



## Asamblea General

Distr. general  
24 de enero de 2000  
Español  
Original:

---

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

Segundo período de sesiones

Nueva York, 3 a 14 de abril de 2000

Tema 2 del programa provisional\*

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

### **Simposio regional sobre políticas socioeconómicas durante los procesos de estabilización macroeconómica en países con economías en transición**

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

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

2. Por consiguiente, con vistas al segundo período de sesiones del Comité Preparatorio, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de Turkmenistán, organizó el simposio regional titulado "Políticas socioeconómicas durante los procesos de estabilización macroeconómica en países con economías en transición". Participaron en el simposio, que se celebró en la ciudad de Ashjabad del 9 al 11 de noviembre de 1999, funcionarios de los gobiernos, expertos del sistema de

---

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

las Naciones Unidas y representantes de organizaciones no gubernamentales. El Secretario General da las gracias al Gobierno de Turkmenistán por acoger la celebración de este simposio.

### **Informe del simposio**

#### *Resumen*

En el simposio regional sobre políticas socioeconómicas durante el proceso de estabilización macroeconómica de países con economías en transición, cuya labor se centró en la Comunidad de Estados Independientes, se examinó la situación actual de países con economías en transición en lo que se refiere a las futuras políticas socioeconómicas. El simposio constituyó un foro en el que altos funcionarios gubernamentales pudieron definir las cuestiones que necesitaban ser encaradas para fortalecer la capacidad de los gobiernos para concebir y aplicar políticas socioeconómicas eficaces.

Aun cuando en los países con economías en transición de la región se observan diferencias en lo que respecta a su trayectoria particular, su fase de transformación y los resultados obtenidos, el costo social de las reformas es manifiesto en todos estos países. Los costos sociales, que se plasman en un elevado desempleo, una reducción de los ingresos, salarios y pensiones reales, una creciente diferenciación de los ingresos, la exclusión social y el empeoramiento de los servicios, repercuten desproporcionadamente en los grupos y personas más pobres de la población.

La falta de un crecimiento económico sostenible y, por ende, de recursos financieros necesarios para aplicar satisfactoriamente los programas sociales es hoy por hoy una de las principales trabas que encuentran los Estados de la región para elaborar y aplicar medidas sociales. Por ello, la prioridad debería ser revitalizar el crecimiento económico. Ello no supone que se tengan que diferir los gastos fundamentales destinados al desarrollo humano; la inversión en el capital humano es un estímulo necesario para el crecimiento que afecta la orientación, el ritmo y el éxito del proceso de transformación.

Cada vez hay una conciencia cada vez mayor de que la transformación tiene que estar acompañada por una serie de medidas sociales de índole activa y general que trascienda los programas compensatorios y medidas aisladas destinadas a “aliviar el dolor” que entrañan los cambios económicos. Para conseguir un crecimiento económico sostenible es necesario dar prioridad a la tarea de garantizar el crecimiento del empleo y poner a los seres humanos en el centro del desarrollo. Esta actitud, a su vez, exige una verdadera integración de las medidas de las políticas social y económica.

Una de las características que mejor definen el decenio anterior es la creciente diferenciación entre los países de la región aunque el aumento de la pobreza haya afectado a todos los países con distintos grados de intensidad. Además del aumento de la “pobreza de ingresos” se observó el empeoramiento de un fenómeno menos conocido, a saber, la “pobreza humana”.

El desempleo se ha manifestado como un problema nuevo y grave. En toda la Europa central y oriental los mercados de trabajo se caracterizan por tasas de desempleo que se han estabilizado a un nivel elevado, así como por un aumento del desempleo a largo plazo. Los mercados de trabajo de los países de la Comunidad de Estados Independientes se caracterizan por un número menor de trabajadores despedidos en relación con la disminución del producto interior bruto y un desempleo encubierto de grandes proporciones.

Se han reformado las políticas de empleo aplicadas desde 1995 en la región. Durante la segunda mitad de la década de 1990, las medidas de empleo tomaron un cariz más activo y se reevaluaron los sistemas de prestaciones sociales de los desempleados. En la mayoría de los países se adoptó un conjunto de criterios nuevo y más riguroso en lo que se refiere a las prestaciones de desempleo y hoy por hoy es práctica corriente vincular el sistema de prestaciones de desempleo a una política activa de mercado de trabajo, fomentando así una búsqueda de empleo y una participación en los programas de formación más activas. De los distintos programas activos de empleo el más corriente es la subvención de programas de empleo destinados a grupos vulnerables y el apoyo a la pequeña empresa.

Construir sociedades abiertas es una tarea difícil, máxime en el caso de países que tienen que lidiar con grandes transformaciones sociales, políticas y económicas. Aunque los procesos de democratización en curso han brindado mayores oportunidades a los ciudadanos de participar en la vida pública, tanto en el plano nacional como en el comunitario, el alcance del compromiso cívico ha seguido siendo limitado en muchos países. Distintos indicadores sociales regionales indican un proceso de desintegración social. La cohesión de la vida familiar y de su capacidad de atender a los hijos se ha debilitado de manera sustancial y han aumentado los casos de abandono infantil, delincuencia juvenil y suicidio. También aumentaron en muchas sociedades los casos de discriminación y violencia contra la mujer y las medidas adoptadas para paliar la situación hasta la fecha han resultado insuficientes. La tasa de delincuencia entre la población adulta ha aumentado espectacularmente en varios países.

Muchos de los gobiernos siguen luchando para mantener un porcentaje de gasto social similar al del período anterior a la transición, pero la mayoría no lo ha conseguido. Aun cuando se haya asignado aproximadamente el mismo porcentaje del presupuesto del Estado a estas necesidades, es obvio que se observa aún una reducción muy marcada en términos absolutos de los recursos financieros asignados. La tónica principal de la evolución de la política social durante la segunda mitad de la década de 1990 es la racionalización del apoyo social a los pobres y el establecimiento de bases jurídicas e institucionales de un sistema de protección social más orientado hacia los objetivos.

