



# **De la desigualdad a la inclusión social**

Reflexiones y propuestas para

la Asociación Euro-Latinoamericana/Caribeña

---

**Editado por:**  
**CeSPI – Recal**

**Roma, octubre de 2002**



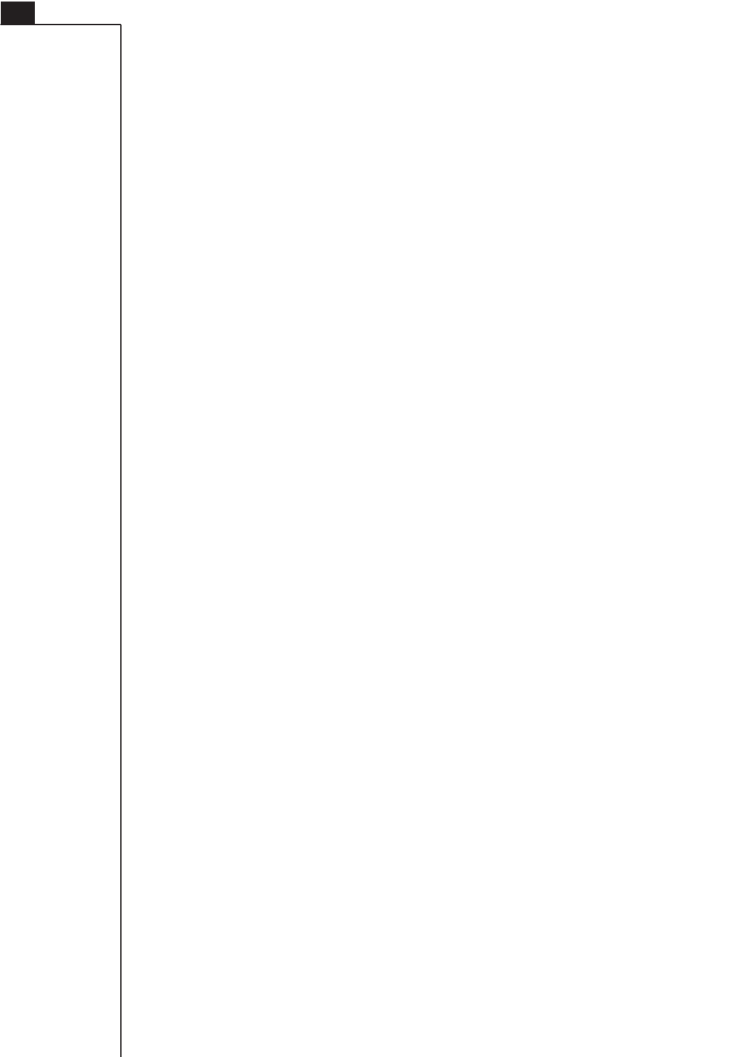
# De la desigualdad a la inclusión social

Reflexiones y propuestas para

la Asociación Euro-Latinoamericana/Caribeña

---

<b>Presentación</b>	<b>5</b>
<b>Síntesis de las reflexiones</b>	<b>9</b>
1. Introducción	9
2. Reformas laborales y políticas de generación de empleo	10
3. Finanzas públicas, sistemas de pensiones y desigualdades sociales	12
4. Derechos sociales de las poblaciones desfavorecidas e igualdad de género	16
5. La participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social	17
6. La cooperación entre Unión Europea y América Latina y el Caribe	19
7. El tema de la desigualdad social en la Cumbre UE-ALC de Madrid	21
8. Conclusiones y recomendaciones	23
<b>Anexo: Resúmenes de la ponencias</b>	<b>27</b>



**Redacción:** Félix Bombarolo, Anna Ozorio de Almeida,  
José Luis Rhi-Sausi, Stefania Romano

**Producción Gráfica:** Marco Spaziani,  
Tipolitografia Visconti (Terni)

---



## Presentación

En la primera fase del Programa “América Latina 2020” de RECAL las reflexiones sobre los tres temas seleccionados (Escenarios del Mercosur, de los Países de la Comunidad Andina y de la Seguridad en América Latina) han podido contar con la participación de un prestigioso grupo de institutos de investigación y de especialistas, tanto europeos como latinoamericanos<sup>1</sup>.

Las actividades de RECAL para la segunda ronda de reflexión se presentaron a la víspera de una cita de gran relevancia para las relaciones euro-latinoamericanas: la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones (incluyendo al Caribe) que se desarrolló en Madrid (16-17 de mayo de 2002). Fue nuestra intención proponer a la Comisión Europea que esta segunda fase de “América Latina 2020” fuese dedicada a uno de los temas prioritarios de la agenda euro-latinoamericana. Específicamente, nuestra propuesta se concentró en una reflexión de investigadores y especialistas sobre la temática del **desarrollo social**, o más propiamente, sobre el proceso que permita **reducir la desigualdad** y los desequilibrios sociales y avanzar hacia modelos de mayor equidad social. Dicho proceso no sólo implica políticas de promoción social, sino también el fortalecimiento de la participación ciudadana. En efecto, los desafíos que señalamos son tanto de los Estados como de los ciudadanos y todas las organizaciones sociales.

Si bien los contextos de la Unión Europea y de América Latina y Caribe son muy diferentes en lo que respecta al desarrollo social, el enfoque de nuestra discusión trató de poner en evidencia desafíos comunes para el diálogo birregional que permitan avanzar hacia la asociación estratégica acordada en Río y puesta como objetivo de la Cumbre de Madrid por el Comisario europeo Chris Patten<sup>2</sup>.

Nuestra discusión partía de un terreno ya abonado. En primer lugar, los temas tratados aquí ya habían sido abordados de manera amplia y profunda anteriormente por los centros de RECAL. En segundo lugar, contábamos con una buena base de información y de conocimiento sobre la situación de la desigualdad social.<sup>3</sup> Finalmente, también teníamos conocimiento de numerosas experiencias útiles (tanto de éxito como de fracaso de las cuales extraer lecciones) de políticas públicas e iniciativas ciudadanas para la reducción de la desigualdad social, y existía una enorme “base de datos” de proyectos de cooperación europea hacia América Latina y el Caribe.

### ***Objetivos y actividades del proyecto***

Nuestro principal **objetivo** ha sido contribuir al diálogo social euro-latinoamericano, mediante reflexiones y propuestas surgidas de estudios realizados por especialistas de las dos regiones, en base a experiencias en ámbitos de interés común. No nos hemos propuesto realizar una investigación sobre la situación de la desigualdad social, ni “evaluar” proyectos de desarrollo social o de cooperación en este ámbito. Más bien, esperamos que las propuestas sirvan a los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre de Madrid, para elaborar planes de acción concretos para fomentar la equidad social.

Las **actividades** realizadas pueden ser resumidas de la siguiente manera:

- Identificación de los temas y problemas comunes de la desigualdad social en ambas regiones.
- Discusión sobre las políticas públicas y las iniciativas ciudadanas con las que ambas regiones afrontan los temas seleccionados.
- Selección de estudios de caso que permitan ilustrar la validez del diálogo y de la asociación euro-latinoamericana.
- Elaboración de propuestas concretas para la Cumbre Euro-latinoamericana de 2002.

### ***Temas y problemas de la desigualdad social***

Nuestra propuesta se articuló en tres órdenes de reflexión temática:

- Mercado de trabajo
- Fiscalidad y sistemas de pensiones
- Integración social y ciudadanía

A continuación se detallan cada uno de ellos:

**Mercado de trabajo:** La temática del trabajo y en particular del derecho al tra-

bajo constituye una temática clave de la desigualdad social. Los modelos fundados en el Estado de bienestar, que en forma residual han tocado también América Latina en los años 60 y 70, han ofrecido una respuesta al derecho al trabajo. En la “década perdida” surgieron en el marco del pensamiento neoliberal nuevas recetas para enfrentar la creciente “deuda social” y situaciones laborales cada vez más preocupantes. Todos estos modelos, en mayor o menor grado, muestran hoy señales de crisis y sobre todo se manifiestan impotentes frente a las perspectivas futuras. Las temáticas de la flexibilidad, de la precariedad, del trabajo informal, del trabajador por cuenta propia, de las nuevas figuras profesionales ligadas a las tecnologías de la información, son sólo algunos de los problemas que deben ser afrontados por las políticas contra la desigualdad social.

**Fiscalidad y sistemas de pensiones:** La fiscalidad constituye uno de los instrumentos fundamentales en la determinación de la desigualdad o de la equidad social. Nuestra propuesta se articuló sobre dos órdenes de discusión. Por un lado, el problema de la contribución impositiva –quién paga qué tipo de impuestos y cuáles son las modalidades de recaudación- y el uso de los ingresos fiscales. Por el otro lado, propusimos afrontar una temática específica de las finanzas públicas que constituye uno de los terrenos con mayores perspectivas de diálogo entre la Unión Europea y América Latina. Nos referimos a las reformas de los sistemas de pensiones. La experiencia latinoamericana, iniciada en Chile, es motivo de fuerte interés y el impacto social de tales reformas es de gran relevancia, no solamente por el método de maduración de las jubilaciones y su sustentabilidad, sino también por los recursos internos que pueden ser movilizados como finanzas para el desarrollo. Las reformas recientes tanto en América Latina, como en Europa occidental y oriental nos ofrecen experiencias valiosas para un aprendizaje mutuo.

- 
1. Estas reflexiones han sido publicadas en tres cuadernos de trabajo y están en fase de impresión dos libros con la Editorial Nueva Sociedad de Caracas, Venezuela. Para mayor información consultar la página web de Recal: [www.recalnet.org](http://www.recalnet.org)
  2. En su intervención en la “Reunión Ministerial UE-Grupo de Río” del 28 de marzo de 2001 en Santiago de Chile.
  3. Dos ejemplos de particular importancia para el caso latinoamericano son: la investigación de la CEPAL sobre “Equidad, desarrollo y ciudadanía”, realizada en el 2000 a cinco años de Copenhague, así como el amplio panorama sobre el desarrollo social realizado por Nora Lustig, ex funcionaria del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

**Integración social y ciudadanía:** Uno de los problemas comunes de estas dos regiones es la exclusión social y la precariedad de la ciudadanía. A este déficit se añade que muchas de las políticas públicas - frecuentemente diseñadas y ejecutadas desde arriba - no han favorecido generalmente la integración social y la participación. No obstante, existen muchas iniciativas que surgen y son sostenidas por organizaciones ciudadanas, frecuentemente en el ámbito local. Nos propusimos analizar esta temática e identificar y extraer lecciones de algunas experiencias en ambas regiones que han intentado superar los problemas señalados. Los estudios se enfocaron en los siguientes ámbitos:

- El fomento de los derechos sociales de las poblaciones más desfavorecidas en el contexto de sociedades pluriculturales (ej. inmigrantes en Europa, pueblos indígenas en América Latina, o la discriminación en ambas regiones).
- El fortalecimiento de la participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social.
- La promoción de la igualdad de género, especialmente en cuanto a desafíos sociales como la educación, el empleo y la salud.

Han sido, por consiguiente, dos los criterios principales para la elección de las temáticas de reflexión de esta segunda fase. Por un lado, su relevancia teórica y práctica, y por el otro, su posibilidad de ser un terreno común para el diálogo euro-latinoamericano. Esto es, su posibilidad concreta de convertirse en parte de la agenda común birregional.

### ***Organización del trabajo***

RECAL ha seguido la metodología que ha funcionado en la primera fase. Cada uno de los tres institutos promotores (AIETI, CeSPI e IIK) ha coordinado un grupo de trabajo temático. Cada grupo de trabajo ha sido integrado por institutos miembros de RECAL y por institutos invitados, utilizándose además el apoyo de expertos individuales. Las tres actividades principales de los grupos de trabajo han sido: elaboración de documentos de base que han servido como insumos para la discusión, organización de un seminario de discusión en Barcelona, España (ver programa y participantes en anexo).





# Síntesis de las reflexiones

## 1. Introducción

En el marco del proyecto “*De la desigualdad a la inclusión social*” llevado adelante por la Red de Cooperación Euro-Latinoamericana (RECAL), los días 14 y 15 de marzo de 2002 se realizó en Barcelona, España un seminario internacional destinado a analizar los temas centrales de trabajo en el citado proyecto.

Se presentaron y discutieron en el seminario doce documentos preparados por expertos de América Latina, el Caribe y Europa, referidos a las cuatro áreas problemáticas focalizada por el proyecto de RECAL: *reformas laborales y políticas de generación de empleo; finanzas públicas, sistemas de pensiones y desigualdades sociales; derechos sociales de las poblaciones desfavorecidas e igualdad de género; participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social.*

Adicionalmente, se trabajó transversalmente la cuestión del *vínculo de cooperación entre ambas regiones* para hacer frente a los retos comunes relacionados con los temas tratados.

Las discusiones se desarrollaron desde una visión crítica del proceso de desarrollo mundial y de la globalización de las condiciones y estilos de producción, distribución y consumo de los bienes y servicios producidos socialmente. Desde este enfoque, se pusieron en tela de juicio el manejo de las cuestiones macroeconómicas, el rol del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil y las crecientes asimetrías generadas por el modelo de desarrollo dominante (asimetrías regionales, sociales, genéricas, étnicas, etarias), buscando puntos de encuentro en el pensar y el hacer de personas e instituciones europeas, latinoamericanas y caribeñas.

Este documento tiene como objetivo presentar los principales temas discutidos en la citada reunión; para ello, se repasan los puntos críticos detectados en cada una de las cuatro áreas problemáticas ya referidas y se concluye con algunas ideas y recomendaciones tendientes a favorecer la cooperación entre América Latina, el Caribe y Europa.

Las apreciaciones aquí expuestas no representan necesariamente acuerdos entre todas y todos los participantes del encuentro, sino más bien intentan reflejar el abanico de cuestiones críticas consideradas, enfatizando algunos pareceres y polémicas en torno a los temas abordados. Tampoco aparecen en este trabajo cifras o datos específicos que sí están descriptos en los documentos analizados, lo que indica la necesaria complementariedad de la lectura de ambos escritos.

Es importante señalar, por último, que el informe que se inicia intenta complementar una primera síntesis realizada por RECAL de los resultados del seminario durante el mes de abril de 2002. Esta síntesis ya ha sido presentada en el proceso de debate previo y durante la *II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, celebrada los días 17 y 18 de mayo de 2002 en Madrid, España.

## **2. Reformas laborales y políticas de generación de empleo**

*¿Es suficiente promover el crecimiento económico para generar más empleo y más equidad social...?, ¿qué características distinguen a las políticas de empleo en América Latina y el Caribe (ALC), y las de Europa de los últimos años...?, ¿qué obstaculiza y qué favorece la generación de mayores y mejores niveles de empleo en el actual contexto mundial...?*

Pareciera haberse roto a inicios del nuevo milenio, la creencia de que el crecimiento económico, por sí sólo, podría motorizar el desarrollo de sociedades con menores tasas de desocupación y más equitativas en la distribución del ingreso socialmente producido. Son numerosos los países de ALC que en buena parte de los 90 experimentaron altas y sostenidas tasas de crecimiento de su PBI (Argentina, Chile, Brasil entre otros) donde, sin embargo, se ha notado un simultáneo incremento en las tasas de desempleo y una ampliación de la brecha entre “ricos y pobres”. Situaciones similares también pueden verificarse en Europa.

El crecimiento económico aparece, ante esta realidad, como *una condición necesaria pero no suficiente* para alcanzar el ideal buscado.

Por otra parte, la situación se agrava en contextos como el latinoamericano y caribeño en donde, además de la retracción de la demanda de puestos de trabajo, las *reformas de la legislación laboral* en casi todos los casos, han agravado la desprotección del decreciente universo de personas empleadas. Aumenta así la ‘precariedad laboral’ de miles de trabajadores y trabajadoras y también la llamada ‘subocupación’ y el empleo informal.

La situación no es ajena al continente europeo, donde se han realizado también cambios profundos en la estructura del mundo del trabajo. Sin embargo, es posible notar una estabilización de los niveles de desocupación en cifras ‘aparentemente razonables’. Las políticas públicas han sido una de las claves en esta diferencia entre ambas regiones, mientras que en los países europeos, en promedio, los Estados destinan cerca de 1% del Producto Bruto Interno (PBI) a programas de empleo, ese porcentaje asciende a alrededor de 0.10% para los países de ALC.

Esta débil intervención estatal en el tema puede atribuirse a diferentes cuestiones (orientación ideológica, ajustes, ineficiencia, clientelismo, etc.), aunque son tres las que se destacan en este caso: *el peso de la deuda externa de los países sobre la capacidad de inversión pública, las políticas gubernamentales de promoción industrial y la capacitación y productividad de la fuerza de trabajo.*

En primer término, es necesario reconocer la trascendencia que tiene el enorme peso de la deuda externa para los estados nacionales latinoamericanos. Las cifras globales de la región en este tema son elocuentes: a inicios de los 90 la deuda de los países de ALC ascendía a 400.000 millones de dólares; esa cifra se incrementó a 600.000 millones a inicios del año 2000 aún cuando entre un período y otro se pagaron 200.000 millones en razón de intereses y servicios diversos. Resulta interesante notar aquí el diferente impacto en la inversión pública social entre países altamente endeudados como México, Brasil y Argentina y aquellos como Chile o Costa Rica, donde la deuda es considerablemente menor en términos absolutos e incluso con relación a los PBI. Los Estados gastan buena parte de sus presupuestos nacionales en servicios de la deuda, relegando la inversión social destinada a la promoción del empleo, que queda acotada a programas focalizados de corto plazo, más orientados a subsidiar la desocupación que a generar verdaderos y sostenibles puestos de trabajo.

