



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/WG.18/3
23 de enero de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Grupo de Trabajo sobre el derecho al desarrollo
Ginebra 11 a 20 de febrero de 2004
Tema 4 del programa provisional

**EXAMEN DE LOS PROGRESOS ALCANZADOS Y LOS OBSTÁCULOS
ENCONTRADOS EN LA PROMOCIÓN, LA APLICACIÓN, EL EJERCICIO
Y EL DISFRUTE DEL DERECHO AL DESARROLLO**

**Estudios por países sobre el derecho al desarrollo - la Argentina,
Chile y el Brasil**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 5	3
I. ARGENTINA.....	6 - 25	5
Lecciones de la experiencia de la Argentina en materia de desarrollo	15 - 25	8
II. CHILE	26 - 40	13
Lecciones de la experiencia de Chile en materia de desarrollo.....	37 - 40	16
III. BRASIL.....	41 - 55	18
Lecciones de la experiencia del Brasil en materia de desarrollo.....	52 - 55	23
IV. CONCLUSIONES.....	56	25

Resumen

El presente informe se basa en las misiones llevadas a cabo por el experto independiente en la Argentina, Chile y el Brasil, de conformidad con las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos 1998/72, de 22 de abril de 1998, y 2002/69, de 25 de abril de 2002 y las conclusiones convenidas del Grupo de Trabajo de sobre el derecho al desarrollo en su tercer período de sesiones. El objetivo de la misión era evaluar la situación actual de los progresos en la aplicación del derecho al desarrollo. Más concretamente, el informe se centra en determinar y evaluar los problemas así como los elementos que se consideran conducentes a la realización del derecho al desarrollo.

Los tres países representan experiencias opuestas en la aplicación de un modelo similar de reformas económicas a finales del decenio de 1980 y 1990, sin embargo con resultados diferentes. El experto independiente examina las políticas que inspiran este marco y la forma en que se llevó a cabo el proceso de reformas económicas en cada país, y expone los resultados en función de su impacto social más amplio sobre el bienestar de la población. El experto presta especial atención al efecto de estas políticas para sostener el crecimiento económico con estabilidad macroeconómica, eliminar la pobreza y la exclusión social y reducir las desigualdades en cuanto a ingresos y riqueza. Aunque el crecimiento económico desempeña una función crítica al facilitar la realización de unos derechos humanos interdependientes e indivisibles que podrían definir el complejo derecho al desarrollo en cualquier contexto, estas dos últimas preocupaciones constituyen la esencia del enfoque para la realización de los derechos humanos. Al sacar las conclusiones de la experiencia de estos países, el experto identifica los elementos de un marco de desarrollo que, a su juicio, puede contribuir a impulsar el concepto del derecho al desarrollo tal como se expone en sus informes al Grupo de Trabajo.

El experto independiente llega a la conclusión de que, desde el punto de vista del derecho al desarrollo, el modelo económico liberal es un modelo limitado, no sólo en términos de los objetivos de desarrollo que se fija directamente, sino también como instrumento para promover estos objetivos. Un enfoque del desarrollo basado en el respeto de los derechos tiene que tener una base más amplia en cuanto a los objetivos que pretende y los instrumentos que utiliza para alcanzar estos objetivos. Este enfoque tiene que ser responsable, participativo y equitativo en cuanto a su alcance y su impacto a nivel nacional e internacional. Si bien la experiencia pone de relieve la importancia de un crecimiento adecuado y sostenido para alcanzar unos resultados que sean compatibles con la realización de los derechos humanos, también pone de manifiesto las limitaciones de un enfoque excesivamente limitado, en particular a expensas de una política y una red adecuada de seguridad social que es el elemento básico de un enfoque para la realización del derecho al desarrollo. Este enfoque tiene que ser capaz de ofrecer un mecanismo de protección para combatir, en caso necesario los efectos imprevistos y no resueltos de las políticas nacionales y de la situación internacional y, al mismo tiempo, fortalecer la capacidad individual de manera que las personas puedan integrarse mejor en los procesos de producción y beneficiarse equitativamente del proceso de expansión económica e integración mundial. La experiencia pone de relieve la importancia de la cooperación internacional para llevar a cabo un proceso de desarrollo basada en el reconocimiento de los derechos, que puede revestir diversas formas y prolongarse durante períodos variables según el contexto nacional. El experto independiente afirma que en cada uno de los tres casos estudiados en su informe, tanto durante la aplicación de las reformas económicas como en la gestión de la crisis, el apoyo de la comunidad internacional habría contribuido a promover y proteger los derechos humanos.

INTRODUCCIÓN

1. El experto independiente de conformidad con el mandato contenido en las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos 1998/72, de 22 de abril de 1998, y 2002/69, de 25 de abril de 2002, y en las conclusiones convenidas del Grupo de Trabajo sobre el derecho al desarrollo en su tercer período de sesiones, (E/CN.4/2002/28/Rev.1, cap. VIII) llevó a cabo misiones en la Argentina, Chile y el Brasil¹.

Finalidad de las misiones

2. Al evaluar el estado actual de los progresos en la realización del derecho al desarrollo, las misiones se centraron en determinar y evaluar los problemas y los elementos que propiciaban la realización del derecho al desarrollo. Se estudió la interacción entre los acontecimientos económicos y financieros nacionales e internacionales que afectan al proceso del desarrollo, el marco institucional para la planificación y formulación de políticas, y los mecanismos para conseguir y supervisar unos resultados de desarrollo compatibles con la realización de los distintos derechos humanos. La misión se centró también en la evaluación del papel de la cooperación para el desarrollo como complemento de las iniciativas nacionales para la realización de los derechos humanos, así como los elementos que integran el complejo derecho al desarrollo.

3. Para el estudio se utilizó un cuestionario estructurado a fin de obtener información sobre diversos aspectos de interés para la aplicación y realización del derecho al desarrollo. La información obtenida durante la misión y en respuesta al cuestionario, cuando pudo obtenerse, se completó con una extensa investigación sobre la experiencia reciente de los países visitados. El análisis se llevó a cabo desde el punto de vista del derecho al desarrollo y en el contexto del modelo operacional del "Pacto de desarrollo" que el experto independiente ha explicado en sus anteriores informes². Se evaluaron diversos indicadores sociales y económicos de acuerdo con las variaciones en su nivel y distribución entre las diferentes regiones y grupos de población, y se trató de estudiar la conformidad del proceso de desarrollo con las normas y principios de un enfoque del desarrollo basado en el respeto de los derechos. Sin embargo, a falta de estudios detallados basados en proyectos, no siempre fue posible determinar la relación entre los diferentes indicadores y la forma en que las intervenciones se ajustaban a las normas y principios de derechos humanos; se insistió sobre todo en identificar las políticas que influyen directamente en la realización de los derechos.

¹ This is a report of the mission conducted by the independent expert, Dr. Arjun Sengupta, assisted by a staff member of the Office of the High Commissioner for Human Rights, to Argentina (10-12 March 2003), Chile (13-15 March 2003) and Brazil (11-16 August 2003) and is based on the materials submitted by and the extensive discussions held with government officials, academics and professionals and representatives of non-governmental organizations.