En el simposio se recomendaron una serie de prioridades de acción en vista de la actual situación de los países de la región con economías en transición. La primera se refiere a la integración de las políticas social y macroeconómica, que se considera una condición necesaria para el desarrollo social. El crecimiento del empleo y la reducción de la pobreza deberían ser los objetivos primordiales de la política macroeconómica, junto con el crecimiento económico y una inflación baja.

La segunda se refiere a la importancia de conseguir que la protección social sea un mecanismo que permita una redistribución progresiva de los ingresos. A tal fin, tal vez sea necesario reformar los sistemas de protección social para poder apoyar a los pobres, a las personas de edad, a los discapacitados y a otros grupos vulnerables.

En tercer lugar, las reformas educativas y del sistema de salud deben estar orientadas a permitir el acceso universal a esos servicios vitales, inclusive a los grupos vulnerables de la población. Asimismo, es necesario adoptar un planteamiento más amplio en el caso de los problemas de los grupos vulnerables, entre otras cosas, fomentando la creación y multiplicación de organizaciones representativas de estos grupos y de sus intereses.

La cuarta recomendación se refiere a la movilización de los recursos tradicionales para promover el desarrollo social, lo que obliga a adoptar medidas innovadoras, incluida la reforma de los sistemas fiscales y la mejora de la administración tributaria, la reestructuración de la asignación de los recursos entre los distintos sectores y la captación de inversiones directas extranjeras. La ayuda exterior también puede proporcionar mayores recursos para el desarrollo social, incluida la ayuda recibida de organizaciones internacionales.

En quinto lugar, además de aumentar los recursos para el desarrollo social, hay que fortalecer los esfuerzos para conseguir una mejor gestión y un mejor aprovechamiento de los recursos financieros disponibles.

En sexto lugar, es fundamental que se reconozca la continuidad institucional y la capacidad del Estado como factores indispensables para garantizar la estabilidad y la previsibilidad de las medidas y para asignar la correcta prioridad a las medidas de reforma. El Estado debe desempeñar el papel importantísimo de regulador y proveedor de bienes públicos básicos. A fin de conseguir un mayor respaldo popular de los programas sociales y reducir las posibilidades de corrupción, es preciso implantar y observar en todos los niveles del gobierno los principios de transparencia y de rendición de cuentas.

En séptimo lugar, es imprescindible el necesario consenso entre los distintos ministerios y organismos, tanto gubernamentales como no gubernamentales, en cuestiones tan importantes como los objetivos de las medidas sociales, el volumen de los ingresos y gastos públicos y la estructura de los gastos sociales, a fin de esbozar una estrategia compatible con la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible.

En octavo lugar, es preciso tener en cuenta las diferencias nacionales y regionales, prestando una atención muy especial a los países y regiones con economías muy deprimidas con un desempleo y una pobreza muy extendidos.

Por último, la recomendación final se refiere a la urgencia de potenciar y dar una nueva orientación a la capacidad de los sistemas nacionales de estadística para que puedan hacer un seguimiento más eficaz de las tendencias y pautas sociales de interés.

## Introducción y antecedentes

1. La marcha hacia los objetivos de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social ha sido especialmente difícil para los países con economías en transición de Europa oriental, los Estados bálticos y la Comunidad de Estados Independientes. La transición de estos países de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado se ha realizado a veces sin tener un rumbo bien trazado. En los primeros años de esta transición, a veces se hizo un excesivo hincapié en la estabilización macroeconómica y la liberalización de los mercados, en la creencia de que las fuerzas del mercado fomentarían un crecimiento equitativo y eficiente. Los responsables políticos y los asesores parecen haber prestado poca atención al papel que desempeña el Estado, que brinda un marco institucional que permite incrementar tanto la eficiencia como la equidad de los sistemas de mercado.

2. En el simposio regional de las Naciones Unidas sobre políticas socioeconómicas durante la estabilización macroeconómica en los países con economías en transición, que se celebró en Ashjabad, del 9 al 11 de noviembre de 1999, se examinó la situación actual de las economías y de las sociedades de la región y se formularon una serie de recomendaciones relativas a las futuras políticas socioeconómicas para que la Asamblea General las examinase en su período extraordinario de sesiones sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y el estudio de iniciativas ulteriores, que se celebrará en Ginebra del 26 al 30 de junio de 2000. El simposio centró su examen en la Comunidad de Estados Independientes, en relación con las experiencias de los países con economías en transición de Europa oriental, Asia y los Estados bálticos.

3. Aunque se observan diferencias entre los países con economías en transición en lo que respecta a su trayectoria específica y su fase de transformación, así como a los resultados obtenidos, es patente en todos ellos el costo social de las reformas. Los costos sociales, esto es, el elevado desempleo, la reducción del valor real de los ingresos, salarios y pensiones, la creciente diferenciación de los ingresos y el empeoramiento de los servicios han repercutido desproporcionadamente en los grupos y personas más pobres de la población. Es evidente el conflicto directo existente entre las expectativas y la evolución de la situación; situación que en la mayoría de los casos dista mucho

de parecerse a la existente en las sociedades democráticas prósperas.

4. En las primeras etapas de la transición muchos países, al intentar reducir los costos sociales de las reformas, conservaron el sistema de garantías sociales implantado bajo el socialismo y mantuvieron leyes que establecían un amplio sistema de prestaciones sociales. A causa del empeoramiento de la situación económica muchos países se vieron obligados, no obstante, a restringir el gasto social y reducir los niveles reales de las prestaciones o el número de beneficiarios. En la mayoría de los países de la Comunidad de Estados Independientes el sistema de protección social se halla prácticamente hoy colapsado actualmente por falta de recursos financieros.