En segundo lugar, también es necesario señalar que la aplicación de políticas económicas ‘anti-industrialistas’, ha desincentivado la producción industrial en varios países de la región, generando el cierre o reducción de la actividad de centena-

res de fábricas. La producción ha rendido económicamente mucho menos que la especulación financiera, y la inestabilidad de las 'reglas de juego' han generado una cultura de no-inversión productiva en muchos países.

Un tercer factor que es necesario revisar y atender es la creciente desigualdad que existe en el acceso de la población a una educación de calidad; la disparidad creciente en los niveles de productividad de la mano de obra va acrecentando paulatinamente las diferencias salariales entre técnicos y profesionales y la mano de obra 'no calificada'. Esta brecha aumentó, según CEPAL en un 27% entre inicio y fines de los años 90.

En términos de encontrar algunos caminos de salida a la cuestión del desempleo en ALC y al rol que el Estado puede jugar en este desafío, sería interesante observar con más detenimiento las lecciones que deja la gestión de las administraciones europeas. Dos datos aparecen como relevantes en esta dirección: la mayor equidad y eficiencia del sistema tributario europeo con relación a ALC (mucho más carga fiscal sobre los que más tienen), y la acción decidida de promoción social gubernamental del empleo (y otras áreas sociales de incidencia como la educación y la salud -Estado de Bienestar-), especialmente en el ámbito local.

Es posible pensar que es a nivel de pequeñas y medianas unidades territoriales donde más se puede hacer para contrarrestar los efectos adversos de la globalización, y quizás sea a nivel de las políticas urbanas de las grandes ciudades, que concentran una alta proporción de la población latinoamericana, donde haya que enfocar los esfuerzos para generar acciones de promoción de la producción y el empleo.

### **3. Finanzas públicas, sistemas de pensiones y desigualdades sociales**

Crece el consenso alrededor de que la implementación de modelos económicos neoliberales en el planeta en las últimas dos décadas, ha ocasionado más daños que beneficios a la población, y esto es reconocible en Europa y especialmente en ALC, donde políticas de esta orientación han sido promovidas por organismos internacionales y aplicadas por diferentes gobiernos con puntillosa rigurosidad.

Este consenso se fortalece en los últimos meses del año 2001 con el agravamiento de las crisis financieras de Argentina y Venezuela y el peligro del llamado 'efecto

dominó' que podría afectar a otros países de la región (Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile, entre otros). En este marco, la cuestión del manejo del *sistema financiero internacional y de las finanzas públicas nacionales* a inicios de 2002 se ha situado para ALC en un punto crítico.

La inestabilidad de los sistemas cambiarios y bancarios aparecen en el ojo de la tormenta y han puesto en jaque a las democracias latinoamericanas. Esta inestabilidad ha sido en buena medida inducida por la 'volatilidad de los flujos de capitales', por la 'fuga abrupta' de grandes montos de divisas hacia paraísos fiscales y por el aumento de 'transferencias ilegales hacia otros países y regiones'. Este resulta el tema central a considerar en la agenda de la cooperación birregional, especialmente con relación al importante rol que Europa juega en el diseño y sostenimiento del sistema financiero internacional.

En cuanto a las finanzas públicas de los países de ALC, hay cierta coincidencia en que las reformas de los 80 y 90 no han permitido consolidar, en la mayoría de los casos, estructuras fiscales sólidas. En este campo, se destaca la *debilidad y regresividad de los sistemas tributarios*, donde se privilegia la ampliación de la equidad horizontal (impuestos al consumo) en lugar de la profundización de la equidad vertical (impuestos a la renta). Esta decisión política generalizada en los países de la región, diferente a la tradición europea en este caso, condujo a por los menos dos resultados cuestionables: la inequidad en la distribución de la carga tributaria (quien menos tiene, más paga) y la extremada sensibilidad de los estados al ritmo de actividad económica para financiar el gasto público a través de los impuestos al consumo, profundizándose el 'círculo vicioso': menor actividad, menor consumo, menor ingreso público impositivo, más ajuste y reducción del gasto social del estado precisamente cuando más necesaria es su intervención.

¿Cómo revertir esta situación, reducir la evasión y hacer más equitativo el sistema?: Aparecen aquí tres cuestiones que están siendo revisadas a la hora de pensar nuevos y más efectivos sistemas tributarios: el *federalismo fiscal*, la *calidad y eficiencia de las instituciones recaudadoras*, y la *credibilidad del estado*. Las tres cuestiones resultan espinosas y de difícil resolución en ALC, países con una profunda cultura centralista, enormes problemas institucionales y Estados tremendamente desacreditados ante la ciudadanía.

Pero en realidad el principal escollo que enfrenta la región para construir un sistema tributario más sostenible y equitativo, pareciera ser más que técnico, polí-

tico. La discusión fiscal es una discusión entre fuerzas sociales en pugna, es decidir “...*quién debe pagar, y cuánto...*”, el desafío aquí es *¿cómo construir legitimidad política para generar consenso en que los que más tienen paguen más...?*. No parece haber tampoco en este sentido un camino fácil para transitar en ALC, donde los sistemas de partidos políticos están sumamente cuestionados, los ‘partidos políticos populares’ debilitados, las organizaciones gremiales objetadas y desvirtuadas y los mecanismos de participación ciudadana son casi inexistentes.

Disminuida la posibilidad de alcanzar mayores niveles de equidad en la redistribución del ingreso público (tributos), las miradas se centran en el gasto. Es aquí donde el modelo de ‘Estado de Bienestar’ europeo es reconocido como una posible vía para extraer lecciones y mejorar la acción social de los estados de ALC.

Es posible reconocer de la experiencia europea del último siglo, una relación virtuosa entre:

- *políticas económicas con control estatal de las variables macroeconómicas y productivas,*
- *mayores niveles de equidad tributaria,*
- *fuertes políticas sociales de atención universal y*
- *mejor calidad de vida de la población.*

Esta ecuación aparece contrapuesta a aquella promovida en Latinoamérica y el Caribe en las últimas dos décadas por el llamado “Consenso de Washington”, ecuación compuesta por:

- *menores niveles de injerencia del estado en las ‘cuestiones del mercado’,*
- *sistemas tributarios cada vez más inequitativos,*
- *políticas sociales universales (salud, educación, seguridad social) debilitados y/o reemplazados por programas focalizados de corto plazo*
- *‘tercerización’ (privatización) de los servicios públicos, y*
- *aumento de la pobreza y la conflictividad social.*

Una muestra de aplicación de este ‘modelo’ de desarrollo económico y social general, puede apreciarse en el proceso de privatización del sistema de jubilaciones y pensiones, iniciado en Chile a inicios de los 80. Veinte años después de aquel inicio, más de la mitad de los países de ALC ha adoptado un sistema de capitalización individual.

La 'retirada' del Estado del ámbito jubilatorio y la débil sostenibilidad de los 'fondos de capitalización', han puesto al sistema en un punto crítico cuyas consecuencias aún se desconocen (especialmente en países como Argentina). Los fondos privados están sufriendo las sucesivas crisis financieras mencionadas en párrafos anteriores y los ahorros de los ciudadanos quedan expuestos a manejos contables de las empresas prestadoras cada vez más alejados del control estatal (social).

Por otra parte, la inequidad que aparece en la distribución del ingreso también se evidencia en la asignación de las pensiones, ya que la cobertura de los nuevos sistemas es mínima, dejando fuera a la mayor parte de la población de bajos recursos que no tiene acceso a la jubilación privada.

Si bien los sistemas de pensiones estatales de 'reparto' vigentes en ALC antes de la implantación de la capitalización privada y de los sistemas mixtos, adolecía de numerosas falencias (corrupción, ineficiencia en la recaudación, uso clientelar de los fondos, etc.), la nueva apuesta privatista no demuestra aún ser una mejor opción. A la cuestión de la inequidad en el acceso al servicio ya mencionada, se suman los altos costos administrativos, débiles vínculos con los afiliados y desprotección de los mismos frente a las empresas.

Pero la cuestión no termina allí, porque ya existen serios planteos alrededor de la siguiente pregunta: *¿qué pasará con los sistemas de pensiones en sociedades con ritmo de 'envejecimiento' creciente y con mayores niveles de 'informalidad' en el empleo...?* En pocos años, ALC estará en medio de un escenario con más adultos mayores en edad de acceder a las jubilaciones y con menor cantidad de aportantes, por decrecimiento de la población económicamente activa (PEA) y cada vez menor cantidad de trabajadores dentro del mercado laboral formal. Este es un tema crítico ya planteado con preocupación en Chile, por ejemplo.

Como se aprecia, la 'era de las desigualdades' afecta todos los ámbitos del desarrollo en todo el planeta, aunque ejerce más presión en unas regiones, países, y personas, que en otras. La lucha por imponer una 'manera de ver y de hacer' (pensamiento único) es continua y los intereses de los que ostentan el poder (económico y simbólico) en nuestras sociedades, no cede ante ningún escrúpulo, acentuando y multiplicando los espacios de desigualdad.

#### 4. Derechos sociales de las poblaciones desfavorecidas e igualdad de género

Es en este contexto de desigualdad que, a las situaciones de exclusión de ‘clase’, se sumaron en los últimos años sucesos que agravaron la exclusión por nacionalidad, etnia, religión, género, edad, discapacidad u orientación sexual.

Recrudescen en Europa los debates en torno a la situación, derechos y obligaciones de los ‘inmigrantes’ y crecen sentimientos xenófobos en varios países. Sólo se reconoce el derecho al voto a los inmigrantes en 5 países de la Unión Europea, y sólo para elecciones locales. La discusión ‘oficial’ alrededor del tema se concentra, en la mayoría de los casos, en vincular a los inmigrantes con el aumento o disminución de los índices de criminalidad; poco se habla de sus derechos sociales o del respeto a sus pautas culturales.

Si hubiera consenso en la necesidad de construir sociedades menos excluyentes, sería necesario que la ‘criminalización’ del tema de la inmigración y su correlato en el aumento en los mecanismos y políticas de ‘control’ debería dar paso a una visión distinta, más centrada en la apertura y la inclusión social que en la discriminación.

También es posible verificar una situación diferencial en el tratamiento de los inmigrantes según la religión y el nivel de educación; en Italia, por ejemplo, se privilegia el tratamiento a extranjeros que sean católicos y se abren espacios en la legislación sobre todo para ‘trabajos no calificados’. Es en este último aspecto que se presentan las siguientes interrogantes, *¿necesitan los países europeos trabajadores extranjeros para su mercado de trabajo...?, ¿cuáles legislaciones y políticas favorecen y cuáles obstaculizan esa apertura laboral...?*

Con fuerza similar al tema de la inmigración en Europa, la *exclusión de la mujer* adquiere especial relevancia en ALC. Se remarca con énfasis que los efectos negativos del proceso de globalización sobre la región (empobrecimiento, desempleo, violencia, etc.), recaen con más fuerza sobre las mujeres. La ‘feminización de la pobreza’ es notoria, y la falta de participación de las mujeres en los espacios de decisión política, evidente.

Pareciera haber aquí un punto de interés común que afecta a las dos regiones; la Unión Europea (UE) aborda el tema desde la década de los 60, promoviendo políticas, en general, en el ‘ámbito público’ de la discriminación por género (empleo, sa-



lud, educación), aunque no siempre considera en sus acciones los problemas del 'ámbito privado' (relaciones familiares, violencia intrafamiliar). La exclusión de inmigrantes también se caracteriza por cuestiones diferenciales de género que hay que tener en cuenta.

En cuanto a las políticas activas de género en la UE, se aprecia que en los últimos años ha habido un cambio en la lógica de su tratamiento; si en un inicio los esfuerzos estuvieron destinados a promover la igualdad entre hombres y mujeres para ingresar y desarrollarse en el mercado de trabajo y en la búsqueda de la igualdad en el acceso a los derechos sociales y políticos, en la actualidad el enfoque se ha diversificado temáticamente (tráfico de mujeres, sexualidad, etc.), aunque ha perdido apoyo y fuerza política. La pregunta es entonces *¿qué factores han promovido los cambios y que fuerza tiene hoy el tema en los ámbitos políticos de decisión regional?*

Es posible verificar aquí que, pese a los avances que en las últimas décadas ha habido en materia de legislación para eliminar situaciones de injusticia y discriminación por género (a nivel internacional y nacional en ambas regiones), es aún grande la brecha que existe entre la normativa y la práctica concreta. Mucho influye en la existencia de esta brecha los débiles canales de participación social que las actuales democracias proponen, que alejan, en la práctica, a los ciudadanos y ciudadanas, con sus particularidades, visiones y necesidades, de los sitios en los cuáles se toman las decisiones que afectan sus vidas.

### **5. La participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social**

Ante la creciente distancia que aparece entre la población y los partidos políticos e instancias de decisión estatales nacionales e internacionales, han aumentado y se han diversificado en las últimas dos décadas otros canales de expresión ciudadana, movimientos sociales formales e informales que han robustecido el mundo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) a nivel mundial.

No son pocos los interrogantes que se plantean tras esta aparición, dudas de carácter ideológico (¿qué tipo de sociedad proponen las OSC?), institucional (¿a quién representan las organizaciones?, ¿poseen más representatividad que los partidos políticos tradicionales electos en elecciones democráticas?) y de gestión (¿qué políticas y mecanismos organizacionales pueden favorecer la participación creciente de las OSC en los asuntos públicos?).

En términos ideológicos, es posible decir que resulta muy variada la intencionalidad política de la amplia gama de movimientos y OSC que actúan en ambas regiones. Algunos movimientos presionan para generar un más firme control del estado sobre el libre albedrío del mercado, mientras que otros proponen exactamente lo opuesto. Algunas OSC imprimen a su discurso un fuerte sesgo político, mientras que otras se declaran ‘apolíticas’ (aunque en verdad no lo sean) y actúan contra el sistema de partidos; algunas se erigen en nuevos representantes del sentir popular mientras otros ‘se corren’ de tal rol presionando por la apertura de nuevos canales de representatividad democrática.

En cuanto a los dilemas institucionales, es difuso aún el rol que pueden y quieren desempeñar las OSC, especialmente en contextos de crisis agudas de los sistemas democráticos, como aparecen en ALC a inicios del nuevo milenio. Más que una ‘alternativa institucional’ al desacreditado sistema de partidos políticos, las redes y movimientos de OSC aparecen como la cruda muestra de la fragmentación de intereses sociales contrapuestos no controlados por los estados cada vez más débiles y poco confiables para la población. En esa diáspora aparecen movimientos de desempleados y ‘sin techo’ que, junto con uniones y cámaras de empresarios y productores rurales, ahorristas de clase media estafados por el sistema financiero, organizaciones de cuestionamiento a los procesos de globalización, ligas de amas de casa y consumidores reclaman por la estabilidad de precios, *¿qué es posible construir desde este ‘clima’ social deliberativo y tan disperso?*

Es aquí donde surgen algunas cuestiones vinculadas a la gestión de la participación ciudadana, un tema cada vez más presente en las agendas públicas de Europa y de ALC, aunque con matices que los diferencian. Mientras que en el ‘viejo continente’ se debate cómo mejorar los sistemas de protección social dejando de lado prácticas paternalistas e impulsando un mayor poder de la ciudadanía, en Latinoamérica la cuestión pasa especialmente por fortalecer las débiles democracias y canalizar la enorme energía social no contenida por la gestión pública.

En uno y otro caso, sin embargo, los desafíos a enfrentar son similares y pueden mencionarse al menos 10 áreas problemáticas sobre las que resulta necesario profundizar para alcanzar el ideal de construcción colectiva y participación deseado. Estas áreas son:

- sentido (*¿cuál es el sentido último de la promoción de la participación ciudadana...?*);

- viabilidad (*¿es siempre posible iniciar procesos de generación de la participación ciudadana...?*);
- representatividad (*¿quiénes representan a los colectivos involucrados en los procesos participativos...?*);
- capacidad (*¿cuál es la capacidad de los ciudadanos y ciudadanas que participan en los procesos de toma de decisiones, para analizar los problemas en cuestión y proponer alternativas ‘propias’ de solución...?*);
- contenido (*¿para qué tipo de decisiones o procesos se convoca a las personas a participar...?*);
- oportunidad (*¿en qué instancia del proceso de gestación y aplicación de decisiones públicas se involucra a los interesados...?*);
- límites (*¿hasta donde es lícito, prudente, necesario, y ‘eficiente’ generar procesos de consulta y participación social...?*);
- vínculo (*¿en qué medida se tienen en cuenta los deseos y propuestas de la ciudadanía convocada a la participación...?*);
- modo (*¿son pertinentes y efectivas las herramientas utilizadas para promover los procesos participativos...?*);
- sostenibilidad (*¿cómo sostener en el mediano y largo plazo los procesos participativos iniciados al amparo de los nuevas iniciativas ‘participacionistas’...?*).

