en todas las etapas del proceso de adopción y aplicación de políticas. La formulación de políticas en esferas distintas del desarrollo social, en especial las esferas económicas, se deben coordinar con políticas y objetivos sociales. Para lograr mayor apoyo del público y aumentar la concienciación, los objetivos del desarrollo social deben reconocerse al mismo nivel de prioridad que se concede a las cuestiones económicas y nacionales. Es imprescindible ampliar la capacidad para producir datos útiles y confiables sobre los indicadores económicos. Se debe aplicar un enfoque holístico a la elaboración y aplicación de políticas encaminadas a aumentar la integración social. Las políticas de esa índole deberían abarcar no sólo a los pobres y a los marginados, sino también a otros grupos vulnerables, a fin de evitar el riesgo de que la situación de éstos se deteriore, en tanto que la de los demás mejore.

741. En toda estrategia de lucha contra la pobreza debería incluirse un componente de prevención de crisis y otorgar máxima prioridad a las necesidades de las capas más pobres de la población. Una respuesta a las conmociones económicas que sea favorable a los pobres debe fundamentarse en la

protección de los programas gubernamentales que están encaminados a prestar apoyo a los pobres.

XII. Asia occidental y África septentrional

A. Introducción

742. En el Asia occidental y el África septentrional, la posibilidad de lograr los objetivos de mitigación de la pobreza, creación de empleo e integración social depende en gran medida de la paz que reine en la región, los incentivos económicos que se apliquen y el establecimiento de economías más liberales. La protección de que gozan las empresas públicas y el comercio internacional y el costo elevado de los servicios civiles constituyen graves obstáculos que se oponen al desarrollo acelerado de la región. En muchos de esos países, el aumento de los precios del petróleo ha sido la principal fuente de expansión. Desde 1996, las tasas de crecimiento económico anual de la región han oscilado entre el 4% y el 5,6%, lo que entraña un progreso notable en comparación con los 10 años anteriores.

743. La región tiene peculiaridades que la hacen parecer homogénea: está unida por el mismo idioma y la misma religión. Sin embargo, en los planos económico y social hay diferencias entre los países, que están divididos en tres subregiones: África septentrional (el Magreb), Asia occidental (el Mashreq) y la península arábiga, cuyos países integran el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG).

744. En la siguiente evaluación se tendrá en cuenta esa división.

B. Progresos logrados

1. Mitigación de la pobreza

745. No se dispone de suficientes elementos de juicio para determinar que se hayan operado cambios en el alcance y la intensidad de la pobreza de la región. Se han calculado diferentes índices de pobreza para varios países⁷⁷, pero no se ha elaborado ninguno para los años transcurridos desde la Cumbre⁷⁸. Hay menos pobreza que en el Asia meridional y el África al sur del Sáhara, pero más que en las regiones del Asia oriental y el Pacífico y América Latina y el Caribe.

746. En Egipto el porcentaje de pobreza básica declinó entre 1990–1991 y 1995–1996⁷⁹. El salario real empezó a aumentar después de 1994. Es probable que los índices de pobreza hayan descendido entre 1995 y 1999. La declinación de los precios del

petróleo hasta fines de 1998 habría contribuido a aumentar la pobreza en los países del CCG y en la República Árabe Siria. En el Iraq, la grave crisis causada por las sanciones ha empeorado las condiciones generales de vida y ha agravado la pobreza. En Marruecos la grave sequía afectó a adversamente al crecimiento del producto en 1996–1997⁸⁰. Es muy probable que la pobreza haya aumentado en la región durante el decenio, si bien hubo zonas aisladas que prosperaron.

747. Los programas de ajuste estructural posiblemente hayan dado lugar a la reducción del gasto público en beneficio de los pobres. La excepción ha sido Egipto, donde la proporción de gastos en servicios sociales aumento en el curso de los programas de ajuste estructural. Los efectos de la abolición de los subsidios a los precios de los productos alimenticios se han visto atenuados en cierta medida por programas más orientados en favor de los pobres.

2. Pleno empleo

748. La escasez de empleo productivo es grave en la región del Asia occidental y el África septentrional. En Argelia, Jordania, el Líbano, la Ribera Occidental y Gaza y el Yemen, alrededor de la quinta parte de la población activa está desempleada⁸¹. En el Iraq el desempleo puede ser incluso superior⁸². La demanda de trabajo ha dejado de aumentar por tres razones. En primer lugar, el descenso de los precios del petróleo ha contraído la demanda en los países del CCG. En segundo lugar, la reducción del gasto público en el marco de los programas de ajuste estructural ha contraído la demanda de parte del sector público, que anteriormente fue una de las fuentes más importantes de trabajo, especialmente para los jóvenes más educados. En tercer lugar, no hay un sector privado desarrollado que pudiese haber creado un número considerable de oportunidades de empleo. Por último, la política de inmigración más estricta de la Unión Europea ha reducido drásticamente las posibilidades de encontrar empleo allí. De resultas de todo esto, hay muy pocos puestos de trabajo para las poblaciones en edad de trabajar, que aumentaron rápidamente como consecuencia del descenso de las tasas de mortalidad dos decenios antes. Es probable que tanto el desempleo como el subempleo hayan aumentado en la región.

3. Integración social

749. En las regiones existe una fuerte integración social, aunque últimamente ésta se ha visto sometida a ciertas presiones. Las divisiones basadas en los ingresos, la etnia o la religión no son tan graves como en otros lugares. La desigualdad en la distribución de los ingresos no es extrema⁸³. Los programas de reforma agraria han reducido la desigualdad en lo que concierne al derecho de propiedad. El gasto público en las esferas de la educación y la salud es relativamente elevado,

lo que establece una relativa igualdad de oportunidades en cuanto al acceso al capital humano⁸⁴. En Egipto, la proporción del gasto público en servicios sociales ha aumentado en los cinco últimos años.

750. La mayor parte de la población pertenece a una sola religión. Las obras islámicas de beneficencia (Waqf y Zakat) contribuyen considerablemente al bienestar social⁸⁵. Hay razones para creer que grandes sectores de la población, especialmente los ancianos, las viudas y los niños, son beneficiarios de esos programas. Los vínculos familiares son fuertes, especialmente en las zonas rurales, y las redes de grupos de apoyo mutuo en los barrios urbanos y las aldeas siguen agrupando a las comunidades.

751. Existen dos fuerzas que amenazan con debilitar los vínculos bien establecidos de integración social. La primera es la rápida urbanización, que hace que las familias sean más pequeñas y estén menos dispuestas a prestar asistencia a los vecinos vulnerables⁸⁶. La segunda es el debate cada vez más encarnizado sobre el carácter del Islam. Ese debate se superpone y está vinculado a otros debates sobre igualdad social e instituciones democráticas que desafían a las normas y los valores establecidos.

C. Obstáculos

Crecimiento de la población

752. Las tasas de crecimiento de la población son superiores en esta región a las de cualquier otra. En 1992, la tasa global de fecundidad en la región de la CESPAA se estimó en 6,2 nacimientos por mujer adulta. La presión demográfica es alta en un entorno físico frágil. Las tierras son desérticas en su mayor parte y el agua es escasa, difícil de obtener y, con frecuencia, cuando proviene de lagos subterráneos prehistóricos, irremplazable. Se necesita un volumen considerable de inversión para proporcionar educación y servicios de salud. Es indispensable acelerar el crecimiento económico para absorber una fuerza de trabajo que crece rápidamente. Pero es difícil obtener recursos de esa envergadura.

753. El entorno físico de la región siempre ha sido frágil. Hay grandes extensiones de tierras desérticas e inhabitables. En varias zonas, particularmente en el Magreb, la situación se ha agravado debido a las sequías, que en los últimos años han sido más frecuentes y más graves. Los niveles de vida de las poblaciones rurales descendieron, lo que ha generado corrientes migratorias internas e internacionales.

Cuestiones relativas a la gestión de los asuntos públicos y la lucha contra la pobreza

754. El Estado desempeña una función esencial en todas las esferas de la vida social. Durante decenios la administración pública fue la única fuente de trabajo importante para las personas educadas. Si bien los sueldos eran bajos, el empleo en el sector público ofrecía seguridad y beneficios secundarios relativamente generosos, entre ellos la jubilación. Hasta hace poco, en varios países todos los egresados universitarios tenían asegurado un empleo en el sector público.

755. Por lo general, el Estado es sumamente centralizado. Si bien hay más países que han descentralizado la administración de los servicios, especialmente los servicios sociales, todavía hay una resistencia considerable a delegar facultades, incluso a los gobiernos locales. Con frecuencia las autoridades locales son nombradas por el gobierno central. Incluso cuando son elegidas, su autonomía está limitada por el ejercicio del poder por parte de los funcionarios del gobierno central.

756. El sector no gubernamental no desempeña una función muy importante en los asuntos públicos, pese a los progresos considerables que se han registrado en los últimos años. En los países del Magreb, la nueva legislación sobre las organizaciones no gubernamentales y el apoyo de los donantes internacionales han permitido el crecimiento de ese sector, aunque todavía es muy incipiente. Las leyes relativas a las asociaciones voluntarias todavía no han dado lugar al crecimiento de una sociedad activa y pluralista en que las organizaciones voluntarias presten servicios y representen los intereses colectivos. En la región funcionan sindicatos, aunque en muchos países están sujetos a controles y limitaciones del gobierno.

757. Los gobiernos de muchos países son estables y duraderos. No obstante, no hay instituciones con posibilidades comprobadas de facilitar la sucesión y la transición normales y sin tropiezos.

Disparidades entre hombres y mujeres en la educación

758. Ha habido hondas disparidades entre hombres y mujeres en cuanto al acceso a los servicios sociales, entre ellos la educación, y al poder político.

759. Las tasas de alfabetismo de la mujer adulta siguen siendo inferiores en esta región a las de cualquier otra región en desarrollo, excepto en el Asia meridional, y no se espera que mejoren para el 2005⁸⁷. Las niñas no asisten a la escuela debido a la falta de oportunidades de empleo para la mujer, lo que reduce el reingreso a la educación, y los prejuicios culturales, que especialmente en las zonas rurales determinan que la mujer permanezca en la esfera doméstica. Las escuelas no atienden a las niñas por separado. Sin embargo, la educación femenina tal vez sea en la actualidad el incentivo más eficaz para el

desarrollo social. Una madre educada tendrá menos hijos y cuidará mejor de los que tenga, les enseñará higiene básica y los alentará a asistir a la escuela. Será más productiva en la granja familiar y tendrá más posibilidades de encontrarse fuera de ella.

Conflictos sin resolver

760. Los conflictos que no se han resuelto son un obstáculo para el progreso social y económico. En los países directamente afectados, paralizan las inversiones, promueven la emigración de las personas más productivas y creativas y provocan la desintegración generalizada de la infraestructura social y económica. En toda la región los recursos se desvían del desarrollo social y económico al sector militar⁸⁸. La población del Iraq y Palestina, que vive en campamentos de refugiados, hace frente a los más graves obstáculos para lograr los objetivos de la Cumbre. También corre peligro de ser víctima de nuevos conflictos.

D. Experiencia adquirida

761. De la experiencia adquirida en el Asia occidental y el África septentrional se pueden extraer cuatro conclusiones. En primer lugar, el mundo árabe se ha visto beneficiado por un grado considerable de igualdad en la distribución de los ingresos y la riqueza, un acceso relativamente equitativo a los servicios sociales, el escaso conflicto que existe en materia de afiliaciones religiosas y las redes oficiosas de apoyo y solidaridad. Es preciso fortalecer esos vínculos. Los responsables de la política deben hacer todo lo posible por impedir que se acentúe la desigualdad. Las redes oficiosas contribuyen a desarrollar instituciones de bienestar social. En algunos países, las obras islámicas de beneficencia se han constituido en colaboradores prominentes de los organismos nacionales de bienestar social. En otros se ha mantenido una distinción rígida entre las instituciones religiosas y los organismos públicos de bienestar social. En cualquier caso, habida cuenta del volumen ingente de recursos que movilizan y de sus repercusiones en el bienestar social, sería valioso que funcionaran con más eficiencia y eficacia.

762. En segundo lugar, sería conveniente disponer de más información sobre el alcance de la pobreza y la manera en que las políticas y programas funcionan para aliviarla. Varios países, entre ellos Argelia, Egipto, el Iraq, Jordania, el Líbano, Marruecos y Túnez, han emprendido estudios de evaluación de la pobreza, en algunos casos con la asistencia del sistema de las Naciones Unidas.

763. En tercer lugar, la contribución del Estado a la formulación, aplicación, vigilancia y evaluación de políticas de

desarrollo social ha sido fundamental. En estos momentos es necesario hacer especial hincapié en los mecanismos de coordinación y la reunión de datos. La coordinación y la evaluación son especialmente importantes en esos países, en que el Estado centralizado es fuerte y existen varios agentes públicos. Huelga insistir en la necesidad de supervisar y evaluar periódicamente los resultados de las políticas y programas. Por bien formulados que estén, pueden tener efectos inesperados. Pueden combinarse los cambios de contexto y la falta de conocimiento cabal de las culturas locales para hacer fracasar las mejores políticas. En muchos países del Maghreb se han establecido observatorios sociales para verificar los resultados de las estrategias sociales que se aplican. En otros países de la región, la calidad de la información sobre desarrollo social ha mejorado notablemente y su volumen ha aumentado en forma considerable. Sin embargo, son muy escasas las actividades de evaluación de programas financiadas con fondos públicos. En su defecto, una evaluación social más rápida y menos costosa sería una opción conveniente.

764. Por último, en esas sociedades reina un temor generalizado de que sus culturas puedan cambiar radicalmente debido a la mundialización descontrolada. Se teme que la occidentalización introduzca el consumismo, aumente la delincuencia, debilite los vínculos familiares, socave las creencias religiosas y degrade los valores sociales tradicionales. Muchos consideran que la mundialización, que tiene diversos orígenes, desde el turismo hasta la disponibilidad creciente de bienes producidos en el occidente, constituye una posible amenaza a la integridad social y cultural de su sociedad. La conclusión esencial parece ser la necesidad de adquirir la capacidad de beneficiarse de la mundialización sin renunciar a los valores y normas básicos de su cultura. Es un problema muy complejo que requiere, entre otras cosas, cambios institucionales, acceso a la información y mejor educación.

XIII. África al sur del Sáhara

A. Introducción

765. Los responsables de la política en el África al sur del Sáhara y sus asociados para el desarrollo están de acuerdo en que las actividades de desarrollo deben estar orientadas principalmente a luchar contra la pobreza que reina en el continente. Desde 1995, los ingresos per cápita han aumentado en África, aunque lentamente, tras un decenio y medio de estancamiento o declinación, excepto en Botsuana, el Congo, Guinea Ecuatorial y Mauricio, donde el crecimiento se ha mantenido a lo largo de un período más prolongado⁸⁹. A partir de 1980, el PIB per cápita en los países del África al sur del

Sáhara disminuyó a razón de 1% por año; en 32 países la población era más pobre en 1999 que en 1980⁹⁰.

766. La declinación continua y generalizada de los ingresos no se vio acompañada de la disminución de varios índices de desarrollo social; por el contrario, en 18 países las tasas de mortalidad de niños menores de cinco años fueron inferiores en 1985 a las de 1980 y no hubo diferencia en las tasas de mortalidad por sexo, la proporción de adultos analfabetos descendió del 60% en 1970 al 40% en 1995, la tasa de escolaridad de las niñas ha sido mayor que la de los varones, la proporción de la población con acceso al agua potable aumentó del 20% en 1975 al 40% en 1996 y la mortalidad infantil descendió de 166 por 1.000 nacidos vivos en 1960 a 97 por 1.000 nacidos vivos en 1994⁹¹. Nada parece indicar que esas tendencias no se hayan seguido manteniendo en general. Habría que explicar cómo hicieron esas economías para mejorar en esas circunstancias adversas.

767. Los adelantos en materia de educación se deben considerar con cierta reserva, ya que se han comprobado reducciones considerables de los gastos en ese sector. En Sierra Leona, los gastos reales per cápita en educación en el decenio de 1990 disminuyeron al 13% de los del decenio de 1980. Se informó de que en Benín era muy difícil conseguir libros de texto⁹².

768. Con todo, en el África al sur del Sáhara reina la pobreza: el 42% de la población vive con menos de 1 dólar por día. Esa cifra aumentó un 40% entre 1987 y 1993, a diferencia de todas las demás regiones de países en desarrollo. En esa región viven 220 millones de pobres y, si continúan las tendencias actuales, en el año 2000 habrá 300 millones de africanos viviendo en la pobreza⁹³. Cuatro de cada cinco países con alto crecimiento de la población, bajos ingresos, baja tasa de alfabetismo y baja esperanza de vida al nacer están en África. Se ha abierto una brecha más ancha entre los pobres y los más pobres, lo que indica la pérdida de medios de vida de los que se encuentran en el punto más bajo de la escala de ingresos a un ritmo más rápido que el resto de los pobres. Hay variaciones considerables en el alcance de la pobreza entre las diversas regiones y países: en el África septentrional el 22% de la población percibe menos de 54 dólares por mes y en el África al sur del Sáhara el 51% de la población percibe menos de 34 dólares por mes. La mayoría de los pobres viven en zonas rurales, ganándose la vida con cultivos de secano, vulnerables a los desastres naturales, entre ellos la sequía, las inundaciones y las plagas. La pobreza urbana también está aumentando. Hay más mujeres que hombres pobres.

769. En varios países los conflictos internos han sido un obstáculo insalvable que ha impedido la erradicación de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones sociales. Las mayores proporciones de pobres se encuentran en Angola, Etiopía, Mozambique, la República Democrática del Congo y

el Sudán, países todos asolados por continuas guerras civiles y luchas internas. La propagación de la epidemia del Virus de Inmunodeficiencia Humana/SIDA (VIH/SIDA) ha impuesto cargas particularmente pesadas de pobreza y enfermedad en varias zonas del continente: Kenya, Sudáfrica, Uganda, Zambia y Zimbabwe. Las deudas contraídas por África con acreedores externos, que ascienden a unos 165.000 millones de dólares, son una carga demasiado pesada para un continente que se proponga seguir la vía del desarrollo. En el Congo y Mozambique, las deudas contraídas con acreedores externos ascienden a más del triple del PIB.

770. Una característica sorprendente del desarrollo de la economía internacional durante los dos últimos decenios ha sido la continua marginación de África en un mundo que se ha aglutinado cada vez más, lo que se puede apreciar tanto en el comercio de y hacia África como en las corrientes de capitales o la migración de la mano de obra. Será indispensable emprender esfuerzos concertados para insertar a África en los procesos del comercio mundial y los mercados financieros.

771. En todos los países de África el sector público carece de la capacidad necesaria para la gestión del crecimiento sostenido y el desarrollo a lo largo del tiempo. Los programas de ajuste estructural han reducido la burocracia en el África al sur del Sáhara, donde en 1996 el 1% de los habitantes eran empleados públicos, en comparación con el 3% en otros países en desarrollo y el 7% en los países de la OCDE⁹⁴. Tampoco hay un sector privado energético y extendido como en la mayoría de las demás regiones en desarrollo. En consecuencia, las responsabilidades del Estado en África son, paradójicamente, más pesadas que en las demás regiones en desarrollo. Lamentablemente, la capacidad no está a la altura de la responsabilidad. Las políticas de estabilización y ajuste estructural de los últimos años han dado marcha atrás al proceso de desarrollo de un sector público adecuado. En cuanto a la sociedad civil, hay varios hechos positivos, como el aumento de los grupos de autoayuda y las organizaciones basadas en la comunidad, que si bien son alentadores, no están a la altura de la ingente tarea a que se hace frente.

772. Para que África reduzca la pobreza a la mitad para el 2015 y avance hacia el desarrollo social, es necesario que la economía del África septentrional y meridional se expanda a razón del 5% al 6% anual, la del África central a razón del 6% al 7% y la del África oriental y occidental a razón del 7% al 8%. Para eso se necesitarían inversiones eficientes de alrededor de 33% a 35% del PIB anual de esos países, lo que indica claramente, entre otras cosas, la necesidad de aumentar de manera sustancial el ahorro interno y la inversión extranjera⁹⁵. Esas magnitudes indican el enorme esfuerzo que es preciso hacer y el compromiso que debe contraer el resto del mundo para que se

logren los objetivos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en África durante los dos próximos decenios.