5. Los costos económicos han sido elevados en muchos países. El producto interno bruto en Europa central y oriental era en 1997, por término medio, casi un 12% inferior al de 1990, y en la Comunidad de Estados Independientes, el producto interno bruto medio en 1997 era tan sólo un 55% del nivel alcanzado en 1990<sup>1</sup>. Sin embargo, después del bienio 1993–1994, los Estados de Europa central y oriental, a excepción de los países de los Balcanes, experimentaron un crecimiento positivo, y en algunos casos, como el de los cuatro países del grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, la República Checa y la República Eslovaca) este crecimiento fue sustancial. Varios países de la Comunidad de Estados Independientes registraron un crecimiento del producto interno bruto en la segunda mitad de la década de 1990; la actividad económica dio un vuelco en el bienio 1995–1996 en países como Armenia, Azerbaiyán y Georgia, y en el bienio 1996–1997 en Asia central. Sin embargo, en la Federación de Rusia la mejoría económica de 1997 se desvaneció con la crisis financiera de 1998, pero dio señales de reactivación en 1999 por la sustitución de las importaciones propiciada por la devaluación y el aumento de los ingresos de exportación debido a los incrementos del precio mundial de los productos energéticos. En general, en 1998 el producto interno bruto en los países de la Comunidad de Estados Independientes afectados por la crisis financiera que sufrió la Federación de Rusia en ese año se redujo, por término medio, en un 3,4%<sup>2</sup>.

6. En general, los déficit fiscales siguieron siendo sustanciales, aunque el recorte de gastos ha permitido reducirlos por debajo del 10%. Se ha conseguido vencer la hiperinflación, pero en muchos países de la región la inflación sigue manteniéndose en los dos

dígitos y con tendencias alcistas a raíz de la crisis financiera rusa. Así, por ejemplo, en 1997 el índice de precios al consumo aumentó en Armenia un 21,8%, en Georgia un 7,2%, en Kazajstán un 11,3%, en Turkmenistán un 21,5% y en Uzbekistán un 50%<sup>3</sup>.

7. La falta de un crecimiento económico sostenido y, por ende, la falta de los recursos financieros necesarios para aplicar satisfactoriamente los programas sociales es hoy por hoy una de las trabas principales con que tropiezan los Estados de la región para elaborar y aplicar medidas sociales. Por ello, una de las prioridades debería ser revitalizar el crecimiento económico. Ello no supone que se tengan que diferir los gastos fundamentales en desarrollo humano. La inversión en capital humano es un estímulo necesario del crecimiento que afecta la orientación, el ritmo y el éxito del proceso de transformación.

8. Se observa una conciencia cada vez mayor de que el proceso de transformación debe ir acompañado de una política social de índole activa y general que trascienda los programas compensatorios y las medidas aisladas destinados a “aliviar el dolor” producido por los cambios económicos. Lograr un crecimiento económico sostenible obliga a conceder prioridad a las medidas que garanticen el crecimiento del empleo y que los seres humanos sean el objetivo principal del desarrollo. Esta actitud, a su vez, exige una verdadera integración de las medidas de las políticas social y económica.

9. Una de las características más importantes que definen la década anterior es la creciente diferenciación observable en los países de la región. Los logros para el establecimiento de nuevas instituciones han sido desiguales en los distintos países. El grupo que engloba a la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovenia se encuentra al frente; sus economías se encuentran en la fase inmediatamente anterior a la de una economía plenamente de mercado y sus niveles de producción, o bien han alcanzado los logrados en 1989, o al menos están cerca de conseguirlo. En estos países también ha sido rápida la transformación hacia la democracia participativa. En Bulgaria, Rumania y los Estados bálticos, los cambios fueron lentos en un primer momento, pero se han agilizado en estos últimos años. En los países de la Comunidad de Estados Independientes, las reformas han sido lentas e incluso se han estancado. En algunas de estas economías, la producción total es hoy en día inferior a la mitad de la registrada en 1989 y los niveles de vida han descendido catastróficamente.

## A. Tendencias y políticas socioeconómicas

### Pobreza de ingresos y pobreza humana

10. Se ha registrado un marcado aumento de la pobreza en todos los países de la región, aunque con distintos grados de intensidad. En general, el nivel de pobreza en la Europa oriental y en los países de la Comunidad de Estados Independientes se elevó, pasando de un 4% de la población en 1988 al 32% a mediados de la década de 1990<sup>4</sup>. El crecimiento de la pobreza varía según los países, pero el común denominador en la mayoría de los países es la aparición del fenómeno de la pobreza relativa de las masas. Este fenómeno era desconocido antes del proceso de transición, cuando todo aquel que podía trabajar tenía un empleo y, por consiguiente, una fuente de ingresos y existía un completo sistema de servicios sociales para aquellos que no podían trabajar.

11. En aquellos países donde se ha avanzado más hacia una economía de mercado, como la República Checa y Eslovenia, la mejora de los resultados económicos permitió detener la expansión de la pobreza. En Hungría y en Polonia también se ha conseguido frenar de manera importante el crecimiento de la pobreza. Sin embargo, estos países constituyen la excepción a la regla. Dado que durante mucho tiempo no se han producido cambios en las tendencias económicas en la mayoría de los otros países con economías en transición, la pobreza ha seguido extendiéndose de resultados de salarios medios bajos, del mayor desempleo a largo plazo y del bajo nivel de las transferencias sociales, a lo que hay que sumar un costo de la vida cada vez mayor y una creciente diferenciación de los ingresos.

12. En líneas generales, en Europa central y oriental la pobreza afecta de un 20% a un 25% aproximadamente de la población y a más del 30% en la antigua Yugoslavia. En los países de la Comunidad de Estados Independientes de los que se dispone de datos, la pobreza es sustancialmente mayor; en la década de 1990 aumentó, afectando al 29% de la población en Uzbekistán, al 50% en Kazajstán y Turkmenistán aproximadamente, y al 62% en Azerbaiyán<sup>5</sup>. En la Federación de Rusia, que es el mayor país de este grupo, los profundos cambios negativos en el nivel de vida de la población se hicieron patentes tras la crisis financiera de agosto de 1998. Antes de esta crisis, el porcentaje de la población que vivía con ingresos inferiores a los fijados para el umbral oficial de pobreza se había reducido desde el 24,7% en 1995 al 20,8% en 1997. Después de

agosto de 1998, el nivel de la pobreza aumentó hasta aproximadamente el 30% de la población y para enero de 1999, según las estimaciones realizadas por un instituto económico ruso, la pobreza llegaba al 38,2%.

