

SIMPOSIO SOBRE LOS ESTADOS, MERCADOS Y PROGRESO SOCIAL: ROLES Y COOPERACIÓN DE LOS SECTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS. NOTAS PARA EL REPORTE SUMARIO

Asamblea General de las Naciones Unidas
Sección Especial sobre la implementación del
resultado de la Cumbre Social y otras iniciativas
BEIJING, 11 AL 13 DE OCTUBRE DE 1999

INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

Han pasado cuatro años y medio desde la reunión de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social en Copenhague. El hecho de que tantos jefes de Estados y gobiernos hayan participado en la Cumbre, los diez acuerdos a los que se comprometieron y el Programa de Acción comprehensivo para promover y fortalecer las actividades de desarrollo social en todos los niveles en los que las aprobaron, fueron afirmaciones fundamentales de una comprensión nueva y holística de desarrollo. Mientras el proceso de revisión del progreso logrado en la implementación del resultado de la Cumbre Social sigue hacia delante y mientras se consideran iniciativas adicionales para acciones futuras, los Gobiernos son invitados para recordar los muchos aspectos importantes y fundamentales del consenso adquirido en Copenhague. Entre estos se pueden nombrar:

- Que la principal preocupación del desarrollo debe ser la persona humana y el criterio principal de definición del progreso social debe ser el mejoramiento en la condición humana y la habilidad de las personas para controlar sus vidas y sus futuros.
- Esto significa que las personas deben estar plenamente involucradas en la resolución de sus propios problemas: para alcanzar esta participación se requiere educación, autoridad, información e instituciones democráticas.
- Compañerismo entre las agencias de Gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas del sector privado, esencial para promover el desarrollo y progreso social sostenible y equitativo. Existe una gran

diversidad de situaciones nacionales, experiencias y habilidades; las soluciones uniformes no son las deseables y mientras cada país logra definir sus propias prioridades, existe la necesidad de compartir aún más la experiencia y cooperación internacional.

- Equidad, justicia y justicia social permanecen como las preocupaciones esenciales.

Las metas y objetivos establecidos en la cumbre son tan relevantes hoy como lo eran en 1995. Los años intermedios han sido testigos de la aceleración de las fuerzas globalizadoras que afectan el desarrollo social y económico en cualquier país y las habilidades de varios actores para alcanzar sus objetivos individuales y colectivos. Mientras se ha logrado algún progreso en ciertos lugares reduciendo la pobreza, promoviendo el empleo total y realzando la integración social, el sentimiento en conjunto es que todavía hay mucho por hacer.

Lo que hemos presenciado en los años desde la Cumbre de Copenhague es una situación paradójica: mientras se ha incrementado el consenso en la definición de las metas de desarrollo, persiste una continua inhabilidad para implementar las políticas específicas y los programas concretos para lograr estas metas. Nosotros sabemos mucho y estamos de acuerdo en muchas cosas, entonces, ¿por qué no lo hacemos?

Si la asamblea general en su sesión especial en Ginebra, en julio del año 2000, fuese capaz de adoptar un número pequeño de iniciativas específicas y medibles, esto podría proveer nuevos ímpetus hacia la adquisición de los objetivos de la Cumbre y promover el progreso social. Esperamos contribuir a este proceso ofreciendo un análisis de la situación actual, y además, sugerencias y recomendaciones para la consideración de los gobiernos.

Hemos considerado tres áreas claves de desarrollo social, a saber: "aseguramiento del bienestar de grupos e individuos vulnerables", "aumento del empleo mediante la promoción de empresas pequeñas en todos los sectores de la economía" y "financiamiento del desarrollo social". Desde la perspectiva del balance entre la responsabilidad pública y privada en estas esferas, ¿pueden los mercados garantizar la equidad, justicia y justicia social?, ¿pueden los gobiernos hacerlo? Si es que existe algo que pueda ser establecido con alguna certeza es que –para lograr progreso en estas áreas claves– una mezcla de provisiones públicas y privadas es lo que se requiere en todos los países. El cómo se determina la mezcla específica es materia de discusión nacional.

El punto en el cual una mezcla efectiva de contribuciones públicas y privadas puede proveer un desarrollo óptimo y bienestar equitativo, también se encuentra sujeto a la fuerza de la economía global y al soporte de la comunidad internacional. La globalización, que recibirá un tratamiento más a fondo en las secciones siguientes, puede ser considerada como esencialmente irreversible. El impacto de la globalización en un individuo particular, grupo o nación, no debe ser visto fuera del control de nadie. Si no es posible matar al dragón ¿sería posible domarlo un poquito?, ¿dominan los Estados a los mercados o son los mercados quienes dominan los Estados, o es que puede haber un terreno medio? Lo ideal es que este terreno medio involucre las asociaciones del gobierno, sociedad civil y sector privado, para agrupar los talentos y los recursos –sobre una base de especialización y ventaja comparativa- con el propósito de alcanzar los objetivos fijados y las metas deseadas.

Para que la asociación sea efectiva debe estar balanceada hasta cierto punto. Los gobiernos fácilmente pueden aplastar a sus socios en la sociedad civil, la lucha por los recursos puede crear competencia entre las agencias que hacen imposible llevar a cabo exitosamente dichas asociaciones. El deseo de lucro puede anular las consideraciones de equidad y universalidad en la prestación de servicio. Las asociaciones permanecen como una "labor de progreso" en la mayoría de los lugares y requieren de una mayor atención para establecer y reforzar mecanismos que pueden hacerlas efectivas.

PARTE I: ASEGURANDO EL BIENESTAR DE LOS GRUPOS VULNERABLES Y LOS INDIVIDUOS

Definiciones

- No buscamos hacer una lista específica de grupos vulnerables, sino alcanzar un entendimiento de los factores subyacentes que causan la vulnerabilidad y algunos acercamientos comunes para reducir la vulnerabilidad y marginalización dentro de la diversidad de las situaciones nacionales.
- Las fuerzas combinadas de modernización y globalización parecieran incrementar la vulnerabilidad o la percepción de vulnerabilidad.
- Es importante considerar la relación entre vulnerabilidad y riesgo; también es necesario dirigirse a la inseguridad.