773. No es probable que la erradicación de la pobreza, la creación de empleo y la integración social se logren únicamente con altas tasas de crecimiento económico. Habrá que aplicar políticas tendientes a la distribución razonable de las ganancias derivadas de ese crecimiento, tanto en el aspecto físico como en el aspecto humano. Para esa combinación de políticas, revisten una importancia fundamental la ejecución de programas encaminados a facilitar el acceso de todos, independientemente del sexo, a los bienes de capital y una mayor eficiencia en la prestación de servicios sociales⁹⁵.

774. A fin de ejecutar las políticas de erradicación de la pobreza, creación de oportunidades de empleo e integración social es indispensable contar con los recursos suficientes. Reiterar las prácticas anteriores y ejecutar planes y políticas ambiciosos sin la competencia ni los recursos necesarios dará lugar a despilfarro de los recursos que se puedan obtener. Las políticas no deben tener elementos que actúen en detrimento del logro de esos objetivos. En ocasiones anteriores, los tipos de cambio sobrevaluados y los precios administrados de los productos agrícolas perjudicaron a los pobres. También es necesario que las políticas que se adopten tengan una amplia aceptación de la opinión pública y se formulen tras consultar con ésta. Redundaría en beneficio del público organizarse en sociedad civil para vigilar la aplicación de las políticas. A efectos de resistir a esos elementos perjudiciales, sería conveniente contar con más información sobre la economía y la sociedad, lo que comprende la pobreza, el desempleo y la integración.

B. Progresos logrados

1. Mitigación de la pobreza

Generalidades

775. En Botswana, Kenya y Sudáfrica, los programas de mitigación de la pobreza forman parte de los programas de desarrollo nacional, y en Lesotho, Namibia y Zambia se han introducido programas nacionales concretos en la materia. Los programas por lo general incluyen la promoción del trabajo independiente, la microfinanciación, la promoción de proyectos de microempresas y la determinación de zonas de pobreza tanto en las zonas rurales como en las suburbanas. En ellos también se pone de relieve la necesidad de aumentar el acceso a los servicios sociales básicos y de crear una red de seguridad social para los más pobres (Etiopía, Malawi, Mauricio, Mozambique, Sudáfrica y Zambia). En Botswana, Kenya, Malawi, Mozambique y Swazilandia se han establecido fondos por separado para programas de erradicación de la pobreza.

Además, en Etiopía, Kenya, Lesotho, Malawi, Namibia y Zambia hay mecanismos para supervisar la ejecución de los programas. Por lo general se hace hincapié en el desarrollo basado en la participación, en el fortalecimiento de las comunidades y en la participación de las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, no se ha comprobado fehacientemente la eficacia y eficiencia de esas organizaciones⁹¹. Los análisis y planes adolecen de tres carencias: para que las políticas puedan ser eficaces es necesario determinar con más claridad las causas de la pobreza; los objetivos establecidos son demasiado ambiciosos y, si no se alcanzan, pueden dar lugar a que cunda la frustración, y por último, no hay estrategias de ejecución bien definidas ni medios para movilizar recursos suficientes.

África oriental

776. En Uganda la pobreza está muy extendida especialmente en las regiones septentrional y oriental del país. Se ha logrado mitigar en cierta medida en las regiones central y occidental, en que los ingresos han aumentado con la liberalización de la política de producción y venta de café. En Kenya no se ha podido hacer mucho y la pobreza todavía afecta a las poblaciones rurales en forma desproporcionada. En Malawi, el escaso rendimiento económico de 1998 y el aumento de los precios de los productos alimenticios, el combustible y otros bienes de consumo han agravado la pobreza notablemente. La mayoría de los hogares son compradores netos de maíz, la dieta básica. El aumento de los precios del maíz ha contribuido a acrecentar la desnutrición y las enfermedades, especialmente entre los niños y las mujeres. En los tres países la epidemia del VIH/SIDA ha acabado con los miembros jóvenes calificados y productivos de la fuerza de trabajo, lo que ha reducido la producción y aumentado el gasto en servicios sociales.

777. La guerra entre Eritrea y Etiopía sigue agotando los recursos que se podrían utilizar para el desarrollo y la mitigación de la pobreza. También ha impedido que se ejecuten en Etiopía programas de ayuda humanitaria y reconstrucción tras el conflicto financiados por organismos de las Naciones Unidas y otros donantes. En ese país tienen acceso a la salud, el agua potable y los servicios sanitarios apenas el 24%, el 26% y el 16% de la población, respectivamente.

África meridional

778. En el África meridional, que estuvo bajo *apartheid* durante decenios, la población negra mayoritaria no se benefició de la misma forma que la población blanca con el aumento del nivel de vida. El nuevo Gobierno elegido democráticamente en 1994 ha aplicado con energía políticas para reducir la pobreza y la desigualdad. El Gobierno está sujeto a enormes presiones para satisfacer las altas expectativas de la mayoría

de la población e invertir al mismo tiempo en una expansión sostenida. Ya se han registrado ciertos progresos en materia de vivienda, saneamiento y educación para los pobres en muchas partes del país. En Zimbabwe, la declinación pronunciada del nivel de vida durante los últimos años ha dado lugar a tumultos en reclamo de alimentos, agitación por parte de los sindicatos para exigir mayores salarios y huelgas en 1998. El Gobierno ha ayudado a mitigar la pobreza en cierta medida aumentando los servicios de apoyo a los pequeños agricultores.

África occidental

779. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social galvanizó a las autoridades nacionales de esos países, que empezaron a asignar alta prioridad a la erradicación de la pobreza. Gambia, Ghana, Malí, Mauritania y el Níger han articulado y están aplicando estrategias de erradicación de la pobreza. En 1998, Malí y el Níger organizaron conferencias de mesa redonda en Ginebra concretamente para movilizar recursos con ese fin. Alentados por la Cumbre y respondiendo a los reclamos internos y a los deseos de los donantes extranjeros, los Gobiernos de Benin, Cabo Verde y Côte d'Ivoire asignaron alta prioridad a la erradicación de la pobreza en sus estrategias de desarrollo. Burkina Faso y Guinea formularon programas pertinentes a comienzos del decenio de 1990.

Principales limitaciones

780. Existen importantes limitaciones para la aplicación de políticas y programas encaminados a erradicar la pobreza. La capacidad para formular y aplicar políticas y programas es totalmente inadecuada para las tareas a que se hace frente. Eso se ha visto agravado por las repercusiones de la epidemia del VIH/SIDA en muchas regiones. Según el informe del Programa conjunto y de copatrocinio de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y la OMS, se calcula que actualmente 12,2 millones de africanas y 10,1 millones de africanos de 15 a 49 años de edad son portadores del virus⁹⁶. Se ha proyectado que el promedio de esperanza de vida al nacer en los nueve países de África con un 10% o más de adultos infectados por el VIH será de 48 años en 1995–2000, en tanto que sin el SIDA habría sido de 58 años, lo que entraña una pérdida de 10 años. En ese grupo figuran Botswana, Kenya, Malawi, Mozambique, Namibia, Rwanda, Sudáfrica, Zambia y Zimbabwe⁹⁷. La infraestructura económica y social de las zonas rurales no puede soportar la carga de las políticas de lucha contra la pobreza, que exigen, por lo menos al principio, aumentos considerables de la productividad agrícola. La infraestructura actual es inadecuada para acrecentar la productividad de la agricultura, que mayormente consiste en cultivos de secano. La declinación a largo plazo de las condiciones del comercio internacional de los productos básicos exportados de los países africanos,

especialmente los minerales, ha reducido los ingresos nacionales reales, lo que ha dado lugar al descenso del nivel de vida y a la disminución del ahorro para financiar inversiones. La carga de la deuda externa ha reducido los recursos disponibles para el desarrollo y ha socavado la capacidad del sector público para proporcionar recursos a fin de planificar y aplicar políticas de reducción de la pobreza. La fuga de capitales como resultado de conflictos internos y políticas económicas desatinadas ha empeorado la situación. Durante el último decenio, la contienda social, la inestabilidad política y los conflictos bélicos internos en varios países, entre ellos Angola, Benin, el Congo, Eritrea, Etiopía, Liberia, Mozambique, el Níger, la República Democrática del Congo, Rwanda, Sierra Leona, Somalia, el Sudán y Uganda, han impedido llevar a cabo actividades de desarrollo con objeto de erradicar la pobreza⁹⁸.

2. Pleno empleo

781. El empleo y el desempleo son conceptos difíciles de cuantificar en el contexto de África, al igual que en la mayoría de los demás países en desarrollo. Con todo, hay razones para creer que en todos los países el empleo productivo no ha seguido el ritmo de crecimiento de la oferta de mano de obra, que ha aumentado a razón del 3% anual. Los niveles de empleo remunerado han descendido, los salarios reales han declinado y las condiciones de vida han empeorado. En la mayoría de los países las estimaciones presentan tasas de desempleo del 20% al 30%, aunque la de las mujeres es el doble de la de los hombres y la de los jóvenes es de 25% a 40% de su cohorte de edades.

782. En el período 1996–1997 el empleo descendió en Côte d'Ivoire, Ghana, la República Centroafricana, Sudáfrica y Zambia y se situó considerablemente por debajo del índice de crecimiento de la fuerza de trabajo en Burundi, Sierra Leona y Zimbabwe. Sin embargo, aumentó a un ritmo excepcionalmente acelerado en Botswana y Mauricio⁹⁹.

783. En la mayoría de los países de África las personas trabajan por su cuenta. No “pierden el empleo” cuando disminuye el volumen de trabajo y se reducen los ingresos. No es raro que se registren tasas de desempleo manifiesto de menos del 5% en el África al sur del Sáhara, e incluso de menos del 1% en muchos países¹⁰⁰. Se están adoptando medidas para mejorar la calidad de las mediciones.

784. Las autoridades responsables de la política se han preocupado considerablemente de los ingresos, la pobreza y el desempleo¹⁰¹. En la mayoría de los países se están aplicando medidas encaminadas a promover el empleo productivo, como se indicó en la Conferencia de planificadores africanos sobre el empleo celebrada en Pretoria (Sudáfrica) en enero de 1997. Entre esas medidas figuran la reforma de las instituciones, la promoción de las pequeñas empresas, la concesión de micro-

créditos, la modernización de la agricultura y el apoyo al sector no estructurado y a los grupos vulnerables.

785. Ciertos impedimentos estructurales y circunstancias locales han socavado la posibilidad de aumentar rápidamente el empleo productivo. El ritmo natural de crecimiento de la fuerza de trabajo no se ha equiparado con una vigorosa expansión económica para generar oportunidades de empleo adecuadas. En algunos países se han desviado recursos para hacer frente a situaciones de emergencia derivadas de la inclemencia del tiempo y los disturbios civiles. La productividad y los ingresos de los trabajadores han seguido siendo bajos en general.

786. Se han sugerido varias medidas para promover el empleo productivo. Se espera poder hacerlo mejorando la situación de los pequeños agricultores y aumentando el comercio y las inversiones tanto dentro de la subregión como desde el exterior. La promulgación de legislación encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer en el mercado de trabajo ayudaría a integrar a ésta en la corriente principal de la actividad económica. Se espera que el establecimiento de estructuras institucionales más fuertes para concertar acuerdos tripartitos entre el gobierno, el sector privado y las asociaciones de trabajadores ayude a crear un entorno propicio para acelerar el crecimiento del empleo.

3. Integración social

787. La guerra y otros disturbios civiles han disgregado a las sociedades y destruido la infraestructura física y social. En Angola durante varios decenios y en Burundi y la República Democrática del Congo en períodos más breves, la guerra ha aniquilado y desplazado grandes poblaciones. Los conflictos bélicos en Guinea-Bissau, Liberia y Sierra Leona han desintegrado la estructura social.

788. En todos esos países se han reducido drásticamente las asignaciones presupuestarias destinadas al bienestar social. También se ha informado de que en Benin, el Camerún, Kenya y Zambia las asignaciones presupuestarias para los servicios sociales son escasas y disminuyen cada vez más. En Kenya y Sudáfrica la educación recibió el 80% de las asignaciones totales del presupuesto del Estado para servicios sociales básicos¹⁰². En Nigeria, el descenso del precio del petróleo y los bajos precios que tuvo hasta mediados de 1999, combinados con la mala asignación de recursos causada por la corrupción, han reducido los recursos disponibles para sufragar los servicios sociales.

C. Obstáculos y experiencia adquirida

789. La lección más amarga que se ha aprendido de la experiencia en África en lo que respecta a lograr los objetivos de la Cumbre mediante el desarrollo económico y social es la inadecuación de las recetas políticas actuales para dar una respuesta suficiente y eficaz a los desafíos del desarrollo económico y el mejoramiento de las condiciones sociales en el continente. Si el problema principal es la insuficiencia de recursos, cabe preguntarse por qué no se han movilizado recursos internos y por qué las corrientes de inversión extranjera han sido tan escasas. Los debates acerca de refinar las líneas de pobreza y encontrar criterios más satisfactorios para trazarlas no son tan importantes cuando únicamente existen pequeñas parcelas de prosperidad y la población en general es pobre. Es totalmente posible que los paradigmas existentes no proporcionen estrategias adecuadas y que se deban buscar nuevas ideas examinando las situaciones desde diversos puntos de vista.

790. En muchos países de África se ha carecido de instituciones fundamentales para el desarrollo económico y social o éstas han sido inadecuadas. De esas instituciones, ninguna es más importante que el Estado. En varios países los gobiernos han dejado de ser eficaces de resultas de las guerras civiles o los conflictos militares, y en otros, la mala administración o la corrupción se consideran endémicas. Algunos gobiernos han resultado debilitados, en general, por políticas encaminadas a restringir el gasto público en el marco de programas de estabilización y ajuste estructural. Los sueldos bajos y las malas condiciones de trabajo en la administración pública han socavado su integridad. Si bien esos problemas no son exclusivos de África, su gravedad exige una atención inmediata.

791. Los gobiernos débiles o disfuncionales han dado lugar, en primer término a que no exista el estado de derecho, lo que aumenta de tal forma el costo de las transacciones que las inhibe a todas, salvo a las más sencillas y las inversiones a más corto plazo. Al no haber procedimientos judiciales confiables y rápidos, no se puede exigir el cumplimiento de los contratos y los inversionistas extranjeros buscan oportunidades que planteen menos riesgos en otras partes. Cabe esperar que el establecimiento de formas democráticas de gobierno, más recientemente en países grandes como Nigeria y Sudáfrica, mejore la situación. La prestación de servicios sociales puede ser ineficaz debido a la carencia de educadores y de medicamentos en los hospitales, así como a la mala administración de los recursos. Al respecto, es indispensable fortalecer el papel importante que desempeñan los ciudadanos responsables y las organizaciones no gubernamentales, y fomentar su intervención. Cabe esperar cierto avance con la centralización del Estado, mayores niveles de educación general y una participación más activa en el gobierno.

792. Para el desarrollo de África no hay otra alternativa que instaurar gobiernos eficientes y activos. En la mayoría de los países africanos no existe un sector privado vital cuya energía proverbial se pueda desplegar a efectos de promover el desarrollo del continente. La salud pública, la enseñanza primaria, los servicios de transporte y comunicaciones, el establecimiento de sistemas de justicia, la creación de mecanismos reglamentarios y muchos otros aspectos son funciones de los gobiernos que, si no se cumplen, privan a las economías de una infraestructura institucional que es fundamental para la gestión acertada de los asuntos públicos, el desarrollo económico y social y el goce de los derechos humanos.

793. Ha sido poco realista esperar tasas de crecimiento económico del orden del 5% al 8% anual en la mayoría de los países de África. Por más deseables que sean esos objetivos, parecen ahora utópicos en la mayoría de los casos. En los muy pocos casos en que se ha llegado a esas tasas elevadas, hay que hacer todo lo posible por mantenerlas. Es preciso estudiar la economía de cada uno de los demás países, en lo posible sin ideas preconcebidas, a fin de determinar las políticas que podrían elevar las tasas de desarrollo económico y social. La situación en los países con ecosistemas frágiles corre el riesgo de empeorar rápidamente, razón por la cual se les ha de prestar atención especial.

794. El mecanismo principal para lograr esas metas debe seguir siendo la aceleración del desarrollo económico, principalmente porque hay muy poco para redistribuir en África. La pobreza en gran escala no cederá hasta que los trabajadores no calificados perciban un salario suficiente para liberar a las familias de ella. La productividad de la mano de obra no calificada empezará a aumentar cuando los trabajadores gocen de buena salud y sepan leer y escribir y cuando haya demanda de sus servicios.

795. Ninguna de esas tareas se podrá realizar sin que reinen la paz y la seguridad. Los dirigentes africanos han actuado por conducto de la Organización de la Unidad Africana con objeto de establecer mecanismos para la solución de conflictos y en iniciativas regionales como la intervención de los Estados miembros de la CEDEAO en el África occidental, encaminada a establecer la paz en Liberia, Sierra Leona y Guinea-Bissau, o la de los dirigentes del África oriental y meridional para resolver varios conflictos en esa subregión. Los dirigentes políticos y comunitarios, así como los intelectuales y las personalidades que influyen en la opinión pública de cada país, pueden coadyuvar en gran medida a establecer la paz, gobiernos viables y economías prósperas.

796. En todos esos aspectos al resto del mundo le incumben pesadas e innegables responsabilidades. En una generación que se ha destacado por abrir el mundo al comercio de bienes y servicios, por establecer corrientes más amplias y rápidas de

entrada y salida de capitales y por facilitar el desplazamiento más libre de las personas y el intercambio más fluido de conocimientos, se ha dejado a África en una situación de relativo aislamiento. No se han cumplido las promesas anunciadas en el decenio de 1970 en cuanto a prestar asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo en general y a los países menos adelantados en particular. La cooperación técnica prestada por las Naciones Unidas y sus organismos asociados se ha debilitado a consecuencia de las limitaciones financieras. En general, África no se ha beneficiado de la nueva tecnología de computadoras y satélites ni de las nuevas corrientes de información. Los conflictos internos, la inestabilidad política y las carencias de la infraestructura han impedido la entrada de capital privado. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social constituyó una oportunidad propicia para que el mundo centrara la atención en África y se comprometiera a integrar a ese continente en el proceso de desarrollo mundial. No se ha hecho mucho durante los cinco últimos años. Es hora de renovar el compromiso.

XIV. Países de Europa occidental miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, los Estados Unidos, el Canadá y el Japón

A. Introducción

797. En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) el progreso hacia la consecución de los tres objetivos principales de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, se ha visto generalmente facilitado por el crecimiento económico sostenido de más del 2% anual en todos ellos, con excepción del Japón. En todos los países de la OCDE se produjo una tensión entre los esfuerzos por mantener la estabilidad de los precios, a lo que se ha atribuido generalmente una alta prioridad, y el pleno empleo. Todas las políticas de desarrollo económico y social han estado sujetas a la principal limitación derivada de la reducción de los gastos gubernamentales. El nivel de desempleo ha sido bajo en varios países, aunque en otros, como Austria, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Irlanda y España ha sido persistentemente elevado¹⁰³.

798. Las tasas de crecimiento de la producción han sido reducidas o negativas en el Japón, excepto en 1996, aun cuando el desempleo en el Japón se mantuvo en niveles más bajos que en la mayoría de los países del grupo. La evolución reciente de los mercados de trabajo ha reducido la seguridad

en el empleo. El rápido crecimiento en los países de la OCDE ha venido acompañado generalmente de una distribución más desigual de los ingresos, caracterizada por una caída en los ingresos absolutos de los que se encuentran en el extremo inferior de la distribución de los ingresos en algunas economías. Se han producido cambios continuos de política en relación con la erradicación de la pobreza, caracterizados por los intentos de reducir la dependencia del gobierno en esa esfera. Se han realizado reformas en los mercados de trabajo y en la seguridad social, conjuntamente con una prestación más eficaz de los servicios sociales, con miras a promover la integración social. Sin embargo, la profundización de las divisiones sociales y la integración de inmigrantes recientes en la corriente principal de la sociedad han seguido siendo los principales retos para la integración social en esos países.