13. Al margen de los grupos que tradicionalmente han sido definidos como vulnerables (familias numerosas, discapacitados, familias monoparentales o pensionistas) la pobreza afecta hoy en día a la población activa que, de mediar otras circunstancias, con su trabajo podría aumentar sus ingresos, pero que en el entorno actual se ve incapaz de hacerlo por la falta de trabajo o salarios bajos. En la Federación de Rusia y otros países de la Comunidad de Estados Independientes los salarios adeudados, así como el pago de salarios en especie, se han convertido en un fenómeno cada vez más corriente. Hasta el 50% de los trabajadores no reciben un salario normal y sobreviven gracias al trueque de los pagos “en especie” que consiguen de sus empleadores y del cultivo de pequeñas parcelas de tierra.

14. La diferenciación de los salarios por nivel de educación, sector (público o privado) y ramo de la industria, así como por edad y género, se ha acentuado mucho más que en el período anterior a la transición. En los países de los que se dispone de estadísticas se observa un pronunciado incremento de la desigualdad a saber: Armenia, Eslovaquia, la ex República Yugoslava de Macedonia, la Federación de Rusia, Hungría, la República Checa y la República de Moldova<sup>6</sup>.

15. Además del incremento de la “pobreza de ingresos” también se ha registrado en la región el fenómeno menos conocido de la “pobreza humana”. Ha aparecido en muchos países un nuevo cuadro de enfermedades relacionadas con la pobreza como la tuberculosis y la difteria, inclusive un incremento alarmante de las enfermedades infantiles. La mala alimentación se ha convertido en un problema grave en varios países, que se traduce en un deterioro de la salud como, por ejemplo, el creciente número de casos de retraso en el crecimiento entre los niños de menor edad y el bajo peso al nacer, que son indicios de graves repercusiones para el actual y futuro bienestar del niño<sup>7</sup>.

16. En estas condiciones de profundo desmoronamiento económico, la población de muchos países de la Comunidad de Estados Independientes se ha visto obligada a recurrir al ingenio para sobrevivir. Las alternativas por las que han optado son en su gran mayoría actividades económicas no estructuradas, así como un mayor aprovechamiento de los bosques, las aguas y la

tierra, y la migración a otras regiones en búsqueda de mejores perspectivas económicas.

17. Así como la incidencia y el carácter de la pobreza difieren sustancialmente según los países, lo mismo sucede con el carácter de las medidas sociales y de paliación de la pobreza, aunque se puedan observar algunos elementos comunes. Si bien muchos países siguen luchando para mantener el porcentaje de gastos asignado a los sistemas de protección social, la atención sanitaria y la educación en el período anterior a la transición, muchos de ellos no han podido mantener el porcentaje asignado. Aun cuando se haya asignado a estas necesidades más o menos el mismo porcentaje del presupuesto del Estado, se ha reducido considerablemente, en términos absolutos, el volumen de los recursos financieros asignados.

18. La tendencia principal de la evolución de la política social durante la segunda mitad de la década de 1990 fue la racionalización del apoyo social a los pobres y el establecimiento de bases jurídicas e institucionales de un sistema de protección social más orientado hacia los objetivos. Durante la segunda mitad de la década de 1990, varios países de la Comunidad de Estados Independientes, entre ellos, Azerbaiyán, la Federación de Rusia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, la República de Moldova y Uzbekistán tomaron medidas para dirigir la ayuda, esto es, apoyar exclusivamente con fondos públicos a los estratos más pobres de la población como uno de los principales mecanismos de sus políticas. Para ello, el definir los grupos beneficiarios de esta ayuda y el seguimiento y administración de los planes de asistencia son cuestiones que cada vez cobran mayor importancia. La mayoría de los países manifestaron su intención de crear una red de seguridad general y eficaz, además de tomar medidas complementarias para limitar los costos y la mala utilización de los fondos y, por ende, propiciar un uso más eficiente de los recursos. Con todo, queda mucho por hacer para conseguir aplicar eficazmente este tipo de medidas.

### Desempleo

19. El volumen máximo de desempleo en la mayoría de los países de Europa central y oriental (excepto la República Checa) se observó durante los primeros años del cambio estructural. En 1993, la tasa de desempleo en Bulgaria y Polonia era superior al 16%, en Eslovenia, 15,5%, en Eslovaquia, 14,4% en Hungría, 12,1%, en Rumania 10,4% y en la República

Checa, 3,5%<sup>8</sup>. En la mayoría de esos países el crecimiento económico se reanudó entre 1994 y 1995, seguido de un descenso visible en el nivel de desempleo. En la segunda mitad de la década de 1990 las tasas de desempleo fluctuaron en todos estos países según la dinámica económica, y la crisis de 1997 provocó un aumento de las tasas de desempleo en muchos de ellos. En general, en Europa central y oriental los mercados laborales se caracterizan por tasas de desempleo que se han estabilizado a niveles elevados (más del 10%) y por un aumento en el desempleo a largo plazo.

20. Los mercados laborales de los países de la Comunidad de Estados Independientes se caracterizan por un nivel moderado de despido de trabajadores (relativo al descenso del PIB) y un gran desempleo oculto. Según estimaciones, el desempleo oculto afecta al 20% – 25% de la población económicamente activa. El fenómeno del desempleo oculto está relacionado directamente con las políticas económicas y de empleo dirigidas a prevenir el despido masivo de trabajadores. Si bien esas políticas permitieron impedir que se produjeran conflictos sociales, entre sus consecuencias negativas cabe mencionar la preservación de centros de trabajo ineficaces y una disminución de los salarios reales.