Según lo visto en este documento, el proceso de globalización acelerado de los últimos años pareciera haber acercado las preocupaciones económicas, políticas y sociales de Europa y ALC; la relación se hace más estrecha y los desafíos a enfrentar se emparentan más y más, día a día, *¿cuál es entonces la estrategia de cooperación a desarrollar para hacer frente a aquellos desafíos comunes...?*

### 6. La cooperación entre Unión Europea y América Latina y el Caribe

Si bien los problemas mencionados acercan las preocupaciones de ambas regiones, la relación bir-regional siempre ha estado signada por la asimetría y más bien circunscripta a los roles de ‘donante y receptor’ de la cooperación.

En todo caso, la discusión sobre la ‘cuestión social’, la equidad y la construcción de democracias más sólidas y participativas siempre ha estado relegada al debate sobre temas económicos, de intercambio comercial y de seguridad planetaria. Es necesario decir también que, en esa discusión, Europa ha sido siempre reticente a abordar en profundidad temas estructurales vinculados con las relaciones comer-

ciales asimétricas, el proteccionismo, los términos de intercambio con los productos de América Latina y el Caribe o la deuda contraída por ALC en las últimas dos décadas, cuyo impacto desgraciado sobre la vida de los países de la región ya ha sido analizado en capítulos anteriores.

En relación al aporte al desarrollo social, la Unión Europea ha diversificado en los últimos tiempos su apoyo a los procesos de democratización y mejora social de los países de ALC, abriendo canales de cooperación en áreas como reducción de la pobreza, desarrollo sostenible, derechos humanos, exclusión social, seguridad social y otras (son cerca de 50 áreas de interés a inicios de 2002). Dos problemas aparecen aquí para tener en cuenta, en primer lugar, no queda claro de qué manera se establecen las 'prioridades' de la cooperación de la UE hacia ALC, y cuál es la participación real de las organizaciones representativas de Latinoamérica y el Caribe en este proceso de selección de necesidades, temas y áreas de trabajo. En segundo lugar, pareciera existir aún una visión asistencial dirigida más a 'aliviar' emergentes o situaciones críticas (desastres naturales, pobreza extrema, etc.) que a 'superar las causas estructurales' que generan tales situaciones de marginación e injusticias sociales, como es, para el caso de ALC, la inequitativa distribución de la riqueza socialmente producida.

Aún así, también resulta difícil evaluar cuánta de la ayuda realizada ha llegado verdaderamente a superar las situaciones de pobreza y exclusión que se han pretendido atender. Aparece aquí un punto interesante de análisis conjunto entre ambas regiones, el de la evaluación precisa del impacto de la ayuda al desarrollo, que aumenta sostenidamente entre inicios de los 80 y mediados de los 90, pero comienza a decrecer desde 1995 en adelante, resultando poco previsible a inicios del 2002.

Aparecen en la agenda de cooperación hacia futuro, además de los temas mencionados, tres cuestiones relevantes de interés común, a los que se da en llamar '*bienes públicos globales*': *el desarrollo humano sustentable, el medioambiente y la conservación de la energía, y el patrimonio cultural* (vinculado al desarrollo local). Tales cuestiones deberán ser, inexorablemente, objeto de tratamiento conjunto y cooperación horizontal, tanto en los foros internacionales por venir, como en las áreas técnicas de relación birregional y binacional.

Las áreas de trabajo comunes parecen incrementarse al mismo ritmo que avanzan los procesos de globalización acercando e interrelacionando los destinos de todos los pueblos del planeta. Se refuerza el vínculo entre ambas regiones especial-

mente por razones culturales y comerciales, corrientes migratorias de ida y vuelta acentúan día a día también esa relación birregional.

Sin embargo, según se ha podido constatar en las discusiones del seminario cuya transcripción aquí culminan, parece aún largo el camino para fortalecer definitivamente los vínculos entre Europa y ALC, vínculos que deberían estar contruidos sobre la igualdad de oportunidades, el diálogo horizontal, el mutuo respeto cultural, y la equidad en el intercambio comercial.

La búsqueda de un mundo común mejor, más digno, sin exclusiones y con posibilidades de desarrollo para todos y todas las ciudadanas, resulta un desafío de difícil concreción a inicios del segundo milenio y no será viable si no se asume con decisión la tarea, relegando intereses particulares y las visiones de dominación y/o sumisión que han condicionado el avance conjunto entre ambas regiones.

### 7. La Desigualdad Social en la Cumbre UE-ALC de Madrid (mayo de 2002)

La II Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, de América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid (17-18 de mayo de 2002), ratificó la voluntad política de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe para reforzar las “*instituciones democráticas*” e impulsar “*los procesos de modernización de nuestras sociedades, teniendo en cuenta la importancia del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la diversidad cultural, la justicia y la equidad social.*”<sup>4</sup>

En su discurso inicial, el Comisario europeo para las Relaciones Internacionales, Chris Patten, ha evidenciado la importancia del *Informe Estratégico Regional sobre América Latina 2002-2006* y la distribución de recursos financieros europeos en el área social. Subrayó también cómo la Unión Europea ha desempeñado un papel significativo en la esfera social, fomentando la participación de las organizaciones de la sociedad civil. En los documentos concluyentes de la Cumbre UE-ALC (*Declaración Política “Compromiso de Madrid”, Valores y Posiciones Comunes*,

---

4. “Declaración política – Compromiso de Madrid” – Madrid, 17 de mayo de 2002

*Informe de Evaluación*), la agenda social destacó las siguientes temáticas:

- EDUCACION: además de la promoción y del desarrollo de la diversidad cultural, los Jefes de Estado y de Gobierno de las dos regiones se comprometieron a “*crear más oportunidades para la educación, la cultura y el acceso al conocimiento como claves para el éxito del siglo XXI*”<sup>6</sup>, fomentando los *Programas Alfa y @lis*, y acogiendo un nuevo *Programa de Becas* de la UE con América Latina. Con el Compromiso de Madrid se aprueba también el Plan de Acción 2002-2004 para construir un *Espacio Común de Educación Superior Unión Europea - América Latina y el Caribe*.
- INTEGRACION SOCIAL: este tema ha sido tratado en la Declaración Política, en donde se subraya la voluntad de erradicar la discriminación racial y la desigualdad de género al fin de combatir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible y equitativo. Se pone también el acento sobre la necesidad de proteger los derechos de todos los miembros de los grupos más vulnerables: niños, jóvenes, personas de edad avanzada, personas con discapacidades, personas desplazadas, población indígena y minorías étnicas y religiosas.
- PARTICIPACION CIUDADANA: Entre los valores y posiciones comunes UE-ALC hay que destacar el compromiso de seguir reforzando la democracia y consolidando las instituciones democráticas y de apoyar el interés y la participación de los representantes de la sociedad civil en los procesos políticos, económicos y sociales en las dos regiones, en las agrupaciones regionales respectivas y en las relaciones birregionales.
- EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL: junto con la prioridad de la educación y la formación profesional del trabajador, sigue siendo un objetivo fundamental lo de alcanzar un nivel de empleo suficiente, bien remunerado y productivo. En el marco de la mundialización económica, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países UE-ALC consideran “*necesario lograr un reparto más equitativo de sus beneficios, luchar contra la pobreza y la exclusión social y concentrar la acción en el progreso económico y social, la calidad del empleo, la educación y la vivienda, así como en unos servicios de salud integrados, sobre todo para los sectores más necesitados de la población.*”<sup>6</sup>
- SALUD: una atención particular ha sido atribuida a las “*graves consecuencias sociales y económicas que se derivan del VIH/SIDA y de otras pandemias que afectan en especial a los países en desarrollo.*”<sup>7</sup> El Compromiso de Madrid destaca la voluntad de los Países de la Unión Europea, América Latina y el Caribe en combatir el VIH/SIDA mediante programas de prevención, tratamiento y apoyo, promoviendo un mayor acceso a los medicamentos. La reducción de las desigualdades sociales representa uno de los cuatro ámbitos

identificados por la Comisión Europea en su programación regional sobre América Latina para el periodo 2002-2006. La Comisión hace hincapié en la necesidad de establecer un nuevo enfoque común, compartido por los gobiernos, la sociedad civil y los donantes, al fin de impulsar las capacidades de las autoridades públicas de todos los países de América Latina en la formulación de las políticas sociales (fiscalidad, empleo, sanidad). Este objetivo será conseguido mediante las siguientes actividades:

- elaboración de una base de información sobre los sectores desfavorecidos de la población a través del empadronamiento y las encuestas domésticas;
- elaboración de una metodología aplicable a los gastos públicos a partir de una base piloto;
- identificación de políticas selectivas aplicables a los segmentos pobres de la población;
- acciones de formación y divulgación.

La Comisión Europea destinará 30 millones de Euros para la reducción de las desigualdades sociales.

### 8. Conclusiones y recomendaciones

El proceso de globalización hasta ahora ha tenido altos costes sociales y han sido aprovechadas sólo parcialmente las grandes oportunidades que ofrece a la población mundial. Sin desconocer las numerosas personas, entidades y países que se han beneficiado de este proceso de transformación, es numerosa también la población que ha sido perjudicada y marginalizada a causa de tal proceso. Los datos disponibles indican además que el número de los que sufren la mundialización continúa en aumento. Se vuelve necesario, para evitar que los daños sociales sean menos agudos, introducir reformas incisivas en el sistema internacional. Esta temática constituye uno de los puntos centrales de la agenda política de la *asociación estratégica* que se propone para las relaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea.

La diplomacia de las Cumbres birregionales constituye un extraordinario vehículo para que surjan y se discutan ideas, programas e iniciativas que incidan sobre

---

5. “Declaración política – Compromiso de Madrid” – Madrid, 17 de mayo de 2002

6. “UE-ALC: Valores y posiciones comunes” – Documento de trabajo – Madrid, 17 de mayo de 2002

7. “UE-ALC: Valores y posiciones comunes” – Documento de trabajo – Madrid, 17 de mayo de 2002

la gobernabilidad de la globalización. En esta dirección, los gobiernos de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, además de sus acciones externas a nivel nacional, podrían constituir un espacio permanente para la reflexión y formulación de iniciativas comunes, en la línea de la *Iniciativa Social* lanzada por la Comisión Europea<sup>8</sup>.

Una premisa fundamental para relanzar el diálogo social bi-regional es afirmar el principio del intercambio paritario, basado en la cooperación y en el diálogo horizontal, abandonando los enfoques eurocéntricos, en los cuales se propone Europa como único modelo social. Se trata más bien de aprender de la rica experiencia adquirida por ambas regiones, con las políticas, los programas y los instrumentos en la lucha contra la exclusión y la pobreza y en la promoción de la equidad y la participación ciudadana.

Los acuerdos de las Cumbres bi-regionales deben ir más allá de una simple reiteración de la necesidad de ampliar la cooperación Norte-Sur. No porque éste no constituya un objetivo válido e ineludible, sino porque la resolución de los graves problemas sociales, que con diferente grado y amplitud, padecen ambas regiones requiere ir más allá de la cooperación al desarrollo. Aún más, la cooperación internacional debe reformularse, superando enfoques paternalistas, para acercarse al diálogo entre iguales, hacia enfoques que, sin menospreciar las transferencias necesarias de recursos, se sostenga sobre el valor de los recursos intangibles (intercambio de conocimiento, experiencias, enfoques, perspectivas) y la construcción de alianzas bi-regionales e internacionales. Es ausplicable, por ejemplo, la creación de mecanismos universales de distribución de la riqueza.

Hoy por hoy, la agenda social de la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños debe contemplar la lucha a la exclusión social y la promoción de la participación ciudadana mediante diferentes mecanismos de concertación. También las democracias maduras de la Unión Europea, deben de hacer suyos estos objetivos para afrontar las nuevas desigualdades creadas en relación a los inmigrantes, las mujeres y los jóvenes. Así como hacer suyas las nuevas formas de participación que han surgido en América Latina.

La Red de Cooperación Euro-Latinoamericana (RECAL), integrada por institutos de investigación de ambas regiones y apoyada por la Comisión Europea, se propone estimular, sistematizar y construir iniciativas euro-latinoamericanas en éste y otros campos. Para este fin, el proyecto RECAL “De la desigualdad a la inclusión so-



cial”, en su seminario final, realizado en Barcelona, España, los días 14 y 15 de marzo de 2002, propone a los Jefes de Estado y de Gobierno y demás participantes de la II Cumbre Euro-latinoamericana (Madrid, 16-17 de mayo de 2002) las siguientes recomendaciones:

1. En primer lugar, es fundamental que las Cumbres den continuidad y construyan sus nuevas plataformas sobre los logros políticos de la I Cumbre de Río de Janeiro de 1999. Si bien el seguimiento de las acciones prioritarias identificadas no ha ofrecido muchos resultados concretos, no se puede desconocer el salto cualitativo que esta iniciativa ha representado en las relaciones bi-regionales, así como la puesta en marcha y la formulación de varias e importantes iniciativas en los ámbitos de la educación universitaria, la sociedad de la información y el desarrollo social.<sup>9</sup>
2. La agenda social debe ocupar un espacio importante en los debates de las Cumbres. Es frecuente que esta temática, no obstante las premisas preliminares, reciba una atención secundaria en las citas de alto nivel. Las temáticas técnico-económicas tienden a dominar la escena. En las Cumbres se debe adoptar una visión integral al desarrollo, en la que las dimensiones social y política sean afrontadas conjuntamente a la dimensión económica. La grave crisis de Argentina y de otros países del área muestran que sólo de un enfoque integral se puede encontrar su salida positiva.
3. Destacar la agenda social quiere decir darle prioridad a una alianza estratégica bi-regional en términos de políticas, instrumentos y recursos, así como también a los sujetos portadores y ejecutores de tales políticas. Esto es, resulta imprescindible fomentar y propiciar una relación más estrecha e intensa entre las organizaciones sociales de ambas regiones. Sólo incorporando la sociedades civiles se puede crear una vinculación más sólida entre la Unión Europea, la América Latina y el Caribe.

■ Es muy importante que los resultados de la II Cumbre se traduzcan en compromisos más concretos y definidos que la Cumbre de Río. En este sentido, los documentos citados de la Comisión Europea, iniciativa social bi-regional y estrategia regional 2002-2006, se mueven en esta dirección.

- 
8. Comisión Europea (2000), “Seguimiento de la Primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea”, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, 31 de octubre del 2000.
  9. Ver documento de la Comisión Europea sobre su estrategia regional en América Latina 2002-2006. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/rsp/02\\_06\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/rsp/02_06_fr.pdf)



## Resúmenes de las ponencias

### I. Reformas laborales y políticas de generación de empleo<sup>10</sup>

#### **América Latina: crecimiento insuficiente y sin equidad**

*Fernando Sánchez Albavera, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile*

Cuando a principios de los años noventa la CEPAL puso a consideración de los gobiernos de América Latina y el Caribe su propuesta sobre “Transformación productiva con equidad”, advirtió que uno de los rasgos más característicos de la región era la ausencia de casos nacionales en que se hubiera logrado simultáneamente crecimiento y equidad. Al iniciarse el siglo XXI, esta preocupación tiene aún mayor vigencia, después del significativo proceso de reformas económicas en que estuvieron involucrados la gran mayoría de los países de la región. Ante la interrogante sobre si las políticas económicas actuales son capaces o no de reducir la pobreza, mi respuesta es que no.

La tesis de la CEPAL respecto a que la heterogeneidad de los niveles de productividad constituye la raíz estructural de la inequidad social sigue siendo válida. Ello puede constatarse observando la creciente economía informal urbana y el retraso rural en un buen número de países de la región. No cabe duda que el progreso técnico no puede ser difundido en amplios sectores de la población y allí radica el problema de fondo que explica la marginalidad existente. Es verdad que la única forma de obtener logros en equidad social es consiguiendo niveles de crecimiento económico sostenidos y cada vez más dinámicos. Sin crecimiento no es posible mejorar los niveles de ingreso de la población. Sin embargo, el crecimiento por sí sólo no es suficiente. Debe ser acompañado de políticas que permitan elevar la productividad de

las actividades rezagadas. Para lograr avances, en cuanto al crecimiento con equidad, se requiere elevar la capacidad productiva de la fuerza de trabajo. No hay otra alternativa y eso es lo que precisamente no ha estado sucediendo en un buen número de los países de la región.

Si bien las reformas económicas que se aplicaron en el decenio pasado permitieron alcanzar logros macroeconómicos sustantivos, como son la reducción de las presiones inflacionarias, el ordenamiento de las finanzas públicas o la captación de mayores niveles de inversión extranjera, persisten problemas de fondo que no han sido resueltos y que explican, en gran medida, los problemas de pobreza existentes.