² E/CN.4/1999/WG.18/2, A/55/306, E/CN.4/2001/WG.18/2, E/CN.4/2002/WG.18/2 and E/CN.4/2002/WG.18/6. These reports are available at <http://www.unhcr.ch/html/menu2/7/b/mdev/htm>.

4. Las tres economías de América del Sur que aquí se examinan representan experiencias opuestas del modelo liberal de reforma económica. Reflejan la preocupación por lo que respecta al desarrollo de mantener un crecimiento económico con estabilidad macroeconómica, eliminar la pobreza y la exclusión social y hacer frente a las grandes desigualdades en cuanto a ingresos y riqueza. El crecimiento económico desempeña una función crítica para facilitar la realización de los derechos humanos interdependientes e indivisibles³ que definen el complejo derecho al desarrollo en cualquier contexto. Estas dos últimas preocupaciones constituyen la esencia de un enfoque para la realización de los derechos humanos basado en el respeto de los derechos⁴. El hecho de que estas tres economías tengan preocupaciones comunes en cuanto al desarrollo y un enfoque de política similar, y que sin embargo obtengan resultados diferentes hace que su experiencia resulte interesante por las lecciones que pueden aprenderse para la realización del derecho al desarrollo.

5. El conjunto de medidas de política que forman parte de las reformas liberales (más tarde relacionadas con el denominado Consenso de Washington) se vio favorecido en gran parte como resultado de la experiencia de las economías de América Latina a principios de los años ochenta, en que esta región experimentó una agravación de las presiones inflacionistas que minaron el sector financiero y que, eventualmente, paralizaron casi por completo la actividad económica y el crecimiento del producto interno bruto (PIB), con el consiguiente aumento del desempleo y la pobreza. Esta evolución pudo atribuirse en gran parte a las desafortunadas políticas oficiales y a las repercusiones imprevistas de las crisis exteriores, para lo que las economías no siempre estaban preparadas con "mecanismos de recuperación" o redes adecuadas de protección social. Las reformas consistieron esencialmente en tratar de estabilizar los precios y medidas de ajuste estructural⁵ para hacer las economías más eficientes y competitivas en el mercado mundial. El desarrollo social en un sentido más amplio que pudiera estar relacionado con un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos nunca fue un objetivo explícito de esta reforma; se esperaba que con un entorno macroeconómico estable y un entorno comercial liberalizado, el crecimiento sostenido daría los resultados sociales deseados. En los párrafos siguientes, el experto independiente ha tratado de examinar estas políticas y sus resultados, así como su impacto social más amplio sobre el bienestar de las poblaciones. Al sacar las conclusiones de la experiencia de estos países, el experto identifica los elementos de un marco de desarrollo que, a su juicio, puede promover la aplicación del concepto del derecho al desarrollo explicado en sus informes al Grupo de Trabajo.

³ See independent expert's fifth report for further discussion on this issue.

⁴ A particular kind of economic growth may also have a constitutive role in the notion of the right to development when seen in terms of the opportunities that it generates for people to be productively employed and have a life of dignity and self-esteem.

⁵ The 10 items identified in the original Washington Consensus were: emphasis on fiscal discipline; prioritizing public expenditure in activities "with high economic returns and potential to improve income distribution"; tax reforms; deregulation of interest rates and an end to directed credit; exchange rate regimes to encourage competitiveness and stability; liberalization of trade policy; encouraging foreign direct investment; privatization; deregulation of domestic production; and securing property rights. See, for instance, Williamson (1990, 1997) and Birdsall et al. (2001).

I. ARGENTINA

6. En los años ochenta, en particular en la segunda mitad del decenio, la economía argentina se encontraba sumida en una grave crisis de la deuda. La reducción de la producción real y un gasto fiscal financiado con importantes y persistentes déficits provocaron un incremento inesperado de la deuda y de los pagos por concepto de intereses y, eventualmente, la monetización de la deuda. Esto a su vez provocó una espiral inflacionista, con la consiguiente depreciación de la moneda y fuga de capitales. La inflación alcanzó un promedio anual de más de 3.000% en 1989 y casi 2.400% en 1990. En este período se registró un fuerte aumento de la pobreza (del 8% en 1980 a un 41% en 1989 en el área de Buenos Aires), así como un aumento del desempleo (de un 2% de la fuerza laboral en 1980 a casi un 8% en 1989) y una erosión total de los mercados financieros.

Las reformas

7. A principios de los años noventa la situación empezó a cambiar. Se inició un programa de estabilización centrado en las reformas del sector financiero, la liberalización del comercio y la cuenta de capital, y se llevaron a cabo profundas reformas del sector público. La Ley de convertibilidad de 1991 y la Carta del Banco Central de 1992 convirtieron al Banco Central en una junta monetaria, en la que la moneda nacional sólo podía cambiarse por una divisa extranjera determinada, por ejemplo el dólar, a un tipo fijo. Esto redujo la facultad discrecional del Banco Central para crear dinero concediendo créditos al Gobierno o al sistema bancario, lo que limitó la posibilidad de una financiación inflacionista de la deuda pública. El tipo de cambio del peso argentino se fijó en 1:1 (1 peso por 1 dólar de los EE.UU.), y el Banco Central trató de mantener el valor de la moneda nacional. Estas medidas, unidas a una cierta moderación fiscal, permitieron controlar la inflación. Las reformas del sector financiero mejoraron el marco normativo y aumentaron la disciplina de los bancos, con lo que aumentó la confianza de los ahorristas. La apertura del sector exterior al eliminar la mayoría de las restricciones al comercio y a las entradas de capital, y las reformas del sector público, con amplias medidas de privatización, una mayor eficiencia de las empresas públicas y reformas fiscales y de los gastos, incluida la reforma del sistema de seguridad social, fueron otros tantos elementos del programa económico.

8. Estas reformas consiguieron estabilizar la economía y situarla de nuevo en vías de crecimiento. Una vez que empezaron a aplicarse las reformas, el rápido control de la inflación (que se redujo de más del 170% en 1991 a un 10% aproximadamente en 1993) permitió mejorar la viabilidad de las reformas estructurales que la inestabilidad de los años ochenta había hecho insostenibles. Pese a los efectos adversos de la crisis de México en 1995 y de la crisis de Rusia y el Brasil en 1998, el crecimiento del PIB fue casi del 6,5% como promedio anual durante el período 1991-1998, y la inflación se redujo a menos del 1% al año a mediados del decenio. Durante el período 1992-1999, las exportaciones registraron un crecimiento medio del 8,2% al año en términos del valor, y del 9,4% en términos de volumen. De hecho, en el período 1991-1994, el crecimiento medio del PIB, del 8% al año, se vio acompañado de una reducción de la pobreza urbana de casi el 50% (de un 41,4% en 1990 a un 21,6% en 1994), y de la pobreza extrema en casi dos tercios (de un 11,3% en 1990 a un 3,7% en 1994), y de una expansión del empleo. Sin embargo, durante el período 1995-1998, el crecimiento se redujo

como consecuencia de las dos crisis, la tasa de pobreza aumentó hasta casi un 30% y la tasa de desempleo permaneció elevada, en torno a un 13-15%. Las tasas de pobreza y desempleo variaron mucho según las zonas y fueron considerablemente más elevadas en ciertas regiones del norte del país.

