

La cumbre social: una visión desde América Latina y el Caribe

Transcribimos a continuación extractos del documento preparado por la CEPAL con ocasión de su Vigésimoquinto período de sesiones, realizado en Cartagena de Indias entre el 20 y el 27 de abril del año en curso. El documento, por otra parte, será presentado como aporte de la región para las discusiones que se adelantarán en el marco de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, a realizarse a principios del año entrante.

EL CONTEXTO GLOBAL Y REGIONAL

CON EL FIN DE LA GUERRA FRÍA desapareció la principal fuente de tensión en las relaciones internacionales, pero no bastó para asegurar la paz. Por el contrario, al alejarse el riesgo de conflagraciones de verdadero alcance mundial, afloró una serie de conflictos de origen étnico, cultural y religioso, así como reivindicaciones ancestrales, incluso de índole territorial. En los últimos años, se han producido numerosas situaciones en las que la paz ha sido interrumpida por enfrentamientos armados, algunos de ellos singularmente crueles.

El virtual derrumbe de algunos proyectos utópicos dio paso a un panorama caracterizado en lo político por un dominio de los principios y valores democráticos y, en lo económico, por el de las estrategias de mercado, lo cual se manifiesta con particular claridad en los casos de Europa oriental y de América Latina y el Caribe. Se tienden a universalizar la valorización de los derechos individuales y la primacía del individuo frente al Estado. Estas ideas han facilitado la búsqueda de amplios consensos en torno de proyectos nacionales. Sin embargo,

también se está produciendo una erosión del principio de representatividad, que en algunos casos es acelerada por la falta de transparencia en la conducción de la actividad pública.

En el ámbito económico, el factor predominante ha sido la globalización de la economía mundial, apoyada en la revolución de las comunicaciones y en la consolidación de la empresa transnacional como un actor de creciente importancia. Sin embargo, en los últimos años esos fenómenos han coincidido con el paso de las principales economías industrializadas por un período recesivo, la intensificación de las presiones proteccionistas y los problemas que han dificultado la conclusión de las negociaciones multilaterales del GATT. El inusitado avance tecnológico que caracteriza al actual momento histórico y la preeminencia del mercado como principal asignador de recursos no han bastado para resolver profundas desigualdades, incluso en las principales economías desarrolladas.

Los rasgos globales hasta aquí tan someramente descritos adquieren ciertas características peculiares en

América Latina y el Caribe. Es en ese contexto que los países de la región, desde hace algunos años realizan importantes esfuerzos para adecuarse a la nueva realidad. En lapsos reducidos y mediante procesos no exentos de elevados costos sociales, la región ha ido reorientando su estrategia de desarrollo y restableciendo apreciables niveles de disciplina fiscal y control antiinflacionario, en el marco de drásticas reformas comerciales que han reducido los grados de protección efectiva, con resultados dispares en cada país.

Entre los hechos prometedores, cabe mencionar, en primer lugar, el establecimiento de sistemas políticos pluralistas y participativos y el gradual arraigo de una cultura democrática y tolerante en la mayoría de los países, acompañados de mayores exigencias del electorado en cuanto a la transparencia en la conducción de la gestión pública. A todo esto ha contribuido la aparición de nuevos actores sociales, que expresan sus demandas democratizadoras mediante movimientos ciudadanos. Si bien en muchos casos las instituciones del Estado continúan siendo débiles y los mecanismos de concertación no siempre resultan eficaces, y no obstante el cuestionamiento de las élites políticas a que ya se hizo referencia, al contrastar la situación actual en materia de derechos civiles y políticos con la predominante, por ejemplo, en los años sesenta, el progreso logrado es notorio.

En segundo lugar, con importantes diferencias de grado entre países, se elevó de manera considerable la calidad de la gestión macroeconómica, lo que se refleja en una inflación decreciente, un mejor desempeño fiscal y, en general, una recuperación, si bien

todavía modesta, del crecimiento económico. En ese sentido, al parecer existe un amplio consenso sobre la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos, independientemente del signo ideológico de los diversos gobiernos. El debate se produce en torno del ritmo y la secuencia de aplicación de determinadas medidas y del contenido exacto del conjunto.