799. Tres principales tendencias se destacan en las políticas de desarrollo social de los países de la OCDE en su avance hacia el logro de los objetivos en materia de erradicación de la pobreza, pleno empleo e integración social. La primera ha consistido en limitar los gastos públicos a fin de reducir los déficits en cuenta corriente de los presupuestos gubernamentales. En apoyo de ese objetivo se han buscado medios de aumentar la productividad en la prestación de los servicios sociales. La segunda, que complementa la primera tendencia de política, ha sido aumentar la capacidad para valerse de medios propios entre los ciudadanos que anteriormente habían recibido un amplio apoyo del gobierno. La tercera tendencia ha consistido en buscar formas efectivas y eficaces de responder a las necesidades vinculadas al envejecimiento de la población, a la vez que se mantienen intactas las dos tendencias anteriores.

800. Al aplicar las políticas de desarrollo social, ha habido la preocupación predominante en relación con la eficiencia y eficacia con las que se han utilizado los recursos gubernamentales. Se han cuestionado las políticas y las prácticas establecidas desde hace tiempo en materia de política sanitaria porque tienden a elevar los costos, en contraste con lo que sucede en otros países. Se ha experimentado con nuevos mecanismos para la prestación de servicios de educación a niveles primario y secundario, principalmente para aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos y garantizar la efectividad de los programas. Se ha invocado con frecuencia el principio de subsidiariedad para conseguir el apoyo de instituciones gubernamentales a escala local en la formulación y aplicación de políticas de desarrollo social. Las organizaciones de la sociedad civil han sido instrumentos importantes para garantizar que los gastos públicos en servicios sociales redunden verdaderamente en beneficio de los ciudadanos.

801. Los países desarrollados de la Unión Europea se distinguen por el grado en que las recomendaciones y decisiones

de organizaciones supranacionales influyen y determinan la política de desarrollo social en esos países. Por ejemplo, la Corte Europea de Justicia ha adoptado decisiones y pronunciado fallos vinculantes en todas las esferas en que se aplica el derecho de la Unión Europea, incluido el respeto de los derechos sociales, los derechos laborales y las leyes sobre no discriminación fundamentales.

802. Los cambios que se han producido en las economías reales de muchos de estos países también han planteado nuevos retos a los encargados de formular las políticas. La aplicación de las computadoras y la tecnología de la información en general a los procesos de producción y distribución y otros factores han creado nuevas divisiones en los mercados de trabajo, que han dado lugar a grupos de asalariados que no han participado en la prosperidad cada vez mayor de esas economías. Aumentar sus ingresos e integrarlos en la corriente principal de la vida económica son responsabilidades importantes que se han planteado nuevamente en esas sociedades. Con la excepción del Japón, las demás economías de la OCDE han crecido a tasas considerables en los años transcurridos desde la celebración de la Cumbre. El estancamiento de la economía japonesa ha provocado problemas sociales desconocidos en esa sociedad. Algunos trabajadores que habían gozado de seguridad en un empleo de por vida, a menudo con un solo empleador, han debido encarar problemas de desempleo. En todas las economías, las empresas han intentado aumentar la flexibilidad y la productividad reduciendo la seguridad de los trabajadores en el empleo.

803. Esa flexibilidad en los mercados de trabajo se obtuvo a costa de una mayor inseguridad en el empleo. Los contratos de trabajo a corto plazo y los recortes en prestaciones no salariales se han hecho más frecuentes que en el pasado. La participación en sindicatos no ha aumentado considerablemente en relación con años anteriores. Esos cambios son parte del crecimiento de la economía no estructurada en países de la OCDE. Las elevadas tasas de divorcio y las familias monoparentales han reducido la solidaridad en la vida familiar y contribuido a aumentar el sentimiento de inseguridad entre las personas.

B. Progresos logrados

1. Mitigación de la pobreza

804. El constante crecimiento económico, el aumento de los ingresos y la reducción del desempleo en general en los países de la OCDE han contribuido a reducir la pobreza en esos países. En los Estados Unidos de América, según los informes, entre el 15% y el 17% de la población vivía en la pobreza en 1998. Una razón que explica la persistencia de la pobreza en

esos países es la distribución más desigual de los ingresos que se ha producido como resultado de los cambios en las estructuras económicas y la combinación de actitudes que requieren las nuevas técnicas de producción¹⁰⁴.

805. En economías que experimentan una expansión duradera, es normal esperar que todos los salarios aumenten y que las familias situadas en el extremo inferior de la distribución de los ingresos se vean más beneficiadas en relación con la quinta del medio y la quinta superior de los ingresos. La tendencia contraria se ha podido observar en los Estados Unidos en los últimos decenios. Los ingresos del 1% de las personas que percibían los ingresos más elevados, una vez deducidos los impuestos, eran iguales a los de los 100 millones de personas que percibían los ingresos menos elevados en 1994, en contraste con los 49 millones de personas que percibían los ingresos inferiores en 1977. Los ingresos medios, una vez deducidos los impuestos, del al 20% más pobre del total de los hogares era de 8.800 dólares en 1994, en contraste con 10.000 dólares en 1977¹⁰⁵. Según los informes, el 10% de la población padecía hambre o no tenía acceso permanente a los alimentos¹⁰⁶.

806. Las políticas para prestar asistencia a las poblaciones pobres han venido modificándose durante varios decenios, en la medida en que las actitudes sociales en relación con la pobreza han cambiado, el costo de la asistencia ha aumentado considerablemente y se ha extendido la convicción de que la asistencia social puede haber engendrado una cultura de dependencia. En los Estados Unidos, los cambios se introdujeron con la Ley sobre responsabilidad personal y oportunidad de trabajo, de 1996. Con el nuevo sistema el Gobierno se proponía delinear un nuevo curso para que la asistencia social rindiera frutos, promover la responsabilidad de los padres y dar a los Estados la flexibilidad de ejecutar programas que ayudaran a las familias a transformarlos cheques de asistencia social en cheques de paga¹⁰⁷. Los gobiernos estatales han puesto en práctica nuevas formas de abordar esos problemas. La reforma llevada a cabo con arreglo a la mencionada Ley y el crecimiento del empleo en los Estados Unidos de América han contribuido a reducir el número de casos de receptores de asistencia social en 1998 a los niveles más bajos de los últimos 30 años. En diciembre de 1998 había 7,6 millones de personas que recibían asistencia social, cifra que representa una reducción del 38% desde 1993 y del 46% desde que entró en vigor la Ley en 1996. Se han puesto en práctica políticas encaminadas a alentar la compra de casas entre los pobres y a reducir la concentración de los pobres en planes de viviendas subvencionadas por el Estado.

807. En contraste con otras regiones, en los países de la OCDE son pocos los casos de pobreza absoluta. En casi la mitad de ellos, incluso la pobreza relativa se ha reducido. En

la otra mitad, la pobreza relativa — definida con arreglo a un nivel de ingresos inferior al 50% de los ingresos medios — ha venido incrementándose desde mediados del decenio de 1980.

808. Con excepción de Dinamarca, Francia y Alemania, la desigualdad en la distribución de los ingresos, antes y después del pago de impuestos y de transferencias, ha tendido a aumentar. Los impuestos y el pago de transferencias por el gobierno han tenido un efecto redistributivo sustancial sobre los ingresos disponibles y la mitigación de la pobreza. La distribución de ingresos antes del pago de impuestos y de transferencias es considerablemente más desigual que antes. Amplios sectores de la población, entre ellos los discapacitados, los desempleados y los pensionistas, no reciben ingresos del mercado, sino que recibieron transferencias del gobierno. Estos pagos han reducido considerablemente la proporción de personas que viven en la pobreza relativa.

809. El número de personas por hogar que tienen un empleo remunerativo es uno de los determinantes más importantes del nivel de pobreza relativa de las personas. En hogares sin ningún tipo de ingresos por concepto de trabajo, los ingresos disponibles son considerablemente más bajos que en otros hogares, ya que los primeros dependen de alguna forma de asistencia social o prestaciones en efectivo. Se estima que la proporción de esos hogares alcanza el 20% y se está incrementando. En unos pocos países, los ingresos medios en este grupo se han reducido por debajo del nivel de pobreza relativa (50% de los ingresos medios). Sin embargo, en la mayoría de los países, los ingresos disponibles medios después de las transferencias públicas se sitúan por encima del 50% y en Dinamarca, Francia y los Países Bajos llegan a alcanzar niveles medios de cerca del 60%.

810. Los ingresos salariales faltan debido al desempleo, la jubilación anticipada y la participación reducida en la fuerza de trabajo. Las familias monoparentales, especialmente en los hogares que tienen a una mujer por jefe de familia, por lo general están más expuestas al desempleo y a ocupar puestos menos remunerados. Los gobiernos han ayudado a las familias monoparentales con incentivos financieros a buscar empleo proporcionando oportunidades de empleo mediante la adopción de medidas activas en el mercado de trabajo y prestando servicios de apoyo a los niños.

811. Otra fuente de pobreza relativa en los países de la OCDE son los trabajos poco remunerados. Irlanda, el Reino Unido y los Estados Unidos tienen comparativamente niveles más elevados de trabajos poco remunerados y también algunos de los niveles más elevados de pobreza relativa. En contraste, en Suecia, Finlandia y Bélgica, los niveles de trabajos y las tasas de pobreza son reducidos. En países con prestaciones generosas de asistencia social que compensan los bajos niveles de ingresos, entre ellos Dinamarca y los Países Bajos, los niveles

de trabajos poco remunerados son elevados y, sin embargo, las tasas de pobreza son reducidas.

2. Pleno empleo

812. Las economías de la región de la OCDE, con excepción del Japón, han crecido a tasas elevadas y constantes durante los últimos cinco años y han experimentado una reducción del 1% en los niveles de desempleo en toda la OCDE¹⁰⁸. Sin embargo, algunas economías aún encaran barreras estructurales que les impiden lograr la meta del pleno empleo. Los Gobiernos de Europa, el Canadá y los Estados Unidos han tomado cada vez más conciencia de que el problema del desempleo tiene consecuencias para la pobreza, en particular para el nivel de integración social en esas sociedades.

813. En Austria el desempleo aumentó del 6% en 1995 al 7% en 1998 y se prevé que haya seguido aumentando en 1999. El plan de acción nacional para el empleo, aprobado en 1998, ha fomentado el desarrollo de las habilidades y la formación profesional, la difusión de la tecnología y de adopción de medidas para apoyar un entorno propicio para los círculos empresariales.

814. En Bélgica el desempleo se redujo del 14% en 1995 al 12% en 1998 y se prevé que haya seguido reduciéndose en 1999. En ese país se ha alcanzado poco progreso en cuanto a abordar los problemas relativos al desempleo estructural. Existen marcadas diferencias regionales en los niveles de desempleo: en Flandes, es del 7,7%; en Valonia, del 17,2%, y en Bruselas, del 19%.

815. En el Canadá el desempleo se redujo del 9,6% en 1995 al 8,3% en 1998 y se prevé que haya alcanzado el 8% en 1999. En 1996 el Gobierno reformó el sistema de seguro de desempleo y sus políticas activas en materia de mercado de trabajo han reducido considerablemente los desincentivos al empleo.

816. En Dinamarca el desempleo se redujo del 10,2% en 1995 al 6,5% en 1998 y la cifra proyectada para 1999 se sitúa por debajo del 6%. La elegibilidad para el desempleo se ha hecho más estricta y se han realizado otras modificaciones en los programas de seguro de desempleo. Sin embargo, la falta de incentivos para reincorporarse al mercado de trabajo sigue siendo elevada, especialmente en los grupos de bajos ingresos.

817. En Finlandia el desempleo se redujo del 15,2% en 1995 al 11,4% en 1998 y se prevé que se haya reducido a cerca del 10% en 1999. Si bien el nivel general de desempleo se ha reducido, la proporción total de desempleados a largo plazo ha aumentado; la mitad de los desempleados a largo plazo ha permanecido desempleada durante más de dos años. La política de promoción del empleo ha dejado de hacer hincapié en el suministro de puestos subsidiados para dar mayor importancia a la capacitación y la asistencia en la búsqueda de empleo.

818. En Francia el desempleo aumentó del 11,6% en 1995 al 11,8% en 1998 y se prevé que se haya reducido al 11,2% en 1999. Para abordar el problema del desempleo entre los jóvenes, el Gobierno ha iniciado un programa de empleo dirigido a los jóvenes que en 1998 proporcionó empleos subsidiados a unos 150.000 jóvenes en el grupo de edad comprendida entre los 18 y los 25 años. Se prevé que esa cifra ascenderá a 350.000 en el año 2000.

819. En Alemania el desempleo aumentó del 9,4% en 1995 al 11,1% en 1998 y se prevé que se haya reducido al 10% en 1999. Con la Ley de promoción del empleo, revisada en 1997, se intentaba mejorar la eficacia de las medidas dinámicas relativas al mercado de trabajo, incluido el fortalecimiento de los vínculos entre el empleo subsidiado (mercado secundario de trabajo) y el empleo normal (mercado primario de trabajo).

820. En Grecia la tasa de desempleo se ha mantenido en una cifra cercana al 10% desde 1995. En la nueva legislación sobre el mercado de trabajo, introducida en 1998, se ha previsto un horario laboral más flexible, incluido el trabajo a tiempo parcial, el establecimiento de un salario mínimo a escala local y programas orientados a los grupos vulnerables, como los jóvenes y los desempleados a largo plazo.

821. En Irlanda las tasas de crecimiento económico han sido excepcionalmente elevadas —el 11,1% en 1995 y el 10,4% en 1998— y se prevé que se hayan mantenido a niveles similares en 1999. El desempleo se redujo del 12,2% en 1995 al 7,7% en 1998 y se prevé que se sitúe en un 6,4% en 1999. Con el programa de empleo en la comunidad se intentaba reintegrar a los desempleados a largo plazo mediante el suministro de trabajo en la comunidad y el sector voluntario.

822. En Italia el desempleo se ha mantenido a un nivel cercano al 12% desde 1995. El elevado nivel de desempleo estructural ha estado acompañado de diferencias regionales sustanciales. El desempleo en Italia meridional era del 22,5% en 1998 y en la región centro-norte era del 7%.

823. En Luxemburgo el desempleo se ha mantenido constantemente por debajo del 4% desde 1995 y se prevé que se haya reducido a cerca del 3% en 1999.

824. En los Países Bajos el desempleo se redujo del 7% en 1995 al 4,1% en 1998 y se prevé que se haya mantenido por debajo del 5% en 1999. Una proporción sustancial del número neto de puestos creados correspondían a empleos de tiempo parcial, que en 1999 estaban ocupados por el 40% de todos los trabajadores empleados.

825. En Noruega las tasas de desempleo se redujeron del 14,9% en 1995 al 3,2% en 1998 y se prevé que se haya mantenido a un nivel cercano al 3% en 1999.

826. En Portugal el desempleo se redujo del 7% en 1995 al 5% en 1998 y se prevé que haya seguido reduciéndose en 1999. Sin embargo, las tasas de desempleo a largo plazo son elevadas y han venido aumentando constantemente desde 1992.

827. En España las tasas de desempleo se redujeron del 23% en 1995 al 18,8% en 1998 y se prevé que se hayan reducido por debajo del 18% en 1999. En 1997 el Gobierno aprobó reformas del mercado de trabajo orientadas a promover el empleo estable, especialmente mediante el fomento de nuevas formas semipermanentes de empleo, y a aumentar la flexibilidad de la negociación colectiva.

828. En Suecia el desempleo se redujo constantemente de cerca del 8% en 1995 al 6,5% en 1998 y se prevé que en 1999 esa cifra haya sido del 5,6%. Sin embargo, cerca del 12% de la población activa está integrada por desempleados a largo plazo que se benefician de las políticas activas del mercado de trabajo o participa en programas extraordinarios de educación. El plan de acción nacional para el empleo, adoptado por el Gobierno en 1998, está encaminado a reducir el desempleo entre los jóvenes velando por su incorporación a la población activa en un plazo no mayor de 100 días, a prevenir el desempleo a largo plazo velando por que los desempleados se incorporen a la población activa antes de que transcurran 12 meses, y a mejorar la calidad de las políticas activas del mercado de trabajo.

829. En Suiza el desempleo se redujo del 4% en 1995 a cerca del 3% en 1999. Para prevenir un aumento del desempleo a largo plazo, la política gubernamental de seguro de desempleo ha pasado del apoyo pasivo a los ingresos al fomento activo del mercado de trabajo. Se ha restringido el acceso al seguro de desempleo y se ha condicionado la prestación de asistencia a la participación de los receptores en esos programas.

830. En el Reino Unido el desempleo se redujo del 8% en 1995 al 4,7% en 1998 y se prevé que se haya mantenido en un nivel similar en 1999. Sin embargo, la tasa de desempleo a largo plazo y de desempleo entre los jóvenes es aún muy elevada, y se ha producido un aumento considerable en el número de personas inactivas por motivos de invalidez o enfermedad a largo plazo. En 1998 el Gobierno inició un programa nacional para reducir la asistencia social y fomentar el trabajo que estaba orientado a los grupos vulnerables, especialmente los jóvenes y los desempleados a largo plazo, así como los progenitores sin pareja, los discapacitados, los exdelincuentes y las personas con dificultades de idioma. El programa proporciona subsidios salariales, educación y formación profesional, y empleo en el sector voluntario.

831. Desde la celebración de la Cumbre casi todos los países de la OCDE han gozado de un entorno favorable para seguir reduciendo el nivel del desempleo y mantener el crecimiento

económico constante. En algunos países, incluidos Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega, Suiza y los Estados Unidos de América, se ha alcanzado prácticamente el pleno empleo. El Canadá, Dinamarca, Irlanda, Portugal, Suecia y el Reino Unido están muy cerca de alcanzar ese objetivo. Hay otros países en que el desempleo está cercano o es superior al 10%, y en los que, pese al crecimiento económico sostenido, las barreras estructurales han dificultado la reducción sustancial del desempleo. Ese grupo comprende a Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia y España. Sólo en Austria se ha producido un aumento del desempleo en el período que se examina. En todos los países una proporción importante de personas sin trabajo han estado desempleadas por más de 12 meses y han tenido dificultades considerables para reincorporarse al mercado de trabajo.

3. Integración social

832. Los progresos que se han alcanzado en la eliminación del conflicto armado y la violencia y la entrega de las armas en Irlanda del Norte constituyeron un acontecimiento fundamental en cuanto a la integración social durante los años transcurridos desde la celebración de la Cumbre. Ese hecho permite esperar que el origen del conflicto más profundo de la vida política y social en los países de la OCDE desaparecerá en el futuro cercano. Los intentos por integrar más estrechamente los grupos étnicos en Bélgica y el Canadá han proseguido como en el pasado. En el Reino Unido, la restitución de los poderes a los parlamentos de Escocia y Gales promovieron el principio de subsidiariedad y respondieron a los sentimientos de los sectores de su población que deseaban un mayor grado de autonomía en el gobierno.

833. La Unión Europea ha seguido avanzando hacia una mayor integración de las economías, los gobiernos y las sociedades de los países miembros. El Tratado de Maastricht, firmado en 1992, por el que se estableció la Unión Europea, incluía disposiciones para llevar a cabo la unión económica y monetaria e introducir una moneda europea única. En 1999 se introdujo una moneda única, el euro, y se estableció un banco central común. En 1997, el Tratado de Amsterdam impulsó esos procesos en esferas como los derechos de los ciudadanos, el empleo y la política extranjera. El Tratado de Schengen entró en vigor en 1995. Desde entonces, todos los países de la Unión Europea, con excepción del Reino Unido e Irlanda, han sido incluidos en los términos del Tratado. Con arreglo a sus disposiciones, los ciudadanos pueden desplazarse en el interior de la Unión Europea sin someterse a controles fronterizos. Todas esas medidas han conducido a los países de la Unión Europea a una economía y, en última instancia, una sociedad más integradas.