9. Durante este período, se produjo un importante deterioro en la distribución de los ingresos. Pese a que el crecimiento global fue positivo y que la renta media per cápita aumentó, los beneficios de la expansión de la actividad económica se limitaron a los trabajadores más especializados y mejor formados de la fuerza laboral, y no llegaron a los pobres. La disparidad entre los sueldos de los trabajadores especializados y no especializados aumentó, y se redujeron las oportunidades de empleo para estos últimos. El mayor nivel de desempleo, incluso con cierta expansión registrada en la primera mitad de los años noventa, se explica por diversos factores, en particular la entrada de la mujer en la fuerza de trabajo como estrategia para mantener el ingreso familiar, la incapacidad de los empleadores para utilizar la inflación como medio de reducir los sueldos reales y aumentar el empleo y, a raíz de la liberalización de la economía y la privatización de las empresas del sector público, un aumento espectacular de las importaciones de capital y de nuevas tecnologías de gran intensidad de capital, que hicieron redundante e incluso obsoleta una parte de la fuerza laboral. Sin embargo, las rigideces de los mercados laborales -la aparición de la negociación centralizada, el elevado costo de los despidos y los elevados impuestos sobre los salarios- impidieron hacer los ajustes necesarios en la demanda de trabajadores. Así pues, aunque la economía argentina creció durante este período hasta 1998, hasta casi duplicarse, y aunque se registró una reducción de la tasa de pobreza desde la cresta alcanzada antes de la reforma, al término del decenio, los niveles tanto de pobreza como de desempleo eran más elevados que a principios de los años ochenta.

Declive económico y crisis

10. A partir de 1980, la Argentina comenzó a entrar en un período de recesión económica y aumento del desempleo, provocado en parte por las crisis externas. Las entradas de capital que habían comenzado a reducirse después de la crisis de Asia oriental, se paralizaron prácticamente a raíz de la devaluación de la moneda brasileña en 1999. Esto, unido a los persistentes desequilibrios fiscales, hicieron que surgieran graves dudas en cuanto a la sostenibilidad del servicio de la deuda, la paridad de la moneda y las perspectivas futuras de la economía. El PIB se redujo en casi un 4% en 1999, y el desempleo aumentó de un 13% en 1998 a más del 15%. La economía argentina quedó sumida en lo que se ha descrito como la trampa moneda-crecimiento-deuda⁶. La moneda estaba sobrevaluada, el crecimiento daba signos de debilidad y el servicio de la deuda comenzaba a ser difícil. La apreciación del peso argentino, en paralelo con el dólar de los Estados Unidos, frente a sus principales socios comerciales (en particular después de la devaluación de la moneda brasileña) hicieron que sus exportaciones no fuesen competitivas y que el servicio de la deuda resultara insostenible.

⁶ See, for instance, A. de la Torre, E. Yeyati and S. Schmukler, *Living and Dying with Hard Pegs: The Rise and Fall of Argentina's Currency Board*, World Bank Policy Research Working Paper 2980, February 2003.

11. El Gobierno respondió adoptando medidas de ajuste fiscal. Introdujo la Ley de responsabilidad fiscal que exigía una reducción del déficit federal durante un período de tres años hasta lograr en 2003 un presupuesto equilibrado. Aumentó los tipos del impuesto sobre la renta, el patrimonio personal y diversos productos de consumo. Trató de corregir los perversos incentivos implícitos en los acuerdos de reparto de los ingresos fiscales entre el Gobierno federal y las provincias, y de los ingresos de los gobiernos provinciales con los municipios. El costo político de aumentar los ingresos se pretendía equilibrar con los beneficios políticos de aumentar los gastos en servicios públicos, poniendo un límite a las futuras transferencias de ingresos federales a las provincias. El problema de la sobrevaluación de la moneda se trató de resolver vinculando el peso, a mediados de 2001, a una cesta compuesta de dólares y euros, con coeficientes de ponderación iguales, a fin de alinear mejor el peso con las monedas de los socios comerciales de la Argentina.

12. Se esperaba que con estas medidas mejorase la confianza de los mercados y aumentasen las entradas de capital, el crecimiento del PIB y la sostenibilidad de la deuda. Sin embargo no ocurrió nada de esto. Después de la importante contracción registrada en 1998-1999, la economía siguió contrayéndose en 2000-2001. Con el fin de evitar temporalmente la acumulación de atrasos en el servicio de la deuda, el Gobierno recurrió a la liquidez de los bancos y las cajas de pensiones. Al no poder recurrir a otros préstamos para financiar su déficit, se revisó la Carta del Banco Central con el fin de suprimir los límites a la capacidad del banco para inyectar liquidez en la economía. Pero la incertidumbre en cuanto a la sostenibilidad de la deuda pública y de la junta monetaria condujeron a una retirada masiva de los depósitos bancarios, socavando el sistema financiero y provocando eventualmente un colapso económico a fines de año. El Gobierno respondió fijando límites a las retiradas en efectivo de las cuentas bancarias; declarándose en mora en el pago de sus deudas, incluidos los pagos de seguridad social; y sustituyendo la junta monetaria por un sistema de tipos de cambio flotantes, lo que provocó una depreciación del peso de casi un tercio de su paridad anterior con el dólar de los Estados Unidos y una conversión forzosa de los contratos financieros denominados en dólares en contratos denominados en pesos, aplicando tipos de conversión distintos a los préstamos y a los depósitos bancarios y prorrogando sus plazos de vencimiento. El resultado neto de todas estas medidas fue una pérdida repentina de poder adquisitivo, de los ahorros, y de la seguridad social, y la desintegración generalizada de los derechos de propiedad como resultado de la inflación creciente. Se produjo un aumento de las tasas de pobreza, miseria y desempleo y la erosión del capital social. Sólo hacia mediados de 2002 se trató claramente de abordar el aspecto humano de la crisis cuando el Gobierno interino adoptó programas especiales para hacer frente a la repentina pérdida de medios de vida y poder adquisitivo entre un importante sector de la población que había quedado empobrecido.

13. El problema fundamental de la desigualdad y la exclusión ha quedado sin resolver en la Argentina, incluso después de más de un decenio de reformas. En los años noventa, la disparidad de ingresos per cápita entre el 10% más rico de las familias y el 10% más pobre aumentó en casi un 70%. Esta disparidad aumentó en un 37% adicional en la fase posterior a la crisis de 2002-2003. En 2001, el 50% de las familias más pobres recibían sólo el 22% de los ingresos totales, en tanto que el 10% de las más ricas recibían el 32%. Las cifras correspondientes en 1993 eran del 26 y 27% respectivamente. Los datos correspondientes a la primera mitad del 2003 indican que la proporción de personas que viven por debajo del umbral de pobreza en las zonas urbanas había aumentado hasta un 57,5% de la población

(es decir 20 millones de personas o el 45,7% de las familias), en tanto que un 27,5% de la población vivía por debajo del umbral de extrema pobreza⁷. Estas cifras son muy superiores a los niveles de 1990, en que el porcentaje de población por debajo del umbral de pobreza era del 41,4% y el de la población por debajo del umbral de extrema pobreza de tan sólo el 11,3%. Las desigualdades en cuanto a desarrollo humano se agravaron durante este período a nivel regional y entre las zonas rurales y urbanas.