Tercero, está ocurriendo una transformación gradual de los sectores productivos, cuyas manifestaciones son la diversificación de las estructuras de exportación, la creciente competitividad internacional de un número cada vez mayor de empresas, la notable mejoría de la capacidad empresarial y la progresiva flexibilidad de los regímenes laborales, que ahora tienden a vincular los salarios del sector formal a la productividad. No obstante, también parece haberse acentuado la naturaleza dual de las estructuras productivas, ya que a la par con el fenómeno descrito, el llamado "sector informal" se expande con rapidez y, si bien genera empleo, con frecuencia éste es de bajísima productividad.

En cuarto lugar, últimamente han empezado a repuntar, en algunos países, las tasas de ahorro e inversión, a partir de coeficientes muy inferiores a los históricos; esta tendencia es atribuible, entre otros factores, al aumento de la inversión extranjera y a la repatriación de capitales, así como a la modernización de las instituciones financieras nacionales. Sin embargo, algunos de esos países aún mantienen importantes pasivos externos, producto del sobre endeudamiento de los años ochenta, público o privado.

Por último, ha surgido una actitud renovada y de mayor compromiso en materia de cooperación interregional,

traducida en diversos acuerdos formales de integración económica tendientes a establecer zonas de libre comercio y a convertir el comercio recíproco en un instrumento para mejorar la inserción internacional de las economías de la región. En ese plano se está ensayando incluso la integración de algunas economías latinoamericanas con las de países altamente industrializados, tales como Estados Unidos de América y Canadá. Concretamente, el comercio intrregional ha crecido de manera considerable, en tanto que la integración vuelve a ocupar un lugar preeminente en la agenda regional.

EL DESARROLLO SOCIAL COMO PARTE DE UN ENFOQUE INTEGRADO

Hacia un enfoque integrado

El problema social es tan complejo, de tan vastas proporciones y, en la mayoría de los países, tan generalizado, que difícilmente se podrá superar sólo mediante un combinación de políticas sectoriales, asistenciales o de seguridad social. Por lo tanto, es necesario definir un concepto amplio de desarrollo social que permita enfrentar dicha problemática. En otras palabras, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, para

No obstante estos avances en las áreas política y económica, persisten grandes problemas en América Latina y el Caribe. Uno de ellos, que resulta de especial relevancia en el contexto de esta nota, es que en la mayoría de los casos los ajustes económicos han tenido efectos regresivos —atemperado, frecuentemente, por la caída en las tasas de inflación. En consecuencia, en los años ochenta la incidencia de la pobreza tendió a aumentar, la distribución del ingreso tendió a empeorar y las desigualdades sociales parecen haberse vuelto más profundas.

abocarse a los tres grandes objetivos de la Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social —fomentar la integración social, mitigar y reducir la pobreza y aumentar el empleo productivo— es preciso partir de un enfoque integrado, que aborde de manera simultánea y complementaria la transformación productiva y la equidad.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha formulado una propuesta que apunta en esa dirección¹. Esta se funda en la experiencia de la región, que

1/ CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.; *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* (LC/G.1648/Rev.2-9), Santiago de Chile, mayo de 1991. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.; *Equidad y transformación productiva: un informe integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril de 1992. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.; CEPAL/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril de 1992. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.; CEPAL/CELADE.

demuestra que el crecimiento económico no conduce necesariamente, por "derrame", a una mayor equidad, como asimismo que la mera redistribución de la riqueza existente tampoco impulsa en forma automática el crecimiento económico. Sin embargo, se postula que, bajo determinadas circunstancias, es posible que el crecimiento y la equidad se refuercen recíprocamente, es decir, que una mayor equidad contribuya al crecimiento y que el crecimiento, a su vez, propicie una mayor equidad. Cabe anotar, no obstante, que el elemento central en este esquema no es sólo el crecimiento, sino el tipo de crecimiento que se persiga.