21. Desde 1997, y como resultado de un mayor descenso de la producción, en la Federación de Rusia se produjo un aumento del número de trabajadores despedidos de sus empleos. Ese proceso forma parte de un esfuerzo encaminado a ajustar gradualmente la economía a las condiciones actuales eliminando los trabajadores excedentes y reduciendo los costos de mano de obra. Como resultado ha aumentado el nivel de desempleo. Según el Comité Estatal de Estadística de la Federación de Rusia, el número total de desempleados aumentó de 8,3 millones de personas en 1997 a más de 9 millones a mediados de 1999, lo que constituye el 12,5% de la población económicamente activa.

22. Los mercados laborales en los demás países de la Comunidad de Estados Independientes mostraron grandes fluctuaciones en los últimos dos a tres años. Aunque en algunos países hay una tendencia a la disminución del desempleo en comparación con 1996, en muchos las tasas de desempleo de 1998 son aún más elevadas que en 1995. Según estimaciones del Comité Intergubernamental de Estadística de la Comunidad de Estados Independientes, en términos generales, el número total de desempleados sobrepasó los 13 millones en 1998, o sea, el 10% de la población

económicamente activa. El número de desempleados registrados oficialmente constituyó solamente entre el 20% y el 30% de esa cifra total. Según encuestas de hogares el desempleo es del 25% en Armenia, de más del 19% en Azerbaiyán, más del 15% en Georgia, del 20% en la República Kirguisa y del 30% en Tayikistán<sup>9</sup>. Hay una gran diferencia entre las tasas de desempleo oficiales y reales, lo que se explica en cierta medida por la falta de incentivos para registrarse debido a los pocos beneficios por desempleo y las demoras mensuales en los pagos, y a complicados procedimientos de registro.

23. Desde 1995 se ha producido un cambio en las políticas de empleo en la región. Mientras que en las primeras etapas de la reforma predominó un enfoque relativamente pasivo de la política del mercado laboral, durante la segunda mitad de la década de 1990 se adoptó un enfoque más activo de las políticas de empleo, incluso la orientación de la política hacia categorías concretas de desempleados. Entre los programas activos de empleo (readiestramiento, crédito para pequeñas empresas, obras públicas, empleo subvencionado, programas especiales para los jóvenes), los que más se utilizan son los planes de empleos subvencionados para grupos vulnerables y apoyo a pequeñas empresas (microcrédito).

24. Se han reevaluado los sistemas de protección social para desempleados y en la mayoría de los países se ha introducido un conjunto más riguroso de criterios sobre derechos a prestaciones por desempleo, lo que limita la cantidad y duración de las prestaciones por desempleo. Ya es una política común vincular el sistema de prestaciones por desempleo a una política activa de mercado laboral, fomentando una búsqueda más activa de trabajo y una participación mayor en los programas de capacitación.

25. El sistema de protección social del desempleado está tropezando con graves problemas, debido fundamentalmente a la persistente falta de fondos. Los fondos no bastan para pagar las prestaciones, la creación de empleos y la capacitación para ocupar empleos. En algunos países las prestaciones se pagan en especie. Como resultado de ello, el número real de personas que reciben prestaciones por desempleo como porcentaje de los que realmente no están empleados es bajo y cambia constantemente. Una vez más, la continua crisis económica ha impedido que haya mejoría en esta esfera.

### **Integración social**

26. Construir sociedades abiertas es una tarea multidimensional y enormemente difícil para los países que enfrentan importantes transformaciones económicas, políticas y sociales. Muchos países siguen presentando problemas étnicos, y en otros el problema principal radica en la reconstrucción después de los conflictos. Si bien el proceso en marcha de democratización ha ampliado las oportunidades de los ciudadanos para participar en la vida pública, tanto a nivel de la comunidad como en el plano nacional, el grado de compromiso cívico sigue siendo bajo en muchos países. La proliferación de las actividades de organizaciones no gubernamentales, lo que en sí es una señal positiva del desarrollo de la sociedad civil, no suele ir acompañada de una participación sustantiva de los ciudadanos en sus actividades cotidianas.

27. En muchos casos se produjo un debilitamiento visible de las instituciones cuya función principal era mantener la cohesión social, como las organizaciones laborales y juveniles. Las instituciones estructuradas encargadas de mantener la integración social se fueron sustituyendo cada vez más por instituciones no estructuradas, como la familia extensa y redes de parentesco. En otros casos, han sobrevivido los vínculos establecidos antes del período de transición, de modo que ex miembros de la elite partidista o directores de empresas estatales tienden a reunirse.

28. La cohesión de la vida familiar y su capacidad para atender a los hijos se ha debilitado sustancialmente, y han aumentado los casos de abandono de niños, delincuencia juvenil y suicidios. La proporción de niños recién nacidos y hasta 3 años de edad que reciben atención institucionalizada ha aumentado en muchos países y las mayores proporciones corresponden a Bulgaria, Rumania y Letonia. En Estonia, la proporción aumentó en 75% entre 1989 y 1995, y luego se duplicó entre 1995 y 1996. Según un informe del UNICEF, el número de niños mayores que viven en instituciones aumentó en los Estados bálticos y en Rumania, la Federación de Rusia y Eslovaquia. Las malas condiciones económicas y las graves deficiencias del sistema de educación significan que cada vez hay más niños que se ven obligados a trabajar.

29. La tasa de delincuencia entre la población adulta aumentó drásticamente en algunos países. Según estadísticas del UNICEF, entre 1989 y 1996 el número total de delitos en Rumania aumentó casi siete veces; en

Bulgaria y la República Checa se triplicó; y en Hungría, Lituania, Eslovaquia y Ucrania se duplicó. La delincuencia organizada se ha convertido en un rasgo muy inquietante en Asia central, la Federación de Rusia, Ucrania y los países de la región del Cáucaso.

30. En algunos países, incluidos Azerbaiyán, Armenia, Georgia, la República de Moldova, la Federación de Rusia, Tayikistán y la ex Yugoslavia los conflictos se han convertido en lucha armada. Como consecuencia, a finales de 1997, y según cifras de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el número total de refugiados que huye de conflictos en la región ascendió a 1,3 millones. No hay modelos ni formulas sencillas que permitan vislumbrar la solución de esas controversias.