14. La tasa de desempleo a principios de 2003 era de 17,8% después de haber aumentado constantemente durante el decenio anterior. Entre las personas empleadas es probable que casi una quinta parte se encuentre por debajo de la línea de pobreza. En el período de 1999 a 2003, se perdieron 400.000 empleos solamente en el sector estructurado. La situación en el período posterior a la crisis hubiera sido mucho peor de no haber sido por el programa específico de empleo para cabezas de familia iniciado a mediados de 2002. Se calcula que sin los nuevos empleos generados por este programa, la tasa de desempleo habría sido de más del 32%, el nivel alcanzado inmediatamente después de la crisis de mayo de 2002.

Lecciones de la experiencia de la Argentina en materia de desarrollo

15. Pese al éxito inicial de las políticas económicas tomadas a comienzos de los años noventa para estabilizar la economía y estimular el crecimiento económico, el modelo seguido en la Argentina no consiguió hacer frente a las consecuencias de la nueva situación mundial para la capacidad del país de sostener el crecimiento y resolver algunos de los problemas estructurales de la economía, en particular los problemas de productividad laboral, la competitividad de sus procesos de producción y el persistente desequilibrio fiscal. Esto dio lugar eventualmente a un aumento sin precedentes de las tasas de pobreza, desigualdad y desempleo. Todos estos resultados son incompatibles con la realización del derecho al desarrollo. No obstante, pueden sacarse varias conclusiones para enfocar el desarrollo desde el punto de vista de los derechos, en particular de la experiencia obtenida con las medidas adoptadas por el Gobierno para atender los problemas surgidos a raíz de la crisis.

Crecimiento económico y reducción de la pobreza

16. La experiencia de la Argentina pone de relieve la importancia crítica del crecimiento económico para reducir la pobreza, pero este crecimiento tiene que mantenerse durante un período suficiente de tiempo e ir acompañado de políticas complementarias para tener un impacto duradero sobre la tasa de pobreza. La economía argentina no pudo sostener su crecimiento de principios de los años noventa debido a las dificultades inherentes del modelo de liberalización del Consenso de Washington para resolver el problema del crecimiento a mediano

⁷ The poverty estimates are based on the Government's official poverty line of 160 pesos per male adult per month in 1998 and an extreme poverty line (based on the food consumption portion of the poverty-line figure) of 69 pesos per month at 1998 prices, calculated on the basis of the 1986/1987 Income and Expenditure Survey. These poverty lines are adjusted for prices over successive years, using price indices data for the Greater Buenos Aires region for the food and non-food components of the consumption basket. The poverty estimates are based on incomes, not expenditure. Further, though capturing the trend, the poverty estimates exclude the rural population and to that extent understate overall poverty.

y a largo plazo. El Gobierno no logró encontrar la combinación óptima de medidas necesarias para resolver algunos de los problemas estructurales de la economía. El crecimiento económico no estuvo acompañado de un crecimiento del empleo, y aumentó la diferencia en términos reales entre los salarios de los trabajadores especializados y muy preparados, por una parte y los trabajadores no especializados por otra. (De hecho esta última diferencia se ha reducido desde los años noventa.) Las políticas adoptadas no consiguieron reducir las persistentes desigualdades de ingresos que se agravaron casi sin interrupción durante este período. No se puso suficiente atención, e incluso se olvidó la necesidad de integrar el importante y creciente sector no estructurado de la economía (mediante transferencias adecuadas de créditos a corto plazo y la capacitación de la población dependiente de este sector a mediano y largo plazo) con los sectores que se beneficiaban directamente del impulso al crecimiento recibido de la economía mundial. Tampoco se tomaron medidas para corregir la rigidez del mercado laboral que, juntamente con las políticas cambiarias y comerciales permitieron que la economía perdiera competitividad con respecto a sus socios comerciales. Además, la incapacidad del Gobierno para frenar el derroche fiscal en un sector financiero desregulado, con un sistema de paridad monetaria, en que la economía distaba mucho de reunir las condiciones de una zona con moneda óptima (el dólar) aumentó su vulnerabilidad hasta niveles insostenibles. La salida de la junta monetaria, cuando eventualmente se produjo debido a una serie de crisis externas y fracasos internos, tuvo consecuencias catastróficas para toda la población, en particular para las personas que no tenían acceso a seguridad social de ningún tipo.

Necesidad de una red de seguridad social

17. La experiencia de la Argentina muestra que, en el contexto actual de la globalización todo país, independientemente de su situación en términos de ingreso per cápita, necesita un seguro en forma de una red adecuada de seguridad social contra las crisis económicas externas. Al mismo tiempo, los países deben adoptar las disposiciones de protección social necesarias contra las consecuencias imprevistas e indeseables de sus propias medidas para impedir que aumente la pobreza, la desigualdad y la exclusión social de la población.

18. En la Argentina, el gasto social del Gobierno ha aumentado de un 15% aproximadamente a principios de los años ochenta a un 18% aproximadamente como promedio del PIB en la actualidad, pero la mayor parte de este gasto se destina a financiar los seguros sociales (que representan un 57% del total), seguidos de programas del sector social para toda la población (un 37%) y programas destinados específicamente a los pobres (un 7%). Evidentemente, no todos estos gastos están destinados a reducir la pobreza, y son muy pocos los que se destinan específicamente a la población por debajo del umbral de pobreza. Los datos parecen indicar⁸ que si bien los gastos en el sector social, tanto los de carácter universal como los destinados a grupos específicos, benefician definitivamente a los pobres, los seguros sociales (que representa la mayoría del gasto social) benefician más a los grupos de población de los quintiles superiores.

⁸ See, for instance, "Poor People in a Rich Country: A Poverty Report for Argentina", World Bank Report No. 19992 AR, March 2000.

19. El seguro social está disponible únicamente para el 55% de la fuerza laboral que trabaja en el sector estructurado. El importante mercado laboral no estructurado, que queda fuera de la cobertura de este seguro social, necesita un gasto público compensatorio en programas sociales, en particular a raíz de una crisis. Algunos de estos problemas deben abordarse no sólo con medidas de emergencia después de una crisis, sino como elementos de un programa a largo plazo de seguridad social.

20. El Gobierno de la Argentina declaró una situación de emergencia en materia de alimentos, atención sanitaria, empleo y educación, y tomó una serie de medidas que dieron lugar a la transferencia de recursos hacia los sectores más vulnerables afectados por la crisis, a saber, los programas alimentarios de emergencia, el Plan de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJHD) y el Programa para promover el acceso universal a los medicamentos básicos (REMEDIAR). Estos programas fueron acompañados de una nueva formulación de las iniciativas ya existentes en el sector social, con lo que se inició una nueva política de seguridad social que actualmente da cobertura a más de 2 millones de familias, o 10 millones de personas. Se ha establecido una metodología innovadora de gestión social con la creación de consejos consultivos a nivel nacional, provincial y municipal en los que participan organizaciones de la sociedad civil, con el fin de aplicar y supervisar estos programas. En términos operacionales, funcionan 2.300 consejos consultivos con carácter descentralizado, que ofrecen una gestión participativa y mecanismos de supervisión social.