- También debe ser planteado el asunto de los valores y la ética: aún cuando las economías de mercado sean vistas como indispensables, las sociedades de mercado son desastrosas; el comportamiento ético y la responsabilidad social pueden tomar forma de empresa, pero pueden requerir una estructura de leyes que condicionen estas empresas y sus estructuras corporativas de mando; se debe hacer énfasis en los derechos de terceros además de los de los accionistas.
- El valor de la urbanidad y decencia hacia los menos afortunados, el vulnerable y marginal, debe ser enfatizado por la comunidad global; la preocupación por la responsabilidad y solidaridad humana debe insistir en que los poderosos dentro de la sociedad tienen una obligación con todos los demás.
- Si fuese posible hablar de individuos y grupos vulnerables y marginalizados, también debería ser posible hablar de países, regiones o continentes vulnerables.
- La globalización está ocurriendo sobre una base dual: liberación basada en el mercado, que está ocurriendo de una forma muy acelerada y globalización político-económica, la cual es irrisoriamente lenta para hacerse notar; la interacción de estas dos es lo importante.
- Algunas vulnerabilidades pueden ser consideradas "relativas" en el sentido de que son creadas socialmente y pueden ser cambiadas a través de políticas de intervención en la educación y con medidas legales; otras vulnerabilidades (como las inhabilidades) pueden ser consideradas como "absolutas" debido a que no se superan fácilmente, por lo tanto, los derechos de tales grupos deben ser protegidos.
- Los grupos vulnerables son personas que no están investidas de poder, son los menos informados, los menos organizados y los menos capaces de manejarse en interacción con otros en la comunidad; con frecuencia son los que no tienen voz.
- Hay una tendencia hacia la agrupación de los problemas humanos para crear vulnerabilidades múltiples.

Preocupaciones y asuntos específicos

- Hay una necesidad fundamental de asegurar los derechos de los individuos y grupos vulnerables dentro del ámbito de la protección de los derechos humanos de todos.
- No resulta contradictorio alcanzar la universalidad de la prestación de servicios sociales, al mismo tiempo que se provee servicios especiales al vulnerable y marginalizado.
- Las culturas administrativas y burocráticas sirven de obstáculo para vencer la vulnerabilidad.
- La asociación puede ser impedida si es demasiado parcial; los gobiernos son, a veces, muy fuertes y pueden aplastar a los socios.
- Existe la necesidad de cambiar las ideas preconcebidas: el compromiso del gobierno debe evolucionar desde una situación de responsabilidad primaria para la erradicación de la pobreza, crecimiento del empleo e integración social, hacia un rol habilitante, facilitador y de supervisión.
- La importancia del conocimiento y la información aumentan diariamente en la nueva economía global: cada vez más los "nuevos" vulnerables serán aquellos sin acceso a la información o a las habilidades para utilizarla.
- El valor de la enseñanza es esencial; en una economía cada vez más cambiante en donde la estabilidad del empleo no puede seguirse asumiendo, las personas necesitan ser capaces de seguir aprendiendo y mantenerse enterados de las innovaciones: la capacidad de aprender será una causa importante de vulnerabilidad.
- La educación de los niños es vital; los niños que no reciben una educación adecuada están en riesgo de ser marginalizados de adultos en el mundo laboral.
- La necesidad de reconocer el trabajo no asalariado o no estructurado, particularmente el trabajo realizado por las mujeres permanece como una preocupación mayor. El valor humano no es simplemente el resultado del trabajo remunerado; es importante reconocer las contribuciones de todas las personas, pero particularmente las mujeres, por el trabajo no remunerado y voluntario que hacen.

- La conexión entre riesgo y crecimiento económico debe ser reconocida y las sociedades deben considerar su capacidad de manejarse con riesgo; una de las razones para la pobreza es que los pobres no se pueden asegurar contra el riesgo; las formas mutuas de organización son importantes, particularmente para proveer seguros y esquemas de protección.
- La experiencia muestra que la profundidad e impacto de las recientes crisis macroeconómicas estaban directamente relacionadas con la fortaleza de las redes sociales.
- La construcción de una comunidad es una tarea muy difícil y requiere la ayuda de los gobiernos. La generación de capital social debe ser considerada como una responsabilidad importante de los gobiernos.
- Con relación a la prestación de servicios para los pobres y grupos vulnerables, puede haber un conflicto fundamental de intereses entre las organizaciones y los profesionales responsables por los servicios y las necesidades y deseos de los receptores de estos servicios; eso no quiere decir que los profesionales sean indispensables, pero se debe reconocer, que frecuentemente necesitan reconciliar intereses propios; el cómo se resuelven estos potenciales conflictos de intereses puede influir de forma fundamental en la capacidad de estos servicios de vencer la vulnerabilidad.

Preocupaciones y asuntos generales

- El desarrollo económico y el proceso de innovación crean grandes desigualdades y divisiones en la sociedad; los ricos se hacen cada vez más ricos y se benefician más de los avances de la tecnología y aquellos que no son capaces de mantenerse al paso de los cambios en una era cada vez más orientada hacia la información, se convierten en vulnerables con riesgo de ser marginalizados.
- La vulnerabilidad es producto de las fuerzas del mercado y las relaciones de poder que trabajan en la sociedad; aquí entran en juego los intereses creados, las competencias de grupo y las rivalidades étnicas.
- Los países se han vulnerabilizado en parte debido a la rápida liberación económica; la apertura de cuentas de capital crea riesgos adicionales; la

infraestructura nacional podría estar subdesarrollada y no se entendieron suficientemente los riesgos.