834. El desempleo, la degradación de las estructuras familiares tradicionales, las reducciones en los niveles de los servicios sociales y el alcance de la protección social de los grupos vulnerables han contribuido a la marginación y exclusión en países de la OCDE. Los grupos vulnerables que corren peligro de quedar marginados comprenden a las mujeres y los jóvenes, los desempleados a largo plazo, y los migrantes y las minorías étnicas. Esos grupos siguen encontrando barreras sustanciales que obstaculizan su participación en sus sociedades, especialmente en el mercado de trabajo. El desempleo a largo plazo es la principal fuente de exclusión social en los países de la OCDE. Los grupos que dependen de las prestaciones de desempleo u otras transferencias de efectivo están más expuestos a la pobreza relativa, y en algunos países no tienen acceso regular a los servicios sociales básicos.

835. Los inmigrantes y las minorías étnicas encaran dificultades para ganar acceso al empleo y a los servicios sociales, así como para participar en la sociedad en su conjunto. Europa occidental ha llegado a ser cada vez más multicultural después de que se abrieran las fronteras en el seno de la Unión Europea y de que muchos refugiados huyeran de la represión política y los conflictos en los países vecinos. Nuevos inmigrantes también han contribuido a esa corriente de entrada. La integración de esos grupos en la sociedad constituye una prioridad importante para la mayoría de los gobiernos. Algunos países han adoptado políticas concretas en materia de mercado de trabajo, que incluye el asesoramiento, la formación profesional y la enseñanza de idiomas, para ampliar las posibilidades de empleo y la participación en los programas nacionales de educación. Sin embargo, en varios países, el desempleo entre las minorías ha alcanzado niveles considerablemente más elevados que en otros grupos y los niveles de pobreza y exclusión social también han sido superiores¹⁰⁹.

836. No existen datos que confirmen que se haya alcanzado un progreso tangible en estas esferas desde la celebración de la Cumbre. La exclusión social en los países de la OCDE está estrechamente vinculada a problemas de pobreza y desempleo. El sólido crecimiento económico y la reducción en el desempleo que han tenido lugar desde 1995 no han impedido que algunos grupos y regiones sigan siendo marginados de la corriente principal de la sociedad. La medida adoptada con más frecuencia por los países de la OCDE para hacer frente a la exclusión social es la prestación de asistencia social a los grupos desfavorecidos o excluidos, como los jóvenes, los inmigrantes, los progenitores sin pareja y los desempleados a largo plazo. Las políticas gubernamentales para atender a las necesidades de esos grupos comprenden la asistencia en efectivo y los servicios de asistencia social, así como medidas orientadas a reintegrarlos en el mercado del trabajo¹¹⁰.

837. El pago de prestaciones de desempleo ha sido reformado en algunos países. En los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos, los requisitos para que se efectúen esos pagos se han hecho más estrictos y las sumas y la duración de los pagos se ha reducido. Esas reformas están orientadas, entre otras cosas, a inducir a los beneficiarios a que adopten medidas para mejorar su situación y dejen de depender de las prestaciones a largo plazo. En Dinamarca, Luxemburgo y los Estados Unidos se han generalizado los acuerdos entre beneficiarios de prestaciones y organismos gubernamentales sobre reintegración en la fuerza de trabajo y comportamiento social responsable mientras se recibe la asistencia pública. En Francia se aprobó en 1998 una ley contra la exclusión social que, entre otras cosas, garantizaba los derechos de los ciudadanos a los servicios sociales¹¹⁰. En Italia, Portugal y España, donde las estructuras de apoyo familiar se han debilitado, los pagos de asistencia social mínima se han incrementado.

838. Quedan por resolver algunos problemas en la eliminación gradual de los pagos de asistencia social a las personas desempleadas o en la pobreza mientras van saliendo de esa situación. Si los pagos de asistencia social exceden de los ingresos obtenidos por el trabajo, la cesación del pago de prestaciones equivale a un tipo de imposición realmente elevada a los niveles bajos de ingresos. Cuando el jefe de una familia con niños está desempleado, no hay manera de reducir los pagos a esa familia para obligarlo a que busque trabajo sin perjudicar a los niños que dependen de sus ingresos.

839. Los servicios de atención a los niños han adquirido enorme importancia por diversas razones. La primera es la participación cada vez mayor de ambos progenitores en la fuerza de trabajo. La segunda es el número cada vez más elevado de familias monoparentales con niños. La tercera razón es la confirmación del valor de la educación en las etapas tempranas de la niñez para el desarrollo posterior de los jóvenes. En todos los países se hace necesario dedicar más recursos e ingeniosidad a la concepción y prestación de servicios de puericultura.

C. Obstáculos

840. Continuamente se debaten las prioridades que se deben establecer en la asignación de recursos para el desarrollo social en su conjunto y entre los reclamos dispares en el marco del desarrollo social, así como sobre los instrumentos de ejecución más eficaces y efectivos. Los intereses de los grupos que están mejor organizados, como las personas de edad, predominan sobre los de los niños, que están menos organizados. Los fabricantes de armas de fuego tienen una influencia considera-

blemente mayor que las dispersas víctimas de esas armas, que además son más pobres.

841. Los países de la región de la OCDE con poblaciones adultas encaran problemas económicos y sociales en relación con la prestación de cuidados a la proporción cada vez más numerosa de personas de edad. Hay que destinar a esas poblaciones recursos extraídos de la producción de partes menos numerosas en la población activa. Los costos de la atención médica tienden a aumentar en la medida en que aumenta la proporción de las personas de edad. Los hijos tienen dificultades para atender las necesidades de los padres de edad. Esta situación se manifiesta en los problemas que encaran los fondos de seguridad social y de pensiones para las personas de edad, que corren el riesgo de agotarse a menos que se modifiquen las prestaciones a las personas de edad o aumenten las contribuciones de los que están actualmente empleados. En muchos países se intenta aliviar la presión que se ejerce sobre los fondos de seguridad social del sector público alentando a las personas a que inviertan en planes de pensión del sector privado.

D. Experiencia adquirida

842. Pese a los niveles elevados de ingresos, un crecimiento económico robusto e instituciones que funcionan satisfactoriamente, la pobreza, el desempleo y la desintegración social son problemas sociales importantes en los países de la OCDE. La pobreza en esas sociedades no es tan aguda como en la mayoría de los países en desarrollo. La mayor parte del tiempo el desempleo queda aliviado por el pago de transferencias de los gobiernos. La integración social guarda más relación con las posibilidades económicas que con las diferencias étnicas o religiosas.

843. En los períodos de cambios económicos y sociales rápidos, caracterizados por nuevas técnicas de producción y modalidades cambiantes de comportamiento social, la no participación en los nuevos procesos de producción se ha convertido en una causa importante de pobreza y exclusión social. Las personas que han quedado excluidas se exponen al desempleo a largo plazo o empleos mal remunerados, situaciones que los arrastra a la pobreza. Si por otras razones las personas que han quedado desempleadas no pueden prestar apoyo a sus familias, éstas corren el peligro de padecer todas las desventajas de la pobreza, incluidas la educación deficiente, la exclusión social y vidas de corta duración.

844. Una mayor cantidad de recursos por sí misma no siempre aumenta la calidad o la eficacia de la prestación de servicios sociales. Existen diferencias sustanciales en los niveles de gastos en materia de servicios de atención de la salud y de

educación, tanto en el interior de los países como entre ellos, que no se traducen en diferencias palpables en la calidad de los servicios. Los experimentos llevados a cabo con mecanismos diferentes no pueden evaluarse debido al corto tiempo que llevan aplicándose. Los gastos sustanciales efectuados por los gobiernos han permitido a las sociedades de la OCDE trabajar con miras a reducir la pobreza, promover el empleo y garantizar la integración social. Existen varias combinaciones de instituciones sociales que podrían trabajar conjuntamente para obtener resultados más o menos similares.

845. Los nuevos programas encaminados a reducir el número de beneficiarios de asistencia social para que integren la fuerza de trabajo no son siempre tan directos ni se pueden aplicar con la facilidad que se había pensado en un principio. El número de personas que devengan bajos salarios y están en la pobreza en los países en que se han reducido los pagos de asistencia social es similar al de los países en que los desempleados reciben prestaciones de asistencia social sin merma; no han dejado de depender de la asistencia social ni han dejado atrás la pobreza.

846. La transferencia de determinados poderes del gobierno a órganos más centralizados, como el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo, y a organizaciones más locales, como el Parlamento de Escocia y Gales, ha contribuido a la integración social. Estos movimientos contrarios, aunque complementarios, han coadyuvado a la realización de diferentes funciones.

Cuarta parte Conclusiones

XV. Observaciones principales

A. Introducción

847. Desde que se celebró la Cumbre, los encargados de formular políticas consideran con mayor sutileza las diversas dimensiones del desarrollo social. Se da a la política social importancia cada vez mayor en las decisiones de política, ya se trate de responder a crisis financieras, formular programas de reforma económica o ajuste estructural, equilibrar presupuestos o decidir el objeto y la oportunidad de las inversiones. Hay acuerdo cada vez más general en que el desarrollo no consiste únicamente en crecimiento económico y en que para erradicar la pobreza no basta elevar el producto nacional bruto por habitante.

848. Se ha progresado en la tarea de lograr que se dé a la pobreza consideración máxima o central al formular políticas

o planes y estrategias de erradicación de la pobreza. No obstante, se ha progresado mucho menos en la ejecución práctica de esos planes. La cantidad de personas que viven en la pobreza absoluta ha aumentado desde que se celebró la Cumbre, lo que destaca el hecho de que no se ha pasado de la etapa de buenas intenciones y planificación a la de ejecución real y obtención de resultados. Una de las tareas importantes que deberá realizarla Asamblea General en su período extraordinario de sesiones será la formulación de estrategias realistas para la erradicación de la pobreza. Si esas estrategias se basan únicamente en el crecimiento económico es posible que fracasen porque en muchas regiones del mundo no es probable que se alcancen los niveles requeridos de crecimiento económico. Además, la experiencia de algunos países indica que un fuerte crecimiento y niveles bajos de desempleo no disminuyen automáticamente la pobreza.

849. Para lograr el objetivo de la erradicación de la pobreza, hay que considerar enfoques tanto directos como indirectos. Si bien los enfoques indirectos, como la potenciación y el fomento de la capacidad, son importantes, al aplicarlos no deben olvidarse las medidas directas de aumento de la productividad, eliminación de las deformaciones del mercado de la mano de obra, mejora de la relación de intercambio de bienes y servicios y mejora de la calidad del crecimiento económico, especialmente en cuanto a lograr que sea más favorable a los pobres y requiera más mano de obra. El empleo ha pasado a ocupar el primer plano, al mismo tiempo como vínculo entre la política económica y la social y como requisito para satisfacer los demás objetivos primordiales de la Cumbre, a saber, erradicación de la pobreza e integración social. No obstante, el crecimiento del empleo en el sector no estructurado y la nueva sensación de incertidumbre que tiene la fuerza de trabajo mundial, han puesto también de relieve la necesidad de prestar atención a la calidad del empleo. La difícil situación de los "trabajadores pobres" demuestra que los empleos no bastan por sí solos y deben ir acompañados de protección social. Finalmente, desde que se celebró la Cumbre, el mundo se ha integrado mucho más como resultado de la intensificación del ritmo de la mundialización y el cambio tecnológico. No obstante, la integración social no ha progresado al mismo ritmo y, si no se tienen en cuenta sus diversas manifestaciones (por ejemplo, la necesidad de reconciliación en las sociedades divididas por conflictos, la autonomía y los valores locales, la solidaridad social y financiera), el desarrollo social se verá disminuido.

850. Las cuestiones intersectoriales que se exponen a continuación, según las preocupaciones expresadas en los informes nacionales, no se pueden limitar fácilmente a uno solo de los tres objetivos primordiales de la Cumbre. Más bien, cada una tiene que ver con los tres. Estas cuestiones constituyen

un prisma que permite hacer una nueva apreciación de los 10 compromisos formulados en la Cumbre y, posiblemente, dilucidar nuevas medidas y actividades para erradicar la pobreza, crear empleo y fomentar la solidaridad social en un mundo en integración.

B. Cuestiones multisectoriales

1. Importancia de que se rehabilite el sector público

851. Los cinco años transcurridos desde la celebración de la Cumbre se han caracterizado por un crecimiento acelerado del sector privado y una disminución de la importancia del sector público, en función de las asignaciones presupuestarias y los sectores económicos controlados. Aunque el cambio más notable se ha producido en las economías en transición, también se han privatizado sectores importantes, como la banca y las telecomunicaciones, en muchos países miembros de la OCDE. La función del sector público se examinó en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997* del Banco Mundial. Por otra parte, el Estado prácticamente ha desaparecido en varios países devastados por los conflictos armados y el desorden étnico.

852. A la función y al alcance del sector público se ha aplicado con demasiada frecuencia un criterio de variación nula en que el progreso de un sector representa un retraso para el otro. Además, la eliminación del control de la economía por el Estado en la ex URSS ha conducido a una situación en que se considera desde un punto de vista negativo al sector público por su asociación con el antiguo Estado socialista. El concepto negativo del Estado no ha sido propicio para el establecimiento de las instituciones públicas sólidas requeridas para el éxito de la transición. Entre los sectores que contribuyen al aumento de la desigualdad en el Estado postsocialista figura una falta de instituciones públicas y reglamentos fuertes y transparentes. El restablecimiento de esas instituciones públicas, no como sustitutos sino como complementos del sector privado, sigue siendo una tarea importante para la mayor parte de las economías en transición.

853. De igual manera, el proceso de reforma económica y ajuste estructural en muchos países en desarrollo han destacado la importancia de la buena gestión pública y de contar con instituciones públicas sólidas. Generalmente, el ajuste estructural ha hecho disminuir el gasto público y causado una disminución correspondiente del suministro de servicios sociales básicos en esferas como la salud y la educación. El ajuste estructural ha hecho también que a menudo la privatización de actividades realizadas previamente por el Estado se lleve a cabo sin que exista un activo sector privado interno listo a hacerse cargo de esas actividades. Por ejemplo, la construc-

ción, la rehabilitación y la conservación de la infraestructura han quedado en algunos casos a cargo de empresas multinacionales de obras públicas que utilizan métodos que emplean gran densidad de capital, con la consiguiente pérdida de capacidad interna y empleo.

854. Si bien la función del Estado en los países en desarrollo está cambiando de la de suministrar a la de permitir, no siempre se ha desarrollado la capacidad necesaria para que el sector público desempeñe esa nueva función. Es decir que no se ha facilitado la creación del entorno favorable pedido en el primer compromiso de la Declaración de Copenhague. La experiencia adquirida indica que se necesita un sólido sector público para lograr una privatización equitativa y supervisar la reforma económica, y que los sectores público y privado deben desarrollarse y fortalecerse coordinadamente. La crisis financiera asiática ha puesto en evidencia los peligros de que la liberalización ocurra sin un entorno regulador y sin que existan normas claras e instituciones transparentes.

855. La creciente importancia del sector privado en los países desarrollados, en desarrollo y con economía en transición plantean nuevas exigencias al sector público, cuya capacidad para reglamentar el sector privado para bien de todos no ha marchado siempre al ritmo de los cambios cualitativos y el crecimiento del sector privado. La necesidad de esa capacidad de reglamentación se ha demostrado en el sector del medio ambiente y las exigencias son cada vez mayores en los sectores de la banca, las finanzas, la tecnología de la información y la biotecnología. En vista de la mundialización y del carácter transnacional de las actividades del sector privado, es cada vez mayor la necesidad de fortalecer las instituciones públicas en el plano internacional. Esos mecanismos institucionales en el plano internacional público comprenden grupos regionales e internacionales cada vez más poderosos como el Grupo de los 7, el Grupo de los 15 y el Grupo de los 77. Se están formulando nuevas exigencias al sistema de las Naciones Unidas, así como a las instituciones de Bretton Woods y a los organismos que tienen mandatos en esferas como el comercio, el trabajo y el empleo, la salud y la educación. En último término, un sector público sólido y versátil es especialmente necesario para el desarrollo social y para alcanzar los objetivos que la comunidad internacional se fijó en la Cumbre.

856. Otra función del sector público es fortalecer el principio de subsidiariedad a fin de que las decisiones que es mejor adoptar en el plano local se adopten realmente a ese nivel. El sector público puede ayudar a crear el espacio necesario para la acción local en la economía mundial.

857. Por ineludible que sea el proceso de mundialización, muchos instrumentos de política económica y social conservan su importancia para el control y la formulación de ese proceso. El sector público proporciona los medios para utilizar con

eficacia esos instrumentos de política en vez de descartarlos. La política y las instituciones públicas son decisivas para que la mundialización se haga con la participación de todos y en forma transparente, y para contrarrestar la impresión debilitadora del carácter inevitable que se atribuye generalmente a la mundialización. Aunque la mundialización pueda ser ciertamente inevitable, la forma en que se realice no lo es. Por ejemplo, la liberalización del comercio y el capital se debe a decisiones normativas adoptadas en los planos nacional e internacional. La experiencia adquirida en los últimos cinco años indica que la liberalización debe hacerse gradual y deliberadamente y no en forma automática.

858. El aumento de la desigualdad y de la falta de equidad dentro de los países y entre ellos ha creado conciencia de la necesidad de fortalecer los mecanismos de redistribución, complementando y a veces contrarrestando la influencia de los mercados. El sector público es necesario para garantizar la redistribución, mediante políticas e instituciones sociales y económicas (como mecanismos tributarios, políticas de inversión y asignaciones presupuestarias). Como se indica luego, cada vez se reconoce más que la desigualdad no acompaña necesariamente al crecimiento económico sino que es más bien una amenaza para la sostenibilidad del crecimiento y, en consecuencia, para el desarrollo social. La función redistributiva del Estado está íntimamente vinculada con la función del sector público en la obtención y asignación de recursos para el desarrollo social. Si bien el nuevo Estado podrá aprovechar mejor los sectores privado y de voluntarios para los servicios y los programas sociales, deberá al mismo tiempo fortalecer su capacidad para obtener y asignar esos recursos y otros adicionales.

859. También será preciso reinventar el sector público en el plano internacional. Su función principal será lograr la mundialización del desarrollo social, además de la de las corrientes comerciales y de capital. Las deliberaciones en curso sobre los fundamentos sociales de la nueva arquitectura financiera, los principios y la buena práctica en materia de política social, el patrimonio público mundial, la reforma y el fortalecimiento de las instituciones de política internacional (tanto técnica como basada en los valores) constituyen terreno fértil para la realización de nuevas actividades con el fin de ampliar el alcance, los límites y el grado de la participación del público en un mundo integrado y su identificación con él.

860. En conclusión, tres conjuntos de factores definen las dimensiones del nuevo sector público que habrá que idear. Esos factores requieren una acción concertada en materia de política pública en los planos nacional e internacional. Se trata de a) el crecimiento y el mejoramiento del sector privado; b) el aumento de la desigualdad; y c) el aumento de la tendencia a adoptar decisiones que afectan el desarrollo social sin la

participación de los mecanismos normativos públicos (tanto locales como nacionales). En ese contexto, hay que establecer nuevas modalidades de cooperación y colaboración entre el sector público y el privado. El “nuevo” sector público deberá redefinir su relación con el sector privado alentándolo a actuar con responsabilidad social y facilitando la realización de su potencial social (como su capacidad de crear empleo), pero también adquiriendo la fuerza necesaria para establecer y hacer cumplir las normas sociales que deben ser el marco de su funcionamiento. El sector público debe también desarrollar capacidades y mecanismos nuevos de redistribución, tanto en el plano nacional como en el internacional. Debe favorecer la participación de las personas en la formulación de las políticas que afectan sus vidas, para lo cual ha de fomentar una mayor interacción y una mejor articulación del sector privado y la sociedad civil estableciendo un entorno en que la interacción entre la subsidiariedad y la redistribución dé los mejores resultados. La nueva función del sector público deberá consistir en lograr que el público entre en la era de la mundialización con pleno conocimiento de causa.