Con los procesos de ajuste y de liberalización de las economías, surgieron nuevos factores que inciden sobre la situación de pobreza de amplios sectores de la población. La desigual distribución de la propiedad y los problemas de acceso a una educación de calidad son factores que vienen afectando a la población desde varios decenios. Ahora se han agregado nuevos factores que inciden en la desigualdad social entre los que se pueden mencionar: la reducción de la participación de los salarios dentro del ingreso nacional que ha beneficiado al sector empresarial; las disparidades crecientes en los niveles de productividad de la mano de obra; y sobre todo la erosión de la capacidad redistributiva del Estado.

La desigualdad resulta asociada al patrón de crecimiento prevaleciente en la medida que no existe una fuerte disponibilidad de mano de obra calificada. La relativamente reducida ocupación formal, respecto de la población disponible para trabajar, exige niveles de calificación cada vez más elevados. La gran mayoría debe contentarse con ocupaciones de reducida productividad que se encuentran en los “bolsones” de informalidad. En el decenio de los noventa la mayor parte de los puestos de trabajo fueron generados por el sector informal. Se estima que de cada 100 nuevos empleos creados, entre 1990 y 1997, unos 69 se originaron en la informalidad. Además debe precisarse que el 47% del personal ocupado en los centros urbanos se encuentra trabajando en actividades informales.

Hay que recalcar que las desigualdades sociales se explican también por la distancia que se viene dando entre los profesionales y técnicos y los asalariados de sectores de baja productividad. Esta brecha aumentó, según CEPAL, en 28% entre 1990 y 1997. Es evidente que las diferencias en la calificación de la mano de obra y el tipo de remuneración que generan las ocupaciones en que están colocados explican, en buena cuenta, las desigualdades en la distribución del ingreso.

Un aspecto muy importante, que ha sido destacado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y por la CEPAL, es lo que se ha dado en llamar la precariedad del empleo en el mercado de trabajo. Esta tiene relación con la dinámica que asumió la reestructuración productiva, en el decenio de los noventa, bajo la orientación de las reformas de libre mercado. Sus efectos sobre la precariedad del empleo tienen que ver con la sustitución frecuente del trabajo asalariado por formas más flexibles de utilización de la mano de obra que se justificó para enfrentar la competencia internacional. La desprotección de los trabajadores acentuó las desigualdades sociales debido a que las políticas laborales se orientaron a reducir los costos de la mano de obra mediante, por ejemplo, contratos temporales, de tiempo parcial y en general de corta duración.

### **La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado**

*María Luz Vega-Ruiz, OIT, Ginebra, Suiza*

En la mayoría de los países de América Latina ha habido, en mayor o menor grado, reformas laborales en los últimos años. Algunos países trataron de modernizar leyes que se habían mantenido inalterables por años, otros quisieron armonizar las relaciones de trabajo con el restablecimiento o la consolidación de las libertades públicas. Determinadas reformas fueron generales, en otras se hicieron cambios puntuales en ciertas instituciones o mecanismos. Las modificaciones han sido hechas de formas diversas. Las más comunes han sido adoptadas por ley, pero otras han derivado directamente de la Constitución, de decretos, o de instrucciones o directivas.

En varias reformas pudiera haber prevalecido la influencia de un factor externo, bien sea, por ejemplo, el condicionamiento de créditos o de asistencia de bancos internacionales; o bien, los comentarios mediante los cuales la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT solicita de un Estado Miembro que armonice su legislación con determinado convenio que hubiese ratificado.

Algunas reformas responden a intenciones de flexibilizar las relaciones de trabajo. El deseo dominante fue desregular ciertos aspectos de las relaciones de

---

10. *Las siguientes secciones son basadas en resúmenes de los informes preparados por los expertos para el seminario "De la desigualdad a la inclusión social- reflexiones y propuestas para la Asociación Euro- Latinoamericana/Caribeña", realizado en Barcelona en los días 14 y 15 de marzo de 2002.*

trabajo, para permitir un juego más libre de la voluntad de las partes en él mismo o, lo que es equivalente, un juego más libre de la oferta y la demanda de trabajo. Estos cambios se notan, sobre todo, en ciertas regulaciones de las relaciones individuales.

Una de las preocupaciones principales que han orientado las reformas más importantes ha sido la promoción del empleo. Partiendo del supuesto que el esquema tradicional del contrato de trabajo y el costo del despido son rígidos y costosos, y por ello desestimula el empleo, se han ideado fórmulas para simplificar el inicio y la terminación del contrato y disminuir los costos salariales incluida la indemnización por despido. No obstante, la flexibilidad del contrato de trabajo y la rebaja de sus costos no han sido seguidas de un crecimiento del empleo asalariado, como tampoco las reformas estructurales que las han inspirado.

La incidencia de la legislación del trabajo en los costos laborales y la productividad es obvia. Sin embargo, es de por sí difícil estimar el impacto que por ello puedan tener en el empleo, ya que hay otros elementos que entran en juego, incluidas normas laborales que no tienen un componente económico significativo; y la dificultad es aún mayor en una región donde se carece de suficientes informaciones al respecto y donde se sabe que los niveles salariales son bajos.

La experiencia debería conducir a nuevas reflexiones sobre la relación que puede existir entre legislación del trabajo y creación de empleos. Es una enseñanza jurídica de base que el derecho debe tener muy en cuenta la realidad social que regula y en este caso pueden ser legítimos todos los esfuerzos que se hagan para adaptar constantemente la legislación del trabajo a la realidad de las relaciones entre empleadores y trabajadores, con tal de que no se sacrifiquen principios y valores fundamentales sobre los cuales se ha estructurado ese derecho. Sin embargo, no pareciera que las normas laborales puedan ser incluidas entre las variables que realmente frenan el empleo en América Latina, o por lo menos no al mismo nivel que elementos tales como la insuficiente inversión, la deuda externa, los desajustes de la moneda, los problemas políticos, la violencia, la pobreza y la desigualdad; o bien las limitaciones para la generación de tecnología y de empresas modernas, así como las deficiencias de formación profesional.

En ciertos casos, el objetivo de la reforma pudo haber sido fortalecer la posición de los trabajadores o de sus organizaciones, lo cual se observa sobre todo en el tratamiento de las relaciones colectivas de trabajo, y en la búsqueda de una mayor au-

tonomía colectiva. En ciertos de esos supuestos, no obstante, la práctica de individualización de las relaciones de trabajo y el repliegue del Estado han significado necesariamente una mayor desprotección de los trabajadores, lo que parece haber contrarrestado los avances de la legislación reformada en lo que a garantías sindicales y promoción de la negociación colectiva se refiere. Este sería un punto medular en una conclusión rigurosa de los efectos económicos y laborales de las reformas de la legislación del trabajo producidas durante estos últimos doce años.

Finalmente, es muy difícil calificar con una etiqueta exacta los alcances de una reforma laboral, por muchas razones, salvo en caso de cambios radicales. Por lo pronto, al inicio de la presente década, como en tiempos anteriores, las situaciones legislativas nacionales eran muy variadas, por lo cual el valor de una reforma y su verdadero alcance vendrá dado por lo que representa para cada país. Además, está también de por medio la distancia que puede haber, temporalmente o en forma duradera, entre la norma y su aplicación efectiva. Desde este punto de vista, por cierto, la voluntad reformadora encontraría un ancho campo de acción en cuanto se refiere a las estructuras administrativas y judiciales relacionadas con el trabajo. Muchos problemas atribuidos al derecho sustantivo pueden derivarse en realidad de una defectuosa aplicación de la ley y de procedimientos administrativos y judiciales largos, complicados y costosos. La búsqueda de la inmediatez, la simplicidad y la transparencia, bajo la vigilancia de los interlocutores sociales, pudiera conducir a una nueva etapa, más satisfactoria, de regulación de las relaciones de trabajo.

## II. Finanzas públicas, sistemas de pensiones y desigualdades sociales

### Políticas fiscales en América Latina

*Mónica Rubiolo, consultora, Taiwán*

La magnitud, composición y estabilidad tanto de la financiación como del gasto estatal constituyen indiscutiblemente parámetros esenciales para el desenvolvimiento de la actividad económica. No sólo eso, en la medida en que la política fiscal ejerce una influencia importante sobre el ambiente macroeconómico, sobre la alocación de recursos y sobre la distribución de ingresos en una sociedad, está estrechamente vinculada con el proceso de desarrollo en general y con las condiciones de equidad en particular. La conciencia de este vínculo ha llevado a un esfuerzo creciente por definir los que serían lineamientos óptimos para definición de la política fiscal.

En consonancia con renovada atención a los aspectos fiscales, y bajo la fuerte recomendación de los organismos de crédito internacionales, se realizó en América Latina un considerable esfuerzo en el terreno fiscal en el marco de los procesos de ajuste estructural y redefinición del rol del Estado iniciados a mediados de la década de los 80'. Este esfuerzo fiscal permitió algunos logros importantes, en particular en temas como el control de la inflación, la apertura a inversiones extranjeras, la disminución de los niveles de endeudamiento y la reducción del déficit fiscal. Con todo, una mirada más detallada a algunos de estos aspectos muestra que tales logros están aún lejos de haberse consolidado.

En lo que respecta a la equidad, la situación de América Latina luego de las reformas es bastante más desalentadora. Si bien durante la pasada década las tasas de crecimiento en muchos países fueron sustancialmente mejores que las registradas en los 80', la concentración existente en la distribución del ingreso implicó un reparto desigual de sus frutos, algo que sólo contribuyó a aumentar la percepción negativa de los procesos de transformación. De mantenerse el presente nivel de crecimiento y no modificarse positivamente la distribución del ingreso, la región sólo podrá aspirar a una muy lenta reducción de los niveles de pobreza. En este contexto se torna más que imperioso adoptar una política fiscal compatible con un ambiente macroeconómico estable, pero también consistente con una mejora en las condiciones de equidad y con la posibilidad de progreso social. De no ocurrir esto el riesgo de que la inestabilidad en la región aumente, y la pérdida de competitividad conduzca a una marginación virtual de América Latina del sistema económico internacional será mayor.

Aunque la situación fiscal en muchos países ha mejorado notablemente, no puede afirmarse que haya habido un cambio esencial en la naturaleza fiscal del Estado latinoamericano. La estructura de financiamiento estatal continúa apoyada sobre bases precarias y siendo altamente volátil, mientras que el gasto público dista de ser todo lo eficiente, efectivo y racional que podría desearse y, lo que es más preocupante, aún está lejos de representar una contribución sustancial para el mejoramiento de la competitividad económica y social latinoamericana capaz de garantizar un desarrollo sustentable. Si bien, en términos generales, la estrategia fiscal latinoamericana no es reprochable, es innegable que su valor se torna objetable en la medida en que se comprueba la persistencia de cuatro obstáculos principales: las fuertes disparidades económicas entre individuos y grupos, la falta de modernización institucional, la deficiencia e insuficiencia regulatoria y el deterioro de las condiciones sistémicas de competitividad.



Para lograr modificar estos obstáculos, la concepción futura del gasto público deberá pasar indefectiblemente por ajustarlo más a criterios de eficiencia y calidad que a criterios políticos. En particular será necesaria una reformulación de la estrategia de gasto compatible con un aumento de la calidad del gasto social y educativo, capaz de promover el fortalecimiento y diversificación ventajas comparativas regionales dinámicas y basadas en el conocimiento. En el ámbito tributario eso implica fortalecer la tributación en general y la tributación directa en particular, garantizando la imposición justa con respeto tanto de la equidad horizontal como vertical. Esto parte, sin embargo, del supuesto del ejercicio transparente y eficiente de las funciones generales de gobierno, porque ni siquiera la más brillante estrategia fiscal es capaz de funcionar correctamente en un marco de corrupción política e ineficiencia en el ejercicio de la función pública.

La importancia del logro de estos objetivos para la cooperación Unión Europea-América Latina es esencial, pues de un desarrollo económicamente sustentable y socialmente inclusivo dependerá en gran parte la posibilidad de fortalecer los vínculos económicos y políticos entre ambas regiones. En la medida en que América Latina pueda presentarse como socio confiable, con una sólida política fiscal, una crecientemente estabilidad económica y realizando progresos en lo que a la distribución del ingreso refiere, aumentará su atractivo como socio y se ampliarán los puntos de contacto en las relaciones birregionales. Por este motivo la política fiscal debe constituirse en un punto de discusión en las relaciones birregionales, con todo el peso que le corresponde.

### **Finanzas públicas y desigualdades sociales: desafíos para la cooperación entre Europa y América Latina**

*Carlos Eduardo Carvalho, Univeridad Católica de São Paulo, Brasil*

A pesar de las mejoras de los últimos años, América Latina continúa viviendo bajo una tensión fiscal crónica, bajo un permanente conflicto entre las demandas de la estabilidad macroeconómica y la necesidad de responder a los desafíos sociales.

Las experiencias de Chile, Argentina y Brasil frente a las crisis cambiarias y financieras enfatizan el papel decisivo de la capacidad de intervención del estado, determinada, en buena medida, por la naturaleza de las recaudaciones del sector público, en términos de tamaño, estabilidad y flexibilidad. La capacidad de limitar los efectos nocivos de las crisis tiende a generar efectos muy positivos para la población, en términos de empleo y renta, así como de la estabilidad de los gastos sociales, además de los efectos favorables sobre las PYMES.

Con respecto a la seguridad social, habiendo o no reformas para adoptar el régimen de capitalización, sigue siendo decisiva la capacidad del sector público de absorber los costos crecientes por los cambios demográficos y por la fragilidad de los antiguos sistemas.

La agenda de las reformas tributarias en América Latina substituyó la búsqueda de equidad vertical, por medio de la mayor tributación de las rentas más altas, por la búsqueda de la equidad horizontal, por medio de la generalización de los impuestos sobre el consumo, supuestamente más fácil de alcanzar. Los objetivos de naturaleza distributiva deberían ser entonces desplazados para el gasto. Como la recaudación de los tributos indirectos es muy sensible al ritmo de la actividad económica, en las situaciones de crisis la recaudación pública se contrae, lo que limita la capacidad de intervención anticíclica del estado y aumenta las presiones para cortes de los gastos sociales en los momentos en que serían aún más necesarios.

Los países latinoamericanos continuarán expuestos al riesgo de crisis cambiarias. Los problemas de ahí derivados son agravados con la fuga de capitales, inclusive transferencias ilegales para el exterior. La salida abrupta de elevados montantes de recursos ejerce fuerte acción desestabilizadora y exige medidas más restrictivas de la política económica, lo que refuerza sobremanera los efectos negativos de la crisis sobre el empleo y la renta, sobre las pequeñas y medianas empresas así como sobre las políticas sociales. Así, se refuerza la necesidad de reducir la exposición de los países latinoamericanos a los riesgos de inestabilidad externa generados por la volatilidad de los flujos de capitales y por las amplias posibilidades de movilización abrupta de recursos.

La cooperación entre América Latina y la Unión Europea debe enfatizar algunos de los “temas escondidos” detrás de la visión simplificadora de las cuestiones fiscales que predomina hoy en nuestros países, entre los que destacan: el fortalecimiento de los instrumentos de defensa de las recaudaciones y de la acción fiscal de los estados latinoamericanos contra los efectos negativos de las crisis cambiarias y financieras; el intercambio de experiencias con los países europeos sobre el gasto social; o una amplia discusión sobre la tributación de la renta y de los flujos de capitales entre países, como elemento de justicia social y de eficiencia económica.

Las propuestas de este informe se resumen en dos grandes bloques:

- Acción internacional de la Unión Europea para reducir las posibilidades de evasión tributaria de las economías dependientes y para favorecer la tributación de la renta de las personas y empresas.

- Desarrollo de iniciativas de cooperación en el área de inteligencia fiscal y tributaria.

### Política fiscal, distribución y desarrollo económico

*Claus Schaefer, HBS, Alemania*

En el artículo se analiza la relación de efecto entre política fiscal, distribución y desarrollo económico. La política fiscal incluye también sistemas financiados por aportes de un estado de bienestar, describiendo así importantes posibilidades de influencia del Estado en la economía y la sociedad. Distribución significa distribución de ingresos y bienes; y desarrollo es sinónimo de empleo, crecimiento y competitividad. El conocimiento de la relación entre estas magnitudes es la clave para la conducción de la política fiscal y, en un sentido amplio, para la distribución orientada a explotar los potenciales del desarrollo económico. La posición neoliberal sostiene conocer esta relación de efecto, postulando incluso un trade-off entre cargas impositivas bajas, niveles sociales bajos y una distribución vertical del ingreso por un lado, y un alto nivel de bienestar por el otro. En muchos países la política ha seguido este postulado a través de la desgravación fiscal de la economía, del desmantelamiento social, de la desregulación, de la polarización del salario y de otras cosas más. Pero ¿fueron estos modelos políticos realmente exitosos?