- En un nivel internacional existe la necesidad de un diálogo mayor para que los diferentes puntos de vista puedan ser expresados y los gobiernos puedan contar con más campo para tomar decisiones; sin embargo, existen poderosas instituciones internacionales (WTO y FMI) y "las reglas globales" pueden aumentar limitando las capacidades de los gobiernos para tomar decisiones; hay la necesidad de un mayor consenso internacional sobre el desarrollo de estas reglas globales; también existe la necesidad de repensar el diseño de estas instituciones financieras internacionales.
- Es importante desarrollar políticas relevantes y apropiadas para mejorar la situación de los grupos vulnerables, pero promoviendo una sociedad adecuada para todos tal como se vislumbró en Copenhague; también es muy importante canalizar la concientización de las necesidades de los grupos vulnerables en todas las políticas, incluyendo las políticas fiscales y de empleo, todo para asegurar una mejor consideración de sus necesidades y una participación más amplia en la sociedad.
- Existe necesidad de una mayor descentralización de la responsabilidad y de la autoridad desde el nivel nacional hasta el nivel local.
- El crecimiento económico es la solución a largo plazo para la pobreza, pero los impactos de crecimiento –en individuos, familias y comunidades- a corto plazo son frecuentemente negativos o disruptivos.
- La globalización ha creado una situación en la cual, un grupo de países en desarrollo está altamente integrado a la economía global y un grupo aún más grande se encuentra marginalizado de ella; un tercer grupo se encuentra a la vez marginalizado e integrado.
- La apertura a la economía global crea una situación que puede originar altos niveles de crecimiento, pero también se corre el riesgo de colapsar rápidamente si las inversiones son abruptamente retiradas, tal como lo demostró la crisis financiera del este asiático.
- ¿Hasta qué punto son capaces los países de escoger los términos en los cuales son integrados a la economía global? y ¿cómo es que esta escogencia (o falta de ella) afecta el bienestar de sus gentes?

- Los asuntos económicos son también sociales; la inflación afecta a los débiles y vulnerables más que a los miembros fuertes y poderosos de la sociedad.
- Las políticas macroeconómicas son fundamentales para erradicar la pobreza; las consecuencias redistributivas de políticas específicas deben ser cuidadosamente analizadas.
- Cada gobierno, dentro de su propio contexto nacional, tiene la responsabilidad de guiar sus políticas, regulaciones y provisiones financieras hacia las necesidades de los miembros de la sociedad más vulnerables desprovistos y excluidos.

Los roles comparativos de los Estados y los mercados

- Frecuentemente el Estado no está en la posición de ejercer el rol esperado; en algunas instancias el Estado se está convirtiendo en no más que un agente del mercado; pero ¿es qué el sector privado tiene la ética que se requiere para vencer la vulnerabilidad y es que la sociedad civil tiene la capacidad?
- El recorte de los fondos del gobierno para los servicios sociales es frecuentemente presentado como un factor objetivo que resulta de la falta de recursos; pero el nivel de los recursos del gobierno es ciertamente una cuestión de escogencia y el resultado de la toma de decisiones.
- El retiro de las provisiones del servicio social del gobierno para ser reemplazadas por el sector privado y no gubernamental, puede no funcionar en países donde la sociedad civil es débil.
- ¿Es la globalización modificable?, ¿se pueden conciliar los valores del Estado y del mercado?
- Se deben hacer esfuerzos para incrementar el entendimiento de cómo se forman las nociones manejadas por el mercado, tales como competencia y eficiencia y el impacto que tienen; ¿es el costo la única base para determinar la eficiencia y es el beneficio el único determinante del éxito?
- Al mismo tiempo, es importante establecer que los mercados no son diabólicos.

- Se debe alentar y canalizar la responsabilidad social corporativa: ¿puede el comportamiento del sector privado ser influenciado para que enfoque las necesidades e intereses de los grupos vulnerables?, ¿pueden las empresas ser alentadas para que consideren algo más que lo esencial, se conviertan en mejores ciudadanos corporativos e incrementen la cohesión social?
- Tal como no es real esperar efectos de redistribución para mejorar sustancialmente el bienestar de los pobres y de los grupos vulnerables, tampoco es real esperar que el sector privado solucione solo los problemas sociales; sin embargo, en caso tal de que las empresas puedan contribuir con recursos en ciertas áreas, los recursos del gobierno pueden ser liberados para utilizarlos en otras áreas.
- A los planificadores financieros y a los legisladores se les debe hacer ver que las políticas sociales son útiles para el crecimiento económico, de otra manera, las políticas sociales nunca dejarán de ser secundarias con respecto a las consideraciones económicas.

Sugerencias y recomendaciones

- Es necesario mirar los múltiples modelos y las diferentes aproximaciones del desarrollo; las instituciones financieras internacionales y agencias de donaciones necesitan reforzar los tipos de asistencia que proveen para ajustarse a las diferentes circunstancias; el enfoque "talla única" no está actualizado.
- Debe haber un reconocimiento de derecho de que los países son diferentes y de que es seriamente contraproducente insistir en que todos los países sigan un solo juego de políticas; este reconocimiento de derecho le otorgaría a los países una base para maniobrar.
- Existe una necesidad de introducir la moderación en la tasa de integración global; las agendas de las instituciones internacionales están siendo fijadas a pasos rápidos lo que excluye discusiones a fondo o incorporación de puntos de vista y preocupaciones de los grupos vulnerables y de algunos países.
- Hay una necesidad de extender la noción de vulnerabilidad para incluir a los países; se le debe poner más atención al desarrollo de esta noción que actualmente está siendo tomada con respecto a los países que son islas pequeñas en desarrollo.