2. Aumento de la desigualdad

861. Un cambio importante desde que se celebró la Cumbre es que nuevamente se habla de desigualdad. La desigualdad guarda especial relación con los tres temas de la Cumbre, a saber, erradicación de la pobreza, pleno empleo e integración social, y tiene varias dimensiones. Un número cada vez mayor de personas cae en la pobreza debido a la distribución desigual de los recursos dentro de las sociedades y entre ellas. La desigualdad en la remuneración y las aptitudes y una diferencia cada vez mayor entre los empleos buenos y los malos ponen de relieve la importancia de la calidad del empleo. Además, la desigualdad está al centro de la exclusión social, se caracteriza por las diferencias en el acceso a los recursos y a las instituciones donde se adoptan las decisiones, y conduce al establecimiento de barreras, al conflicto social y a la violencia.

862. Algunas personas han considerado que la desigualdad es el precio del crecimiento económico, pensando que estaría en todo caso acompañada de unas pocas prestaciones y de posibles mejoras del nivel de vida de los pobres. Otras han considerado que el rápido crecimiento económico es la mejor manera de reducir la desigualdad. No obstante, las investigaciones actuales no indican que haya relaciones claras entre el crecimiento económico y la desigualdad en el ingreso. Como sucede en el caso de la erradicación de la pobreza, las políticas para estimular el crecimiento, aunque tienen importancia, no mejoran automáticamente la distribución del ingreso. En consecuencia, para aliviar la desigualdad se requieren instrumentos normativos concretos que en su mayor parte suponen un fortalecimiento del sector público (véase más arriba).

863. La desigualdad se ha convertido en un obstáculo central para el cumplimiento de la mayor parte de los compromisos de Copenhague. En consecuencia, la reducción de la desigualdad podría ser la premisa general para la formulación de las nuevas iniciativas que podrían adoptarse. Las estrategias para la reducción de la desigualdad supondrán necesariamente una redistribución que tendría que hacerse de manera de no disminuir el efecto de los incentivos para el crecimiento y la actividad empresarial. La redistribución debería abarcar no sólo los recursos existentes en las sociedades sino también orientarse a la creación de nuevas oportunidades para los pobres, incluyendo de ese modo los recursos futuros.

864. Por otra parte, la redistribución tiene además dimensiones internacionales que también en este caso suponen la redistribución no sólo de los recursos actuales, sino también de las oportunidades futuras. Las Naciones Unidas deberían desempeñar una función más decidida en el logro de la igualdad de oportunidades y de la equidad en el plano internacional como fundamento para la consolidación de la paz y la prevención de los conflictos. El fortalecimiento de las iniciativas para el alivio de la carga de la deuda podría ayudar a evitar la impresión cada vez más difundida de que el futuro de un grupo de países está hipotecado en beneficio de otro grupo.

865. En consecuencia, las distintas estrategias para lograr la equidad y la igualdad podrían tener diversas dimensiones, basadas principalmente en asociaciones entre el sector público y el privado para la obtención y asignación de recursos. Es también necesario formular políticas para fortalecer las instituciones que más benefician a los pobres. Las actividades concretas podrían incluir el fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo y los de economía en transición en la esfera de la tributación, el desarrollo de las oportunidades de capacitación para los pobres a fin de que tengan acceso a la nueva sociedad basada en los conocimientos, y el aumento de la protección social y la productividad en el sector no estructurado.

3. Crecimiento del empleo del sector no estructurado

866. El crecimiento económico sólido sigue siendo la mejor manera de crear empleo y los estudios indican que los temores sobre el aumento del desempleo son en gran parte injustificados. No obstante, al parecer está aumentado la separación entre los que realizan trabajos que requieren mano de obra altamente calificada y los que se dedican a trabajos que no la requieren, entre el empleo productivo y el improductivo. Aunque el crecimiento económico medido en términos mundiales no ha dejado de favorecer el empleo, ese hecho puede ocultar un crecimiento de formas de empleo que, si bien requieren gran densidad de mano de obra, son precarias e improductivas. Gran parte de ese crecimiento está ocurriendo en el llamado sector no estructurado. En algunas partes del

mundo las empresas están procediendo a subcontratar mano de obra y productos como una forma de evitar el pago de prestaciones y el número de afiliados a los sindicatos ha disminuido en muchas partes del mundo.

867. Siempre se había considerado que el sector no estructurado era una característica de las economías en desarrollo. No obstante, el aumento de la flexibilidad del mercado de la mano de obra y los nuevos mecanismos de subcontratación están afectando también el empleo en las economías industrializadas. Varios países miembros de la OCDE han informado de un aumento de las formas de empleo precarias e inusitadas. Aun quienes se encuentran en la parte superior del mercado de la mano de obra tienen que escoger a menudo entre el nivel de remuneración y la seguridad en el empleo. Anteriormente se consideraba que la existencia del sector no estructurado era un fenómeno transitorio y que se trataba de un sector marginal que se integraría gradualmente en la economía estructurada; no obstante, durante los últimos cinco años ha podido observarse una tendencia contraria y el sector estructurado adquiere cada vez más las características del no estructurado. En vez de constituir una amenaza para las empresas del sector estructurado, el sector no estructurado está estableciendo con ellas una simbiosis. El trabajo a domicilio, los sistemas de trabajo externo y diversas formas de subcontratación están fortaleciendo los vínculos entre las partes estructurada y no estructurada de la economía y haciendo imprecisos los límites entre las dos.

868. Otro rasgo de la economía no estructurada es que se está mundializando. Si bien generalmente se considera que en el sector no estructurado los pobres producen bienes y servicios para los pobres, cada vez están produciendo en ese sector más bienes y servicios con utilización de gran densidad de mano de obra para los consumidores internos de ingresos altos y los mercados internacionales. La estrechez de los vínculos entre los sectores estructurado y no estructurado y también su mundialización son fenómenos que ponen de manifiesto la necesidad de aumentar la protección social y establecer normas mínimas de empleo.

869. Para aumentar la productividad y mejorar los ingresos y las condiciones de trabajo de los trabajadores del sector no estructurado se requieren nuevas iniciativas que deberán ir más allá de los enfoques basados en la oferta aplicados hasta ahora. Es decir, que además de proporcionar al sector no estructurado servicios de capacitación, crédito, infraestructura y asesoramiento técnico y empresarial, debería prestarse cada vez más atención al sector de la demanda, ocupándose de esa manera de quienes compran y subcontratan los bienes y servicios proporcionados por el sector no estructurado.

4. Los trabajadores pobres

870. El crecimiento de la economía no estructurada está estrechamente relacionado con la necesidad de ocuparse de la creciente cantidad de trabajadores pobres, por ejemplo, las mujeres que son jefas de familia y tratan de equilibrar las funciones familiares con el trabajo remunerado; los trabajadores del sector no estructurado que tratan de sobrevivir mediante empleos improductivos; y los trabajadores de las economías industrializadas que se han visto rezagados al nivel inferior del mercado del trabajo en el marco de programas cuyo propósito es que quienes reciban prestaciones de bienestar social empiecen a trabajar. Si bien el empleo sigue siendo el principal medio de salir de la pobreza, las estrategias para la erradicación de la pobreza basadas en el empleo sólo pueden dar resultado cuando se presta atención a la calidad del empleo y a la satisfacción de normas mínimas básicas. A medida que se acelera la tendencia a obligar a trabajar a quienes reciben prestaciones de bienestar social, ocurre lo mismo con la tendencia al aumento del número de los que trabajan a cambio de ingresos inferiores al nivel de pobreza. Aunque los trabajadores pobres constituyen el grueso de la mano de obra en los países en desarrollo, no están limitados a esos países ni al sector no estructurado. Los trabajadores pobres constituyen una preocupación cada vez mayor en países de todos los niveles de desarrollo y eso incluye a quienes desempeñan empleos remunerados en países industrializados y en países con economías en transición.

871. Las estrategias para ayudar a los trabajadores a salir de la pobreza deberían centrarse en la calidad del empleo, incluso el mejoramiento de las condiciones de trabajo. El respeto de las normas internacionales del trabajo, especialmente las normas fundamentales incorporadas en la Declaración de Principios de la OIT relativa a los derechos fundamentales en el trabajo, debe constituir el punto de partida de la lucha contra la pobreza en el marco del empleo. Hay tendencia a considerar que la calidad y la cantidad del empleo, es decir, la protección social y la creación de empleos, se excluyen entre sí. No obstante, el mejoramiento de las condiciones de trabajo de quienes realizan actividades de baja productividad que requieren gran densidad de mano de obra tiende también a tener un efecto positivo sobre la productividad y los ingresos, sin reducir necesariamente las posibilidades de empleo de sus colegas. En consecuencia, la ayuda a los trabajadores para que salgan de la pobreza no debería aumentar el desempleo.

872. Las estrategias destinadas a resolver los problemas de los trabajadores pobres deberían también fomentar un aumento de la solidaridad y el apoyo mutuo entre los trabajadores de los sectores estructurado y no estructurado. La organización y la participación en el lugar de trabajo constituyen instrumentos importantes para mejorar la calidad del empleo.

5. Crecimiento económico que favorezca la creación de empleo

873. Una tarea importante que debe realizar la comunidad internacional consiste en mejorar el efecto del crecimiento económico sobre el empleo. Si bien para el crecimiento económico y, en consecuencia, la creación de empleo, es imprescindible que las políticas macroeconómicas sean acertadas, muchos países consideran que el crecimiento no es suficiente. En consecuencia, están considerando estrategias para hacer que el crecimiento dé como resultado trabajo para todos los que quieran trabajar, sobre todo en empleos de buena calidad. Muchos países industrializados han estudiado programas de creación de nuevos puestos de trabajo en los servicios sociales y las obras locales de protección del medio ambiente, el llamado tercer sector. Esos trabajos requieren una densidad de mano de obra relativamente alta y responden a menudo a la creciente necesidad de servicios personales en una sociedad que envejece. Tales servicios son muy útiles tanto para crear empleo como para promover la integración social y la solidaridad entre las generaciones.

874. Otra fuente de nuevos puestos de trabajo relativamente no utilizada que acarrea poco costo adicional es la adopción de técnicas que requieren gran densidad de mano de obra para las inversiones en infraestructura en las economías en desarrollo y en transición. La aplicación de esas técnicas a algunas categorías de obras públicas como los programas de vías rurales de acceso, rehabilitación del medio ambiente, riego y mejoramiento de barrios de tugurios urbanos ha resultado eficaz en relación con el costo en comparación con métodos basados en equipo, y la infraestructura resultante ha sido de calidad comparable. Aunque a menudo se ejecutan programas de obras públicas como fuentes rápidas de empleo a raíz de desastres naturales o después de conflictos, hay grandes posibilidades para la aplicación de ese enfoque en mayor escala en el marco de programas y políticas nacionales de inversión. La viabilidad económica a largo plazo de ese enfoque debería depender de los mecanismos del mercado y los precios relativos de los factores mano de obra y capital. En vez de subvencionar sistemas de gran densidad de mano de obra, el objetivo de la política debería ser en primer lugar de eliminar los obstáculos a un mayor uso de la mano de obra, creados a menudo mediante subsidios para la importación de equipo y la valoración excesiva de las monedas locales. Además, los donantes pueden fortalecer esos elementos desfavorables al empleo limitando su asistencia oficial para el desarrollo al pago de los gastos en elementos importados en detrimento de los gastos en mano de obra local. Las obras públicas que requieren gran densidad de mano de obra pueden ser la base del crecimiento económico sostenido y la mitigación de la pobreza (ya que los tipos de infraestructura que mejor

corresponden a las técnicas de gran densidad de mano de obra son también aquellos que pueden beneficiar más a los pobres), al mismo tiempo que crean empleo adicional. No obstante, como quedó demostrado al tratar de ejecutar programas de obras públicas que constituyesen redes de seguridad en respuesta a la crisis financiera asiática, la capacidad nacional para preparar y ejecutar rápidamente esos programas es totalmente inexistente. Además, en consonancia con la creciente tendencia a la privatización de muchas de las actividades realizadas anteriormente por los departamentos gubernamentales de obras públicas, hay también gran necesidad de desarrollar la capacidad del sector privado local en materia de pequeños contratistas basados en la mano de obra. En resumen, es posible aumentar más las oportunidades de empleo mediante políticas y programas nacionales de inversión, pero para lograrlo habrá que adoptar medidas concretas.

875. En consecuencia, dar al empleo lugar central en las estrategias y políticas de los gobiernos no sólo requiere acción concertada en el plano nacional sino que también constituye una oportunidad de cooperación innovadora para el desarrollo. Sería posible formular iniciativas nuevas en materia de investigación y desarrollo de programas con el fin de evaluar el efecto de los cambios de productividad y del desarrollo de las aptitudes sobre el crecimiento del empleo en el marco de una sociedad basada en los conocimientos. Las investigaciones podrían también centrarse en la promoción de métodos de trabajo y producción que fuesen modernos, eficientes y productivos, y al mismo tiempo emplearan mucha mano de obra y mucho personal de gestión. También es preciso aumentar la capacidad y mejorar las técnicas de supervisión y evaluación a fin de estimar el efecto que las políticas y los programas públicos tienen sobre el empleo. Dicha evaluación y supervisión debería incluir también una mejor comprensión de los costos sociales (humanos y financieros) del desempleo, el empleo insuficiente y el trabajo improductivo y de mala calidad. Como en el caso de la contaminación del medio ambiente, podrían crearse nuevos incentivos para alentar al sector privado a integrar los costos del desempleo en sus procesos de producción. Podrían formularse nuevas estrategias para fomentar un crecimiento que produjese un gran volumen de empleo aumentando la influencia de esas consideraciones en la política gubernamental y en el proceso de adopción de decisiones del sector privado.

6. Conflictos, crisis y desarrollo social

876. El aumento del volumen y la amplitud de los conflictos armados y los desastres naturales es un gran obstáculo para el desarrollo social. La consiguiente necesidad de asistencia humanitaria está agotando los cada vez más escasos recursos disponibles para la asistencia para el desarrollo a largo plazo.

Al mismo tiempo que aumenta cada vez más la interdependencia en el mundo, están aumentando los conflictos derivados de cuestiones de autonomía local e identidad étnica. Es triste observar que la “depuración étnica” haya alcanzado tal prominencia desde que se celebró la Cumbre.

877. Las causas fundamentales de los actos de violencia, que al parecer no tienen sentido, y de los desastres naturales pueden a menudo atribuirse, por lo menos en parte, a una acumulación de problemas sociales sin resolver. Conflictos que al parecer tienen origen étnico pueden deberse en realidad a la pobreza y la falta de oportunidades de empleo. Las consecuencias de los desastres naturales como terremotos y huracanes pueden también agravarse por las condiciones inadecuadas de la vivienda o por las deficientes condiciones ambientales debidas al asilamiento o la intensificación de la agricultura cuando los que viven en la pobreza tratan de aumentar sus ingresos.

878. La comunidad internacional hace frente a la difícil tarea de encontrar la mejor manera de transformar el actual círculo vicioso de las crisis que agotan los recursos necesarios para prevenirlas en un círculo virtuoso en que el desarrollo social sostenible impida las crisis. En tiempos de crisis generalmente se liberan recursos, si bien inadecuados, para asistencia de emergencia y humanitaria. No obstante, es mucho más difícil obtener recursos antes de que las crisis sociales se manifiesten como conflictos declarados. Debería prestarse más atención a la vigilancia y evaluación de los costos humanos y financieros de los desastres naturales y los causados por el hombre antes de que ocurran. La apreciación de la magnitud de esos costos puede ser un primer paso para la movilización de los recursos necesarios para la prevención.

7. Financiación de la protección social

879. En las modalidades de financiación de los servicios sociales ha habido un gran cambio, de la cobertura universal con fondos públicos a la asistencia, basada en las necesidades para los pobres y en los mecanismos del mercado para el resto de la sociedad. El impulso para esos cambios se debe a menudo a la necesidad de reducir los déficit fiscales y proporcionar a los pobres mayores incentivos para que vuelvan al trabajo. El establecimiento de redes de seguridad destinadas expresamente a los verdaderamente necesitados, combinado con la obligación de que los demás trabajen, ha transformado la forma en que las sociedades financian los servicios sociales.

880. A menudo las sociedades se ven obligadas a adoptar una mayor selectividad en la financiación de los servicios sociales a fin de tener en cuenta la disminución del ingreso público. Esa ha sido la situación en muchas de las economías en transición de Europa oriental y central. Aunque la proporción de los gastos gubernamentales dedicados a los servicios

sociales ha permanecido casi invariable durante el proceso de transición, el monto absoluto disponible ha disminuido mucho, como ha ocurrido con los presupuestos gubernamentales. La disminución de los ingresos sumada a un deseo de reducir la función del sector público ha obligado a los gobiernos a adoptar redes de seguridad para grupos determinados. No obstante, ese cambio de las modalidades de financiación plantea varios peligros a la sociedad. Una víctima del nuevo sistema es a menudo la solidaridad social. En vista de que el sistema ya no se basa en las contribuciones y la cobertura universales, empiezan a desmoronarse la solidaridad social y la identificación política general con la seguridad social. Además, muchos países no han establecido todavía la capacidad requerida para hacer verificar los medios económicos, por lo cual el sistema queda expuesto a abusos.

881. En muchos países en desarrollo, el principio del suministro gratuito universal de servicios sociales básicos como atención sanitaria, educación y abastecimiento de agua, ha cedido paso gradualmente a la introducción del pago de derechos por los usuarios y en algunos casos a la privatización de esos servicios. Aunque la introducción del pago de derechos por los usuarios pueda considerarse una medida regresiva, esa transición puede justificarse por el hecho de que en ciertos casos los pobres tienen acceso limitado o realmente pagan más que los ricos por servicios comparables (como ocurre a menudo con el abastecimiento de agua).

882. En una escala más amplia, puede considerarse que las opciones de que disponen los encargados de formular políticas respecto de la financiación de los servicios sociales van desde la responsabilidad individual hasta la solidaridad social. Los sistemas individuales de pensiones pueden imponer a las personas la carga inaceptable de prever su futuro y planificarlo, mientras que en los sistemas comunes se comparten los riesgos y se fomenta la solidaridad entre las generaciones. Las crisis financieras recientes han puesto de relieve la necesidad de crear y fortalecer sistemas de protección social para los trabajadores expuestos al desempleo súbito y a la pérdida de la capacidad de obtención de ingresos, lo que plantea la cuestión relativa a la manera de financiar la creación y el aumento de los servicios sociales. En forma análoga, con el crecimiento del empleo en el sector no estructurado (véase más arriba) aumenta la urgencia de desarrollar instrumentos para extender la protección social al sector no estructurado.

883. Como a menudo se considera que la protección social es una carga para la sociedad, ha habido tendencia a fomentar un aumento de la eficiencia y la responsabilidad transfiriendo a las personas una proporción cada vez más alta de esa carga, lo que plantea la cuestión de si la financiación de la protección social debe ser o no un mecanismo redistributivo o si debería limitarse a asegurar a las personas contra las adversidades. No

obstante, el costo del suministro de la protección social debería compararse siempre con el costo que tendrá que asumir la sociedad si no lo proporcionara. La protección social puede considerarse también una inversión, y de hecho una buena inversión, que hace aumentar la productividad del trabajo. En conclusión, la tendencia a pasar del suministro universal de servicios sociales al suministro a grupos determinados, y la tendencia a pasar del bienestar social al trabajo se han mencionado en numerosos informes nacionales, con importantes consecuencias para la eficacia del suministro de servicios, la solidaridad social, el apoyo político y la productividad de las sociedades.