Para analizar empíricamente esta pregunta se comparan en el texto aspectos del desarrollo fiscal, de la política de distribución y de la economía de la Unión Europea (UE) y de los Estados Unidos (EEUU). La experiencia alemana ofrece importantes indicios para la UE, pero también se abordan los desarrollos de muchos otros países europeos. La conclusión de la observación de Europa es la siguiente:

- La implementación de modelos políticos neoliberales, especialmente la correspondiente orientación de la política fiscal, ha ocasionado más daños que beneficios sociales y económicos a la comunidad de estados europeos.
- La distribución monetaria del ingreso privado y la expansión real de bienes públicos se ha vuelto más desigual, encontrándose en los márgenes de distribución más pobreza y más riqueza, o bien más polarización social.

Sin embargo, no se produjeron en absoluto los impulsos positivos de crecimiento y de empleo prometidos por el neoliberalismo. Peor aún: en vez de ello la política de distribución neoliberal ha dañado la coyuntura amenazando así al futuro crecimiento de Europa. La distribución del ingreso disponible luego de la política de redistribución pública se vuelve más desigual mediante impuestos y transferencias, debilitando así el poder adquisitivo y la demanda privada interna, la cual es el mayor

elemento macroeconómico de demanda. La frecuente desgravación impositiva y de aportes sociales a las empresas socava la demanda pública interna ya que no se pueden compensar arbitrariamente las pérdidas excepcionales estatales mediante aumentos de ingresos provenientes de otras fuentes. La consecuencia de la relativamente débil demanda interna es, en definitiva, la carga a corto plazo del mercado laboral, es decir más desempleo, o un desempleo más afianzado en vez de menos desempleo.

La experiencia internacional muestra una fuerte relación de efecto entre política fiscal, distribución del ingreso y desarrollo económico. Pero esta relación no funciona en el sentido neoliberal como un conflicto entre justicia social y eficiencia económica, manifestándose más bien como una relación armónica. Dicho con otras palabras: para explotar y en lo posible aumentar duraderamente el potencial de prosperidad de una sociedad, se recomienda una política fiscal estatal benefactora en el sentido clásico europeo, que fomente las fuerzas de crecimiento a través tanto de una infraestructura suficiente, como de una distribución relativamente homogénea. Sin embargo, el modelo *Europa* de una óptima política estatal benefactora no existe hasta el momento ni siquiera en los estados de la UE. Recién se podrá hacer realidad cuando se puedan combinar entre sí los mejores elementos políticos nacionales de Europa.

Estos componentes pueden también ser exportados sin problema hacia otras regiones. Especialmente América Latina resulta adecuada para su implementación a causa de sus muchos puntos de contacto institucionales e históricos. La premisa para una adopción de instrumentos políticos de un estado de bienestar es en todos los casos la disposición, basada en la experiencia práctica, para sustituir modelos políticos neoliberales. Esto implica en muchos casos la (re)construcción del estado de bienestar que o bien en algunos casos se encontraba en un estadio rudimentario o bien en otros había sido reducido por la influencia neoliberal. Esto implica a mediano plazo la clara elevación de la tasa impositiva y de los gastos públicos, fortaleciendo así el papel de una política fiscal democráticamente controlada.

### **Las reformas de pensiones en América Latina y Europa Oriental: contexto, conceptos, experiencias prácticas y enseñanzas**

*Katharina Müller, DIE, Berlín, Alemania*

Fue luego de más de un siglo de predominancia incontrovertible del modelo bismarckiano que se desató una discusión internacional sobre el rumbo a seguir en materia de pensiones. Dos décadas después de la reforma previsional chilena, la priva-

tización de las pensiones dejó de ser un hecho aislado. En la actualidad, más de la mitad de los países latinoamericanos han adoptado un sistema de capitalización individual obligatoria.

Es un hecho menos conocido que la ola de reformas estructurales en materia previsional actualmente se está difundiendo en el este europeo. Desde 1998 varios países ex socialistas han llevado a cabo una privatización parcial o completa de sus sistemas públicos de pensiones. Cabe resaltar la singularidad de la transferencia institucional del sur hacia el este que se ha dado en materia previsional. En ambas regiones, el número de países en vías de privatizar sus sistemas de pensiones sigue creciendo. La privatización de los regímenes públicos de pensiones es recomendado por varios organismos internacionales y viene ocupando un lugar cada vez más importante en la agenda política. Por eso es importante pasar las enseñanzas de las primeras experiencias prácticas al diálogo entre la UE y América Latina, considerando además que 5 de los 8 países ex socialistas donde ocurrieron privatizaciones de pensiones están en el proceso de adhesión a la UE.

Con todo, las experiencias preliminares con la privatización de pensiones revelan un panorama poco alentador. Aunque a primera vista, los nuevos regímenes previsionales latinoamericanos parecen funcionar de manera más eficaz que los antiguos sistemas estatales, un análisis detallado muestra serios problemas. Aparte, hay que resaltar que aún hay una incógnita clave: el nivel de prestaciones que podrán ofrecer los nuevos sistemas, encontrándose todavía en su fase de acumulación.

A la luz de esta evaluación, no sería recomendable que la Unión Europea (UE) participe en los esfuerzos de propagar la capitalización individual como panacea global. Más bien, debería establecer un diálogo crítico con los países latinoamericanos y ex socialistas que ya han puesto en marcha la privatización parcial o total de las pensiones. Desde una distancia crítica, habría que fomentar el aprendizaje entre estos países para perfeccionar los sistemas existentes. En el diálogo europeo-latinoamericano, la UE podría hacer hincapié en la diversidad de las alternativas en materia previsional. Además, podría ser una de las enseñanzas desde la UE para América Latina que es posible crear un compromiso social por evitar la pobreza en la tercera edad, ya sea con regímenes asistenciales o con un sistema de rentas básicas, mejorando la cohesión social. Por otro lado, se podrían comunicar ideas recientes para reforzar la relación entre aportes y prestaciones en el sistema público, ya sea por “cuentas nocionales” o por “puntos pensionarios”. También habría que apoyar reformas aspirando a mejorar la eficiencia del aparato estatal. Finalmente, habría

que desarrollar instrumentos para expandir la cobertura en el ámbito informal y rural.

También hay enseñanzas desde las reformas estructurales latinoamericanas y ex socialistas para la UE, por haber convertido sistemas previsionales de carácter fragmentado y estratificado en regímenes homogéneos y transparentes, que facilitan la movilidad en el mercado laboral. No se necesita privatizar las pensiones para crear regímenes que tengan estas características, pero es importante tomar rumbo a estos objetivos. Algunos de los Estados miembros aún carecen de un sistema previsional unificado, con obligaciones y derechos que sean los mismos para todos los asegurados. Además, el uso de una fórmula transparente para el cálculo de las jubilaciones puede mejorar la confianza en el sistema. Finalmente, en algunos de los regímenes suplementarios existentes en los Estados miembros los asegurados pierden sus derechos adquiridos cuando cambian a otra empresa. En los fondos de pensiones latinoamericanos y ex socialistas el problema de la transferibilidad de derechos no existe, aunque esto tenga un precio elevado.

### **III. El fomento de los derechos sociales de las poblaciones desfavorecidas y la promoción de la igualdad de género**

#### **El fomento de los derechos sociales de las poblaciones inmigradas en el contexto de las sociedades pluriculturales europeas**

*Miguel Pajares, CC. OO., Madrid, España*

La población inmigrada que se ha ido asentando en los países de la Europa Occidental constituye, sin duda, uno de los sectores de población más importantes para cualquier análisis sobre poblaciones desfavorecidas, y a la vez, más necesitado de políticas sociales concretas y de fomento de sus derechos sociales. Ello es así no sólo por el volumen de población que ya representa, sino también porque se trata, en buena parte, de población con un estatus legal diferenciado e inferior al resto de la población, con unos condicionantes culturales y de inserción social muy importantes, y que además es destinataria de graves estereotipos y prejuicios sociales.

Las políticas de inmigración abarcan terrenos muy variados: algunos definidos por las leyes de extranjería, como la admisión y los derechos que se concede a inmigrantes o asilados; otros por otras leyes o actuaciones públicas, como la lucha contra la discriminación y las políticas sociales que se realizan respecto a la población inmigrada. La idea central que se sostiene es que todas esas leyes y políticas son im-

portantes en el fomento de los derechos y la integración social de las poblaciones inmigradas. Tan importante es facilitar el acceso al trabajo, la vivienda o la educación de quienes han inmigrado, como disponer de una normativa de inmigración que permita canalizar por vías legales la entrada de quienes están inmigrando.

Sostenemos que las sociedades que están recibiendo flujos migratorios deben hacer políticas específicas de promoción de los derechos de las personas inmigradas y dedicar a ello la financiación pública adecuada. Lo contrario conduce a situaciones de segregación o gueto y al surgimiento de importantes conflictos sociales. También se entiende que esas políticas no son sólo asunto de las instituciones públicas, sino que sindicatos, Iglesias (u organizaciones vinculadas a las Iglesias), entidades ciudadanas, ONG, etc., han de ser, y son, partícipes de las mismas.

La integración social tiene mucho que ver con el tratamiento que se da a los aspectos culturales, por lo que la aceptación de la pluralidad cultural y el respeto hacia las prácticas culturales ajenas son principios que deben instalarse con fuerza en las sociedades europeas. Defendemos en este texto el planteamiento intercultural que, junto a la aceptación de la diversidad cultural, también contiene una propuesta de interrelación, mezcla y evolución, que ha de permitir el mutuo enriquecimiento cultural y la superación de aquellas prácticas culturales que sean contrarias a los principios de igualdad y laicidad o a los derechos humanos.

La idea central que preside este documento es que la integración social de las poblaciones inmigradas tiene, sobre todo, un significado de “integración ciudadana”, y que el elemento principal está en la equiparación de derechos y deberes y en la extensión del principio de igualdad de oportunidades y de trato. Ésta es la dirección en la que va el conjunto de propuestas que emanan del texto.

### **El fomento de los derechos sociales en las poblaciones más desfavorecidas en las sociedades pluriculturales de América Latina**

*Carlos Sojo, FLACSO, San José, Costa Rica*

Una estrategia moderna de promoción de los derechos sociales en América Latina debe partir de una adecuada ponderación de la dimensión de los procesos sociológicos que tienen lugar en la región. En el enfoque dominante, de políticos locales y organismos financieros internacionales, la precariedad de los principales agregados macroeconómicos continúa considerándose como el elemento central determinante del bienestar y por consiguiente del desarrollo de la región. Se sabe,

teóricamente al menos, que la salud de los procesos económicos es condición necesaria pero no suficiente para el bienestar social, pero realmente el discurso político dominante continua siendo unilateral o economicista en el enfoque del desarrollo.

El propósito de este artículo es proponer guías para la identificación de ventanas de oportunidad para avanzar programas de integración social con nuevas capacidades de atención a demandas sociales que no son reductibles a la superación de niveles de ingreso o condiciones de empleo precarias. Los problemas de la región son complejos y heterónomos: unos enunciados por la privación material, otros por la emergencia de antagonismos sociales centrados en visiones de largo plazo sobre el bienestar humano, como los movimientos ambientalistas; otros referidos al dominio patriarcal; la limitada capacidad de participación y representación política. Todos ellos imbricados en una visión integral del desarrollo y de los derechos sociales.

Las experiencias identificadas y el enfoque del análisis señalan la importancia de desarrollar políticas que permitan avanzar en el conocimiento de los vínculos cooperativos entre los distintos ámbitos donde tiene lugar la promoción del desarrollo social. Hay un rol para el mercado, con la promoción de empleos estables, bien remunerados, sumamente difíciles de encontrar en una región donde la flexibilización y desregulación de los mercados laborales es sinónimo de precariedad. No es obra de la casualidad el que las actividades económicas formales generan solamente uno de cada cuatro nuevos empleos en América Latina. Mercado sin empleo no es un escenario favorable para el desarrollo social.

Tampoco lo es un Estado sin distribución: en las últimas dos décadas los estados latinoamericanos han experimentado una especie de congelamiento de su capacidad distributiva debido al efecto de la insuficiente inversión social que todavía no es capaz de alcanzar los niveles de dos decenios atrás. Y al mismo tiempo, consecuencia de la elaboración de un modelo de distribución "Sheriff de Nottingham" (a las antípodas de Robin Hood), donde los productos de una carga fiscal centrada en impuestos indirectos, terminan engordando las arcas de una reducida élite de representantes políticos y actores económicos, por medio de subsidios, incentivos y prebendas. Es evidente que un modelo de desarrollo centrado en la ampliación de los derechos sociales debe partir de la interacción de programas selectivos y temporales con iniciativas de corte universal y permanente, en especial aunque no exclusivamente, en los ámbitos de salud y educación.



La cooperación internacional ha propiciado experiencias de fortalecimiento de procesos de desarrollo de base comunitaria. Pero en muchos casos las experiencias locales resultan perecederas a causa de su limitada interacción con otros ámbitos geográficos e institucionales, por una parte, y por la otra a la dependencia de los recursos financieros externos que terminan compensando la ausencia de compromisos fiscales duraderos por parte de los gobiernos centrales y locales. Una estrategia alternativa debe propiciar la formación de redes de capital social en asociación con marcos institucionales y esquemas financieros que garanticen razonablemente su capacidad de proyección y sus sustentabilidad futura.

Por último, programas alternativos de promoción de los derechos sociales, especialmente aquellos impulsados por la cooperación internacional, deben revisar el rol asignado a las familias y sus miembros en las tareas del desarrollo. En la respuesta neoliberal el individuo es el depositario de la gestión distributiva a partir del aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el funcionamiento más libre posible de los mercados. En la visión social democrática el Estado tiene que asumir los desequilibrios distribucionales creados por el funcionamiento del mercado. En ambos modelos la familia es una categoría ausente. Hoy se sabe que las oportunidades del desarrollo están estrechamente ligadas a las familias, sus perfiles y sus estrategias para la supervivencia. La relación entre los distintos miembros en el grupo familiar y la ubicación en el ciclo de vida son aspectos que no pueden ser más desatendidos por las estrategias de desarrollo.

### **Las políticas de género en la Unión Europea: las implicaciones del mainstreaming**

*Catherine Hoskyns, Universidad de Coventry, Reino Unido*

El informe aborda los contenidos y la trayectoria de las políticas de la Unión Europea (UE) sobre los derechos de las mujeres e intenta responder a las interrogantes que plantea este tema. Las políticas de género en la UE, aplicadas desde hace más de 40 años, ilustran la complejidad de la elaboración de políticas estatales y transnacionales en esta área y de su adecuación legal. Por un lado, esta política establece principios liberales que los Estados deberían cumplir, así como una terminología y unos conceptos específicos; por otro impone, de modo generalmente rígido, interpretaciones restrictivas de leyes y políticas que se aplicarán en las realidades nacionales.

En los últimos 40 años, la UE ha pasado de una política “estrecha pero profunda” sobre los derechos de las mujeres a otra que, por lo menos a primera vista, pa-

rece “ancha pero superficial”. En los primeros años el enfoque se centraba en medidas de inserción en el mercado laboral fuertemente respaldadas por la legislación; en los años recientes, las políticas de género han ampliado su perspectiva (a áreas como la inserción de la mujer en la toma de decisiones o el tráfico de mujeres) pero el respaldo a estas políticas es mucho menor. En los primeros años los aspectos previstos en el nivel de la UE eran limitados y había una escasa aproximación al tema de los derechos humanos en general; actualmente, las políticas de género se adaptan a una diversa gama de nuevos temas. Ello implica un intento por integrar en el nivel de la UE una “estructura social” más amplia, y las facultades con las que la UE cuenta ahora para enfrentar la discriminación por cuestión de raza u origen étnico, discapacidad u orientación sexual, se suman a las que inicialmente sólo referían al sexo y la nacionalidad. Como concepto, el *mainstreaming* se puede definir como un intento por integrar y dirigir estas nuevas tendencias. Todos estos nuevos avances pueden ser potencialmente positivos para las mujeres pero requerirán, ciertamente, de repensar los diversos intereses que las mujeres tienen en este nuevo contexto y la elaboración de nuevas formas de promocionarlos.

El documento examina el contraste entre las diferentes fases de la política de género por las que ha pasado la UE frente a su dinámica actual, con el objetivo de ofrecer una base sobre la que se pueda evaluar la situación presente. Algunas preguntas especialmente significativas son: ¿por qué las políticas de género pudieron avanzar de forma considerable en el pasado y si la combinación de factores que entonces permitieron esos avances aún están presentes? ¿Qué rol desempeñó la UE en financiar y apoyar proyectos en esta área y cuánto ha cambiado su énfasis? ¿Cómo se podría evaluar el rol del Tribunal de Justicia Europeo y la importancia de otorgar un marco legal que respalde las políticas de género? ¿Cuánto han avanzado estas políticas desde su marco inicial centrado en la cuestión del empleo? Este análisis pretende ayudar a clarificar las implicaciones del *mainstreaming* en el contexto de la Unión Europea y señalar lo que sería necesario para convertirla en una política de desarrollo positiva.