Es con ese sentido que se propone la transformación productiva, un crecimiento basado en la incorporación de progreso técnico productivo, con miras a lograr un sostenido aumento de los niveles de productividad. Sin ese tipo de crecimiento, que debe asegurar una creciente competitividad en los mercados internacionales para que el proceso sea sostenible, no se podrá atacar frontalmente el problema de la pobreza, porque no se generarán suficientes puestos de trabajo ni se crearán las condiciones para repartir los frutos del desarrollo entre todos los estratos de la población. Asimismo, se postula que ese crecimiento debe darse en un marco de sustentabilidad ambiental, que resguarde y enriquezca la dotación de recursos naturales, tomando en cuenta el nivel y la calidad de vida de esta generación y de venideras.

Ni siquiera una expansión económica apoyada en crecientes niveles de productividad garantiza que el reparto de sus beneficios impulse la equidad. En ese sentido, la propuesta de la CEPAL pone el acento en las dimensiones complementarias de las políticas económicas y sociales, que propician

simultáneamente objetivos de crecimiento y de equidad, en vez de insistir en las contraposiciones (*trade-offs*) que a veces existen entre ellas. Son numerosas las tareas que permiten cumplir a la vez con los dos objetivos. Entre otras, cabe mencionar la difusión tecnológica, especialmente en el agro y en la pequeña y mediana empresa, el incremento del ahorro, la descentralización espacial de las inversiones públicas y privadas y especialmente la inversión en recursos humanos.

Asimismo, se debe tener presente que han sido poco fructíferos los diseños que conciben las políticas económicas y las políticas sociales como dos mundos separados, que si bien no se tocan tenderían naturalmente a compensarse. En la práctica, un tratamiento compartimentalizado puede llevar a que ambos conjuntos de políticas se contrapongan y terminen no contribuyendo ni al crecimiento ni a la equidad. El enfoque integrado propone privilegiar aquellas políticas económicas que también favorezcan la equidad y las políticas sociales que consideran la productividad y la eficiencia.

Hacia un desarrollo consensual, en democracia

La formulación y aplicación de estrategias y políticas económicas y sociales deberá darse en un contexto democrático y participativo, en el que se garanticen los derechos humanos básicos, la adopción de decisiones esté descentralizada, se impulse la participación y el mecanismo principal de funcionamiento sea la formación de consensos. Asimismo, es necesario que los conflictos sociales se mantengan dentro de límites que el sistema democrático pueda manejar. Para lograrlo,

se tienen que prever instancias que permitan a los sectores más rezagados hacer presentes sus demandas a los sistemas establecidos; idealmente, cabría procurar que tales instancias de negociación se originaran en la misma base social, ya que así estarían en posición de resolver gran parte de las diferencias más cerca del momento y lugar en que se manifiestan y de evitar la acumulación de discrepancias en los sistemas macrosociales.

El enfoque integrado también supone redefinir el papel del Estado a fin de capacitarlo para asumir en forma más eficaz y eficiente las funciones que le corresponden, entre las que se destacan sus responsabilidades en materia de equidad. Con respecto a los ámbitos de la acción de los agentes privados, se plantea la necesidad de abandonar el concepto de que entre políticas públicas y de mercado existe una relación disyuntiva, para así suponer el enfoque tradicional con que se enfrenta esta temática y que implica una radical especialización: al mercado compete el crecimiento y al sector público los aspectos sociales y distributivos.

De acuerdo con este enfoque, en cambio, la promoción de mercados transparentes, competitivos y de fácil acceso puede constituir un medio decisivo para impulsar a la vez el crecimiento y la equidad. Ayudar a crear mercados donde no existen o son

suficientes puede convertirse en un rasgo innovador de las políticas sociales. En este sentido resulta prioritario, entre otros aspectos, favorecer el acceso de la pequeña y mediana empresa al crédito y el de los trabajadores a la capacitación. También es importante la regulación de los mercados, particularmente de los ligados a los sectores financieros y previsional, a los recursos naturales no renovables y a otras dimensiones ambientales, a la calidad de la vida urbana y a los servicios de utilidad pública.