31. Algunos grupos étnicos minoritarios continuaron siendo objeto de discriminación, y muy en particular la población romaní de casi 5 millones de personas en Europa central. En algunos países que anteriormente formaban parte de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, la división de las comunidades por razones lingüísticas y cuestiones conexas de ciudadanía, sigue siendo un problema social. Las desventajas sociales que sufren los diferentes grupos étnicos les impiden su plena integración en la sociedad.

32. La discriminación y la violencia contra la mujer ha aumentado en muchas sociedades y, hasta la fecha, las medidas de política adoptadas para remediar la situación han sido inadecuadas. Entre los empleadores hay pruebas de que existen prejuicios contra la mujer en muchos casos. Los estudios efectuados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) entre gerentes de firmas de Europa central entre 1991 y 1993 confirmaron que, cuando la cuestión era de escoger entre mujeres y hombres, los empleadores solían escoger a los hombres y pagarles sueldos más elevados<sup>10</sup>. Además, muchos de los jardines de infantes anteriormente subvencionados se han cerrado o han aumentado las tarifas. Puesto que se sigue considerando que la atención de los hijos y de otros miembros de la familia es básicamente responsabilidad de la mujer, se han limitado seriamente sus posibilidades de participar en el mercado laboral.

### **Recursos para el desarrollo social**

33. Los sistemas de prestaciones sociales que muchos países con economías en transición heredaron de la anterior economía centralizada proporcionaban

cobertura para muchas categorías de la población (como ex combatientes, personas con discapacidad, personas con hijos o algunas categorías profesionales) independientemente de su situación económica. La incongruencia de los generosos sistemas de protección social con limitados ingresos estatales provocó una situación en que a los gobiernos les resultaba imposible continuar con sus propios programas, y los pagos se fueron atrasando. Ahora bien, la eliminación de esos beneficios no es tarea fácil en el caso de sociedades en que durante mucho tiempo todos daban por sentada la función del Estado como proveedor de grandes beneficios sociales.

34. Los sistemas extensivos de beneficios sociales y el mantenimiento de empleos improductivos drenaron los presupuestos de muchos Estados incluso antes del período de transición. Con todo, para mediados de la década de 1990 el déficit presupuestario de muchos países ya era tan grande que era imposible mantener, y mucho menos aumentar, el nivel de gastos estatales, por lo que se introdujeron medidas de reforma como un medio de reducir los gastos de los sistemas de bienestar social. En Europa oriental, como resultado de las reformas de los sistemas de apoyo social, se redujeron significativamente las prestaciones sociales, el acceso a la ayuda social dejó de considerarse un derecho universal y se adoptaron formas más selectivas y focalizadas de transferencia social. En los países de la Comunidad de Estados Independientes, donde la crisis económica y financiera provocó reducciones presupuestarias drásticas para los gastos sociales, en estos momentos los gastos sociales se encuentran prácticamente en el colapso.

35. Una forma de aumentar los recursos es mejorando la gestión de los sistemas tributarios y la capacidad del Estado para recaudar impuestos. En la Federación de Rusia, según estimaciones presentadas en una reunión de un grupo especial de expertos sobre gastos sociales, celebrada en Nueva York en octubre de 1999, en 1997 se recaudó realmente menos de la mitad de lo que debió haberse recaudado por concepto de impuestos sobre las rentas. Ahora bien, en otros países esta situación está mejorando. En el caso de Armenia, debido a que las leyes tributarias y los mecanismos de recaudación se fortalecieron<sup>11</sup>, la participación de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB aumentó del 5% en 1995 al 10% en 1997.

36. No siempre se aprovechan eficientemente los recursos de los que se dispone, y en muchos lugares la

corrupción sigue siendo un problema. Hay falta de transparencia en la gestión presupuestaria, en la asignación de recursos y en la administración tributaria. No todos los países disponen de los datos y sistemas estadísticos que se requieren para la labor de vigilancia y evaluación. Se necesitan mayores esfuerzos internacionales para minimizar el despilfarro y aprovechar al máximo los recursos disponibles (tanto nacionales como extranjeros).

37. La planificación cuantitativa de los recursos necesarios para los programas sociales suele verse obstaculizada por el hecho de que muchos de los objetivos y tareas contemplados en esos programas no estén bien formulados. Esta falta de especificación dificulta el cálculo de las necesidades de recursos financieros para esos programas, lo que a su vez puede conducir a discrepancias entre las autoridades estatales de ejecución pertinentes, por una parte, y los órganos financieros de control, por la otra. Muchas veces no hay una correcta contabilidad de los gastos y, en particular, se tienden a subestimar los gastos periódicos, lo que a su vez provoca que se asignen pocos fondos para mantener la infraestructura y otros gastos periódicos como libros de texto, suministros médicos, o pago de sueldos, con lo que se afecta extraordinariamente la calidad de los servicios prestados.

38. El Estado sigue siendo el principal agente y fuente de financiación en la esfera social en la mayoría de esos países, si bien se han tomado algunas medidas con miras a crear una base jurídica para la participación de las entidades privadas y la inversión privada en programas sociales y para estimular actividades benéficas. Se está analizando la posibilidad de reformar la legislación relativa a la esfera social en el marco de la Comunidad de Estados Independientes, y se elaborarán y adoptarán nuevas normas sociales y una nueva base jurídica para la reforma de los gastos sociales del Estado.

## **B. Obstáculos con que se tropieza**

39. Uno de los principales obstáculos al diseño y ejecución efectivas de las políticas sociales es de índole económica, es decir, la falta de un crecimiento económico sostenible y la consiguiente falta de recursos financieros necesarios para la ejecución de los programas de desarrollo social. Si bien urge movilizar nuevos recursos, los existentes también hay que aprovecharlos con mayor eficiencia y eficacia. Por una parte, aún

persisten algunos de los beneficios sociales generales del antiguo sistema, aunque no siempre llega a la población que más necesita la asistencia social. Por otra parte, a veces se despilfarran recursos porque no se administran bien los fondos.