21. Un importante elemento del programa de emergencia alimentaria fue la organización de cantinas comunitarias y el apoyo alimentario a los niños en las escuelas. Además de aumentar las asignaciones para financiar esta iniciativa, se prestó asistencia adicional para las cantinas de las escuelas en las provincias en que la escasez era mayor. Para hacer frente a la situación de emergencia en materia de empleo, en su Plan de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJHD) el Gobierno ofrecía un salario por la participación de los jefes de hogar en trabajos productivos de la comunidad de hasta seis horas al día; la posibilidad de completar la educación formal; capacitación profesional; o un trabajo mediante un contrato formal. En enero de 2003 habían recibido asistencia en el marco de este programa más de 1,9 millones de beneficiarios en todo el país. Las características únicas de este programa han sido la rapidez con que se aplicó a toda la población activa a que se dirigía y la eficacia y transparencia relativas en la selección de los grupos necesitados. Por lo que respecta al sector de la salud, REMEDIAR es el programa más importante del mundo para el suministro de medicamentos de atención primaria de salud. Este programa ofrece medicamentos gratuitos, suministrados por el Estado, para la prevención y curación de enfermedades importantes en 6.200 centros de atención primaria de salud en todo el país, atendiendo las necesidades de los más pobres. En materia de educación, se han concedido 350.000 subvenciones a los adolescentes y jóvenes de familias de bajos ingresos que asisten a las escuelas de segunda enseñanza, para alentarles a que continúen los estudios; además, se han distribuido libros de texto y material escolar en todos los niveles del sistema educativo. Existen otros programas que tratan de integrar a los grupos pobres y vulnerables en la actividad social ofreciendo subsidios para compensar los costos de la educación, la atención de salud y la capacitación de los jóvenes menores de 19 años y las mujeres.

22. Uno de los principales resultados de estas iniciativas fue poner fin a la agitación social y la penuria que siguieron a la crisis. Aunque los beneficios de la expansión económica no siempre alcanzaron a los grupos vulnerables, ni consiguieron integrarlos efectivamente en el proceso de

crecimiento, en particular durante la segunda mitad de los años noventa, el Gobierno pudo, sin embargo, ofrecer una red de seguridad social razonablemente eficiente a los grupos más necesitados en los momentos álgidos de la crisis.

23. Con frecuencia, cuando es necesario ampliar los programas de seguridad social y otros programas específicos, cuando aumenta el desempleo y la pobreza durante las crisis económicas, la reducción en los ingresos públicos y las exigencias macroeconómicas de estabilizar la economía constituyen un obstáculo para ampliar el gasto público. La experiencia de la Argentina a este respecto no fue diferente. Al producirse la crisis, el gasto público en términos reales se redujo de un 28% en 2002 en comparación con 2001. Esto ocurrió en un momento en que los ingresos fiscales habían aumentado como resultado de la inflación, lo que de hecho contribuyó a generar un superávit primario de 2.200 millones de pesos. En tales circunstancias era claro que había motivos no sólo para mantener el nivel de gastos en el sector social sino para aumentarlos considerablemente con créditos adicionales. El Gobierno hizo realmente un esfuerzo. Tras la devaluación de la moneda, estableció un impuesto sobre las exportaciones con el fin de obtener recursos adicionales para financiar la red de seguridad social. Estos esfuerzos se vieron limitados por la obligación de atender el servicio de la deuda exterior. En el ejercicio económico de 2002, el país tuvo que pagar 4.500 millones de dólares de los EE.UU. en concepto de servicio de su deuda externa, en tanto que únicamente desembolsó 1.200 millones de dólares de los EE.UU. en concepto de intervenciones en el sector social. De esta experiencia se pueden sacar claramente algunas lecciones en cuanto a la posible función de la cooperación internacional en estas situaciones desde el punto de vista del derecho al desarrollo.

Convergencia y coordinación de las políticas de desarrollo social

24. La Argentina había aplicado multitud de programas de asistencia social de carácter general y para grupos específicos. La gran cantidad de estos programas no sólo contribuye a duplicar el esfuerzo administrativo y los gastos generales, sino que además como estos programas están administrados por un gran número de organismos, esto da lugar a que se apliquen diferentes enfoques y mecanismos para la selección de los beneficiarios potenciales y la transferencia de los recursos, lo que agrava la ineficiencia en la utilización de los recursos. También conduce a que algunas personas reciban beneficios múltiples de los diversos programas. Hay razones para creer que, aunque en general la desviación de recursos ha sido limitada, la cobertura de la población a la que se destinaban estos recursos no ha sido la adecuada. Un estudio del Banco Mundial indica que sólo un 25% de las familias pobres reciben algún tipo de asistencia directa pública, en efectivo o en alimentos. La cobertura es algo mejor en el caso de los programas específicos recientes, y la situación puede mejorar si se hacen converger estos programas con otros similares, se mejora la coordinación de las políticas sectoriales y se refuerza el impacto de las intervenciones públicas en los grupos necesitados. En el período posterior a la crisis, el Gobierno respondió a esta necesidad creando el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) con el fin de ofrecer un foro para la formulación y coordinación de la política social del país. Un consejo consultivo de amplia base, con la participación de representantes del Gobierno y ajenos al Gobierno, juntamente con la información actualizada a través de Internet sobre la aplicación de los programas y la base de datos de un registro nacional unificado de beneficiarios de los programas y servicios sociales, debería permitir una mayor transparencia en las actividades y en la supervisión de la utilización de los recursos.

Enfoque del derecho al desarrollo

25. Las conversaciones con representantes del Gobierno, miembros de la comunidad académica y organizaciones de la sociedad civil pusieron de manifiesto un amplio apoyo al concepto de derecho al desarrollo expuesto por el experto independiente. Se indicó que la importancia de los derechos humanos se había reconocido en la sociedad argentina durante mucho tiempo y que, por lo tanto, al país le resultaba fácil comprender y adoptar la noción de un proceso de desarrollo que garantizase la realización de los derechos humanos. Se señaló que la Constitución de 1994 hacía múltiples referencias al desarrollo humano y describía con detalle la función que se esperaba que desempeñase el Estado para alcanzar los objetivos correspondientes. Se señaló que la promoción del derecho al desarrollo tenía que considerarse en función de la necesidad de crear un entorno propicio para el desarrollo, basado en la justicia y la equidad a nivel tanto internacional como nacional. El hecho de que la cuestión de la desigualdad en la distribución de la riqueza y los ingresos no se hubiera tenido en cuenta debidamente en la gestión de la economía argentina fue considerado por todos como una deficiencia fundamental de la política nacional. Si no era posible reducir las desigualdades transformando las estructuras de producción del sistema, debería tratarse de redistribuir los recursos y los ingresos mediante políticas adecuadas. Además, debería haberse aplicado un mecanismo sostenible de protección social, mediante programas de seguros y seguridad social y programas de desarrollo social a largo plazo, juntamente con medidas para estimular el crecimiento y un equilibrio macroeconómico. En el contexto internacional, se insistió repetidamente en la importancia de la cooperación internacional para que las autoridades nacionales pudiesen adoptar las políticas adecuadas de crecimiento, respetando, protegiendo y aplicando los derechos humanos básicos. Se hizo referencia a la importancia de las negociaciones comerciales en curso en la Ronda de Doha y al interés del país en adoptar un régimen más justo y equitativo en materia de comercio y agricultura. La opinión general fue que, en la situación actual, había razones para que las instituciones financieras internacionales y otros donantes multilaterales facilitasen la adopción de medidas de emergencia con respecto a la red de seguridad social haciendo temporalmente concesiones al servicio de la deuda y facilitando algún apoyo directo para la aplicación de estas medidas. Se señaló que había que sensibilizar a las instituciones financieras internacionales sobre la pertinencia del derecho al desarrollo como marco para orientar el proceso al desarrollo. Se señaló a la atención el aparente conflicto entre un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos, que implicaba la reorientación de la política de desarrollo de un país en favor de medidas sostenibles de protección social y la reducción de las desigualdades, como preocupación primordial, y el modelo liberal de desarrollo, incluso acompañado de intervenciones y programas públicos específicos adoptados por razones de eficiencia en la utilización de los recursos. Este último enfoque había contado con el favor de las instituciones financieras internacionales en general en momentos de crisis económica y desorganización social. Los derechos humanos tienen una importancia decisiva. Una política destinada a realizar los derechos humanos protege a las personas contra la vulnerabilidad ocasionada por la desorganización social y puede también promover el desarrollo económico. Independientemente del desarrollo global de un país, los derechos humanos tienen que respetarse al máximo, lo que invariablemente exige intervenciones públicas y sociales adecuadas.