8. Inversión de la tendencia a recortar la asistencia oficial para el desarrollo

884. Pese al compromiso adquirido en la Cumbre de que los países dediquen el 0,7% de su PNB a la asistencia oficial para el desarrollo, la tendencia ha sido más bien a una disminución constante de la asistencia oficial para el desarrollo. Además, ha ido perdiendo importancia la función de la AOD en el marco más amplio de las diversas modalidades de financiación para el desarrollo. No sólo ha disminuido el monto absoluto de la AOD, pese al aumento de las necesidades, sino que también ha cambiado la distribución. La proporción de la AOD destinada a muchos de los países menos adelantados ha disminuido ante la urgencia de las necesidades de los países en transición muy afectados por la crisis financiera o por los efectos negativos de la reforma económica. La AOD ha disminuido aún más debido a las necesidades humanitarias resultantes del creciente número de conflictos locales y desastres naturales.

885. Es evidente que hay campo para la formulación de nuevas iniciativas a fin de obtener recursos adicionales para la AOD y lograr que los recursos existentes se usen con máxima eficacia y tengan efecto máximo sobre el desarrollo social. En varios informes nacionales se sugiere que se vincule el suministro de AOD con los resultados o el posible efecto, lo que implica un cambio para que la medición de la AOD se haga en términos de eficacia o productos y no en términos de insumos. Si bien muchos consideran que el aumento de la responsabilidad de los resultados finales y las repercusiones sobre la cooperación para el desarrollo son positivos, se corre también el peligro de que como resultado de ello no se tome en cuenta en la cooperación para el desarrollo a los países con menos capacidad de desarrollo. Eso podría conducir finalmente a un aumento de la marginación de los países menos adelantados y a que siga acentuándose la desigualdad en el mundo. Se requieren nuevas modalidades para aumentar la voluntad política para la obtención y asignación de AOD. Tal como ocurre con la financiación de los servicios sociales en el plano nacional, los costos del suministro de AOD adicional deberían

compararse con los costos a que tendría que hacer frente la comunidad internacional por la falta de inversión en el desarrollo social.

886. Aunque cada uno de los gobiernos de la comunidad internacional tiene que desempeñar su parte en el cumplimiento de los compromisos que adquirió en la Cumbre respecto de la AOD, es especialmente importante tener presente la imagen global. Así, por ejemplo, si los países del Grupo de los Siete cumplieran colectivamente su compromiso eso tendría un gran efecto sobre la redistribución.

9. Reducción de la deuda

887. Muchos países han informado de que tienen que utilizar para el servicio de su deuda multilateral y bilateral un porcentaje dolorosamente alto del PIB y de los ingresos procedentes de las exportaciones. Para muchos países en desarrollo, el volumen excesivo de los pagos para el servicio de la deuda se considera el mayor obstáculo al progreso del desarrollo social. Además, cada vez hay mayor conciencia de la responsabilidad conjunta del prestamista y el deudor en la contratación de esa deuda. En ese contexto se ha fortalecido la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados a fin de acelerar, ampliar e intensificar el alivio de la carga de la deuda. Varios países han informado también de iniciativas bilaterales para la cancelación de la deuda. En vista del efecto negativo de la acumulación de la deuda sobre el desarrollo social, el período extraordinario de sesiones puede contribuir a fomentar la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y otras iniciativas nacionales e internacionales para la reducción de la deuda.

888. La contratación y el servicio de la deuda no sólo afectan negativamente el desarrollo social en el presente sino que también imponen una carga a las generaciones futuras. En consecuencia, además de ocuparse del alivio de la carga de la deuda, las iniciativas nuevas podrían examinar y revisar las modalidades de contratación de la deuda. Se pide mayor transparencia y participación en la contratación de la deuda y es preciso fortalecer la capacidad nacional para negociar las condiciones del endeudamiento con los prestamistas. Debería prestarse más atención al efecto de los préstamos sobre el desarrollo social y a la creación de la capacidad productiva necesaria para reembolsar los préstamos en el futuro. Finalmente, la Asamblea General tal vez desee examinar en su período extraordinario de sesiones la cuestión de relacionar el alivio de la carga de la deuda con programas concretos de erradicación de la pobreza y creación de empleo. Los programas de creación de empleo ofrecen ciertamente la ventaja de que crean la capacidad productiva nacional necesaria para el servicio de la deuda al mismo tiempo que contribuyen a la erradicación de la pobreza. Otra cuestión importante que debe examinarse en el contexto de la deuda es el de la autonomía normativa

nacional en el marco de la mundialización. Las cuestiones del alivio de la carga de la deuda y las condiciones deben examinarse cuidadosamente cuando los gobiernos examinen la manera de fortalecer los instrumentos normativos nacionales requeridos para dirigir el proceso de mundialización de modo que tenga el mejor efecto posible sobre el desarrollo social.

10. Mundialización y liberalización

889. A menudo se confunde la mundialización con la liberalización y generalmente se considera que el progreso de las dos es ineludible. Si bien el aumento de la interdependencia, debido principalmente a las nuevas técnicas de comunicación y a la reducción de los costos de transporte y transacción, está ciertamente modificando las sociedades en forma en gran parte inevitable, la liberalización del comercio y las corrientes de capital constituyen decisiones normativas conscientes adoptadas tanto en el plano nacional como en el internacional. La mundialización y la liberalización plantean dos tipos de cuestiones para el futuro del desarrollo social. La primera se relaciona con el fortalecimiento de los instrumentos de política en los planos nacional e internacional a fin de mejorar la gestión del proceso de mundialización en beneficio del desarrollo social. La segunda tiene que ver con la manera de crear “nichos” de autonomía y acción locales en el marco de la mundialización. En otras palabras, no es preciso que la mundialización implique automáticamente impotencia respecto de la política social.

890. En cuanto al desarrollo y la utilización de instrumentos de política para la gestión de la mundialización, la integración de la política social y económica debería ser un factor motivador central. Aunque los gobiernos nacionales están abandonando en favor de la integración regional varios instrumentos de política como los relativos a la política fiscal y monetaria, otros instrumentos, como la decisión de liberalizar el comercio y las corrientes de capital, pueden negociarse teniendo presente el efecto previsto sobre el desarrollo social. Además, el hecho de que los gobiernos decidan establecer mecanismos de cooperación o integración regional respecto de las políticas macroeconómicas no significa que abandonen todo control sobre esas políticas. Más bien, pueden aplicarse en el plano regional los mismos principios de democracia, transparencia y participación. No obstante, la gestión de la mundialización requiere una actitud de participante y no de accionista respecto de la política económica.

891. Un elemento común entre los dos tipos de cuestiones mencionados anteriormente es el posible desarrollo y uso de normas y principios de política social como instrumento de política para promover el desarrollo social en el marco de la mundialización. Al desarrollarse esos principios deberá procederse con transparencia y con la participación general. Los

principios de política social deben reconocer que un modelo común para todos para lograr un desarrollo social “uniforme” sería totalmente inadecuado.

11. Desarrollo y valores locales en la economía mundial

892. Una de las cuestiones planteadas en los informes y que la Asamblea General deberá examinar en su período extraordinario de sesiones es la de la capacidad de la sociedad para establecer los valores y las normas para dar cohesión a las comunidades frente a los problemas planteados por el mercado y los adelantos tecnológicos. Habrá que elaborar mecanismos nuevos que permitan proteger y fortalecer la cultura, la diversidad y los valores locales ante la mundialización. Esos mecanismos suponen no sólo dar a la mundialización una dimensión humana sino también lograr que en la política pública se prevean nichos y refugios que permitan proteger y fomentar la cultura y los valores locales. La participación en la sociedad mundial no debería ser incompatible con la acción local. Ciertamente, ha de prestarse mayor atención a las ventajas comparativas que ofrecen las instituciones locales funcionando en el marco de valores locales para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en Copenhague. El fortalecimiento de los valores familiares puede ser especialmente importante para los grupos más vulnerables de la sociedad, incluso los niños.

893. La protección de los valores y la acción local están estrechamente relacionados con la urbanización y el crecimiento de las ciudades como nuevos centros de cultura local. Aunque la mayoría de los pobres del mundo viven todavía en zonas rurales, el mundo se está urbanizando rápidamente. En el siglo XXI, más de la mitad de la población mundial vivirá en zonas urbanas y las estrategias de desarrollo social deberán cambiaren consecuencia. Los países en desarrollo, sobre todo los de África, hacen frente a tasas de urbanización más altas que los países industrializados y no están preparados para satisfacer las necesidades básicas de sus nuevos habitantes urbanos, especialmente respecto de la infraestructura y los servicios básicos. La población urbana sigue recibiendo mayor atención que la población rural en cuanto a salud, educación, abastecimiento de agua y otros servicios básicos. No obstante, el constante crecimiento de los barrios de tugurios y viviendas precarias es indicativo el aumento de la desigualdad en la repartición de esos servicios. La exclusión social es otro fenómeno exclusivamente urbano y es en las ciudades donde están desapareciendo cada vez más las distinciones entre el primer mundo y el tercer mundo.

894. Si bien las ciudades presentan inmensos obstáculos para el desarrollo social, también ofrecen oportunidades. Las ciudades son los centros de la fortaleza económica, la diversidad social y el patrimonio cultural. La contribución de las

ciudades alPNB supera a menudo el porcentaje de la población nacional que reside en ellas. Las ciudades ofrecen también oportunidades para la creación de nichos de acción local ante la creciente interdependencia. Es posible que las naciones estén perdiendo parte de su poder y autonomía en materia de política social y económica, pero los gobiernos locales y especialmente los municipales y con ellos la sociedad civil han progresado en ese sentido. Varios gobiernos han informado sobre la adopción de políticas urbanas concretas en cuyo centro están a menudo las preocupaciones sociales, a saber, la lucha contra la exclusión social, la creación de empleo y la erradicación de la pobreza. Es en el plano local, especialmente en las ciudades, en donde son más visibles los costos de la exclusión social y los beneficios de la integración.

895. Las ciudades ofrecen también varias ventajas comparativas para la aplicación de la política social. A menudo, los reglamentos que afectan la creación de empleo por conducto de las empresas pequeñas y medianas o el sector no estructurado se aplican, y a veces se preparan, en el plano local. Las ciudades y los gobiernos locales controlan ahora una proporción mayor de los recursos nacionales para inversión y generalmente pueden actuar con mayor flexibilidad en la asignación y la reasignación de esos recursos para que el efecto sobre las cuestiones sociales sea mayor. Además, los programas y las políticas encaminadas a la creación de empleo o a luchar contra la exclusión son generalmente más efectivos cuando se basan en las alianzas de agentes que actúan a nivel local, donde es más fácil dejar de lado las actitudes políticas en aras de los resultados prácticos. Esas alianzas pueden incluir gobiernos municipales, asociaciones de vecinos, sindicatos, organizaciones de empleadores y de la sociedad civil. En consecuencia, la urbanización, así como plantea nuevas amenazas al desarrollo social, puede también proporcionar algunas respuestas respecto del camino que debe seguirse.

C. Conclusión

896. Muchas de las cuestiones planteadas anteriormente están estrechamente vinculadas entre sí. Por ejemplo, la disminución de los recursos disponibles para el desarrollo social está relacionada con el aumento de las necesidades posteriores a los conflictos y la solución de las situaciones de crisis. La necesidad de rehabilitación estatal está relacionada con la de hacer frente al aumento de la desigualdad en el mundo mediante nuevos mecanismos de redistribución. El crecimiento del empleo en el sector no estructurado y el aumento del número de trabajadores pobres se relacionan directamente con la necesidad de mejorar las modalidades de financiación de los servicios sociales. La necesidad de movili-

zar nuevos recursos para el desarrollo social tiene relación con el hecho de que la comunidad internacional esté ingresando en terreno en gran parte nuevo en lo relativo a las estrategias de desarrollo social adaptadas a la mundialización. Los problemas planteados por la liberalización pueden resolverse, por lo menos parcialmente, mediante el fortalecimiento de los agentes locales de desarrollo y de la sociedad civil.

897. Muchos gobiernos han informado sobre la formulación de planes nacionales de acción para la mitigación de la pobreza o la creación de empleo. Si bien la formulación de planes y el establecimiento de metas y objetivos constituyen un primer paso, no se está progresando lo suficiente en el logro de esos objetivos. Varios países en desarrollo han aprovechado la cooperación internacional para el desarrollo a fin de preparar planes nacionales de acción para el desarrollo social pero luego han tropezado con la imposibilidad de obtener los recursos necesarios para su ejecución. En el grado en que la preparación de esos planes nacionales se ha hecho con la participación general, han surgido expectativas que luego han quedado insatisfechas.

898. Al examinarse en el proceso preparatorio del período extraordinario de sesiones las metas internacionales de desarrollo social, adquiere especial importancia la integración en ese proceso de medidas concretas para reducir la brecha entre el compromiso y su cumplimiento, o más bien entre las expectativas y el resultado final, no reduciendo las expectativas sino por el contrario, mejorando los resultados. Estas consideraciones conducen a varios medios de acción posibles para mejorar los resultados. Todas estas cuestiones son de interés universal, es decir, afectan a los gobiernos y a las comunidades locales de todas las regiones del mundo, independientemente de su nivel de desarrollo, aunque en diferentes grados o en relación con diversas funciones. Se ha determinado que estas cuestiones son rasgos comunes de una masa crítica de informes nacionales, todas ellas tienen consecuencias operacionales y podrían originar otras iniciativas operacionales que la Asamblea General podría adoptar en su período extraordinario de sesiones.

899. En conclusión, en las nuevas iniciativas habrá que adoptar un enfoque integrado del desarrollo social. Será necesario movilizarla voluntad política y lograrla identificación con esas iniciativas estableciendo clientelas concretas para conjuntos determinados de cuestiones, por ejemplo, en las esferas del empleo, la salud y la educación. No obstante, para poder encontrar soluciones sostenibles, será preciso que los clientes o participantes interesados en una cuestión miren también más allá de sus propios sectores. La respuesta para gozar de buena salud puede estar en encontrar trabajo decente, y el pleno empleo tal vez se logre mediante el acceso de todos a la educación. Para el cumplimiento de los compromisos de

Copenhague es preciso combinar una voluntad política renovada con la capacidad de traducir el compromiso en acción y con el valor necesario para que cada uno vaya más allá de su propio sector a fin de formar asociaciones integradas para el desarrollo social.

900. El Comité Preparatorio del período extraordinario de sesiones ha decidido que en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General no se vuelvan a negociar los compromisos adquiridos en Copenhague en 1995. En consecuencia, la labor de la Asamblea General consistirá más bien en desarrollar la voluntad política, las políticas, las estrategias concretas y los instrumentos prácticos necesarios para cumplir esos compromisos.

Notas

- ¹ Hasta la fecha, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, ha sido ratificada por 12 Estados Miembros y aún no ha entrado en vigor (véase http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/m_mwctoc.htm); véase *The rights of Migrant Workers*, UNHCHR fact sheet No. 24, en <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs24.htm>.
- ² Véase FMI, examen de cuestiones y políticas sociales en los programas apoyados por el FMI, agosto de 1999, pág. 31.
- ³ PNUD, Informe sobre el desarrollo humano, 1997 (Nueva York, Oxford University Press, 1997).
- ⁴ *Ibíd.* Hay que puntualizar que las cifras de pobreza de la India correspondientes a 1970 pueden basarse en parámetros distintos de los de las cifras más recientes que se citan.
- ⁵ Los datos de 1992 y 1994 se han extraído de la publicación del Banco Mundial *World Development Indicators*, ediciones de 1997 y 1999.
- ⁶ Véase Mahbub Ul Haq y Khadija Haq, "Human Development Challenges in South Asia" (Islamabad, Human Development Centre, 1998); véase también Khadija Haq, "Human Development Challenges in South Asia", ponencia presentada en el primer Foro Mundial del Desarrollo Humano, en Nueva York, el 30 de julio de 1999.
- ⁷ Véase PNUD, Informe del PNUD sobre la pobreza 1998: Superar la pobreza humana (Nueva York, 1998).
- ⁸ Banco Mundial, op. cit., 1997 y 1999.
- ⁹ Véase Naciones Unidas, Informe anual del Coordinador Residente del sistema de las Naciones Unidas en Bangladesh correspondiente a 1998.
- ¹⁰ Véase Banco Mundial, *1998 Bangladesh Poverty Assessment* (Washington, D.C., 1999).
- ¹¹ Véase Ul Haq y Haq, op. cit.
- ¹² Véase Naciones Unidas, Informe anual del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en el Pakistán correspondiente a 1998, Islamabad, febrero de 1999. Véase también: Banco Mundial, *Pakistan Economic Report*, 7 de abril de 1999.
- ¹³ Véase PNUD, *Nepal Human Development Report*, 1998.
- ¹⁴ Véase Banco Mundial, *Poverty in Nepal at the Turn of the 21st Century* (Katmandú, 1999).
- ¹⁵ Véase Naciones Unidas, Informe anual del Coordinador Residente correspondiente a 1998 (Katmandú, 1999).
- ¹⁶ Véase Banco Mundial, *Sri Lanka Poverty Assessment* (enero de 1995).
- ¹⁷ Véase Naciones Unidas, Informe anual del Coordinador de las Naciones Unidas en Sri Lanka (Colombo, 1999).
- ¹⁸ Véase Naciones Unidas, Informe anual del coordinador de las actividades de los organismos y departamentos de las Naciones Unidas en la República Islámica del Irán (Teherán, abril de 1999).
- ¹⁹ Véase Naciones Unidas, Informe anual del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Bhután correspondiente a 1998 (Thimphu, 1999).
- ²⁰ Véase Oficina Internacional del Trabajo, Informe sobre el empleo en el mundo 1998–1999: empleabilidad y mundialización – Papel fundamental de la formación (Ginebra, 1999), cuadro 3; las cifras son del 2,5% en Bangladesh y el 11,3% en Sri Lanka, en 1996 en ambos países; y del 5,4% en el Pakistán, en 1995; no se han facilitado datos oficiales sobre el desempleo en la India de fecha posterior a 1995.
- ²¹ Véase Naciones Unidas, *Estudio Económico y Social Mundial*, 1999, y Banco Mundial, *World Bank Poverty Update – Trends in Poverty*, mayo de 1999 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.99.II.C.1).
- ²² Véase OIT, op. cit., extraído del cuadro I.6, pág.18.
- ²³ Véase Oficina Internacional del Trabajo, *Informe sobre el empleo en el mundo 1998–1999: empleabilidad y mundialización — Papel fundamental de la formación* (Ginebra, 1999), cuadro 3.
- ²⁴ Véase Oficina Internacional del Trabajo, *Facts and Figures on Child Labour* (Ginebra, mayo de 1999).
- ²⁵ Véase comunicado de prensa de la OIT No. ILO/99/22 (17 de junio de 1999).
- ²⁶ Véase Naciones Unidas, *Informe anual del Coordinador residente de las Naciones Unidas en Maldivas*, correspondiente a 1998, 1999.