En síntesis, es posible proponer un marco analítico que integre progreso técnico, competitividad internacional, sustentabilidad ambiental, equidad y democracia, que sirva de fundamento a la posición que América Latina y el Caribe asumirán en la Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social. En esencia, el enfoque integrado pone de relieve cuatro aspectos: progreso técnico, empleo productivo con remuneraciones adecuadas, inversión en recursos humanos y concertación, todos los cuales surgen, en forma recurrente, al desarrollar los temas básicos de la Cumbre sobre Desarrollo Social. A lo anterior cabría añadir que se deberá contemplar un conjunto de medidas redistributivas en favor de los grupos más desfavorecidos, ya que su incorporación en los sectores de creciente productividad tomará un largo tiempo.

EL ALIVIO Y LA REDUCCION DE LA POBREZA

Las raíces de la pobreza

Los estudios más recientes efectuados por la CEPAL ponen en evidencia que a comienzos de los años noventa cerca de 200 millones de

latinoamericanos —46% de la población total— no estaban en condiciones de satisfacer sus necesidades fundamentales, mientras que 94 millones —22% de la población— se encontraba en situación de extrema pobreza. El

carácter predominantemente urbano de la crisis, así como la persistencia de los movimientos migratorios rural-urbanos durante los años ochenta (aunque a un ritmo más pausado que las décadas anteriores), explican el hecho de que la mayoría de la población pobre (60% del total) resida actualmente en áreas urbanas, si bien la incidencia y severidad del fenómeno continúa siendo mayor en el medio rural.

Este incremento de la pobreza ha llegado a afectar incluso a segmentos de población ocupados en el sector público y en las empresas medianas y grandes, esto es, no pertenecientes a los estratos de menor productividad del mercado laboral. De acuerdo con los antecedentes sobre diez países latinoamericanos, cuya población representa en conjunto cerca del 80% del total regional, a comienzos de los años noventa, uno de cada tres asalariados urbanos en empresas del sector formal pertenecía a un hogar pobre, en tanto que esa situación se daba en uno de cada cinco empleados del sector público.

Para formular políticas económicas y sociales destinadas a aliviar y superar la pobreza es preciso tener presentes sus principales causas. De éstas, una de las primeras es el aumento de la desocupación y de los empleos de muy baja productividad. En la explicación de este fenómeno se conjugan la evolución pasada de la producción en muchos países, su escasa dotación de capital, el todavía bajo coeficiente de inversión y la falta de calidad y pertinencia de la educación para responder a las demandas de la producción moderna.

Una segunda fuente de origen de las situaciones de pobreza en la región es la significativa caída que experimentaron los salarios reales durante los

años ochenta. A comienzos de la presente década, el nivel de las remuneraciones medias era entre 10% y 25% inferior al alcanzado a fines de los años setenta. Esto es aún más grave si se considera que en las zonas urbanas de los países de desarrollo relativo medio y alto, en los que se concentra el grueso de la población regional, los asalariados siguen representando 70% o más del total de la población ocupada y que es precisamente allí donde actualmente vive la gran mayoría de los ocupados pertenecientes a hogares pobres. Un tercer generador de pobreza es el significativo incremento de la población pasiva, gran parte de la cual se encuentra ahora en situación de pobreza debido a la pérdida de valor adquisitivo de sus pensiones.

Las condiciones para superar la pobreza

De la situación descrita se desprende que no es posible combatir eficazmente la pobreza con una o unas pocas políticas y tampoco si se superditan los objetivos sociales a las metas de una política económica manejada de manera autónoma. Por el contrario, es preciso otorgar una clara prioridad a las acciones destinadas a superarla, lo que implica impulsar coordinadamente el desarrollo económico y social y aplicar una amplia gama de políticas e instrumentos, en cuya formulación se debe tomar en cuenta la diversidad de tipos de pobres; a su vez, esto supone recurrir a múltiples instituciones y programas, en su mayoría de carácter estatal, pero manteniendo el sentido de conjunto y una dirección clara de todas las actividades.