40. La mala opinión pública de las antiguas políticas estatales, que en parte puede explicarse por la falta de transparencia y responsabilidad de los funcionarios públicos y los organismos del Estado, ha conducido a que se observe una falta de confianza en las nuevas instituciones y políticas. Esto ha afectado el consenso social y el apoyo a la transición y ha presentado otro obstáculo al cumplimiento de los compromisos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

41. En muchos casos, la debilidad general del Estado y el gobierno en este largo período de transición ha permitido que pequeños grupos se apropien de los beneficios del cambio para su propio disfrute personal, a enormes costos para la economía y el desarrollo social. No es necesario volver atrás al Estado omnipotente, sino mejorar la capacidad del Estado actual para encarar las responsabilidades del desarrollo social.

42. Además, uno de los principales problemas de las sociedades postcomunistas sigue siendo la necesidad de fomentar las instituciones de la sociedad civil y la estabilidad de toda la sociedad civil. Es indispensable la participación cívica genuina en la vida de la comunidad y la sociedad para fortalecer la responsabilidad de los ciudadanos por su propio futuro, así como para conformar programas políticos y económicos que propicien el desarrollo y el progreso social. Habrá que hacer esfuerzos especiales para que los grupos desfavorecidos o que son objeto de discriminación, como las mujeres, las minorías étnicas o los grupos religiosos, puedan expresar sus opiniones y defender sus intereses. Esos grupos tienen que convertirse en verdaderos asociados en los procesos de toma de decisiones y de ejecución.

43. Otro obstáculo se relaciona con la conducta. Los regímenes anteriores se inmiscuyeron profundamente en la vida de las personas y hoy persiste una arraigada creencia en la función paternalista del Estado y poca confianza en la responsabilidad individual. Aún tiene que desarrollarse la conducta empresarial y en muchos países con economías en transición el nivel de compromiso cívico y participación social y política es bajo, ya que la organización comunitaria sigue siendo débil e ineficaz. A su vez, las deficiencias de las instituciones

de la sociedad civil contribuyen a la ineficacia de los programas y medidas gubernamentales.

44. Por último, los conflictos armados que persisten en algunos países de Europa oriental y la Comunidad de Estados Independientes han agravado aún más la situación. En muchos países persistían problemas étnicos y en otros el principal problema era la reconstrucción después del conflicto. Es preciso resolver urgentemente esos conflictos, ya que han provocado enormes pérdidas humanas y financieras, han dañado la infraestructura material y social y han aumentado el número de refugiados y el nivel de reasentamientos forzosos.

### C. Conclusiones y recomendaciones

45. El simposio recomendó algunas medidas prioritarias importantes para la actual situación de los países con economías en transición.

46. Una condición necesaria para el desarrollo social es la integración de las políticas macroeconómica y social. El crecimiento del empleo y la reducción de la pobreza deben adoptarse como objetivos centrales de la política macroeconómica, conjuntamente con el crecimiento económico y la baja inflación limitada. Aumentar las oportunidades de empleo permite acrecentar los ingresos, reducir la pobreza y preservar la calidad de la fuerza de trabajo. Este objetivo obliga a adoptar políticas monetarias y fiscales adecuadas y, simultáneamente, a:

a) Fortalecer las instituciones que fomenten un mercado laboral eficiente y equitativo;

b) Promover políticas activas del mercado laboral, haciendo hincapié en la capacitación y el readiestramiento de la fuerza de trabajo, y en el estímulo de la flexibilidad;

c) Estimular el establecimiento y crecimiento de las empresas pequeñas y medianas y el empleo por cuenta propia;

d) Adoptar medidas encaminadas a desalentar todo tipo de discriminación sobre la base de género, raza, etnicidad o religión.

47. Es importante que la protección social sea un instrumento de la redistribución progresiva de los ingresos. Esto podría exigir la reforma de los sistemas de protección social a fin de velar por que se brinde apoyo

a los pobres, a las personas de edad, a las personas discapacitadas y a otros grupos vulnerables.

48. En un Estado democrático moderno, uno de los principales instrumentos para lograr la igualdad de oportunidades a mediano plazo es contar con sistemas de educación y de atención de la salud accesibles y de elevada calidad. Las reformas de la educación y la atención de la salud que se emprendieron en la mayoría de los países en transición deben proporcionar acceso universal a esos servicios vitales, en particular para los grupos vulnerables de la población. También es necesario enfocar de manera más amplia los problemas de los grupos vulnerables a fin de complementar las soluciones poco sistemáticas encaminadas a mejorar urgentemente las crisis económicas y sociales. Si bien la asistencia social es necesaria, como medio puro de transferencia de ingresos no basta para resolver las múltiples causas de la pobreza, incluida la exclusión. Una vía importante para encarar la pobreza y la desintegración social es fomentar el establecimiento de organizaciones que representen a los grupos vulnerables y sus intereses y crecimiento de las ya existentes.

49. La movilización de recursos adicionales para el desarrollo social en países con economías en transición requiere medidas innovadoras:

a) Los sistemas tributarios merecen especial atención. Es particularmente importante reformar los sistemas tributarios y mejorar la eficiencia de la administración tributaria a fin de garantizar una base de ingresos suficientes para la prestación efectiva de servicios sociales y minimizar la evasión y los fraudes fiscales;

b) Debe reconocerse la necesidad de fomentar las empresas pequeñas y medianas con el diseño de sistemas tributarios que faciliten el establecimiento y crecimiento de esas empresas, pero sin socavar la importancia de las empresas que contribuyen a los ingresos estatales;

c) La reestructuración de la asignación de los recursos entre los sectores puede contribuir de manera significativa, en particular, por ejemplo, la reducción de los gastos militares y la asignación de mayores recursos a la prestación de servicios sociales básicos para los pobres, en lugar de prestar servicios para las élites;

d) La inversión extranjera directa puede hacer una contribución útil, no sólo a ampliar la base tributa-

ria, sino también a aumentar el empleo y a fomentar la transferencia de tecnología;

e) La ayuda externa, incluso la ayuda recibida de organizaciones internacionales, puede aumentar los recursos para el desarrollo social. Hay que seguir vigilando el uso de esos recursos y concentrar nuevos recursos en proyectos con elevados beneficios sociales y económicos, y coordinarlos con proyectos que ya se estén ejecutando a los niveles regional y local.