Intentando responder a estas preguntas, se hace un recuento de la situación actual de las políticas de género en la UE y del significado de la igualdad de género a la luz de los cambios implícitos en el Tratado de Amsterdam (1997). Todas esas políticas, la internacional, la europea, la nacional y la subnacional, se ven crecientemente interconectadas, solventando así las nuevas teorías sobre “multiniveles de gobierno” desarrolladas en la UE y en otras regiones del mundo.

## La promoción de la igualdad de género ante los desafíos sociales en América Latina

*Irene León, ALAI, Quito, Ecuador*

El siglo XXI empezó en medio de una nueva situación histórica en las relaciones de género, proveniente de un proceso, sin precedentes, de cuestionamientos al poder por parte de las mujeres, que encaminó a la subsecuente formulación de derechos de corte universal y de marcos legales nacionales orientados a amenusar las desigualdades. Ello se transcribe, entre otros, en el desarrollo de políticas públicas; la inserción de las mujeres en los mecanismos institucionales y la creación de instancias encargadas de promover la igualdad de género; en avances en su participación política y en las esferas de toma de decisiones; en el acceso masivo a la educación y al trabajo remunerado; en la posibilidad de cuestionar viejas visiones que relegan los derechos sexuales y reproductivos, entre otros.

Pero el siglo también inició con una agudización de otras complejidades, que atañen la situación de las mujeres en el contexto de la globalización y la regionalización, del cual se desprenden nuevas modalidades de la brecha estructural entre los géneros. Ante lo cual, sin embargo, principalmente en la mayoría de países del Sur, está aún pendiente una real inversión de recursos y una tangible implementación de políticas integrales orientadas a revertir la situación.

Así, paralelamente al reconocimiento de derechos, es notable el estancamiento en la concreción real de éstos; la agudización de situaciones estructurales, especialmente económicas, pero también sociales, culturales y políticas, marcan sendos impedimentos a la aplicación de los derechos obtenidos. El incremento de la pobreza y la exclusión, perjudican de manera específica a las mujeres, en cuanto ellas enfrentan, además de las situaciones que atañen al conjunto, los efectos de la discriminación de género.

El análisis de las relaciones de género es amplio, complejo, y teñido de matices inherentes a cada circunstancia y contexto, pero a la vez caracterizado por notables similitudes y rasgos generales, que provienen de la aplicación universal de varios siglos de relaciones discriminatorias. Tanto así, que si bien el punto de partida para la elaboración del presente texto es Latinoamérica y el Caribe, el estado de las relaciones sociales a las que alude puede transponerse, con matices, a otros contextos, máxime si todo se desarrolla ahora en el espacio de la gran globalización homogenizadora.

Así, en el texto se apuntan más bien aquellos elementos que permiten poner en perspectiva algunas de las tendencias, situaciones de impacto masivo o que se relacionan con las orientaciones societales, sobre las cuales parece necesario influir para transformar las relaciones entre los géneros.

En ese sentido, a la vez que se presentan algunos trazos de los efectos del modelo actual en las relaciones de género, especialmente en las mujeres, y de la formulación de políticas públicas por parte de los Estados, se resaltan las propuestas, iniciativas y papel que juega la sociedad civil, particularmente los movimientos y organizaciones, cuya propia existencia demuestra una significativa voluntad de ésta en la participación a la búsqueda de soluciones a los problemas societales. Aspecto que, en el caso del tema específico de las relaciones de género, ha sido clave para la formulación de políticas institucionales, nacionales e internacionales.

#### **IV. La participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social**

##### **El fortalecimiento de la participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social en América Latina y el Caribe**

*Félix Bombarolo, POLEAS, Buenos Aires, Argentina*

El trabajo tiene como objetivo brindar algunos aportes para la optimización de los canales de participación ciudadana y mejorar la calidad de las democracias de América Latina y el Caribe. Se verifica, en primer término, que luego de casi 20 años de reimplantación de los sistemas democráticos, la pobreza, la exclusión y el descrédito del Estado y del sistema de partidos políticos, han crecido. La democracia está en deuda con la población, y los derechos civiles y sociales están aún lejos de ser alcanzados por las ciudadanas y ciudadanos. Excluidos del poder de decisión política, y relegados en un creciente proceso de desigual distribución de la riqueza, la ciudadanía presiona cada vez más para alcanzar mayores niveles de participación, intentando construir un proyecto colectivo que involucre a las mayorías.

En este marco, y desaparecidos o raleados los movimientos políticos de las décadas del sesenta y setenta, a partir del reingreso democrático aparecen con fuerza en la región nuevos movimientos sociales de diversa naturaleza, entre los que destacan: movimientos de cuestionamiento de la representatividad política, movimientos de reivindicación de derechos de poblaciones indígenas; movimientos sociales urba-

nos, movimientos de reivindicación de derechos de consumidores; movimientos de defensa del medioambiente, y movimientos de reivindicación de derechos sectoriales (principalmente de género y de edad). Directamente proporcional al aumento de las presiones sociales por abrir mayores “espacios de igualdad”, crecen también la cantidad y calidad de canales formales de participación y vínculo entre el Estado y la sociedad civil. Este cambio paulatino puede verificarse por lo menos en dos ámbitos relevantes: las reformas de la legislación vigente (Constituciones nacionales y leyes especiales) y la creación de espacios de participación en la definición, ejecución y control de las políticas públicas (definición de planes de gobierno, especialmente a nivel local) y definición de políticas y programas sociales sectoriales.

No obstante el avance producido, la realidad regional muestra aún enormes dificultades, y la utopía de la democracia participativa y promotora de la justicia y la equidad está aún muy lejos de ser alcanzada. En lo que respecta a la apertura de canales de participación social, pueden mencionarse al menos 10 áreas problemáticas sobre las que resulta necesario profundizar para alcanzar aquel ideal de construcción colectiva: **sentido** (¿cuál es el sentido último de la promoción de la participación ciudadana?); **viabilidad** (¿es siempre posible iniciar procesos de generación de la participación ciudadana?); **representatividad** (¿quiénes representan a los colectivos involucrados en los procesos participativos?); **capacidad** (¿cuál es la capacidad de los ciudadanos y ciudadanas que participan en los procesos de toma de decisiones, para analizar los problemas en cuestión y proponer alternativas propias de solución?); **contenido** (¿para qué tipo de decisiones o procesos se convoca a las personas a participar?); **oportunidad** (¿en qué instancia del proceso de gestación y aplicación de decisiones públicas se involucra a los interesados?); **límites** (¿hasta donde es lícito, prudente, necesario, y eficiente generar procesos de consulta y participación social?); **vínculo** (¿en qué medida se tienen en cuenta los deseos y propuestas de la ciudadanía convocada a la participación?); **modo** (¿son pertinentes y efectivas las herramientas utilizadas para promover los procesos participativos?); **sostenibilidad** (¿cómo sostener en el mediano y largo plazo los procesos participativos?).

La resolución de estos interrogantes “de nivel local” será clave, pero la efectividad real de los canales de participación ciudadana en pos de la equidad, dependerá también de los cambios producidos a nivel planetario, en torno a la distribución del poder entre países y regiones, y a la participación real que los países pobres tengan a la hora de la definición de patrones de producción, distribución y consumo de la riqueza mundial.

## La participación ciudadana ante los desafíos sociales: El caso de las políticas sociales en la Unión Europea

*Rik van Berkel, Universidad de Utrecht, Países Bajos*

El informe se enfoca en el tema de la participación ciudadana ante los desafíos sociales en el contexto de las políticas sociales en la Unión Europea. Analiza lo que se podría llamar el “paradigma de cambios” en las políticas sociales: más allá de la protección, los objetivos de las políticas de seguridad social se están dirigiendo a activar y promover la participación. El desarrollo de y el debate sobre las denominadas políticas sociales activas se utiliza como ejemplo para demostrar cuán diferentes pueden ser las perspectivas políticas ante los desafíos de la modernidad. Se distinguen dos tipos de respuestas (teóricas) políticas: la perspectiva política ortodoxa que refuerza un laboralismo tradicional y una orientación paternalista en las políticas sociales; y una perspectiva política reflexiva, que enfatiza el “empoderamiento” del rol de los ciudadanos, llámese beneficiarios, en las políticas sociales y se sustenta en una aproximación más amplia a la inclusión.

Así, el informe analiza diversas iniciativas que, se argumenta, revelan el carácter crecientemente “híbrido” de las políticas sociales en términos de conjugar perspectivas políticas. Estas iniciativas proceden de las experiencias de políticas holandesas, pero se están desarrollando procesos similares en otros países de la UE. Son ejemplos del cambio de una línea más ortodoxa hacia políticas sociales que tienen una perspectiva más reflexiva. Se argumenta que estas iniciativas muchas veces se inician como respuesta al fracaso de las políticas ortodoxas para generar resultados efectivos entre los grupos vulnerables de la sociedad, aunque su impacto potencial puede ser más amplio. Cuando demuestran ser eficaces, se da una clara tendencia a adoptar y adaptar estas iniciativas al modelo ortodoxo.

No obstante, estas iniciativas tienden a influenciar las perspectivas políticas tradicionales, no sólo en el discurso, sino también en la práctica, si bien el proceso de adoptar elementos de la “nueva” perspectiva, se suele distorsionarla y descontextualizarla. Algo más, estas iniciativas suelen servir para experimentar, aprender y analizar modelos de política social que garanticen mayor autonomía a los beneficiarios, vinculando su participación en los procesos de diseño y ejecución de decisiones, y se sustentan en una aproximación más amplia a la inclusión y la exclusión.

El informe también examina los modelos de participación colectiva o individual de los usuarios. Tomando como ejemplo las experiencias holandesas, se muestra cómo, gradualmente, se van desarrollando modelos de participación colectiva, aunque

los objetivos y significados de la participación colectiva permanecen relegados como ámbitos contrariados.

El informe concluye señalando que la implementación de políticas sociales reflexivas llama a activación de los procesos de participación de los beneficiarios y de las instituciones. Finaliza proponiendo la creación de plataformas que puedan conjugar destrezas y experiencias acumuladas con iniciativas sustentadas en perspectivas de política social más reflexivas.

## V. Desafíos sociales, respuestas políticas y cooperación en la unión europea y américa latina<sup>11</sup>

*Laurence Le Moing, AIETI, Madrid*

### **Introducción**

Cada día, en grado creciente, tanto en los países en vías de desarrollo como en los países desarrollados, se comprueba que en ninguna sociedad los problemas sociales están ausentes. Fruto de esta toma de conciencia, se ha venido creando una sensibilización cada vez mayor en torno a la cuestión social que ha dado lugar, entre otras manifestaciones, a la celebración de la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague en marzo de 1995. También cabe mencionar el Foro Mundial Social que se inició en Porto Alegre, Brasil, en enero de 2001. Es importante subrayar aquí que algunos latinoamericanos han liderado la investigación y el debate sobre el tema de desarrollo social y que incluso la propuesta para organizar la Cumbre de Copenhague surgió del entonces presidente de Chile, Patricio Aylwin, en 1993. A partir de ese momento, el tema social ha adquirido cada vez más importancia y, en los años siguientes, ha dado lugar a la publicación de numerosos estudios de organismos como el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

---

11. Esta primera sección es un resumen del documento preparado por Laurence Le Moing, Asistente de Investigación, AIETI, Madrid (enero de 2002) para el proyecto “De la Desigualdad a la inclusión social. Reflexiones y propuestas para la Asociación Euro-Latinoamericana/Caribeña”. Este documento no refleja la opinión oficial de AIETI, de la Red de Cooperación Euro-latinoamericana (RE-CAL), ni de la Comisión Europea que apoya el Programa “América Latina 2020”. Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de la autora del informe.

El desarrollo social enfrenta enormes desafíos no sólo en los países pobres sino también en los países desarrollados. Así, resulta evidente también en la Unión Europea, donde se intenta dar cuerpo a una política social común para mejorar la eficacia de las políticas llevadas a cabo por cada uno de sus Estados miembros para resolver problemas tales como el desempleo, la exclusión social de diversos colectivos y la nueva pobreza.

A pesar de que la magnitud de los problemas sociales sea diferente en la Unión Europea y en América Latina, no cabe duda de que en ninguno de los casos se puede decir que se dispone de una ciudadanía social plena, por lo menos en el sentido que le dio a este concepto T.H. Marshall<sup>12</sup>. Este autor sostuvo que la ciudadanía es un *status* de plena pertenencia de los individuos a una sociedad y se confiere a quienes son miembros de pleno derecho de una determinada comunidad, en virtud de que disfrutan de derechos en tres ámbitos: civil, político y social.

Los derechos civiles se refieren a las libertades propias del Estado de derecho (de opinión, expresión y asociación) y apuntan a proteger la autonomía individual frente a la coacción que pueda ejercer el Estado o alguna de sus instituciones. Los derechos políticos aluden al derecho de todo ciudadano a emitir su voto, y a ser representado en el sistema político por los poderes ejecutivo y legislativo o bien participar directamente en ese sistema. Y, por último, el ámbito social abarca básicamente el derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a un ingreso digno, a una vivienda, etc. El incluir distintos tipos de derechos en un solo concepto, el de ciudadanía, permite a Marshall conciliar los valores y principios de la democracia liberal (civiles y políticos) con preocupaciones por el bienestar material (sociales). La idea central es que hay un tipo de igualdad social unido al concepto de pertenencia total a una comunidad, que no es coherente con las desigualdades que distinguen a los diversos niveles económicos de una sociedad.

Evidentemente, no se ha alcanzado este grado de ciudadanía, ni en América Latina ni en la Unión Europea, casos que nos interesan aquí. En ambas regiones existe una desigualdad social, que si bien es de una magnitud diferente, ha generado problemas y desafíos comunes. Basta con mencionar temas como integración social y ciudadanía, mercado de trabajo, fiscalidad y sistemas de pensiones, para darse cuenta de ello.

El enfoque de nuestra discusión trata de profundizar en temas que sean de interés compartido para la Unión Europea y América Latina, y que permitan avanzar



hacia la asociación estratégica acordada en la primera cumbre birregional en Río, propuesta como objetivo de la Cumbre de Madrid por el Comisario Chris Patten<sup>13</sup>. De manera específica, proponemos destacar experiencias de las múltiples iniciativas surgidas en las entidades públicas y en las organizaciones de la sociedad civil de ambas regiones para dar respuesta a la exclusión social. De ahí, nuestro principal objetivo es contribuir al diálogo social euro-latinoamericano, mediante las reflexiones y propuestas que presentan los estudios realizados por especialistas de las dos regiones según experiencias en ámbitos de interés común.

En este texto nos fijaremos de forma global en el tema de la desigualdad social. En la primera parte de la discusión, hemos tratado de señalar los retos sociales a los cuales se enfrentan tanto América Latina como la Unión Europea. En la segunda parte, abordamos las políticas que los gobiernos de ambas zonas han elaborado y puesto en práctica para enfrentarse a estos retos. Por último, repasamos la cooperación que lleva a cabo la Unión Europea en materia social en América Latina.

### ***Pobreza y desigualdad: dos retos sociales fundamentales de ambas regiones***

Hoy en día, unos 224 millones de personas viven en situación de pobreza en América Latina, lo que representa aproximadamente el 38% de la población, y otros 100 millones (16%) viven en la extrema pobreza<sup>14</sup>. En la Unión Europea, la población que sufre la pobreza representa el 15% de la población total, unos 65 millones<sup>15</sup>. Estas cifras reflejan bien la situación dramática y la importancia que tiene este fenómeno en ambas regiones. Pero más allá de estas cifras y del aspecto cuantitativo de la pobreza, lo que nos interesa aquí es conocer las características de esta pobreza. ¿Cuáles son las categorías más afectadas por esta tragedia en ambas regiones? ¿A que colectivos afecta?

- 
12. MARSHALL, T.H. (1950): *Citizenship y Social Class*, University of Cambridge, USA.
  13. En su intervención en la "Reunión ministerial UE - Grupo de Río" del 28 de marzo de 2001 en Santiago de Chile.
  14. CEPAL (2001) *Panorama social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile.
  15. EUROSTAT 1/2000. *La exclusión social en los países de la Unión Europea*. Bruselas. Estas cifras corresponden a la segunda ola de la muestra comunitaria y a la situación de los ingresos de 1994 en trece Estados miembros (Comunidad Europea menos Suecia y Finlandia) y luego se han aplicado a los quince países. Para medir la pobreza relativa, se considera como pobres las personas que viven con menos del 60% del salario medio.

En el caso de América Latina, las principales bolsas de pobreza se encuentran en América Central (el 60% de la población), en el noreste de Brasil y en la zona andina<sup>16</sup>. Por otra parte, se constata un fenómeno de urbanización, feminización e infantilización de la pobreza. Hoy en día, la mayoría de los pobres viven en las zonas urbanas, debido al proceso de desindustrialización y terciarización de las economías de las grandes ciudades, que ha provocado la reducción del número de trabajos estables y bien remunerados que garantizaban el acceso a la seguridad social y a sistemas de salud. En consecuencia, se han elevado las tasas de desempleo y, además, ha aumentado el número de puestos de trabajo no calificados y mal remunerados. Al mismo tiempo, se han multiplicado los trabajos caracterizados por la precariedad y la informalidad, especialmente en grandes ciudades como Lima, México D.F., São Paulo o Buenos Aires.