- También existe la necesidad de crear mecanismos para implementar la asociación gobierno-sociedad civil-sector privado, y la necesidad de considerar y desarrollar mecanismos reguladores plurales.
- Debería ser posible mirar dentro de caminos innovadores para dar préstamos y garantías, no sólo a través de los canales del gobierno, sino directamente a las organizaciones de la sociedad civil; pero, ¿cómo afectaría esto su autonomía y capacidad de operar?
- Las empresas privadas deben ser alentadas para adoptar un comportamiento de responsabilidad social, a través de, entre otras cosas, darle la mano a los grupos vulnerables, ofreciendo oportunidades generadoras de ingreso y entretenimiento que van más allá de lo que es estrictamente necesario para la empresa, pero que son útiles socialmente, incluyendo la generación de empleos, específicamente para personas discapacitadas.
- Mientras proceda la descentralización, existe una necesidad de incrementar las capacidades locales; se necesitan políticas para promover el afianzamiento económico, resaltar la participación civil y el incremento de los recursos humanos en el ámbito local o comunal.
- Es importante desarrollar programas con incentivos incorporados para que los beneficios que se ofrecen a los pobres y grupos vulnerables puedan tener efectos positivos a largo plazo; por ejemplo, un programa que le provea a las familias apoyo con ingresos, también podría incluir un requerimiento para que las familias aseguren la asistencia regular de los niños a la escuela.
- Se deben desarrollar mecanismos que provean a los grupos vulnerables la oportunidad de expresar sus puntos de vista y sus intereses.
- El gobierno debe ser más proactivo en su lucha contra la vulnerabilidad: los proveedores de servicios deben buscar al vulnerable (búsqueda de casos); se les debe informar de sus opciones y de los servicios que están disponibles para ellos (manejo de casos); deben mediar a nombre de los individuos o grupos vulnerables para ayudarlos a abrirse paso a través de las burocracias y asegurarse de que obtengan los servicios que necesitan y se merecen; ellos deben revisar y evaluar continuamente los servicios que se les proveen para asegurarse de que son suficientes, que llenan las necesidades y que se llevan a cabo efectivamente.

- Existe una necesidad convincente de evaluar los servicios sobre la base de la información recibida de los usuarios del servicio en el nivel comunitario.
- Es necesario prestar mayor atención a los grupos más vulnerables, particularmente a las personas con discapacidades para mejorar su situación y asegurar su bienestar.

A fin de cuentas, la cuestión se reduce a una discusión de derechos: el derecho fundamental de cada persona de adquirir su potencial y contribuir con la familia, la comunidad y la sociedad. Esta consideración debe estar incluida en todas nuestras políticas y programas y en las escogencias políticas y económicas que realizan nuestras sociedades. El enfoque en la decisión sobre la combinación entre público y privado, entre Estados y mercados, es la consideración sobre cual mezcla hará más por los seres humanos.

PARTE II: AUMENTANDO EL EMPLEO PROMOVRIENDO PEQUEÑAS EMPRESAS EN TODOS LOS SECTORES DE LA ECONOMÍA

La Cumbre de Copenhague reconoció el potencial de las pequeñas y medianas industrias (PYMES) para generar oportunidades de empleo y estableció que estas empresas podrían llegar a ser la mayor fuente de generación de empleo en los países desarrollados en los años por venir. Si esto fuese cierto, las pequeñas y medianas industrias deberán ser apoyadas también en los países en desarrollo, en donde la creación de nuevas oportunidades de empleo representa un reto mayor y en crecimiento.

Los resultados de las pequeñas y medianas industrias indican que, un número relativamente pequeño de firmas de rápido crecimiento son las responsables en la actualidad de la gran mayoría de los empleos creados en todo el sector. También es cierto que, mientras aumenta el PNB el porcentaje de las PYMES en la economía tiende a declinar y la importancia relativa de las grandes firmas aumenta. Un optimista podría decir que esto indica que es posible para las firmas pequeñas crecer y convertirse en más estables creando empleo tal como lo hacen. El pesimista podría argumentar que, como un gran número de firmas pequeñas no creció o no tuvieron éxito creando nuevos empleos, el sector no les puede proveer una solución viable al problema del empleo. Un realista podría responder que la verdad yace en el medio. Reconociendo que las pequeñas y medianas industrias deben ser vistas dentro del contexto de los sistemas industriales de los cuales forman parte, y que las situaciones varían en los distintos países como resultado de los distintos patrones de interacción económica, tradiciones históricas y niveles de desarrollo,

debería ser posible crear condiciones para que las firmas exitosas generen empleo sin que se mire a todo el sector ofreciendo una panacea. Las políticas del gobierno deben prever apoyo para las pequeñas firmas y sobrevenir los obstáculos y restricciones a su integración completa dentro de la economía informal, para que aquellos que tengan el potencial para crecer puedan hacerlo. Se le debe poner atención también a la calidad de empleo que estas empresas pueden generar. La interacción entre los Estados y los mercados es obvia: los mercados pueden crear empleo, pero el gobierno, incluyendo las autoridades locales y regionales, mantiene un rol central, particularmente con respecto a la promoción de un ambiente apropiado para negocios, marco legal y acciones de apoyo.

Factores que pueden influir en el crecimiento y desarrollo de las PYMES

- La existencia de un clima empresarial o cultura empresarial.
- El potencial para una transferencia tecnológica y de *saber hacer*, desde las empresas de gran escala hacia las pequeñas y medianas empresas.
- El desarrollo de las capacidades gerenciales.
- La disponibilidad de una infraestructura para proveer capacitación.
- El acceso a información sobre capacitación disponible, tecnologías, oportunidades de exportación y fuentes de financiamiento.
- La existencia de mecanismos para el intercambio de información, el intercambio de experiencias y de los mejores procedimientos.
- La disponibilidad de información de análisis de mercado, incluyendo los mercados extranjeros.
- El acceso a los recursos para el crecimiento, incluyendo créditos y capital para semillas, tanto de las fuentes formales como informales.
- Un ambiente macroeconómico estable que se traduzca en tasas de interés más bajas y, por lo tanto, reducido costo del préstamo.
- El rol de la comunidad en las iniciativas de políticas, particularmente con relación a los mercados de crédito; esto incluye la provisión de microcréditos a través de las asociaciones no gubernamentales y arreglos comunales para garantizar préstamos colaterales.

- La efectividad de las asociaciones entre los sectores públicos y privados.
- El impacto del capitalismo global en el potencial y, de hecho, en el deseo de crecimiento de pequeñas y medianas empresas.