- ²⁷ Véase Naciones Unidas, *World Population Estimates and Projects, 1998 Revision* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.99.13.8).
- ²⁸ Fondo de bienestar social de los musulmanes.
- ²⁹ Véase Naciones Unidas, informe del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en el Pakistán correspondiente a 1998, 1999.
- ³⁰ Véase PNUD, Informe sobre desarrollo humano 1999 (Nueva York, Oxford University Press, 1999).
- ³¹ Véase Naciones Unidas, *Estudio Económico y Social Mundial, 1999* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.99.II.C.1); y Banco Asiático de Desarrollo, *Asian Development Outlook Update 1999*, 15 de septiembre de 1999.
- ³² Véase Banco Mundial, *China: Macroeconomic Update*, 13 de julio de 1999.
- ³³ Véase Gobierno de China, National Report on the implementation of the outcome of the World Summit for Social Development (junio de 1999).
- ³⁴ Véase Banco Mundial, *Indonesia Macro-Economic Update*, 13 de julio de 1999.
- ³⁵ Véase Banco Mundial, *Korea Macro-Economic Update*, 13 de julio de 1999.
- ³⁶ Véase Naciones Unidas, Informe anual del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en la República de Corea correspondiente a 1998, Seúl, 1999.
- ³⁷ Véase Banco Mundial, *Thailand Macro-Economic Update*, 13 de julio de 1999.
- ³⁸ Véase Banco Mundial, *Thailand Social Monitor*, No. 2, agosto de 1999.
- ³⁹ Véase Sistema de Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas, Informe anual correspondiente a 1998: Tailandia, enero de 1999.
- ⁴⁰ Véase *Commitments*, junio de 1999.
- ⁴¹ Véase Banco Mundial, *Philippines: Macroeconomic Update*, 13 de julio de 1999.
- ⁴² Véase Banco Asiático de Desarrollo, *Asian Development Outlook 1999* (19 de abril de 1999).
- ⁴³ Véase OIT, informe del Director General titulado “Trabajo decente”, Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión, 1999; véase también Eddy Lee, *The Asian Financial Crisis: The Challenge for Social Policy* (Ginebra, OIT, 1998).
- ⁴⁴ Véase Banco Asiático de Desarrollo, *Asian development outlook update: Asia recovers faster than expected* (comunicado de prensa), 14 de septiembre de 1999.
- ⁴⁵ Véase Naciones Unidas, *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific*, 1999.
- ⁴⁶ Véase Banco Mundial, *Malaysia Macroeconomic Update*, 13 de julio de 1999; la cifra de emigrantes procede de la OIT, “Respuesta de la OIT a la crisis financiera en los países de Asia oriental y sudoriental: Evolución de la crisis financiera asiática y determinación de las necesidades y respuesta en materia de políticas”, 274ª reunión del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, documento No. G.B. 274/4/2 (marzo de 1999).
- ⁴⁷ Véase Gobierno de Singapur, *Singapore's country report on the implementation of the outcome of the world summit for social development* (agosto de 1999).
- ⁴⁸ Véase Banco Mundial, *Viet Nam Macroeconomic Update*, 13 de julio de 1999.
- ⁴⁹ Véase Ministerio de Planificación del Gobierno de Camboya, “Respuesta de Camboya a la Declaración de Copenhague” (junio de 1999).
- ⁵⁰ Véase Banco Mundial, *World Bank Poverty Update: Trends in Poverty* (1999).
- ⁵¹ Véase Banco Mundial, *Gender Dimensions of the East Asia Crisis*, enero de 1999.
- ⁵² Véase Oficina Internacional del Trabajo, “The ILO's response to the financial crisis in East and South-East Asia: the Asian financial crisis, the challenge for social policy”, 274/ período de sesiones del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, documento No. GB.274/4/1 (marzo de 1999).
- ⁵³ Yongsok Choi y Chae-Shick Chun, “Social impact of the Korean economic crisis”, documento presentado al seminario interregional sobre las consecuencias sociales de la crisis financiera y la reunión del grupo de expertos sobre el programa de acción para el desarrollo social de la región de la CESPAP, Bangkok, 25 a 27 de mayo de 1999.
- ⁵⁴ Véase *Estudio Económico y Social Mundial 1999* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.99.II.C.1).
- ⁵⁵ Véase B. Milanovic, “Income, inequality and poverty during the transition from planned to market economy” (Washington, D.C., Banco Mundial, 1998).
- ⁵⁶ Véase PNUD, *Human Development Report for Central and Eastern Europe and the CIS, 1999* (Nueva York, 1999).
- ⁵⁷ Véase PNUD, *op. cit.*; y Oxford Analytica, *East Europe Brief*, 15 de septiembre de 1999.
- ⁵⁸ Instituto de Problemas Económicos del Período de Transición, *The Russian Economy in 1998: Trends and Perspectives*, parte 3, *Social Sphere* (Moscú, 1999).
- ⁵⁹ Véase PNUD, *op. cit.*
- ⁶⁰ Datos de Goskomstat (Moscú, 1999).
- ⁶¹ Véase Comité Interestatal de Estadística de la Comunidad de Estados Independientes, *Statistical Abstract: Population and Living Conditions in the CIS Countries* (Moscú, 1998).

- ⁶² Véase UNICEF, *Education for All. The MONEE Project*, informe de vigilancia regional, No. 5 (Florencia, 1998), cuadro 8.1.
- ⁶³ Véase UNICEF, *op. cit.*
- ⁶⁴ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Refugees and Others of Concern to UNHCR: 1998 Statistical Overview* (Ginebra, 1999), cuadro 1.3.
- ⁶⁵ Véase *Women, Law and Development International* (Washington, D. C., noviembre de 1999).
- ⁶⁶ Véase Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, *Transition Report 1999: Ten Years of Transition* (Londres, 1999), cuadro 6.3.
- ⁶⁷ Véase Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress in Latin America, 1998–1999* (Washington, D. C.), 1999.
- ⁶⁸ Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997–1998* (Santiago, 1998).
- ⁶⁹ Véase CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 1998* (Santiago, 1998).
- ⁷⁰ Véase CEPAL, *Poverty in the Caribbean, Caribbean subregional review of the World Summit for Social Development and the status of the older persons* (Puerto España, agosto de 1999).
- ⁷¹ CEPAL, *Panorama Social de América Latina* (Santiago, 1998).
- ⁷² Véase *Globalization and employment in the Caribbean: a review of labor market policies and development in the 1990's in light of the commitments of the World Summit for Social Development, Caribbean's subregional review on the World Summit for Social Development and the status of the older persons* (Puerto España, agosto de 1999).
- ⁷³ *Ibíd.*
- ⁷⁴ Véase CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1997* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.98.II.G.3).
- ⁷⁵ Véase CEPAL, *Progress on social integration in the Caribbean: 1994–1999, Caribbean subregional review on the World Summit for Social Development and the status of the older persons* (Puerto España, agosto de 1999).
- ⁷⁶ Véase International Disability Foundation and the Winchester Group, *Disability 99: The World Disability Report*.
- ⁷⁷ Las estimaciones del Banco Mundial tienden a ser inferiores a las de otros organismos internacionales. Por ejemplo, las estimaciones de la OIT en relación con Túnez son el doble de las del Banco Mundial. No obstante, en Egipto, los mismos datos de las encuestas por hogares de 1990–1991 dieron lugar a porcentajes diferentes de pobreza, del 20,7% al 46,6%, dependiendo de la definición del umbral de pobreza.
- ⁷⁸ Según *World Development Indicators 1999* del Banco Mundial, de todos los países árabes únicamente Argelia dispone de datos sobre la segunda mitad del decenio (1995). No obstante, Egipto realizó una encuesta por hogares de ingresos y gastos en 1995/1996.
- ⁷⁹ Véase el Informe Nacional de Egipto sobre el Desarrollo Humano 1996 (El Cairo). Sin embargo, el porcentaje de pobreza global aumentó en el mismo período y la CESPAAO no comparte las conclusiones del informe (véase E/ESCWA/ED/1997/13).
- ⁸⁰ En 1996–1997, el PIB de Marruecos declinó un 2,2% y el de la República Árabe Siria aumentó un 9% (véase Banco Mundial, *World Development Indicators*, cuadro 1.1).
- ⁸¹ Véase Banco Mundial, “¿Will Arab workers prosper or be left out in the twenty first century?”, en *Regional Perspectives on the World Development Report, 1995*.
- ⁸² Véase Nader Farajani, “The challenge of full employment in Arab countries,” ponencia preparada para la reunión preparatoria regional de la Conferencia árabe sobre el seguimiento integrado de las conferencias mundiales: seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Beirut, 8 a 11 de diciembre de 1998 (E/ESCWA/SD/1998/WG.1/5).
- ⁸³ La proporción de ingresos del 20% de las personas más pobres en Egipto asciende al 8,7%. en comparación con el 2,5% en el Brasil y el 4,8% en los Estados Unidos de América; véase Banco Mundial, *World Development Indicators*, cuadro 2.8.
- ⁸⁴ Véase PNUD, en *Informe sobre desarrollo humano 1999* (Nueva York, Oxford University Press, 1999).
- ⁸⁵ Véase Ridwan al-Sayyid, “The role of traditional special welfare systems (Zakat and Waqf) in social development”, ponencia presentada en el taller del PNUD sobre la buena administración pública para el desarrollo social, Beirut, diciembre de 1998.
- ⁸⁶ Sobre la base de las estimaciones demográficas de las Naciones Unidas, que se pueden consultar en <http://www.undp.org/popin/wtrends/ura/buraras.htm>.
- ⁸⁷ Véase UNESCO, *Informe Mundial sobre Educación 1998* (París, 1998), cuadro 3.
- ⁸⁸ En el Anuario de 1998 del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI) se atribuye la tensión renovada en el proceso de paz del Oriente Medio al nuevo asentamiento israelí y a las actividades terroristas. Véase también G. Kossaiifi, “Poverty in Western Asia: a socio-political approach”, en la publicación del PNUD/Naciones Unidas *Preventing and Eradicating Poverty in the Arab Region* (Nueva York, 1998). A partir de diversas fuentes, se calcula que la suma de los costos de la guerra entre el Irán y el Iraq, la guerra del Golfo, la guerra del Yémen y la guerra del Líbano asciende a 904.000 millones de dólares.

- ⁸⁹ Véase CEPA, *Economic Report on Africa 1999: The Challenges of Poverty Reduction and Sustainability* (Addis Abeba, 1999).
- ⁹⁰ Véase Paul Collier y Jan Willem Gunning, Why has Africa grown slowly? *Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, No. 3 (verano de 1999).
- ⁹¹ Véase PNUD, Progresss against poverty in Africa (1998); T. Paul Schultz, "Health and schooling investments in Africa", *Journal of Economic Perspectives* (verano de 1990); John Sender; "Africa's economic performance: limitations of the current consensus", *Journal of Economic Perspectives* (verano de 1999).
- ⁹² Véase Lucia C. Hanmer, Graham Pyatt y Howard White, "What do the World Bank's poverty assessments teach us about poverty in sub-Saharan Africa", *Development and Change*, vol. 30 (1999).
- ⁹³ Véase PNUD, op. cit.
- ⁹⁴ Véase Sender, op.cit.
- ⁹⁵ Véase CEPA, op. cit.
- ⁹⁶ Véase "La epidemia de SIDA: situación en diciembre de 1999" (UNAIDS/99.53E-WHO/CDS/CSR/EDC/99.9-WHO/FCH/HSI/99.6).
- ⁹⁷ Véase División de Población de las Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 1998 Revision* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.99.XIII.8).
- ⁹⁸ Véase A/52/871-S/1998/318 y CEPA/PNUD, Informe de la Conferencia subregional del África oriental y meridional para el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Nairobi, 15 a 17 de marzo de 1999.
- ⁹⁹ Véase OIT, *El empleo en el mundo 1996/1998* (Ginebra); OIT, *African Employment Report 1997/1998*, y CEPA, *African Economic Report 1998*.
- ¹⁰⁰ Véase OIT, *African Employment Report, 1997/1998* y CEPA, *African Economic Report 1998*.
- ¹⁰¹ Véase CEPA/PNUD, *Informe de la Conferencia subregional del África oriental y meridional para el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Nairobi, 15 a 17 de marzo de 1999.
- ¹⁰² Véase "Country experiences in assessing the adequacy of public spending on basic social services", documento preparado por el UNICEF y el PNUD sobre la base de estudios por países en el marco de la Iniciativa 20/20.
- ¹⁰³ Véase Naciones Unidas, *Estudio Económico y Social Mundial, 1999* (Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S. 99.II.C.1).
- ¹⁰⁴ Esas observaciones no son irrefutables; para consultar una guía útil y breve, véase Robert I. Lerman, "United States wage inequality and recent immigration", *American Economic Review*, vol. 81, No. 2 (mayo de 1999).
- ¹⁰⁵ Datos de la Oficina Congresional del Presupuesto de los Estados Unidos, citado en *The New York Times*, 5 de septiembre de 1999.
- ¹⁰⁶ Véase Robert K. Triest, "Has poverty gotten worse?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, No. 1 (Primer trimestre de 1998).
- ¹⁰⁷ Véase el boletín informativo sobre asistencia social del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos de 9 de abril de 1999.
- ¹⁰⁸ Los datos sobre empleo que figuran en esta sección se basan en las ediciones más recientes del *OECD Economic Survey* para cada país (1998 ó 1999).
- ¹⁰⁹ Véase Consejo Internacional de Bienestar Social, *From social exclusion to social integration: ICSW European Region* (Helsinki, 1999).
- ¹¹⁰ Véase OCDE, *A Caring World: The New Social Policy Agenda* (París, 1999).

Anexo I

Nota verbal de fecha 8 de octubre de 1998 relativa a la presentación de informes nacionales sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

El Secretario General de las Naciones Unidas saluda al Representante Permanente de ___ ante las Naciones Unidas y tiene el honor de señalar a su atención las decisiones adoptadas por el Comité Preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y el estudio de iniciativas ulteriores.

En su período de sesiones de organización celebrado en Nueva York del 19 al 22 de mayo de 1998 el Comité decidió que los principales objetivos del período extraordinario de sesiones que se convocará en el año 2000 serán:

- a) Reafirmar la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción convenido en la Cumbre, pero no renegociarlos;
- b) Determinar los progresos logrados y las limitaciones con que se ha tropezado, así como las lecciones aprendidas, en la aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de la Cumbre en los planos nacional, regional e internacional;
- c) Recomendar medidas e iniciativas concretas para reforzar los esfuerzos encaminados a la plena y eficaz aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de la Cumbre.

El Comité Preparatorio pidió al Secretario General que le presentara en su segundo período de sesiones sustantivo, que se celebrará en el año 2000, un documento amplio en el que se evalúe el grado de aplicación general de los resultados de la Cumbre, con indicación de las dificultades, los obstáculos y los logros, así como de la experiencia adquirida, al igual que recomendaciones sobre otras medidas e iniciativas en los planos nacional e internacional.

El Comité pidió también al Secretario General que formulara lo antes posible directrices generales y que propusiera una estructura y un marco común para la presentación de informes nacionales sobre los progresos realizados y los obstáculos con que se ha tropezado en la aplicación del seguimiento de la Cumbre. Además, se pidió al Secretario General que invitara a los gobiernos a facilitar información pertinente con respecto a las medidas prácticas concretas adoptadas en respuesta a las recomendaciones de la Cumbre, y que ayudara a los gobiernos que lo solicitaran a facilitar dicha información.

En consecuencia, las directrices adjuntas (véase el apéndice) se han formulado como un marco para la respuesta de los gobiernos. Aunque lógicamente las respuestas variarán según los contextos político y social nacionales, se espera que las directrices garanticen, con todo, un grado razonable de comparabilidad y coherencia en el análisis de los datos recibidos de los países. Dadas las preocupaciones manifestadas por los gobiernos con respecto a la necesidad de una mejor coordinación de las solicitudes presentadas de informes nacionales, las directrices propuestas se concentran en políticas pertinentes concretas más que en los datos de que dispone la Secretaría procedentes de otras fuentes nacionales o internacionales.

Sería útil que en las respuestas se diera información sobre la función de otros agentes en la aplicación de los resultados de la Cumbre, como las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y otros miembros de la sociedad civil. Se invita asimismo a su Gobierno a que indique en las respuestas los progresos alcanzados en la inclusión de la perspectiva de género.

El Secretario General agradecería recibir las respuestas a más tardar el 30 de junio de 1999, con el fin de disponer de tiempo suficiente para la preparación del informe amplio sobre la aplicación. Con el fin de facilitar las comunicaciones sobre este tema entre el Gobierno de Su Excelencia y la Secretaría de las Naciones Unidas, el Secretario General agradecería asimismo que su Gobierno designara a un funcionario del Estado concreto (indicando su nombre, dirección y números de teléfono y fax) con quien la Secretaría pudiera estar en contacto y comunicarse de manera directa. Esa persona se consideraría como el centro de coordinación del Gobierno de Su Excelencia con respecto a esta actividad.

Apéndice

Directrices relativas a la presentación de informes nacionales sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

I. Aplicación

Describáanse las actividades nacionales que se están realizando para aplicar los compromisos y el Programa de Acción convenidos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, con inclusión de las estrategias, las políticas y las medidas concretas introducidas desde la Cumbre, la experiencia adquirida y los obstáculos con que se ha tropezado, en las esferas siguientes:

1. Principales cuestiones abordadas por la Cumbre

a) Erradicación de la pobreza

¿Se ha adoptado, reforzado o planificado alguna estrategia nacional para la reducción de la pobreza? ¿Se ha fijado un calendario de objetivos? ¿Qué medidas políticas particulares se han adoptado con relación a las zonas rurales y urbanas? ¿Se ha iniciado o planificado alguna evaluación de la aplicación?

b) Empleo

¿Cómo se expresa la meta del empleo nacional? ¿Se reserva un lugar central en las políticas macroeconómicas al crecimiento del empleo? ¿Qué medidas políticas concretas se han adoptado para promover el crecimiento del empleo, en particular en esferas como la disponibilidad de crédito para las empresas pequeñas y medianas; las políticas monetarias, con inclusión de las políticas relativas a los tipos de interés; la utilización de pequeñas empresas y servicios de asesoramiento agrícola; los programas de capacitación y readaptación, y los planes de creación de empleo? ¿Ha aumentado el empleo en los servicios comunitarios?

c) Integración social

¿Qué iniciativas políticas se han tomado o proyectado para promover y mejorar la integración social, tomando como base el respeto de la diversidad y la igualdad de oportunidades para todos? ¿Qué medidas políticas se han elaborado para estimular la participación en la sociedad, combatir la discriminación y promover la igualdad de oportunidades, en particular en favor de los grupos desfavorecidos y vulnerables?

2. Otras cuestiones

a) Movilización y utilización de recursos para el desarrollo social

¿Se han introducido medidas fiscales o se han modificado las existentes para permitir la asignación de mayores recursos financieros al desarrollo social? ¿Se están utilizando algunas formas innovadoras de financiar los programas sociales? Facilítese una evaluación de la utilización de los recursos nacionales e internacionales asignados al desarrollo social, con inclusión de los esfuerzos concretos destinados a utilizar los recursos con mayor eficacia. Indíquense las transacciones y opciones que plantea la asignación de recursos destinados a programas de desarrollo social.

b) Capacidad para aplicar políticas y programas sociales

Indíquese cualquier medida destinada a aumentar la capacidad para apoyar las políticas y los programas sociales que se ha aplicado o programado en su país (evaluación de las capacidades institucionales, decisiones adoptadas por las asambleas legislativas, vigilancia y evaluación de la eficacia de los programas, etc.).

c) Factores nacionales e internacionales

Indíquese cualquier factor nacional o internacional que propicie o restrinja la aplicación de los compromisos de la Cumbre.

d) Evaluación global del proceso de aplicación

Sírvanse establecer una evaluación global con relación a la aplicación de las decisiones de la Cumbre y señálense cualesquiera otros factores y elementos pertinentes específicos de su país en el contexto de la aplicación.

II. Otras iniciativas

¿Existe alguna otra iniciativa que desearían someter a examen en el período extraordinario de sesiones, particularmente recomendaciones relativas a cambios institucionales o de política u otras medidas en los planos local, nacional, regional e internacional? ¿Qué tipo de medidas nacionales e internacionales sugerirían para superar las dificultades con que se ha tropezado en la aplicación de los compromisos de la Cumbre?