II. CHILE

26. La experiencia reciente de Chile por lo que respecta al desarrollo refleja en muchos aspectos el éxito del modelo liberal, aunque no todos sus logros pueden acreditarse a ello. Durante el período de 1985-2002, pese a la recesión de 1998-1999 a raíz de la crisis asiática y a las desfavorables condiciones internacionales para las exportaciones chilenas, el PIB del país creció como promedio un 6,5% anual. Una combinación de un crecimiento sostenido y programas sociales bien dirigidos en el decenio de los noventa que abordaron cuestiones de igualdad y oportunidades para la población en su conjunto permitieron reducir la tasa de pobreza en la mitad. En tan sólo 11 años, entre 1987 y 1998, las tasas de pobreza se redujeron de un 45 a un 22%, y las de extrema pobreza de un 17% aproximadamente a un 6%. En la actualidad, la tasa de extrema pobreza es de un 4%, y la de pobreza en general del 17 al 21% dependiendo del umbral de pobreza que se utilice. Pese a estos buenos resultados para mantener el crecimiento y continuar reduciendo las tasas de pobreza incluso durante el período de recesión a fines del decenio, la economía no ha conseguido reducir las desigualdades de ingresos. Es cierto contrariamente a otras economías de América latina en que las desigualdades de ingresos han aumentado durante el mismo período, en Chile los parámetros de desigualdad no han empeorado, aunque tampoco han mejorado. Esta es una cuestión que debe ser analizada habida cuenta de su importancia desde el punto de vista del derecho al desarrollo.

27. Durante la crisis de 1982-1984, la economía se contrajo considerablemente, experimentando una reducción del 15% en el PIB en 1982. Experimentó una fuerte caída del 50% en las inversiones, un aumento en la tasa de desempleo de más del 25%, déficit de cuenta corriente de dos cifras y porcentajes insostenibles del servicio de la deuda (un 71% de las exportaciones de bienes y servicios en 1982). Esta crisis había sido provocada por una combinación de factores externos y políticas desafortunadas, como la indización de los salarios no nominales a la inflación pasada, unos tipos de cambio nominales fijos y una supervisión inadecuada de las instituciones financieras en un marco de política por lo demás acertado. La economía registró un aumento de los tipos externos de interés y una reducción del precio de su principal producto de exportación, el cobre. Estos factores y la crisis de la deuda regional a raíz de los problemas de deuda de México redujeron gravemente los préstamos exteriores a Chile lo que, unido a la devaluación de la moneda que tuvo lugar a mediados de los años ochenta, produjo un colapso general del sector financiero y el sector productivo. Las iniciativas para activar el sector financiero y productivo facilitando la disponibilidad de créditos resultaron fiscalmente insostenibles. Resultó difícil atender el servicio de la deuda pública y hacer frente al déficit de cuenta corriente sin entradas de capital. En esta situación, el Gobierno puso en marcha un programa de ajuste estructural que dio lugar a una amplia gama de reformas de los sectores interno y externo.

Las reformas económicas y sus resultados

28. En la fase inicial, las reformas se centraron en la estabilización macroeconómica de la economía: el logro de un equilibrio fiscal, una cuenta corriente sostenible y la rehabilitación del sector financiero. Para aumentar el ahorro público, se aumentaron los ingresos fiscales en un 3% aproximadamente y se redujo el gasto público en un 2,5% aproximadamente del PIB. Se estimuló el aumento de las exportaciones. Los aranceles a las importaciones se redujeron como promedio de un 25 a un 20%. Además, el Gobierno mantuvo una estricta política monetaria, permitiendo que los salarios y la moneda se depreciasen en términos reales.

Las medidas de estabilización fueron seguidas de reformas estructurales durante el período 1985-1988 con el fin de desregular y afianzar los mercados de productos y capitales. El Gobierno procedió a la privatización de las empresas estatales; promovió el intercambio de deuda por acciones; volvió a dar prioridad y reescaló sus programas de inversión pública, renunciando a proyectos que exigían gran intensidad de capital en favor de proyectos de mayor prioridad para mantener la infraestructura existente; fortaleció la reglamentación del sector financiero; fomentó el afianzamiento de los mercados de capital levantando las restricciones a las inversiones de las cajas de pensiones y fondos de seguros y ofreciendo incentivos a los trabajadores para que adquiriesen acciones sociales en las nuevas empresas privatizadas; y tomó medidas para diversificar la cesta de productos de exportación del país. Un paso importante fue la creación de un fondo para estabilizar los ingresos de las exportaciones de cobre que representaban la mayoría de los ingresos de exportación del país.

29. El impacto sobre la economía fue casi inmediato: el crecimiento del PIB se aceleró de un 2% a casi un 7%, la expansión del empleo redujo la tasa de desempleo de un 12 a un 8%, el déficit de cuenta corriente se redujo de más de un 8 a un 1,3% del PIB, de un déficit fiscal del 2,6% se pasó a un superávit del 2,9%, y el servicio de la deuda externa se redujo del 50 a un 25% aproximadamente. Se sentaron las bases de un período de crecimiento sostenido y elevado que ofreció al primer Gobierno democráticamente elegido desde 1973 la plataforma necesaria para lanzar su programa de desarrollo social, reducción de la pobreza y equidad.

30. En el decenio de los noventa, la política económica se centró en el crecimiento y la igualdad social. La estrategia para sostener este crecimiento se basó en el compromiso de mantener la estabilidad macroeconómica y aumentar la productividad y eficiencia de los factores internos, abriendo la economía a la competencia exterior. La estrategia para mejorar la igualdad se basó en un aumento del gasto público en salud, vivienda, educación y seguridad social.