Obstáculos y restricciones

- Las pequeñas y medianas empresas representan el sector más vulnerable e inestable de la economía; hay una alta "tasa de muerte" de las firmas en el sector, la cual repercute en la destrucción del empleo.
- En este contexto puede existir la presunción subyacente de que "lo grande representa lo moderno" y que "lo pequeño representa el retroceso"; esta presunción puede crear resistencia para apoyar a las pequeñas empresas.
- Debido a su pequeño tamaño las PYMES generalmente enfrentan dificultades y costos incrementados cuando buscan obtener información; igualmente, los suplidores de información con frecuencia no están interesados en proveérselas a las PYMES, debido al bajo retorno potencial de esfuerzos.
- Asimetría de la información: mientras las firmas tienen conocimiento de sus otros problemas y riesgos, los prestatarios potenciales no tienen acceso a esa información y usualmente es costoso obtenerla; esto crea obstáculos a la provisión de créditos y hace que las tasas de interés sean más altas.
- La liberación del mercado ha hecho que las pequeñas y medianas empresas tengan que competir con grandes firmas internacionales en la venta de sus productos.
- En general, las políticas económicas le han dado prioridad al crecimiento antes que a la creación de empleo; esto ha resultado en inversiones de capital intensivo y crecimiento sin empleo.
- La falta de acceso al crédito, la falta de una historia crediticia y las altas tasas de interés hacen que sea extremadamente difícil para las personas pedir un préstamo para invertir en las pequeñas empresas.
- Aún cuando el microcrédito puede ser altamente rentable para los prestatarios, los altos costos fijos de inicio en muchos casos desalientan

a muchos bancos y otras instituciones financieras de proveer microcréditos.

El debate del sector formal e informal

- Las pequeñas y medianas empresas frecuentemente son informales, no registradas y operan al margen de la economía formal, pero esto no siempre es cierto y debemos ser cuidadosos de no equiparar a las pequeñas y medianas empresas en todos los niveles del sector informal.
- La tendencia de equiparar las dos puede ser la razón fundamental de los puntos de vistas divergentes acerca del potencial de crecimiento de las pequeñas y medianas empresas y del atractivo para darles apoyo.
- El sector informal es considerado para algunos como una fuente fuerte de generación de empleos y un ejemplo de fortaleza económica.
- Otros lo ven como la precaria situación de personas desesperadas, que no se pueden dar el lujo de estar desempleadas y así ganan un ingreso de supervivencia.
- Sin entrar en el largo debate acerca de la naturaleza del sector informal, probablemente sea suficiente señalar que las empresas informales no tienden a generar un número significativo de nuevos empleos.
- Por lo tanto, el asunto desde la perspectiva de la generación de empleos, se transforma en como sobrevenir los impedimentos de la transición a la economía formal; el rol del gobierno en este punto de vista, es el de reducir la carga para las empresas del cambio del sector informal al formal; se debe reconocer, sin embargo, que haciendo esto las empresas pueden perder su ventaja comparativa.
- Si aún se asume que el trabajo del sector informal es un trabajo de última instancia, entonces la cuestión no es como maximizar el empleo sino como mejorar la productividad y maximizar los beneficios para pelear contra la pobreza.

Otras consideraciones

- Considerando el potencial de crecimiento de las pequeñas y medianas empresas se deben tomar en consideración cuatro parámetros:

autoridad y derechos humanos; desarrollo social; consideraciones ambientales y crecimiento económico.

- Un sector que ofrece el potencial para el crecimiento extensivo de empleos es la provisión de servicios sociales y comunitarios; la provisión de tales servicios es por definición una labor intensiva y la demanda para tales servicios es probable que crezca como resultado de la demografía cambiante, de las estructuras familiares y las condiciones económicas; surgen preguntas, sin embargo, con respecto al financiamiento de estos servicios, se podría requerir una combinación de financiamiento público y comunitario.
- Hay aspectos regionales que afectan el crecimiento de las PYMES; en algunos países las ciudades pueden estar sustancialmente integradas en la economía global pero las áreas rurales son dejadas por fuera; el resultado puede ser que las personas recurren a autoempleo en pequeñas empresas como estrategia de supervivencia a corto plazo.
- El recurrir al autoempleo en respuesta a los choques causados por las transiciones económicas, la globalización y la liberación del mercado puede tomar varias formas, tanto de corta como de larga duración y tanto en los sectores tradicionales como innovadores de la economía; en otras palabras, las personas pueden crear pequeñas empresas por una variedad de razones y programas; al respecto, también las organizaciones de la sociedad civil que estén preocupadas, podrían promover la opinión pública en los países inversores para que cambien su comportamiento de inversión no sostenible.
- Con una variedad de objetivos y para que esto resulte, las políticas que apoyen a las pequeñas empresas deben tomar en consideración las razones y los objetivos subyacentes.
- El hecho de que muchos gobiernos y firmas de gran escala hayan implementado esquemas reductores para racionalizar sus operaciones, puede tener resultados positivos hasta el punto de que tales acciones creen un conjunto de trabajadores experimentados y talentosos, y gerentes que puedan traer sus habilidades y conocimientos a las pequeñas y medianas industrias.
- Las pequeñas y medianas industrias pueden fortalecer sus oportunidades de supervivencia estableciendo vínculos con las firmas de gran escala a través del suministro de contratos y arreglos de *outsourcing* o subcontratos; las firmas a gran escala también pueden

apoyar el crecimiento de las PYMES a través de arreglos cooperativos de asesoría, la provisión de personal técnico para ofrecer asistencia, en áreas tales como control de calidad de productos, desarrollo de sistemas administrativos y capacitación de empleados.

- Las cooperativas pueden hacer una contribución importante a la generación de empleo, pero también al desarrollo social, porque proveen a las personas de un contexto social y una forma de integrarse con los mercados; aún cuando no le produzcan beneficios, las cooperativas pueden proveerle a las personas un sentido de pertenencia, permitirles el desarrollo de su potencial y reducir las cargas del Estado benefactor, mediante el empleo de aquellos que de otra forma buscarían asistencia pública.
- Igualmente otras pequeñas y medianas empresas mediante la provisión de oportunidades de empleo pueden reducir los costos y presiones sociales, incluyendo la migración no deseable y los costos de beneficencia.