En cuanto a la pobreza rural, todavía es alta y en especial afecta a pequeños agricultores y campesinos, a trabajadores rurales sin tierra y a grupos indígenas. Por último, cabe hablar del “empobrecimiento” de muchos sectores de la clase media latinoamericana. Se refiere a personas con formación y con cierto estatus social que han sido despedidos como resultado de las políticas de ajuste macroeconómico y no consiguen colocarse adecuadamente en el mercado de trabajo.

En el caso de la Unión Europea, ha habido una transformación de la pobreza en los últimos quince años. Hoy en día, se considera que el 15% de la población europea vive en condiciones de pobreza. La característica fundamental de esta pobreza es la gran heterogeneidad de situaciones existentes tanto a nivel geográfico como de colectivos específicos que se pueden distinguir en el mundo de los pobres. En efecto, a la pobreza “clásica” se añade un conjunto social de nuevos pobres, entre ellos los desempleados de larga duración, como consecuencia de los cambios estructurales de la economía y de las migraciones procedentes de regiones periféricas. Por pobreza clásica, se entiende la que sufrían y siguen sufriendo personas o poblaciones que eran incapaces de integrarse en el mundo del trabajo formal por distintas limitaciones (educación, discriminación, etc.), mientras que la nueva pobreza surge de condiciones de trabajo precarias y salarios bajos, consecuencia de la desregulación del mundo laboral. Este colectivo, como el de los desempleados, incluye a individuos que muchas veces pertenecen a los llamados grupos vulnerables y que no han tenido la oportunidad de adaptarse a la mutación rápida del mundo laboral.

Pero, más allá de estas características, es importante subrayar que tanto las poblaciones pobres en América Latina como en la Unión Europea sufren otras priva-

ciones, situación a la que los sociólogos suelen referirse con el término de exclusión social. Con este concepto, se alude a un fenómeno multidimensional que va más allá de la privación de recursos económicos. Se refiere también a un conjunto de privaciones sociales, culturales y políticas, derivadas de las profundas desigualdades que existen en ambas sociedades, y que afectan ámbitos como la educación, la salud, la vivienda y el trabajo, aumentando la vulnerabilidad de los colectivos afectados. Existe pues desigualdad ante la precariedad, frente al riesgo de degradación de su situación y por consiguiente frente al riesgo de vivir en condiciones de pobreza.

En el caso de América Latina, eso es particularmente claro: en efecto, es la región del mundo con más desigualdades. El 30% más pobre de la población recibe el 7,5% de los ingresos mientras que el 10% más rico se beneficia del 40% de estos ingresos<sup>17</sup>. Estas desigualdades no sólo se manifiestan en el nivel de riqueza sino que afectan muchos ámbitos: esperanza de vida, tasa de mortalidad infantil, acceso al agua potable, sistema de salud, educación, participación política, etc. Se vinculan a un legado de exclusión económica y social basada en la diferenciación de clase, género, raza y etnia, y se caracterizan por la reproducción intergeneracional de las estructuras que las crearon.

La amplitud de la pobreza implica, pues, enfrentarse a diferentes retos que pasan por superar las desigualdades existentes en varias áreas si se quiere atacar las raíces del problema y no tratar simplemente los síntomas (alivio de la pobreza con políticas asistencialistas más que reformas de fondo). Entre esas áreas, nos parecen fundamentales las siguientes (sin que la lista sea necesariamente exhaustiva y teniendo en cuenta que la amplitud de las reformas necesarias difieren en las dos regiones):

Primero, quizás entre las más importantes destaca la educación/formación. En efecto, en un mundo caracterizado por la velocidad de los cambios, entre ellos los

- 
16. LONDOÑO, J.L. (1996): "Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025", en *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe* (México), p.39.
  17. BANCO INTER-AMERICANO DE DESARROLLO (1999): *Facing up to inequality in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America*. 1998-1999 Report. Washington, DC, p.11.

cambios tecnológicos, es de suma importancia la capacidad de adaptación. Por lo tanto, entre los retos que enfrentan los Estados de ambas regiones está el de promover una política educativa que permita que todos los ciudadanos puedan tener oportunidades de evolucionar en el mundo de trabajo. Aquí no sólo nos referimos a la educación que se debe proporcionar a todos los niños y niñas hasta por lo menos los 14 años, lo cual todavía no se ha logrado en todos los países de América Latina, sino que también se deben ofrecer formaciones profesionales y laborales a los adultos. Eso tiene particular importancia en el caso de los desempleados de larga duración para que no se conviertan en “supernumerarios”. Hoy en día eso implica, por ejemplo, formación alrededor de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, especialmente Internet y uso de la informática. También implica una educación de calidad en todos los niveles y no dejar que se cree un sistema de dos velocidades con una enseñanza pública deficiente.

El segundo desafío se sitúa en el ámbito laboral. En efecto, hemos visto que una de las principales causas de la exclusión es la pérdida del empleo o el tránsito a un empleo precario o informal. En lo fundamental, este tipo de trabajo no permite asegurar el desarrollo social de un país a largo plazo, dado que, por una parte, no ofrece a los trabajadores garantías en cuanto a seguridad social y pensiones, y por otra, representa una gran pérdida de recursos para el Estado, ya que estos trabajadores generalmente no pagan impuestos. Como resultado, es del interés de todos que se promueva una política de regularización de los trabajos informales y de fomento y promoción de los trabajos formales. Además, después de la gran ola de desregulación laboral que se vivió en todos los países del mundo estos últimos años, se ha incrementado la precariedad de los empleos y el deterioro salarial. Por ello, quizás es necesario plantear la necesidad de promover regulaciones en este sector con el fin de proteger a los trabajadores e impedir que se consolide la segmentación del mercado de trabajo entre quienes se integran a las actividades del sector moderno de la economía y quienes deben aceptar una creciente precariedad e informalidad. Eso implica, por supuesto, tratar de proteger a los niños que trabajan, si no se logra impedir totalmente que lo hagan.

La protección social constituye el tercer desafío. En particular, es necesario ampliar el acceso a la seguridad social y mejorar los sistemas de pensiones y los mecanismos de seguro de desempleo. El objetivo principal debe ser la cobertura universal, aunque parezca difícil y utópico alcanzarlo. Eso requeriría una reestructuración global de los sistemas de protección social pública que no logran superar los obstáculos presentes. Por una parte, en los países de la Unión Europea en particular, se

vive una situación de envejecimiento de la población que amenaza la viabilidad de los sistemas de pensiones actuales debido al aumento específico del peso de la población inactiva y a la carga mayor que representa en materia de jubilaciones. Por otra parte, la amplitud del fenómeno del paro pone en cuestión el mecanismo del seguro de desempleo, diseñado originalmente para una situación de excepción con la idea de asegurar a los trabajadores temporalmente desempleados un mínimo de ingresos que garantice su supervivencia y la de su familia. Frente al aumento del desempleo en general, y del desempleo de larga duración en particular, este mecanismo se vuelve insuficiente.

El cuarto y último reto que queremos señalar se sitúa en el nivel patrimonial y más concretamente en el acceso a la tierra, vivienda y crédito, entre otros. El acceso a la tierra es especialmente sensible en el caso de algunos países de América Latina (en América Central, Brasil, Ecuador y Colombia) donde existe concentración de la propiedad agraria en manos de algunos pocos latifundistas mientras que muchos pequeños campesinos viven de cultivos de subsistencia o tienen que contratarse como peones en los latifundios en condiciones muy difíciles y con salarios muy bajos. Hoy en día éste es el principal problema del mundo rural latinoamericano, lo que le distingue en esa materia de la Unión Europea. El acceso a la vivienda es un problema común a las dos regiones, aunque es menos grave en la Unión Europea. En esa región, este asunto afecta especialmente a los colectivos de inmigrantes, mientras que en América Latina afecta a una gran mayoría de la población, entre ella a los grupos vulnerables (poblaciones indígenas, afro-americanas) pero también a muchos campesinos y sus familias cuando emigran a las grandes ciudades. Por último, el tema del acceso al crédito también constituye un gran problema tanto para las poblaciones urbanas como para las rurales, que no pueden acceder a créditos de los bancos por su falta de garantías. Eso les impide desarrollar cualquier proyecto que les permitiría mejorar su situación y favorecer su movilidad social.

Esta lista, como hemos explicado al principio, no pretende ser exhaustiva. Sólo queríamos señalar algunas de las principales fuentes de desigualdad en nuestras sociedades que impiden un verdadero desarrollo social. Sin embargo, este desarrollo social no se podrá alcanzar si tampoco se logran suprimir las barreras de la discriminación étnica o de género. En efecto, tanto en América Latina como en la Unión Europea, son las minorías étnicas, los migrantes y las mujeres quienes más sufren la pobreza y la exclusión social. De esta discriminación étnica o de género, nacen las desigualdades más impactantes y más determinantes. También son las más difíciles y las que más tiempo y esfuerzos necesitan para superarse.

Concluyendo esta larga lista de retos sociales, lógicamente se plantea otro problema: el de la financiación de medidas para reducir o suprimir estas desigualdades. De inmediato, allí surge la cuestión de los recursos de los cuales disponen los Estados, especialmente los de América Latina, para financiar estas medidas. Este tema ha adquirido aún más importancia debido a que las políticas de ajuste estructural que se han aplicado en América Latina y las de reducción de los déficits en la Unión Europea han contribuido a la drástica disminución del presupuesto asignado a la política social. Entonces, existe una contradicción fuerte entre el crecimiento de la demanda social, por una parte, y la lógica del ajuste. Además, este problema se viene complicando en el caso de América Latina por la baja eficacia del sistema fiscal y el fenómeno de evasión fiscal que no permite recaudar fondos suficientes para financiar estas medidas sin aumentar el déficit.

### ***Políticas desarrolladas para enfrentarse a estos retos***

Tradicionalmente, la responsabilidad en materia social se ha asignado al Estado en cuanto al financiamiento, diseño, implementación y supervisión de las políticas sociales. La política social constituía un componente clave del Estado de Bienestar en la época de crecimiento económico. En América Latina, si bien nunca se ha logrado alcanzar la universalidad de este modelo en cuanto a cobertura y protección social, formó parte de los objetivos expresados por los gobiernos de la región. En la Unión Europea, este enfoque caracterizó a la política social que se llevó a cabo a partir del final de la segunda guerra mundial, especialmente durante los casi treinta años de crecimiento económico, los llamados *trente glorieuses*.

Sin embargo, en los años ochenta se vivió un cambio drástico del enfoque de las políticas sociales en todo el mundo, debido a la crisis económica y a la necesidad de reducir los déficits públicos. También formaba parte de la política de reducción del papel del Estado promovida por el paradigma neoliberal, que tuvo como instrumento principal al llamado “Consenso de Washington”. A partir de esa época, se ha visto el paso de políticas sociales centralizadas, sectorializadas con aspiración de universalidad y administradas estatalmente, a modelos descentralizados de política social, integrales, focalizados y con delegación de funciones en el sector privado. Pero parece que en los últimos años, ante el empeoramiento de la situación social en muchos países, se nota una paulatina reconsideración del papel del Estado en esta materia.

En el caso de la Unión Europea, primero cabe subrayar que hay diferencias importantes entre las políticas sociales de los distintos países acerca de niveles de pri-

vatización, descentralización, etc. A pesar de estas diferencias, se puede notar una tendencia común en la mayoría de los países de la UE, a saber, el debilitamiento del modelo del Estado de Bienestar. Debido a los criterios de convergencia económica del Tratado de Maastricht, hubo fuertes recortes de los gastos públicos, incluyendo evidentemente los relativos a la protección social. Esto se debe a que los criterios elegidos son meramente económicos y no sociales y a que se insiste frecuentemente en la relación negativa entre competitividad y protección social.

El principal tema de debate ha sido y sigue siendo el del futuro de las pensiones y, en particular, la dificultad de sustentar los sistemas de pensiones públicos y de reparto entre regímenes y entre generaciones, debido al envejecimiento de la población, al aumento del desempleo y a los reducidos salarios. Por ello, se ha intentado promover un modelo de capitalización y en todos los países de la UE se diseñan políticas que apuntan a reducir los costos de los sistemas públicos de pensiones, lo que a veces se hace a través de la privatización parcial de los mismos y/o a través de la reducción de los beneficios.

Otro tema social que ha venido cobrando importancia a lo largo de los últimos años ha sido el de la inmigración. Hasta ahora se ha privilegiado una perspectiva negativa de ello, lo que contribuye a fomentar la incertidumbre y las tensiones sociales, a pesar de que las migraciones pueden ser una solución al problema del envejecimiento de la población (y por lo tanto al sostenimiento de los sistemas de seguridad social) y a la escasa demanda por parte de los europeos de algunos nichos laborales.

En cuanto a la política social que ha intentado desarrollar la propia Unión Europea, se puede decir que ha habido recientes evoluciones en el tema de la política de empleo en la medida en que se ha enfocado el aspecto preventivo para luchar contra el desempleo. Sin duda, el empleo es la prioridad de la política social europea aunque se han tocado nuevos temas como la demografía, la modernización de la protección social y la lucha contra el racismo.

Las instituciones comunitarias se han centrado sobre todo en luchar contra las desigualdades entre las diferentes regiones de la UE. En esta perspectiva, se han creado diferentes fondos estructurales, a través de los cuales se han transferido fondos a las zonas más atrasadas de la UE. Se trata de una ayuda al desarrollo de estas regiones y a la integración profesional de los grupos más vulnerables en lo laboral.

Con todo, la política social de la Unión Europea todavía es incipiente y no se ha podido llegar al consenso que se ha logrado en materia de política económica. Esto se debe fundamentalmente a dos motivos. Por una parte, en general no se ha otorgado suficiente atención a este tema; por otra, se debe a que algunos países no quieren hacer concesiones en esta materia, ya que la consideran parte de su política doméstica, que debe responder a demandas y enfoques nacionales. El resultado de esta situación es que la “Europa social” es todavía un proyecto en marcha, no algo terminado.

Sin embargo, se puede destacar experiencias muy positivas de nivel social en el marco de la UE. Sus Estados miembros gozan de una larga tradición de diálogo social tanto directamente entre las organizaciones de empleadores y los sindicatos, como bajo la forma de acuerdos tripartitos. Además, a nivel europeo, ha habido numerosos esfuerzos para crear estructuras con el fin de promover el diálogo social. En la Comisión, el Directorio General V ha tenido un papel clave en la promoción de este diálogo a nivel práctico: en efecto, impulsó el Primer Foro de Política Social que tuvo lugar en marzo de 1996, y en el cuál se introdujo el concepto de sociedad civil. Sin embargo, el órgano europeo que más importancia ha tenido en este tema, ha sido el Comité Económico y Social (CES) por su papel crucial en la integración europea. Se trata de un organismo consultivo del Consejo, de la Comisión y, desde el Tratado de Amsterdam, del Parlamento Europeo. Los Tratados de Roma, a través de este órgano, tenían como objetivo dar a los grupos de intereses sectoriales acceso al proceso de decisiones europeo y hacer del Comité el representante de las organizaciones de la sociedad civil al nivel de la Comunidad.

Además de fomentar el diálogo interno, el CES también ha tenido un papel destacado en materia de diálogo socioeconómico interregional, especialmente en lo que se refiere a las relaciones con América Latina. En efecto, a lo largo de la última década, el CES ha estado involucrado activamente en el desarrollo de las relaciones entre la UE y los países y sub-regiones de América Latina, a través de la elaboración de informes y opiniones y de contactos regulares con sus contrapartes latinoamericanas, como por ejemplo el Foro Económico y Social Consultivo del Mercosur<sup>18</sup>. En particular, ha aportado una contribución decisiva al fomento de las relaciones entre sociedades civiles de ambas regiones y esta orientación ha sido confirmada por el Consejo Europeo de Niza, con la aprobación de la agenda social europea que llama a fortalecer la dimensión social de las relaciones externas de la UE.

Si nos fijamos en América Latina, región donde el debate sobre políticas públicas se centró mucho en aspectos económicos durante los años ochenta y noventa,



observamos cierto redescubrimiento de “lo social” en el cambio de siglo. Esta evolución se debe en parte a los efectos directos e indirectos de las políticas de ajuste estructural sobre los indicadores sociales. Otro factor relacionado con el citado es que los organismos multilaterales crecientemente defienden la vinculación entre igualdad y desarrollo económico. Así, sus programas incluyen más y más aspectos sociales y componentes de participación ciudadana.

Hay que decir, sin embargo, que existe una inmensa variedad de modelos y grados de desarrollo de los sistemas de bienestar en los diferentes países. Se notan diferencias en relación con los esfuerzos fiscales destinados a los servicios sociales, la cobertura poblacional de los sistemas de protección, el rango y la variedad de servicios prestados y la calidad y distribución del gasto público o social.