31. El crecimiento sostenido resultante se ha explicado por el aumento de la acumulación de bienes de equipo (la tasa media de inversión en el decenio de los noventa fue del 23%, frente a un 20% en el decenio de los ochenta), la expansión de la fuerza laboral y la mejora del capital humano, y un aumento en la productividad total de los factores⁹. La liberalización del comercio contribuyó a mejorar la distribución de los recursos y la competitividad, con lo que los sectores en situación de ventaja relativa, a saber la minería y los recursos naturales, contribuyeron a un crecimiento impulsado por las exportaciones. La cesta de productos de exportación registró una rápida diversificación: mientras que el porcentaje correspondiente al cobre se redujo de un 46 a un 37%, el correspondiente a los productos forestales, la pesca, vinos, frutas y otros productos agropecuarios aumentó a más de una tercera parte durante el mismo período. Los aranceles se redujeron como promedio hasta un 8% aproximadamente al final del decenio, por la buena vía para cumplir el objetivo fijado del 6% para enero de 2003. Además, un sólido sector financiero, respaldado por una mejor reglamentación y supervisión bajo la autoridad de un banco central autónomo creó el clima necesario tanto para la inversión como para el ahorro.

⁹ Gallego and Loayza, "The Golden Period of Growth for Chile", November 2001.

32. Una prudente gestión fiscal de estabilidad en la política impositiva creó el clima necesario para aumentar la inversión, tanto nacional como extranjera, contribuyó al aumento de la tasa de crecimiento y ofreció al Gobierno los recursos necesarios para llevar a cabo su política de aumentar el gasto social. El superávit fiscal se mantuvo como promedio en un 1,4% del PIB hasta 1999, y el Fondo de Estabilización del Cobre se utilizó como política anticíclica del gasto público. Con la estabilización de los tipos impositivos y un gasto público del orden del 20 al 24% del PIB, el Gobierno pudo permitirse un aumento del gasto público en salud y educación en dos puntos porcentuales del PIB. El crecimiento sostenido de los ingresos, la reducción de la inflación (del 26% en 1990 a un 4% en 2000) y el aumento del gasto en el sector social dio lugar a una importante reducción de la pobreza.

33. La continua reducción de la pobreza en Chile se debió principalmente al rápido crecimiento de la renta per cápita. Entre 1987 y 1998, la renta per cápita en términos reales aumentó a una tasa anual del 5,7%. Según el Banco Mundial, este crecimiento por sí solo contribuyó a unas tres cuartas partes de la reducción los casos de pobreza, y el resto obedeció al aumento del gasto público en servicios sociales. Mejoraron considerablemente algunos indicadores sociales, por ejemplo los de educación (cobertura de la enseñanza primaria y secundaria), vivienda (viviendas conforme a las normas locales), salud (esperanza de vida y mortalidad infantil) y mercado laboral (tasa de desempleo, tasa de participación en el trabajo de las mujeres, promedio de años de escolaridad e ingresos medios de los trabajadores). El gasto público en educación, salud, vivienda, seguridad social y otros servicios sociales aumentó durante el decenio de un 67% del gasto total del Gobierno a un 71%; la mayor parte de este aumento correspondió de la reasignación del gasto público, del sector de defensa y servicio de la deuda pública a estos sectores. Aunque el sistema de pensiones representa el 44% de este gasto público, los gastos en enseñanza han aumentado considerablemente en apoyo de las reformas llevadas a cabo por el Gobierno. Los programas para mejorar la enseñanza permitieron una mejora cualitativa sistemática en las condiciones, procesos y resultados de las escuelas subvencionadas con capital privado, con un programa de estudios flexible pero más exigente para la enseñanza primaria e innovaciones adaptadas a las necesidades concretas de las escuelas. El gasto total en enseñanza, pública y privada en su conjunto, representa el 7,6% del PIB en la actualidad. En el sector de la salud, el Gobierno descentralizó los servicios de salud pública transfiriéndolos a los municipios. La participación del sector privado (seguros médicos privados) y el gasto público centrado en las familias de bajos ingresos permitió mejorar las prestaciones y la financiación de los servicios de salud. También ha aumentado el gasto en nuevos programas sociales para fines concretos, algunos de los cuales revisten la forma de servicios subvencionados de suministro de agua y alcantarillado, iniciados en 1991.

34. En conjunto, la evaluación hecha por el Banco Mundial de la pobreza, definida en sentido amplio en términos de escasez de ingresos y falta de acceso a los servicios sociales básicos (educación, salud y vivienda), indica que solamente un 1,5% de los hogares tiene un déficit en estos cuatro aspectos; un 51% de las familias no tienen ni déficit de servicios sociales ni déficit de ingresos. Sin embargo, la reducción de la pobreza no ha sido uniforme en todas las regiones ni entre todos los grupos de población. Hay una mayor concentración de pobres en las zonas rurales y entre los sectores vulnerables de población, a saber los grupos indígenas. Todas las regiones menos una tienen tasa de pobreza superior al menos en un 50% a la de la zona de Santiago, que representa la mitad de la población total del país. El porcentaje correspondiente a la población rural, que representa únicamente el 15% de la población total de todo el país, es

muy superior en estas regiones. Asimismo, según los datos correspondientes a 1996, la tasa de la pobreza es del 36% para la población indígena (que representa al 10% de la población total) frente a un 23% para la población no indígena. Además, el 65% de las familias indígenas se encontraban en los dos quintiles más bajos de la distribución de ingresos. La enseñanza parecía ser el factor más importante para explicar la diferencia entre pobres y no pobres.

35. A pesar de todos estos éxitos, en Chile se sigue registrando una gran desigualdad en la distribución de ingresos. En 1998, el coeficiente Gini (un parámetro de desigualdad de ingresos), de 0,547, era el mismo que en 1988. Esta estabilidad de la desigualdad de ingresos durante la totalidad del período no revela la deterioración experimentada durante 1994-1998, cuando la distribución de ingresos entre el decil superior y el decil inferior aumentó. Los ingresos reales del decil inferior aumentaron en un 15% aproximadamente, en tanto que los del decil superior aumentaron en un 31%. Los datos utilizados para estas estimaciones de desigualdad incluyen solamente los ingresos y transferencias en efectivo de que disponen las familias y no incluyen el valor monetario calculado de los servicios sociales suministrados gratuitamente. Si se incluyesen estos últimos, el coeficiente Gini observado descendería hasta un 0,50. Se consideraba que los subsidios a la enseñanza, seguidos de la salud y la vivienda, influían en el coeficiente de desigualdad. Se calcula que el componente subvencionado de los programas sociales aumentó en términos reales (pesos de 1998) de 4.486 per cápita en 1990 a 10.225 per cápita en 1998.