Sugerencias y recomendaciones

- Los gobiernos pueden apoyar a las pequeñas y medianas empresas asegurando un marco legal adecuado, creando incentivos de impuestos, desarrollando oportunidades de exportación, alentando a las grandes firmas para que provean apoyo e inculcando un sentido de responsabilidad corporativa hacia las PYMES.
- Los gobiernos también pueden apoyar a las PYMES a través de la obtención de los bienes y servicios que ellas ofrecen; adquiriendo de las PYMES los gobiernos pueden asegurar sus supervivencias.
- La política pública debe apoyar el desarrollo de la infraestructura que puede contribuir a la supervivencia y crecimiento de las PYMES; los ejemplos incluyen la creación de estados industriales y la provisión de servicios centralizados y asistencia, facilidades de transporte y servicios públicos.
- Los gobiernos podrían apoyar a las cooperativas como medios para generar empleos productivos.

- Los gobiernos podrían instituir y apoyar arreglos de red para que las PYMES puedan unirse y beneficiarse del apoyo mutuo y compartir experiencias.
- Los gobiernos podrían crear programas para ayudar a las PYMES a establecer historias crediticias y hacerlas merecedoras de crédito, o apoyar las acciones conjuntas de grupos de prestatarios para proveer información acerca de por qué son merecedores de crédito y respaldarlo con garantías de grupo.
- Los programas para resaltar la capacidad empresarial deben ser desarrollados: el desarrollo empresarial puede ser incluido como parte de las reformas educativas dirigidas a hacer la escuela más acorde con las necesidades cambiantes y las oportunidades de trabajo.
- La capacidad empresarial también puede ser alentada a través de proyectos de demostración "aprendiendo mediante la realización", y arreglos incubadores que proveen capacitación y soporte.
- Se deben hacer esfuerzos para comprometerse a contrarrestar la alta "tasa de muerte" de las PYMES: apoyo para las agrupaciones de pequeñas empresas y para las asociaciones; grupos, clubes, cámaras de comercio y otras organizaciones parecidas de apoyo mutuo, pueden colaborar con las PYMES para desarrollar las habilidades necesarias, apoyo e información que necesitan para sobrevivir.
- Los gobiernos podrían considerar la creación de fondos especiales de crédito para los empresarios; pero el Estado, frecuentemente, no es el mejor juez de la capacidad empresarial exitosa o de analizar si alguien es merecedor de crédito. Por lo tanto, puede ser aconsejable el establecer una sociedad entre el gobierno y los bancos comerciales para proveer créditos: los bancos pueden proveer su experiencia en la determinación de los riesgos y de los méritos para otorgar créditos, mientras que los gobiernos pueden actuar como fiadores de los préstamos que se otorgan.
- Los gobiernos deben conservar una función supervisora, en sociedades con organizaciones de la sociedad civil, sobre el cumplimiento de las PYMES con los estándares de trabajo acordados y las condiciones de empleo.
- Los gobiernos pueden considerar la protección de las PYMES de la competencia externa que se ha incrementado como resultado de la

globalización y la liberación del mercado. Se debe hacer hincapié en que la intención no es proteger a las firmas ineficientes sino proteger las actividades económicas útiles y tradicionales.

- Las organizaciones internacionales deberían asistir a los países a través de provisiones de soporte técnico e información, para así establecer sistemas para recolectar y evaluar información sobre el empleo.
- Las organizaciones internacionales –tales como la UNESCO o la UNIDO– también podrían asistir a los países para desarrollar una cultura de capacidad empresarial y actualizar los currículos de los colegios y programas de capacitación para preparar mejor a los estudiantes para el empleo.

En la conclusión de esta discusión queda por señalar que, a pesar de la predica sobre las posibilidades de las pequeñas y medianas empresas como las mayores proveedoras de oportunidades de empleo en los años venideros, todavía quedan en todas las economías otras fuentes importantes de empleo y otras políticas que los gobiernos pueden y deben adoptar para promover el pleno empleo.

PARTE III: FINANCIANDO EL DESARROLLO SOCIAL

Se sugirió, al principio de la discusión sobre el financiamiento del desarrollo social, que la razón fundamental de ésta, se basa en la premisa de que el desarrollo de los pobres tiene un buen sentido económico. Cuando las personas son saludables, están educadas, tienen vivienda, vestimenta, empleo, involucradas y satisfechas, no sólo se benefician ellos, sino que también se benefician todos los miembros de la sociedad. Está claro que debería ser posible lograr algún consenso en cuanto a las necesidades más urgentes de determinada sociedad, y una vez adquirido el compromiso, debería ser posible llevar a cabo los objetivos trazados a través de la movilización de recursos, esfuerzo y voluntad suficientes. La educación primaria y los cuidados básicos de salud son factores para este punto. Es cierto que se ha discutido con frecuencia que los recursos existen o que pueden ser liberados para satisfacer las necesidades humanas en todas partes. Estos son conceptos con los cuales muy pocas personas estarían en desacuerdo. Sin embargo, hay personas sensibles y bien intencionadas que continúan discrepando todos los días sobre la forma de lograr estos objetivos y cientos de otros que comprometen lo que llamamos el desarrollo y progreso social.