Anexo II

Informes nacionales recibidos

1. Alemania
2. Argelia
3. Argentina
4. Armenia
5. Australia
6. Austria
7. Azerbaiyán
8. Barbados
9. Belarús
10. Bélgica
11. Benin
12. Bhután
13. Bolivia
14. Burkina Faso
15. Burundi
16. Camboya
17. Camerún
18. Canadá
19. China
20. Colombia
21. Côte d'Ivoire
22. Croacia
23. Cuba
24. Dinamarca
25. Egipto
26. Emiratos Árabes Unidos
27. Eslovaquia
28. España
29. Estonia
30. Etiopía
31. Federación de Rusia
32. Filipinas
33. Finlandia
34. Francia
35. Gambia
36. Iraq
37. Irlanda

38. Jamahiriya Árabe Libia
39. Jamaica
40. Japón
41. Jordania
42. Kazajstán
43. Kuwait
44. Lesotho
45. Lituania
46. Luxemburgo
47. Madagascar
48. Malasia
49. Malí
50. Marruecos
51. Mauritania
52. Mónaco
53. Mongolia
54. Mozambique
55. Nepal
56. Níger
57. Nigeria
58. Países Bajos
59. Pakistán
60. Panamá
61. Portugal
62. República Árabe Siria
63. República Checa
64. República Democrática del Congo
65. Rumania
66. Singapur
67. Suecia
68. Suíza
69. Suriname
70. Trinidad y Tabago
71. Túnez
72. Ucrania
73. Uzbekistán
74. Zambia

Anexo III

Progresos logrados hacia el logro de las metas del año 2000

1. El Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social esbozó las metas concretas que se han de alcanzar para satisfacer las necesidades humanas básicas para todos. A continuación figura un examen de los progresos realizados hacia el logro de algunas de esas metas. El presente anexo se basa considerablemente en la versión recientemente revisada del documento "Charting the progress of populations"^a, estudio preparado por la División de Población de la Secretaría de las Naciones Unidas con la colaboración de otros órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas, así como en el informe preparado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sobre el seguimiento de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia^b.

A. Educación

El acceso universal a la educación básica y la terminación de la educación primaria de un mínimo del 80% de los escolares de la enseñanza primaria para el año 2000.

Reducción de la diferencia entre las tasas de escolarización de niños y niñas en la enseñanza primaria y secundaria para el 2005.

Educación primaria universal para el 2015.

2. Se han hecho avances hacia el logro de estas metas educativas, pero siguen existiendo disparidades importantes, según la información de que se dispone. De los 164 países que cuentan con datos, aproximadamente la tercera parte, lo que representa 59 países, tienen unas tasas globales (niños y niñas) de escolarización en la enseñanza primaria y secundaria del 90% o más, cifra que se acerca a la meta del acceso universal a la educación, mientras que otros 56 países alcanzan un porcentaje del 70% al 89%. Casi la quinta parte, lo que representa 29 países, en su mayoría de África al sur del Sáhara, tiene todavía tasas de escolarización inferiores al 50%. En algunos países con economías en transición, desde el decenio de 1990 se ha observado una tendencia a la baja de la tasa bruta de escolarización conjunta en las enseñanzas primaria y secundaria.

3. Aproximadamente el 75% de la población mundial de menos de 15 años vive en países con tasas de escolarización del 70% o más, mientras que el 14% (240 millones) vive en países con tasas inferiores al 50%. Se calcula que, en todo el mundo, 130 millones de niños en edad de escolarización primaria no asisten a la escuela y más de 150 millones de niños no han alcanzado el nivel mínimo de educación (quinto año).

4. Según datos del UNICEF, la escolarización neta en la enseñanza primaria sigue aumentando tanto a nivel mundial como en las regiones. La región de Asia oriental y el Pacífico ha alcanzado un nivel de escolarización neta análogo al de los países desarrollados, mientras que la región de América Latina y el Caribe mantiene su crecimiento constante. Con excepción de Sudáfrica, el África subsahariana no se ha recuperado de la disminución en la tasa de escolarización que se produjo en el decenio de 1980 y la tercera parte aproximadamente de sus niños están matriculados en el primer año.

5. Se han hecho modestos progresos en la reducción de las diferencias en función del género. La diferencia entre tasas de escolaridad de niños y niñas es de 12 puntos porcentuales en Asia meridional, nueve puntos porcentuales en el Oriente Medio y África del norte y seis puntos porcentuales en el África subsahariana. Alrededor de dos de cada tres niños no escolarizados son muchachas. En aproximadamente el 40% de los países de todo el mundo las tasas de escolaridad son superiores para los niños que para las niñas en más de cinco puntos porcentuales. En cambio, alrededor del 90% de los países de las regiones más desarrolladas tienen diferencias en función del género inferiores a cinco puntos porcentuales. En la mitad de los países de las regiones menos desarrolladas las tasas de escolarización son considerablemente superiores para los niños que para las niñas, salvo en América Latina y el Caribe, donde las diferencias por género son reducidas y en una quinta parte de los países las tasas de escolarización de las niñas son superiores a la de los niños en cinco puntos. En la mayoría de los países menos adelantados las diferencias por género son favorables a los niños.

B. Tasa de analfabetismo de los adultos

Reducir la tasa de analfabetismo de los adultos en por lo menos la mitad de su nivel de 1990, haciendo particular hincapié en la alfabetización de las mujeres.

6. La tasa de analfabetismo global se calcula que se ha reducido del 25% en 1990 al 20% en 2000. Al terminar el siglo

^a Véanse los documentos ESA/P/WP.149 de 1º de diciembre de 1998 y ST/ESA/SER.R/151 de 8 de diciembre de 1999.

^b Véase E/ICEF/1999/9 de 5 de abril de 1999.

el número de analfabetos adultos es, según las estimaciones, de 876 millones, el 60% de los cuales son mujeres.

7. La mayoría de la población analfabeta del mundo procede de los países en desarrollo, sobre todo de África al sur del Sáhara y de Asia meridional. En los países en desarrollo la tasa de analfabetismo femenina se acerca al 40%, mientras que es del 20% entre los hombres. En cifras absolutas, unos 600 millones de mujeres de los países en desarrollo son analfabetas en comparación con 300 millones de hombres.

8. La tasa de analfabetismo en África era del 45% en 1995, mientras que en ese año en América Latina y el Caribe la tasa era de sólo el 13%. Únicamente el 4% de los países latinoamericanos tienen tasas de analfabetismo superiores al 50%, frente al 40% de los países africanos. Casi el 36% de los países de Asia y el Pacífico tienen tasas de analfabetismo inferiores al 10%. Aunque prácticamente todos los países desarrollados alcanzan tasas de alfabetización de casi el 100%, un estudio reciente sugiere que por lo menos el 25% de la población adulta de los países de la OCDE carece del nivel mínimo de alfabetización necesario para hacer frente de manera adecuada a las exigencias de la vida cotidiana y el trabajo^c.

9. Existe una amplia diferencia de género en las tasas de alfabetización de adultos en África y en cierta medida en la región de Asia y el Pacífico. Más del 50% de los países de África y el 30% de los países de Asia y el Pacífico tienen tasas de analfabetismo que son 20 puntos porcentuales superiores para las mujeres que para los hombres. En América Latina y el Caribe esta diferencia entre géneros no es tan amplia.

C. Mejor acceso al suministro de agua potable y saneamiento

Suministrar en forma sostenible acceso a agua potable en cantidades suficientes y a un saneamiento adecuado para todos.

10. El acceso a suministros de agua potable sigue mejorando. En el plano mundial, el número de personas que tienen acceso a agua potable pasó de 2.500 millones en 1990 a 3.300 millones en 1994. Entre 1990 y 1994 la tasa de población con acceso a agua potable aumentó del 45% al 58% en África, del 61% al 80% en Asia y el Pacífico y del 78% al 88% en Asia occidental. En América Latina y el Caribe esa tasa se mantuvo en el 79%^d.

^c Véase PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano 1998* (Nueva York, Oxford University Press, 1998).

^d Véase OMS/UNICEF, *Water Supply and Sanitation Sector Monitoring Report 1996* (1996).

11. De los 117 países en desarrollo que disponen de datos correspondientes a 1990–1998, 28 países proporcionan un acceso casiuniversal al agua potable y 59 países suministran agua potable a entre el 50% y el 90% de sus poblaciones. En América Latina y el Caribe 8 países de los 25 han alcanzado casi el acceso universal al suministro de agua potable y en sólo un país se da acceso al agua potable a menos del 50% de la población. Casi los dos tercios de los países asiáticos pueden suministrar agua potable a más del 70% de sus poblaciones.

12. El acceso a saneamiento suele ser más reducido que el acceso al agua potable. En 1990 sólo alrededor del 36% de la población mundial tenía acceso a saneamiento. Desde entonces ha habido cierta mejora, aunque de carácter irregular. De los 112 países con información disponible, el 50% o más de las poblaciones de 78 países tiene acceso a saneamiento. En 19 de los 27 países de América Latina y el Caribe y en 20 de los 37 países asiáticos, el 70% o más de las poblaciones disponen de saneamiento. En cambio, los progresos han sido lentos en África, donde la mayoría de las poblaciones en más de la mitad de los países del continente carecen de acceso a saneamiento. El problema es aún más grave en los países menos adelantados.

D. Malnutrición de los niños menores de 5 años

Para el año 2000 reducir la malnutrición grave y moderada de los niños menores de 5 años a la mitad del nivel de 1990.

13. Dos de cada cinco niños están poco desarrollados (tienen una baja estatura con relación a la que corresponde a su edad), uno de cada tres tiene insuficiencia ponderal (peso inferior al que corresponde a su edad) y uno de cada 10 están flacos (tienen un peso inferior al que corresponde a su estatura), según estudios realizados entre 1987 y 1998^e. Además, la malnutrición se considera que es un factor de riesgo importante en los fallecimientos de los menores de 5 años de los países en desarrollo cada año. En el plano mundial los datos indican cierto progreso en la reducción de la malnutrición infantil, pero la tasa de aumento se ha ralentizado considerablemente en el decenio de 1990 en comparación con el de 1980. La tasa de niños mal nutridos se calcula que ha disminuido del 34% en 1985 al 31% en 1990 y al 29% en 1995. El ritmo actual de disminución no es lo suficientemente rápido como para alcanzar la meta prevista del 15% aproximadamente en el año 2000.

^e Véase FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 1999* (Roma, 1999).

14. Los progresos logrados en la reducción de la malnutrición infantil no han sido regulares en todas las regiones. La mitad de los niños del mundo con peso y estatura insuficientes viven en Asia meridional, región en la que se registra la máxima proporción de niños mal nutridos y una gran población de niños menores de 5 años. En África el 33% de los niños menores de 5 años tienen insuficiencia de peso en comparación con el 21% en Asia oriental y meridional. La incidencia es menos grave en América Latina y el Caribe.

E. Mortalidad materna

Para el año 2000 reducir la tasa de mortalidad materna a la mitad del nivel de 1990.

15. En 1990 se calculó que 585.000 mujeres murieron como resultado de complicaciones relacionadas con el embarazo y el parto, de cuya cifra más del 90% se registró en los países en desarrollo. Unos 3 millones de lactantes fallecieron en la primera semana de vida y se produjeron otros 3 millones de nacimientos de niños muertos como resultado de esas complicaciones. Además, unos 50 millones de mujeres viven con discapacidad/lesiones permanentes como resultado de complicaciones relacionadas con el parto y el embarazo. Entre otros problemas conexos cabe mencionar que se llevan a cabo alrededor de 40 a 50 millones de abortos en condiciones poco seguras, que unos 100 millones de parejas necesitan servicios de planificación de la familia y que la incidencia del VIH/SIDA ha aumentado

16. Existe una amplia diferencia en la mortalidad materna entre los países desarrollados y los países en desarrollo, produciéndose en estos últimos un 98% de todos los fallecimientos relacionados con la maternidad. Se calcula que en los países en desarrollo se producen 480 fallecimientos relacionados con la maternidad por cada 100.000 nacidos vivos, tasa que es 18 veces mayor que la de los países desarrollados, con 27 fallecimientos por cada 100.000 nacidos vivos. Además, el peligro de que una mujer muera por una causa relacionada con el embarazo durante los años de su fertilidad es de 1 a 10 en los países en desarrollo en comparación con 1 a 4.000 en los países desarrollados^f.

17. La mortalidad materna registra amplias disparidades entre las regiones y dentro de la misma región. Las máximas tasas de mortalidad se dan en África, donde el 80% de los países tienen una tasa de mortalidad materna de 500 o más según datos correspondientes a 1990. Casi la mitad de los países

menos adelantados tienen tasas superiores a 1.000. Los países que registran las máximas tasas de mortalidad materna tendrán que realizar enormes esfuerzos para alcanzar la meta de reducir la tasa de mortalidad a la mitad, a menos de 125. La situación es muy desigual en los países de Asia y Oceanía, donde las tasas de mortalidad materna oscilan entre menos del 30% hasta más de 1.000 por 100.000 nacidos vivos. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe tienen tasas de mortalidad inferiores a 200.

F. Tasa de mortalidad de lactantes y niños menores de 5 años

Para el año 2000, reducir las tasas de mortalidad de lactantes (niños menores de 1 año) y de los niños menores de 5 años a un tercio del nivel de 1990, o de 50 a 70 por 1.000 nacidos vivos, respectivamente, si esta cifra es inferior. Para el año 2015, las tasas de mortalidad de lactantes deben ser inferiores a 35 por 1.000 nacidos vivos y la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años inferior a 45 por 1.000.

18. Se han conseguido algunos progresos en la reducción de las tasas de mortalidad de lactantes. En el plano mundial, la mitad de los países se calcula que han alcanzado ya la meta establecida para el 2015 de una tasa de mortalidad de lactantes inferior a 35 por 1.000 nacidos vivos. No obstante, si bien todos los países más desarrollados han alcanzado la meta, sólo el 40% de los países en desarrollo tienen tasas inferiores a la meta fijada para el 2015. Los progresos han sido desiguales entre las regiones. En América y el Caribe alrededor del 70% de los países ya han alcanzado la meta del 2015, en comparación con el 50% de los países de Asia y el Pacífico y el 8% de los países de África.

19. Varios países tienen todavía que lograr la meta más inmediata de unas tasas de mortalidad de lactantes inferiores a 50 por 1.000 nacidos vivos, fijada para el 2000. Aproximadamente el 90% de los países de África no llega a las metas del 2.000, en particular casi 48 países de África oriental, occidental y central. En Asia y el Pacífico 17 países no alcanzan la meta, mientras que en América Latina quedan sólo tres países por alcanzar la meta del 2000.

20. Durante los cinco primeros años del decenio de 1990 las tasas de maternidad de lactantes se deterioraron en los países africanos que sufrían de conflictos civiles y étnicos. Aparte de África, las tasas de mortalidad de lactantes aumentaron en Albania, Belarús, Estonia, el Iraq, Letonia, Lituania y Ucrania. Además, el logro de una reducción de las tasas de mortalidad de lactantes ha sido problemático para países como Armenia,

^f Datos basados en un comunicado de prensa de la OMS de 28 de octubre de 1999.

Azerbaiyán, Bulgaria, la Federación de Rusia, Georgia, la República de Moldova, Tayikistán y Uzbekistán durante el segundo quinquenio del decenio de 1990.

21. La tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años ha venido disminuyendo en el decenio de 1990. En el plano mundial, todos los países de las regiones desarrolladas han logrado la meta de unas tasas de mortalidad de los niños menores de 5 años inferiores a 45 por 1.000, mientras que sólo alrededor del 40% de los países de las regiones en desarrollo tienen tasas de mortalidad de los menores de 5 años inferiores a las metas correspondientes al 2015. Según el UNICEF, la mayoría de los niños viven en países que están a la zaga en el logro de la meta mundial, especialmente en África al sur del Sáhara y Asia meridional. Con respecto a la meta más inmediata de reducir la tasa de mortalidad de los menores de 5 años a 70 para el año 2000, sólo el 10% de los países de América Latina y el Caribe no lo han alcanzado, en comparación con aproximadamente el 90% de los países africanos que tienen tasas superiores a la meta. Las tasas son particularmente elevadas en países de África oriental, África occidental y África central. En África al sur del Sáhara y Asia meridional hace falta adoptar medidas para acelerar el ritmo de reducción de las tasas de mortalidad de los menores de 5 años, dado que esos países representan el 72% de los fallecimientos de los niños de esa edad.

G. Esperanza de vida

Lograr una esperanza de vida no inferior a 60 años en cualquier país para el año 2000.

22. La esperanza de vida al nacer sigue aumentando tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. La esperanza de vida media mundial actualmente es de 65 años (63 años para los hombres y 68 para las mujeres). En el período 1995–2000 aproximadamente el 70% de los países habían alcanzado la meta del 2000 de una esperanza de vida de 60 años. Todos los países desarrollados y todas las economías en transición de Europa oriental y de Asia central habían logrado ya esta meta. No obstante, en varios de los países de la Comunidad de Estados Independientes los niveles de esperanza de vida observados en 1985–1990 no pudieron mantenerse al deteriorarse con la transición al sistema de mercado. Se proyecta que algunos países postsocialistas de este grupo volverán a alcanzar su nivel de esperanza de vida de 1985–1990 únicamente en 2005–2010.

23. La situación es aún menos alentadora en algunos países en desarrollo. En África la esperanza de vida es inferior a 60 años en 41 de los 53 países en 1995–2000. Partiendo de las hipótesis actuales, 28 países del África subsahariana se

proyecta que alcanzarán una esperanza de vida de 60 años únicamente después de 2020–2025. La epidemia del SIDA ha causado un gran impacto en la reducción de la esperanza de vida en algunos de los países africanos más duramente afectados (prevalencia del VIH en adultos del 1,7% o superior) en 1995–2000⁸. En Botswana, por ejemplo, se prevé que se perderán 20 años de esperanza de vida y que el 5,2% de la población sucumbirá al SIDA para el 2000. En cambio, en América Latina y el Caribe sólo un país no ha alcanzado la meta de 60 años. En Asia y Oceanía 49 de los 57 países que disponen de datos ya han logrado una esperanza de vida de 60 años.

H. Mortalidad y morbilidad a causa del paludismo

Reforzar los esfuerzos para reducir la mortalidad y morbilidad causadas por el paludismo en un mínimo del 20% en el año 2000 en comparación con los niveles de 1995 en por lo menos el 75% de los países afectados.

24. El paludismo afecta actualmente a 101 países con una población conjunta de 2.400 millones de personas, lo que presenta el 40% de la población mundial. Se estima que esta enfermedad causa todos los años más de 1 millón de muertes. Más del 90% de todos los casos de paludismo se concentran en el África subsahariana. Los niños constituyen un grupo sometido a un riesgo particularmente alto, especialmente los que viven en zonas con escaso acceso a los servicios sanitarios. Otros grupos de alto riesgo son las mujeres embarazadas, los refugiados y las personas desplazadas.

25. Se han llevado a cabo actividades mundiales contra el paludismo en el marco de la estrategia mundial de lucha contra el paludismo patrocinada por la OMS y otras organizaciones. Se da la máxima prioridad al África subsahariana. La estrategia tiene por objetivo facilitar un diagnóstico y un tratamiento precoces; aplicar medidas preventivas; detectar la epidemia, y reforzar las capacidades locales. La mayoría de los países africanos que sufren de paludismo han completado planes de acción adicionales para luchar contra la enfermedad. Además, los Estados recientemente independientes de Asia central y el Cáucaso han elaborado planes nacionales para frenar la reaparición del paludismo en sus países. En el plano mundial, más del 90% de los países afectados por la enfermedad están aplicando programas de lucha contra el paludismo, lo que permite alcanzar las metas establecidas. En varios países, sin embargo, esos planes están todavía en sus etapas iniciales de aplicación y el apoyo financiero para combatir el paludismo está lejos de ser suficiente.

⁸ Véase Naciones Unidas, *The World at Six Billion*.

26. Desde hace muy poco existe un fuerte compromiso que va en aumento en apoyo de medidas contra el paludismo. La iniciativa de lucha contra el paludismo es uno de los programas de más alta prioridad en la OMS renovada. El programa tiene por objeto reducir el paludismo, establecer sistemas de salud en los países endémicos y crear nuevos medios para hacer frente a preocupaciones sanitarias mundiales. La nueva iniciativa se basará en los esfuerzos actuales para combatir esta enfermedad y en la estrategia mundial de lucha contra el paludismo. Se concentrará en primer lugar en África. Esta campaña representa una asociación mundial, basada en los países afectados por el paludismo, los órganos de las Naciones Unidas, los organismos de desarrollo bilaterales, los bancos de desarrollo, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El 30 de octubre de 1998 el PNUD, el UNICEF, el Banco Mundial y la OMS anunciaron que los cuatro organismos iban a lanzar el programa conjuntamente y cooperarían en todos los aspectos de sus actividades.