A partir de lo anterior, es posible identificar tres grandes grupos de políticas. El primero comprende las

tendientes a restablecer un proceso sostenido de crecimiento económico y de acumulación de capital. En la mayoría de los países sólo se está logrando recuperar el nivel del producto por habitante alcanzado a comienzos de los años ochenta y, en general, a un ritmo de crecimiento muy moderado, por lo que sus efectos sobre la ocupación y los salarios resultan claramente insuficientes para sacar de la pobreza a tan vastos contingentes de hogares.

Un segundo grupo es el de las políticas compensatorias, cuyo propósito es contribuir a satisfacer las necesidades de los afectados por la pobreza extrema y de los segmentos de población —como los jubilados y pensionados— a los que no se puede prestar asistencia por la vía de la ocupación. Naturalmente, cuando no hay crecimiento económico este tipo de medidas pierde gran parte de su efectividad, salvo que se proceda a reestructurar el gasto público y a traspasar recursos destinados, por ejemplo, al presupuesto militar, al financiamiento de empresas públicas ineficientes o a inversiones efectistas, para asignarlas a objetivos sociales claramente determinados.

Es quizá en el campo de las políticas compensatorias donde se han logrado mayores avances, especialmente en algunos países en los que las orientaciones generales de la concepción, el diseño y la puesta en práctica de las políticas para reducir la pobreza se han centrado progresivamente en la necesidad de focalizar el gasto social, a fin de atender prioritariamente a los sectores más desposeídos y hacer así un uso más eficiente de los recursos.

Pertencen al tercer tipo de políticas aquellas que buscan aumentar la productividad de los pobres mediante la calificación de la mano de obra, el crédito y la asistencia técnica a la

pequeña y microempresa. En este grupo figuran las políticas encaminadas a preparar a la fuerza de trabajo del futuro y, por tanto, incluye las destinadas a la niñez y la juventud. En el campo de las medidas en favor de la pequeña empresa, un examen de las experiencias nacionales en este sentido muestra que sus resultados han sido exitosos.

Al igual que en otros aspectos de la política social, al Estado le cabe desempeñar un papel fundamental en la lucha contra la pobreza, que es el de generar igualdad de oportunidades por la vía de fomentar el crecimiento económico y poner en práctica políticas sociales destinadas a incrementar la dotación de capital humano de la población y a introducir medidas compensatorias, cuando sea necesario. Las políticas en procura de mejorar en el corto y mediano plazo la situación de los estratos afectados por la extrema pobreza y de grupos a los que no es posible asistir por medio de la ocupación productiva, tendrán que inspirarse no sólo en criterios éticos, sino también en el más pragmático de impedir un agravamiento de la pobreza ahora para evitar verse en una situación aún más difícil de remediar en el futuro.

El mantenimiento de las redes sociales no debería estar desvinculado de la cooperación internacional. Los países de la región han adoptado nuevas formas de inserción internacional que los hacen más dependientes de las decisiones y situaciones económicas coyunturales de los países desarrollados. Este hecho apunta a la necesidad de fortalecer los mecanismos compensatorios, a fin de evitar que los efectos de las bruscas alteraciones que últimamente caracterizan a la economía mundial recaigan en los estratos más pobres de los países en desarrollo.

GENERACION DE EMPLEO PRODUCTIVO

Empleos crecientes productivos

La insuficiente generación de empleos productivos y el continuo incremento de las ocupaciones de bajos niveles de productividad e ingresos han sido los temas en que tradicionalmente se ha centrado la preocupación respecto del empleo en América Latina. Si bien la crisis desencadenada a principios de la década de 1980 obligó a dar prioridad a la estabilización y a la lucha contra el desempleo resultante de los procesos de ajuste, ahora, cuando los países de la región retoman la senda del crecimiento, esos viejos temas resurgen con fuerza, en un nuevo contexto.