Expandiendo el sentido del financiamiento para promover el desarrollo social

- Una mayor integración de los mercados financieros domésticos, formales e informales, podría ayudar a extender los beneficios de la liberación financiera hacia los pobres y grupos vulnerables; actualmente solo los sectores más beneficiados de la mayoría de las sociedades tienen acceso a los mercados financieros formales y, por lo tanto, solo ellos se benefician de las ganancias que esa liberación puede proporcionar; el resultado de esto es el crecimiento de la desigualdad; se le ha dado mucha atención, recientemente, a la provisión del microcrédito para estos grupos, pero, en vez de proporcionar un sistema separado y distinto, los gobiernos pueden preferir subsidiar el acceso a los mercados financieros, o subsidiar las actividades de beneficio social de los bancos existentes, o proveer las oportunidades para el acceso a través de las redes de servicio existentes, tales como las oficinas de correo.
- Con respecto a los esquemas de microcrédito, la experiencia nos indica que las empresas más exitosas han involucrado esquemas mixtos de ahorro y crédito, para los cuales los prestatarios deben primero establecer su condición merecedora de crédito, manteniendo ahorros, esto los ayuda a desarrollar una historia crediticia sobre la cual solicitar un crédito.
- Existe una necesidad de crear situaciones de ahorro para los pobres y las personas vulnerables, para que ellos puedan acumular recursos para capacitarlos para sobrevivir periodos malos (ajustes o nivelación del ingreso).
- Los pobres y vulnerables, debido a los pocos recursos que se encuentran a su disposición, se encuentran en riesgo de mora con los préstamos, por los accidentes o enfermedades; por lo tanto, se deben establecer los arreglos para seguros de salud simples y al alcance de los pobres y vulnerables.
- Un sistema puede ser establecido para facultar a los individuos para que puedan pagar las matrículas de la educación superior a través del establecimiento de un "diploma-impuesto", en el cual el gobierno acordaría pre-pagar gastos de la educación superior y recolectar el pago en forma de un impuesto sobre las futuras ganancias del profesional, una vez que este haya obtenido un empleo.

- Es posible, en algunas instancias, que se aliente a los grupos con una mejor situación social a no utilizar los servicios sociales provistos por el gobierno; sin embargo, se deben tomar las medidas adecuadas para asegurar la continuación del principio fundamental de que los servicios sociales deben ser provistos universalmente; el universalismo en la provisión del servicio es la mejor garantía de la calidad del servicio, debido a que la experiencia nos indica que cuando los segmentos más ricos de las sociedades utilizan los servicios públicos, tienen un fuerte interés en mantenerlos; el universalismo también alienta la integración social a través del tratamiento igualitario y evita los problemas de estigmatización asociados con las evaluaciones socioeconómicas para clasificar como beneficiario.
- Se necesita una cuidadosa evaluación de los costos de tales propuestas en los contextos individuales para determinar si resultan en ahorro o en agotamiento de recursos; también se debe prestar atención a la relación entre la equidad y eficiencia en la determinación de cual de las dos aproximaciones es peor. En algunas instancias equidad y eficacia pueden probarse complementarias y en otras pueden ser contradictorias. En caso de que sea posible una determinación, la política pública y el gasto deben apoyar aquellas aproximaciones en donde la equidad y la eficacia sean complementarias.

Asistencia internacional y flujos de capital

- Cuando se piensa en el financiamiento del desarrollo social, se debe regresar al objetivo de que los países donantes le dediquen el 0,7% del PNB a la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD); no es un secreto que los niveles de AOD nunca han alcanzado el objetivo, solo podemos ser pesimistas acerca de los niveles de AOD en los años por venir; por lo tanto es esencial que cada centavo sea gastado sabiamente.
- El concepto 20/20 que surgió primero en Copenhague, ha recibido una respuesta más positiva en los años recientes por parte de muchos donantes y países receptores; no está visto como un intento de imponer nuevas condiciones, sino como una forma de entregar los escasos recursos de una manera más efectiva para apoyar los servicios básicos.
- En los años recientes ha surgido la discusión sobre el asunto de los gobiernos donantes proveyendo a AOD para apoyar bienes públicos regionales y globales; con respecto a esto, existe la experiencia con la Fundación de Ambiente Global (Global Environment Fund), pero las

decisiones sobre apoyar tal uso de la AOD, probablemente deberá esperar hasta que sean aclarados los mandamientos y responsabilidades de las agencias involucradas y un mejor logro de los objetivos; al mismo tiempo, el concepto de otorgar fondos para los bienes públicos globales, debe ser aceptable para todos los socios del desarrollo y no debe ser el origen de problemas el que los recursos estén siendo desviados de los programas asistenciales tradicionales.

- Durante la década pasada, una gran parte de las AOD han sido dirigidas hacia las ONG y el sector privado; es posible que el cambio haya ocurrido muy rápidamente y el resultado es que la asistencia no sea utilizada eficientemente por los nuevos receptores, mientras que los receptores anteriores puedan haber cesado de funcionar; por lo tanto, existe el peligro de que las estructuras existentes pueden verse debilitadas, y convertirse en ineficientes sin que surjan nuevas estructuras para reponerlas; esto es peor que lo que ya existía y la cuestión de la rapidez en los cambios necesita una cuidadosa consideración.
- Con respecto a los flujos de capital internacional, es importante señalar que actualmente el flujo de inversiones se dirige hacia un grupo reducido de países en desarrollo que ya se encuentran altamente integrados en la economía global; estos países y muchos otros en desarrollo, ya están en capacidad de financiar sus necesidades de desarrollo social con sus ahorros domésticos (aún cuando sus habilidades para tomar las decisiones acertadas puedan estar afectadas por diversos factores políticos y sociales).
- Son precisamente los bajos ingresos y los países menos desarrollados, principalmente en la parte sur del Sahara en África y el sur de Asia, en donde hay mayor necesidad de inversión de capital y la menor probabilidad de recibirla; la razón principal para la existencia de esta situación es que la capacidad de crédito de estos países se encuentra desbastada o no está bien establecida; así que, el asunto es hacer que los inversionistas estén alertas de la situación merecedora de crédito de todos los países con necesidad de inversión privada; de otra manera, la inversión seguirá fluyendo hacia los países que tienen una necesidad menor.
- Con respecto a la cuestión del desarrollo de una nueva estructura financiera internacional, se necesitan hacer más consideraciones y debe prevalecer la preocupación; probablemente exista la necesidad de nuevas estructuras e instituciones a largo plazo, pero deben ser tratadas

como el último recursos; primero y principal, existe la necesidad de alentar el diálogo entre los actores involucrados; los inversionistas y otros actores financieros son capaces de cambiar sus actitudes y comportamientos, pero es preferible que este cambio resulte del diálogo que de la imposición de nuevas reglas y regulaciones.