50. Es preciso redoblar los esfuerzos para mejorar la gestión y el uso eficaz de los recursos financieros. Entre las cuestiones importantes que se deben destacar en este sentido cabe mencionar las siguientes:

a) Elaborar mecanismos encaminados a vigilar y evaluar los avances y los resultados de los programas de reformas sociales, de modo que pueda estimarse su eficacia y garantizar que los beneficios lleguen a los grupos más pobres de la población;

b) Velar por la gestión de la calidad de las reformas sociales y la política social proporcionando capacitación y apoyo a los administradores públicos;

c) Utilizar la presupuestación social para mejorar la elaboración de políticas y analizar los posibles efectos de otras reformas y opciones normativas de política. Para el éxito en la ejecución de los presupuestos sociales se requieren compromisos políticos y técnicos;

d) Reconocer que la buena planificación de los programas sociales es un requisito importante, ya que entraña especificar claramente los objetivos y garantizar los recursos necesarios para lograrlos. Deben tenerse debidamente en cuenta los gastos periódicos de funcionamiento, en particular el sueldo del personal de los sectores sociales.

51. La continuidad institucional y la capacidad estatal son factores indispensables para velar por la estabilidad y previsibilidad de las políticas y dar prioridad a las medidas de reforma. Las medidas de política sociales y económicas no se pueden ejecutar sin fortalecer el control público sobre los procesos de toma de decisiones en las esferas económica y política y sin introducir mecanismos que permitan ejecutar esas decisiones:

a) Los participantes en el simposio reconocieron unánimemente la importancia de establecer y aplicar efectivamente un marco jurídico para los derechos de propiedad;

b) Es fundamental reconocer que el Estado desempeña un papel vital como regulador y como proveedor de servicios públicos esenciales;

c) A todos los niveles del gobierno deben adoptarse y mantenerse los principios de la transparencia y la rendición de cuentas. Esto aumentará el apoyo popular a los programas sociales y reducirá las posibilidades de corrupción.

52. Es necesario llegar a un consenso entre los diferentes ministerios e institutos gubernamentales y no gubernamentales sobre cuestiones tan importantes como los objetivos de las políticas sociales, el nivel de ingresos y gastos públicos y la estructura de los gastos sociales. Esto es imprescindible para poder establecer una estrategia coherente que permita alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible. Para lograr un éxito auténtico y duradero en lo que respecta a la aplicación de la Declaración y Programa de Acción de Copenhague se requerirá una coalición de todos los agentes sociales, trabajando de consuno para lograr los mismos objetivos. Esto significa que hay que encontrar la forma de hacer que la sociedad civil participe en el establecimiento de prioridades y en la ejecución de las políticas. Significa también que hay que tratar de que todos los sectores gubernamentales participen en el logro de los objetivos de la erradicación de la pobreza, el pleno empleo, la integración social y la movilización de recursos. Para establecer una estrategia coherente que permita alcanzar esos importantes objetivos se requiere la participación de todos los ministerios pertinentes y la responsabilidad no puede recaer únicamente sobre los ministerios de asuntos sociales.

53. Es preciso tener en cuenta las diferencias nacionales y regionales. Hay que prestar atención especial a los países y regiones deprimidos con un alto nivel de desempleo y pobreza en gran escala. Los problemas de la pobreza y el desempleo no se pueden resolver sin tomar en cuenta las características sociales, económicas, políticas y culturales concretas de cada región.

54. Urge aumentar y reorientar la capacidad de los sistemas estadísticos nacionales para que mejoren sus posibilidades de supervisar efectivamente las tendencias y modalidades sociales pertinentes. La disponibilidad de información estadística confiable y actualizada es uno de los requisitos para la planificación y la elaboración de políticas socioeconómicas. En muchos países aún no se cuenta con sistemas estadísticos completos que puedan proporcionar toda la gama de información

sobre las características de la población, las necesidades y la eficacia de los programas. Debe prestarse especial atención a la elaboración y utilización de mecanismos que produzcan información estadística rápida, aun cuando los datos no sean integrales ni extremadamente precisos. También es conveniente adoptar el nuevo sistema estadístico de forma que aumente la comparabilidad entre los distintos países, lo que se puede lograr mejor mediante el uso de definiciones bien establecidas internacionalmente aplicadas en la esfera estadística.

#### Notas

- <sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Human Development Report for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States, 1999* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.99.III.B.6), pág. 14.
- <sup>2</sup> *Estudio Económico y Social Mundial, 1999* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.99.II.C.1), pág. 294, cuadro A.3.
- <sup>3</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Human Development Report for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States, 1999* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.99.III.B.6), pág. 76.
- <sup>4</sup> *Ibíd.*, pág. 21. Sobre la base de una línea de la pobreza de 4 dólares diarios (paridad del poder adquisitivo en 1990).
- <sup>5</sup> *Ibíd.*, pág. 20. Las estimaciones se basan en normas nacionales y por consiguiente no son necesariamente comparables entre los países.
- <sup>6</sup> *Ibíd.*, pág. 7.
- <sup>7</sup> *Ibíd.*, pág. 22.
- <sup>8</sup> *Estudio Económico y Social Mundial, 1999* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.99.II.C.1), pág. 299, cuadro A.7.
- <sup>9</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Human Development Report for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States, 1999* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.99.III.B.6), págs. 193, 237 y 273.
- <sup>10</sup> *Ibíd.*, pág. 70.
- <sup>11</sup> *Ibíd.*, véase Balance Sheet for America.