El proceso de globalización de la economía mundial, así como la creciente inserción de las economías latinoamericanas en los mercados internacionales, hacen que el vínculo entre crecimiento y competitividad sea más estrecho que nunca. Dado que la creación de empleo es función del nivel y de la estructura del crecimiento, desde el punto de vista laboral las principales opciones para encarar el desafío de incrementar la competitividad son reducir los costos de la mano de obra o elevar su productividad.

Por atractiva que para algunos pueda parecer la inserción internacional sustentada en una mano de obra barata, ese tipo de especialización no resulta adecuado a las características y necesidades de los países de la región. En primer lugar porque, como ya se señaló, ellos emergieron de la década de los ochenta con salarios realmente muy deprimidos y una incidencia de la pobreza mucho mayor. En segundo lugar, porque ahora la fuerza de trabajo

se concentra mayoritariamente en las ciudades, los niveles de escolaridad son más altos y la protección laboral ha alcanzado un cierto grado de desarrollo; todos estos factores condicionan la creación de empleo y también la calidad de las ocupaciones generadas. Para responder adecuadamente a estas demandas se requieren empleos de mayor productividad, con posibilidades de desarrollo profesional y aprendizaje y acompañados de algunas medidas de protección.

A la luz de las anteriores consideraciones, resulta claro que la mejor opción para los países de América Latina y el Caribe es proponerse generar empleos de creciente productividad. Tal objetivo impone la necesidad de abordar desafíos en múltiples áreas, pero, tal y como se ha insistido en otros planteamientos, desde el punto de vista del empleo conviene destacar cinco aspectos directamente vinculados a la tarea de incrementar la productividad laboral. El primero y más evidente es el de la inversión: cualquier intento de elevar la productividad está destinado al fracaso si no va a la par con un esfuerzo sostenido por mantener altos niveles de formación de capital.

Un segundo tema, estrechamente vinculado al de la inversión, así como el nuevo papel del sector privado, es el de las políticas de fomento productivo y tecnológico en economías abiertas, hasta ahora una cuestión pendiente en la agenda de la región. En la actualidad, la actitud predominante es la de simplemente abandonar tales políticas en economías cerradas, sin que haya surgido un sustituto eficaz para fomentar la competitividad. Detrás del

argumento en favor de políticas no discriminatorias, se puede gestar la creencia ingenua y sin fundamento empírico de que el mero funcionamiento de los mercados basta para encarar los temas de base en materia tecnológica empresarial, de recursos humanos, de competitividad y de posicionamiento internacional.

El tercer aspecto es el de la inversión en las personas. Este también es un tema que hoy adquiere mayor relevancia y asume nuevas características. Por una parte, el proceso de transformación productiva incide en la demanda de calificaciones, ya que ahora se requiere más versatilidad y creatividad y menos especialización que en el pasado. Asimismo, se impone modificar los contenidos, lo que abre la oportunidad de establecer una nueva alianza entre educación y trabajo.

Un cuarto aspecto que se debe abordar con un enfoque diferente al del pasado es el de los sistemas salariales, en particular la relación entre salarios y productividad. En una economía inserta en la competencia internacional, los salarios promedios no pueden evolucionar sostenidamente a mayor ritmo que la productividad, pues se erosiona la capacidad de competencia. Por otra parte, las formas de determinar los salarios pueden incidir en el plano de la productividad. De ahí que exista una preocupación creciente por explotar nuevas formas de articular estas variables.

Por último, los nuevos desafíos que plantea la globalización han provocado importantes cambios en el modo de operar de las empresas. A partir de las experiencias más exitosas se ha ido decantando un nuevo paradigma de administración, en cuyo marco se generan mayores oportunidades y necesidades de colaboración

entre trabajadores y empresarios. Las tendencias a reducir las estructuras jerárquicas y a promover el autocontrol y la participación de los trabajadores están asociadas a las iniciativas más fructíferas en cuanto al incremento de la productividad. También en los países de América Latina éstas comienzan a emerger, lentamente, pero su pleno despliegue exigirá importantes cambios en los patrones culturales de trabajadores y empresarios. Asimismo, el modelo naciente entraña asignar mayor relevancia al compromiso bipartito y al mecanismo de negociación colectiva, ya que ambos permiten una más cabal consideración de las características de cada empresa o sector.