- Para que haya cambio de comportamiento, se debe hacer referencia al asunto de “la persona que usa el servicio sin pagar”. Esto se refiere a la noción de que un cambio efectivo requiere un acuerdo de grupo, para que ningún individuo o firma reciba una ventaja o penalización indebida.
- La apertura de muchos países hacia los mercados financieros globales, ha creado situaciones en las cuales los gobiernos, tanto en el ámbito local como nacional, tienen nuevos accesos para solicitar préstamos; sin embargo, muchos de los encargados involucrados tienen poca o ninguna experiencia sobre como funcionan los mercados financieros y ninguna idea clara de sus capacidades para pagar los préstamos, lo cual ha llevado a varios casos de fraude público potencial o quiebra de la banca; hay un tremendo proceso de aprendizaje que debe ocurrir antes de que los fondos, que podrían estar disponibles, puedan ser eficiente y efectivamente utilizados y pagados.

¿Cuáles serían los estorbos para el desarrollo social?

- Debido a que la mayoría de las sociedades están compuestas por grupos de intereses cuyos objetivos compiten entre sí, frecuentemente no existe un mecanismo apropiado para resolver los intereses diferentes, objetivos y prioridades en forma consensual o de beneficio mutuo.
- La voluntad política es insuficiente o inconsistente.
- La implementación de los programas es frecuentemente pobre; los fondos para los proyectos con frecuencia son gastados sin tener los objetivos claros, simplemente porque las personas en el ámbito de campo se encuentran bajo presión para gastar.
- A veces, no existe un verdadero sentido de rendición de cuentas sobre la implementación de los programas y ninguna consecuencia seria por el fracaso; los proyectos pueden durar años sin ningún resultado visible.

- Los intereses creados, las prácticas sostenidas por largo tiempo, la cultura de la burocracia, la inercia.
- Subsiste la dificultad para muchos políticos, hacedores de políticas y planificadores, de establecer prioridades en todas las acciones que deben ser tomadas.
- A veces, las prioridades adoptadas no son aquellas de mejor interés para los pobres y grupos vulnerables; los políticos continúan apoyando los grandes proyectos de infraestructura, que podrían ser de un beneficio indirecto hacia los pobres e ignoran los programas para promover los servicios sociales básicos que realmente se necesitan.
- Grandes porcentajes de los ortogamientos de la AOD se gastan en el país donante; esto incrementa las preguntas acerca de quienes son en verdad los beneficiarios a los que quiere llegar.
- A pesar de que existe el deseo expreso de una mayor colaboración, los representantes del gobierno y del sector privado con frecuencia se encuentran en contradicción; quieren las mismas cosas, pero hablan un idioma distinto.
- A veces, como resultado de su experiencia, los pobres y vulnerables han perdido la confianza en el sistema de financiamiento formal; una falla del banco que acaba con los ahorros de toda la vida sólo tiene que suceder una vez para que se destruya la confianza para siempre; la liberación del mercado y la condición resultante de la reducción de los controles, también pueden sacudir la confianza de las personas; el resultado es que muchos pobres y personas vulnerables continúan utilizando los métodos de ahorro tradicionales, en vez de comprometer sus ahorros en las instituciones formales, aunque si esos métodos tradicionales sean en sí mismos menos seguros y aún cuando no paguen intereses.
- Continúa la imposición, sobre algunos países en desarrollo, de políticas para ajustes estructurales –las cuales han tenido profundos impactos negativos en los pobres y vulnerables– por parte de las instituciones financieras internacionales; se necesita prestar una mayor atención con respecto al impacto social de estas políticas.

Sugerencias y recomendaciones

- Hay una necesidad de programas de evaluación más estrictos e implementación de proyectos con resultados, para asegurar que los fondos para el desarrollo social sean efectivamente utilizados.
- Se debe considerar la adopción de una propuesta de financiamiento del desarrollo social con aspectos mixtos de planificación y rendición de cuentas por parte del sector privado, con preocupaciones sociales del sector público.
- Se debe hacer un tremendo énfasis a la reforma del servicio social en muchos países en vías de desarrollo.
- Con respecto al AOD, un mejor planteamiento de los objetivos y mayor efectividad en la entrega y desembolso de los fondos resulta imperativo para asegurar el desarrollo social; también debería existir una mayor integración para proporcionar ayuda y financiamiento público y privado.
- Con respecto a las subvenciones y préstamos otorgados a los países en desarrollo, sería útil crear un mecanismo en el ámbito nacional a través del cual más partes pueden involucrarse monitoreando la recepción y utilización de los recursos.
- Con respecto a aquellos países en desarrollo que se encuentran substancialmente integrados dentro de la economía global y que son vulnerables a un rápido retiro de capital, tendría sentido crear un grupo de fondos comunes para estabilizar la economía en tiempos de crisis; otros flujos oficiales de dinero (por ejemplo, créditos de exportación) también pueden ser factores importantes para la estabilización.
- Con respecto a los países en desarrollo que están substancialmente marginalizados de la economía global, y en consecuencia, ausentes de los mercados financieros globales, tendría sentido resaltar las capacidades financieras de las comunidades globales y de la sociedad civil para ayudar a la generación de recursos.
- Otros países experimentan simultáneamente tanto la integración como la marginalización; en estos países es importante incrementar la capacidad de los sectores sociales, pero también resulta importante proveer de iniciativas fuertes e incrementar el estatus de los trabajadores del servicio social.

- Las evaluaciones sobre el impacto social deben ser emprendidas con respecto a los programas que se encuentran implementando el Banco Mundial y el FMI.
- Existe la necesidad de reforzar las capacidades de los países en desarrollo para negociar con las instituciones financieras internacionales; los gobiernos podrían también invitar a ONG específicas para preparar políticas alternativas de aquellas que han sido recomendadas.

Al final, la discusión de este vasto tema llamado *el financiamiento del desarrollo social* fue realmente mucho más que una discusión acerca de instrumentos apropiados y específicos para adquirir lo que las sociedades desean adquirir. El mundo aparece dividido con respecto al asunto de cuáles instrumentos son los necesarios para adquirir las metas sobre las que todos están de acuerdo. Los retos que vienen son grandes, pero la motivación para tener éxito es poderosa.