Pero, con las reformas recientes del Estado, ha surgido un debate generalizado con relación a las funciones que deberían cumplir un Estado moderno, entre ellas en materia social. Debido a la profunda insatisfacción con la calidad y cobertura de los servicios básicos, nació una preocupación por la eficiencia y la eficacia de estas políticas, lo que propició una nueva perspectiva de gestión más eficiente en el uso de los recursos dedicados a lo social que han experimentado un incremento en los años noventa. Se procuró delegar el ejercicio de algunas funciones en el sector privado, con la expectativa de generar servicios más eficientes y comprometer a toda la ciudadanía en los asuntos públicos que la afecten directa o indirectamente. Así, el sector privado ha participado cada vez más en la prestación de servicios sociales tales como la salud, educación y la cooperación benéfica, y más recientemente, se ha incorporado incluso a la administración de la seguridad social. Por otra parte, la descentralización se ha propuesto como una solución a muchos problemas de gestión de las políticas sociales y como una forma de ampliar los espacios de participación democrática.

Aparte de la privatización y descentralización de los programas de salud, educación y seguridad social, se ha asistido en todos los países a una serie de reformas en

- 
18. CONSEJO EUROPEO ECONÓMICO Y SOCIAL-CCE (2001): *Opinion on the European Union Negotiations with MERCOSUR and Chile: economic and social aspects*. CES 932/2001. Bruselas.
  - CONSEJO EUROPEO ECONÓMICO Y SOCIAL (1999): *Opinion on Relations between the European Union, Latin America and the Caribbean: socio-economic interregional dialogue*. CES 459/99. Bruselas.

los años noventa: apoyo a los gobiernos locales y las comunidades (incluidas las organizaciones de la sociedad civil); focalización de los programas sociales en poblaciones específicas, aumento de la participación pública en el diseño y la realización.

En cuanto a los programas de seguridad social, suelen incluir unos componentes de enfermedad y maternidad mientras que los componentes de desempleo y subsidios familiares tienen un papel mínimo. La tasa de cobertura es muy baja puesto que se estima que más de 100 millones de personas no tienen acceso regular a un sistema formal de atención de la salud. Existen enormes problemas de gestión y financiación debido a la importancia del sector informal, a los bajos rendimientos del sistema fiscal y a que las consecuencias de la crisis financiera han provocado una disminución de los recursos del Estado y un aumento de la deuda pública. El gasto social promedio para la región representa el 4,7% del PIB, contra 12,3% en la UE<sup>19</sup>.

Esta estrategia de alivio de la pobreza tiene muchas limitaciones porque no considera o reconoce la complejidad de los procesos de exclusión social que generan la pobreza. Además, los programas sociales tienden a implementarse de una manera paternalista y vertical dando pocas responsabilidades al eslabón local. Por último, las relaciones con los actores socioeconómicos han estado marcadas muy frecuentemente por el conflicto y el fracaso en establecer un diálogo institucionalizado o una coordinación.

La UE y América Latina se enfrentan a problemas similares en materia de política social y a un desafío común: construir sociedades más equitativas. Pero, en vez de atacarse a las raíces del problema - es decir las desigualdades señaladas en la primera parte, así como el problema de discriminación étnica y de género - en general se han interesado más en los síntomas, adoptando políticas con enfoque curativo en vez de implementar una estrategia preventiva.

Por otra parte, existe una falta de coherencia entre la política económica, que se basa en la lógica del ajuste y la reducción de los gastos públicos, y la política social, que necesita cada vez más recursos para enfrentarse a los crecientes problemas sociales. No se ha buscado adoptar ese enfoque integrado que mencionamos antes, ni asociar la política económica, la política social y la participación ciudadana. Al contrario, se ha apoyado en la “sociedad civil” (ONG, familias, organizaciones populares, etc.) para compensar estas carencias.

En efecto, el tema de la participación de la sociedad civil en el desarrollo social ha adquirido cada vez más importancia a medida que se reducía el papel del Estado.

En el caso de América Latina es particularmente claro con los clubes de madres de familia, organizaciones de vecinos, organizaciones indígenas, etc., cuyas acciones han tenido efectos positivos por el fomento de la participación de la sociedad civil. Por otra parte, la familia se ha organizado para compensar y responder a las necesidades que el Estado no cubre.

En el caso de la UE, la familia también ha jugado el papel de colchón de apoyo, especialmente para muchos jóvenes desempleados. En cambio, la sociedad civil es bastante débil y el fenómeno de exclusión social se ha disparado, teniendo consecuencias dramáticas como el aumento del número de personas “sin techo”, sin familia y sin ningún vínculo social. El sentimiento de solidaridad (fuera de la familia) respecto a los otros ha desaparecido en gran parte y allí se ve la necesidad de rescatar la experiencia que se ha vivido en América Latina. Sin embargo, allí también se nota una evolución clara dado que las organizaciones de la sociedad civil adquieren cada vez más protagonismo en ayudar a las personas que ya no reciben ayuda por parte del Estado.

No obstante, esta creciente implicación de la sociedad civil en la estrategia de alivio de la pobreza también puede tener efectos negativos por el enfoque específico y a corto plazo que tienen muchas de las organizaciones de la sociedad civil. A largo plazo, no pueden sustituir el papel del Estado en el fomento del bienestar de la sociedad. Pero lo cierto es que el Estado, que debería representar a todos los sectores de la sociedad, todavía no lo ha logrado en muchos países. Aún falta mucho para que las políticas sociales estén elaboradas y ejecutadas basándose en principios democráticos. Allí puede ser interesante inspirarse en algunas experiencias europeas, como las de consultas y/o negociaciones entre Estado y movimientos sindicales en torno a la gestión de los sistemas de seguridad social en Francia, y a la política salarial en Alemania, etc. En este sentido, nos ha parecido importante presentar esta visión comparativa de los retos y las políticas sociales en América Latina y la Unión Europea. Ello nos permite rescatar elementos positivos/negativos en cada región e inspirar a uno con otro.

---

19. BANCO MUNDIAL (2001): *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*. Mundi Prensa, Madrid.

### *La cooperación de la UE en América Latina en materia social*

Después de esta revisión de los retos y políticas sociales llevadas a cabo en cada una de las dos regiones, nos interesa ahora ver en qué medida la política de cooperación de la Unión Europea está fijándose en los temas sociales y cuáles son sus enfoques y sus características.

La lucha contra la pobreza absoluta es uno de los principales objetivos europeos de la cooperación bilateral. Sin embargo, es muy difícil determinar cuánto representa el sector social en la cooperación global puesto que no aparece claramente distinguido en el presupuesto europeo. En éste, se refiere a temas como salud y población, educación y formación, gobernabilidad y sociedad civil, temas que se pueden vincular con la cooperación social. En un documento elaborado por el Overseas Development Institute de Londres<sup>20</sup> aparece el sub-sector “Infraestructura y servicios sociales” que en 1995 representaba el 12% de la ayuda comunitaria (unos 881 millones de ecus). En América Latina, el porcentaje de la ayuda recibida por parte de la UE dedicado a infraestructura y servicios sociales se elevaba a un 11,9% (promedio de los años 1986-1995, unos 33 millones de ecus). Sin embargo, parece que se está reduciendo esta ayuda social a favor de otros temas como la cooperación económica y más generalmente se nota una reducción de la cooperación a América Latina debido a la concentración de la ayuda en otras zonas.

A pesar de esta reducción de la ayuda, se ha visto una evolución, por lo menos en los textos, y una referencia cada vez más presente al desarrollo social. En América Latina esto se manifestó en 1992, cuando se aprobaron nuevas directivas y reglas para el marco legal de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina. En ellas, se insistía en la dimensión humana del desarrollo, en el tema de la democratización, el respeto de los derechos humanos y la preservación del medioambiente. Además de los tradicionales sectores rurales, aparecieron nuevos sectores: los programas están ahora diseñados para luchar contra la pobreza y la economía informal, reformar el Estado, apoyar los procesos de integración y luchar contra el tráfico de droga.

Por último, en el seguimiento de la Cumbre de Río, la Comisión se propone intensificar su acción en tres ámbitos prioritarios: el fomento y la protección de los derechos humanos, la promoción de la sociedad de la información y la reducción de los desequilibrios sociales. Se busca intensificar acciones en materia de fomento y protección de los derechos económicos y sociales, en especial “prestando asistencia a las organizaciones e instancias encargadas de la defensa de los derechos de los tra-

bajadores en las empresas y de los derechos económicos y sociales de los grupos de población vulnerables”.

### **¿Qué pasa, entonces, en la práctica?**

En el pasado, la cooperación financiera y técnica de la Comisión con América Latina y el Caribe se centraba en proyectos convencionales con finalidad social, tales como el desarrollo rural, el apoyo a los refugiados y las acciones de formación. En los años noventa, se formularon nuevas estrategias de cooperación para los países de la región (documentos estratégicos nacionales) y pasó a otorgarse una mayor prioridad a la reducción de la pobreza. Se puso un énfasis nuevo en el apoyo del sector social, en especial a través de acciones en los ámbitos de educación y salud. En los últimos tiempos, se ha privilegiado la intervención en la lucha contra la pobreza a través del apoyo a la Iniciativa para los países pobres muy endeudados, de los cuales forman parte países como Honduras, Nicaragua y Bolivia. La propuesta de la Comisión se ha centrado en abrir una nueva vía de cooperación al desarrollo estableciendo una “Iniciativa Social para América Latina y el Caribe para compartir experiencias y mejores prácticas de reducción de los desequilibrios sociales y de apoyo a los grupos más vulnerables”<sup>21</sup>.

Esta orientación promovida por la Comisión ha sido apoyada por el Parlamento Europeo que incluso ha llegado a proponer “la creación de un fondo de solidaridad birregional que gestionaría y financiaría programas sectoriales enfocados inicialmente en la salud, la educación y la lucha contra la pobreza en los países y regiones con ingresos per cápita más bajos y con desigualdades sociales más agudas y consecutivamente en el conjunto de América Latina”<sup>22</sup>.

Sin embargo, en la práctica, la cooperación social de la UE no ha tenido tanto impacto en América Latina por diferentes motivos que señalamos a continuación. En este recorrido es importante notar que se enfatizan las tendencias generales, siendo conscientes de que hay excepciones y los problemas tienen distintos grados

- 
20. ODI (1997): *Understanding European Community Aid. Aid Policies, Management and Distribution Explained*. European Commission & Overseas Development Institute, Bruselas, p. 31.
  21. CONSEJO EUROPEO ECONÓMICO Y SOCIAL-CCE (2000): *Comunicación: Apoyos de la Comunidad a los programas de reforma económica y ajuste estructural: Balance y perspectivas*.
  22. PARLAMENTO EUROPEO (2001): *Sobre una asociación global y una estrategia común para las relaciones entre la UE y América Latina*. A5-0336/2001, Bruselas, p. 13.obreza.

de gravedad, según el caso. Primero, se ha visto una falta de coordinación y cooperación entre los diferentes gobiernos europeos y entre éstos y la Unión Europea, lo que ha llevado a repetir los mismos tipos de programas y los mismos errores, y ha provocado la concentración de la ayuda en algunas zonas, desatendiendo otras. Además, se ha notado un problema de falta de coherencia entre los objetivos de la cooperación social y los de la cooperación económica que se ha enfocado, hasta hace poco, en los temas de ajuste estructural, privatización y reforma del Estado, llevando a que se aconseje reducir los gastos sociales y que se transfieran parte de las responsabilidades sociales a organismos privados.

Otro límite de la cooperación social se ha debido a su enfoque asistencialista y vertical. Por una parte, se ha privilegiado la ayuda alimentaria y los proyectos de emergencia sin atacar las causas estructurales de los problemas constituidas por las desigualdades profundas de las sociedades latinoamericanas. Por lo general, se han diseñado e implementado estos programas de manera vertical, sin dar mucha importancia a la participación de las propias comunidades donde se realizan los proyectos, sin consultarlos previamente y sin implicarlos en la ejecución de ellos. Eso no ha permitido fomentar la participación ciudadana, tan importante si se quiere reducir las desigualdades y la discriminación social. Además, la tendencia a financiar proyectos cuyos temas están “de moda” no ha contribuido a fomentar la reflexión sobre las raíces de la desigualdad y de la pobreza. Más bien, se ha tendido a aplicar las mismas recetas en toda la región, insistiendo sucesivamente en temas como la resolución de conflictos, la participación de la sociedad civil, la igualdad de género, el desarrollo sostenible, la descentralización, etc. Todos son sin duda temas importantes pero no se deben tratar de manera separada y se tiene que estudiar el impacto de tales programas en sociedades no democráticas y/o caracterizadas por el clientelismo/autoritarismo y la discriminación. A veces incluso pueden llegar a tener unos efectos contrarios por ser unas soluciones importadas de Europa sin adaptación a las situaciones regionales y sociales específicas.

Todas estas características por supuesto no son propias de la cooperación oficial pues también se encuentran en la acción de los organismos no gubernamentales tanto europeos como locales por los que pasa una gran parte de la cooperación social de la UE. Frente a estos problemas y al involucramiento en la cooperación de un número creciente de actores, se ve cada vez más la importancia y necesidad de un debate general y profundizado en torno a la temática del desarrollo social para lograr encontrar soluciones realmente eficaces para luchar contra la pobreza y la exclusión social.

Las limitaciones actuales de la política de cooperación social europea implican buscar nuevas orientaciones que deberán tomar en cuenta una serie de principios. Primero, no intentar aplicar “recetas” europeas para solucionar problemas específicos a América Latina, sino más bien intentar aprender el uno del otro y rescatar experiencias positivas que han tenido lugar en América Latina y que podrían usarse para enfrentarse a ciertos problemas en la UE. Eso implica también emprender una verdadera consulta a los beneficiarios antes de diseñar y poner en marcha cualquier proyecto. También requiere tomar tiempo para conocer y evaluar la situación política, económica y social con el fin de identificar los eventuales problemas que podrían derivar de ella y afectar el impacto del proyecto. Por fin, para sacar el máximo provecho de estos proyectos, es necesaria una coordinación fuerte entre todos los operadores de la cooperación social.

Segundo, la cooperación social de la UE debería poner en marcha y apoyar proyectos con un enfoque integrado que tomen en cuenta tanto los aspectos económicos como los sociales y que incorporen a los beneficiarios. Sobre todo, se debería dedicar más fondos a las políticas de prevención de la pobreza y de reducción de las desigualdades en vez de contribuir a su perpetuación mediante acciones de tipo asistencialista.

Tercero, es importante que se aproveche el potencial de las iniciativas privadas sin dejar de exigir a las entidades públicas que cumplan su papel. En efecto, es fundamental que se consolide la sociedad civil pero no se debe perder de vista la necesidad de fortalecer las políticas sociales de los Estados. Sólo el Estado puede realmente defender el interés general en contra de los intereses específicos así como promover una visión a largo plazo. Ahora bien, el problema está en que en América Latina, por lo general, el Estado no ha desempeñado ese papel. Por lo tanto, probablemente es allí donde la acción de la UE puede ser la más importante. Debería apoyar con más fuerza a los diferentes Estados de la región en los temas de democratización, participación ciudadana y fomento de la equidad. Esto se podría realizar condicionando cualquier ayuda al respeto de estos principios, cosa que se ha hecho en los textos pero no tanto en la práctica. También se debería dedicar más recursos a proyectos de consolidación de las instituciones del Estado involucradas en el diseño e implementación de la política social. Eso implica, entonces, que se armonicen las políticas llevadas a cabo por la UE en la región ya que por el momento se ha insistido más en apoyar los programas de privatización y descentralización de los servicios sociales. En eso, se sigue la evolución de los propios países de la UE, donde ya se han producido fuertes debates y críticas. Pero en América Latina estas políticas

pueden tener consecuencias aún más graves por el grado de polarización social ya existente y podrían agudizar aún más las desigualdades sociales, fomentando un sistema de protección social de dos velocidades.

Por último, cabe señalar una advertencia en cuanto a la cooperación europea para el desarrollo social en América Latina y el Caribe. Si bien defendemos la necesidad de potenciar esta acción, reconocemos que la UE no podrá hacer mucho si en América Latina y el Caribe falta voluntad política para atender seriamente las necesidades sociales. La cooperación es, a fin de cuentas, un apoyo exógeno a procesos nacionales de desarrollo. Por ello, si los gobiernos latinoamericanos no encuentran la forma de tomar más en serio el problema de la desigualdad social, la ayuda internacional sólo servirá como un “parche” que cura temporalmente y a largo plazo sirve para justificar la falta de responsabilidad de los líderes de la sociedad. Frente a este reto sirve, a nuestro entender, profundizar más en la democracia, lo que es una tarea de medio y largo plazo.

Con esto, no se aboga por reducir la responsabilidad europea, sino por situarla en un contexto más amplio. Es evidente, sin embargo, que la UE puede y debe hacer más por promover un sistema multilateral más justo; eso permitiría un mayor margen de maniobra a los Estados latinoamericanos y en última instancia, sería más eficaz que la ayuda.