Estabilidad y heterogeneidad del empleo

Los aspectos mencionados hasta ahora ponen en relieve algunos de los temas que suscita la necesidad de estimular la generación de empleos más productivos. Sin embargo, en el nuevo contexto se plantea con igual fuerza el problema de la estabilidad del empleo. En efecto, los rápidos cambios que se suceden a nivel internacional en los diversos sectores productivos, así como los ciclos propios de la economía mundial, han puesto en jaque nociones como estabilidad laboral o carrera profesional. Estos conceptos, entre otros, adquieren hoy nuevos significados. Por lo tanto, los sectores productivos, las empresas y los mismos trabajadores deben estar preparados para adaptarse rápidamente a las cambiantes exigencias que ahora impone la competitividad.

Al tratar estas materias es imprescindible referirse al efecto que ejercen los ciclos de la economía internacional

sobre los países como un todo. Desde el punto de vista de las nuevas condiciones que aquí se han planteado, conviene tener presente que además de prever planes de emergencia para encarar tales situaciones coyunturales, los intereses de mediano y largo plazo aconsejan asignar permanente prioridad a los recursos presupuestarios destinados a la educación. El empeoramiento de la calidad de la educación durante unos pocos años redunda en costos irreversibles en el futuro.

Por otra parte, cabe comentar el tema de la heterogeneidad de los empleos, que ha sido una preocupación histórica en la región. Tanto por su magnitud, como por los desafíos que plantean a las economías latinoamericanas el mantenimiento y la elevación de su capacidad de competencia, no es factible pensar que éste sea sólo un problema transitorio que la expansión de las actividades modernas resolverá naturalmente. Si bien mediante el apoyo al sector informal se contribuye a aliviar problemas sociales, el principal propósito debe ser elevar su productividad.

En la región se han logrado considerables avances en el campo de las intervenciones directas para impulsar la productividad del sector informal, tales como programas de acceso al crédito, de capacitación y otros. Sin embargo, es importante continuar esforzándose por ampliar la cobertura de tales acciones y evaluar mejor su impacto real, con vistas a elevar su eficiencia. Sin perjuicio de lo anterior, también es preciso que en la estrategia global de desarrollo se considere al sector informal; esto supone tener en cuenta sus necesidades, en particular en las áreas rurales, al formular planes

para el desarrollo de la infraestructura, la reforma y el mejoramiento de la educación y la instrumentación del sistema de relaciones laborales.

En relación con el último punto mencionado, es inevitable abordar el tema de la calidad de los trabajos informales, que por lo general no están regulados ni protegidos. El problema resulta particularmente complejo porque a las unidades productivas del sector les resulta difícil absorber los costos asociados a la mejoría del empleo. La alternativa de prestarles apoyo por la vía de regímenes de excepción significa crear sistemas duales, lo que puede acarrear dificultades en el plano de la integración social. Además, surge el riesgo de que los beneficios derivados de la acción gubernamental se concentren en manos de los patrones. Una opción más adecuada sería dirigir los programas de apoyo hacia aspectos hasta ahora no tocados, como por ejemplo las condiciones de higiene, de seguridad social, de capacitación y de seguridad de trabajo.

Conviene subrayar asimismo que el fortalecimiento de la capacidad de representación autónoma del sector informal es un elemento clave para posibilitar su mejor inserción en el proceso de desarrollo global. Sin embargo, no son sólo éstos los actores sociales que es imperativo fortalecer, sino todos los que intervienen en las relaciones laborales, pues el único modo de alcanzar los objetivos previstos es mediante acuerdos sustentados en el compromiso de representantes válidos y conscientes de la magnitud de los desafíos que se enfrentan en este campo. ◉