36. El desempleo constituye otro reto, aunque quizá no tan grave como el de las persistentes desigualdades de ingresos. En conjunto, la tasa de desempleo se ha reducido desde fines del decenio de los ochenta y fue, como promedio, de un 6 a un 8% durante la mayor parte del decenio de los noventa, aumentado algo después de la recesión de 1998/99 en que llegó a ser de dos cifras. Sin embargo, la tasa de desempleo desglosada fue del 24% para los hombres en el quintil inferior y del 28% para los del grupo de edad de 18 a 24 años. Hay también cierta estacionalidad en este desempleo: aumenta en invierno. La elevada tasa de desempleo entre los jóvenes se ha explicado por las rigideces del mercado laboral, como el elevado costo de los pagos obligatorios de despido y el nivel relativamente elevado de los salarios mínimos que en años recientes han aumentado más rápidamente que el promedio de los salarios. La rigidez de los salarios nominales, combinada con la reducción de las tasas de inflación, han permitido que los ajustes en el mercado laboral se efectuasen a través del empleo más que de los salarios. En el período siguiente a la crisis el Gobierno introdujo un programa de empleo directo para unas 100.000 personas. Se ofrecía un subsidio del 70% del salario mínimo durante tres meses al sector privado si contrataba a nuevos trabajadores sin desprenderse de los ya empleados.

Lecciones de la experiencia de Chile en materia de desarrollo

Prudencia fiscal, crecimiento y desarrollo social

37. La experiencia de Chile muestra que un elevado crecimiento (ingresos per cápita), sostenido durante un período considerable de tiempo, puede ser un factor determinante para reducir rápidamente la pobreza y conseguir mejoras generalizadas en los principales indicadores de desarrollo del sector social. Si el crecimiento económico se produce en el contexto de un sólido equilibrio macroeconómico, prudencia fiscal y política estable, puede sostenerse durante largos períodos y crear la capacidad necesaria para hacer frente con eficacia a las crisis externas y a las consecuencias imprevistas de los acontecimientos mundiales. Al mismo tiempo,

contribuye a sostener las iniciativas públicas para reducir las disparidades en cuanto a la disponibilidad y acceso a los servicios sociales necesarios para mejorar la realización de los derechos humanos. Los superávits fiscales regulares del Gobierno central, combinados con una reasignación decidida del gasto público hacia sectores sociales prioritarios no sólo facilitó el aumento del gasto social sino que permitió también aplicar políticas anticíclicas que hicieron que la economía se recuperase rápidamente de la fase de recesión y superase sus efectos disruptivos sobre los sectores pobres y vulnerables. Esta incorporación de la política social en los programas de desarrollo a mediano y a largo plazo es una característica del modelo chileno de economía liberal.

Políticas para reducir las desigualdades de ingresos

38. La experiencia de Chile también muestra la necesidad de establecer una distinción entre las políticas para reducir la pobreza y las políticas para hacer frente a las desigualdades de ingresos. Estas políticas pueden diferir tanto en su contenido como con respecto al tiempo necesario para que los resultados sean tangibles. Si bien las transferencias de ingresos debidamente orientadas pueden bastar para reducir la pobreza, tal vez no afecten a las desigualdades de ingresos. En el caso de Chile, se observa que las desigualdades de ingresos se redujeron, aunque en grado limitado, debido a una acertada política de gasto público dirigida a la enseñanza y la salud. Pero este proceso es lento y exige mucho más tiempo del que se necesitaría con una estrategia directa, como la de aumentar la disponibilidad del crédito en condiciones razonables para el sector no estructurado y las microempresas (que constituyen casi 83% de las empresas y emplean el 43% de la mano de obra), juntamente con amplios programas de capacitación en el empleo a fin de promover la productividad laboral y, en consecuencia, el nivel de salarios en el extremo inferior del mercado laboral. También es posible utilizar una política explícita de redistribución (de los recursos) para hacer frente a las desigualdades de ingresos, en particular en las zonas rurales y entre los grupos vulnerables de población.

Respuesta a la evolución mundial: enfoque e instrumentos

39. Chile ha tratado constantemente de mejorar su respuesta a la evolución mundial y beneficiarse del proceso de globalización. En 1986 creó el Fondo de Estabilización del Cobre no sólo para estabilizar los ingresos fiscales de las exportaciones de cobre y proteger al país contra las fluctuaciones en la relación de intercambio, sino también para llevar a cabo programas de desarrollo y protección social como medida anticíclica automática en momentos de necesidad. Chile se ha esforzado por lograr una mayor transparencia en su política comercial, ha abierto unilateralmente su economía, reduciendo el nivel medio de los aranceles hasta un 6% y ha tratado, en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales, de que se redujesen gradualmente los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio. Al mismo tiempo, concluyó acuerdos comerciales recíprocos con sus posibles socios firmando acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y los Estados Unidos y buscando acuerdos de este tipo con otros posibles socios comerciales.

Enfoque del derecho al desarrollo

40. Las organizaciones de la sociedad civil se mostraron particularmente sensibles a la cuestión de los derechos humanos, tal vez debido a la reciente historia de violaciones de estos derechos en el país y a las consiguientes reivindicaciones de restitución. Hasta cierto punto, esto

favoreció la comprensión del derecho al desarrollo en las conversaciones mantenidas por el experto independiente. Los representantes del Gobierno consideraban los instrumentos internacionales de derechos humanos como la base de un sistema ético de valores para enfocar con un criterio global el desarrollo. Desde el punto de vista operacional, consideraron que se requería una coalición más amplia entre el sector público y el privado para la realización de los derechos humanos. Era necesario enfocar el crecimiento económico desde el punto de vista de una política a largo plazo e incorporar el desarrollo social como parte de un proceso fiscalmente sostenible, con un alto grado de integridad, transparencia y previsibilidad en el funcionamiento de las instituciones públicas. Algunos programas como la iniciativa "Sistema de solidaridad chilena", una red de seguridad social basada en el respeto de los derechos de los más pobres, y la iniciativa "Chile Barrio" se consideraron como paso hacia la aplicación de los principios que inspiran el derecho al desarrollo. En el contexto internacional, el país se mostró partidario de un comercio libre, justo y transparente, que propiciase el desarrollo global del país. El Gobierno veía en la cooperación internacional entre países y las instituciones multilaterales la forma de complementar las iniciativas nacionales para promover una mayor equidad y mayores oportunidades, y apoyó diversos acuerdos internacionales. Las restricciones fiscales con frecuencia fueron un obstáculo para la cobertura universal de unos servicios sociales adecuados y cualitativamente apropiados. El Gobierno consideraba que era además política y técnicamente difícil traducir los requisitos mínimos para la realización de los derechos en objetivos de desarrollo. Aunque la política social del Gobierno insistía en la protección de los sectores más vulnerables de la población y en los principios de equidad social, inclusión y oportunidades, no existía ningún mecanismo institucional para la coordinación intersectorial necesaria para aplicar este enfoque basado en la realización de los derechos. El representante del Gobierno consideraba que la reducción de las facultades discrecionales de las autoridades, el fomento de la participación popular en el desarrollo, el escrutinio público y la responsabilidad social, y la creación de un entorno propicio al diálogo entre los diversos interesados eran esenciales para una planificación del desarrollo compatible con la realización de los derechos humanos.

III. BRASIL

41. El Brasil tiene una larga historia de elevado crecimiento económico. Sin embargo, este crecimiento no ha sido uniforme; períodos de fuerte crecimiento fueron acompañados con otros de estancamiento e incluso de recesión. Tampoco el Brasil fue capaz de eliminar la pobreza o, lo que es más importante, de reducir de manera significativa las desigualdades de ingresos. Después de un período de crecimiento relativamente elevado en los decenios de los sesenta y los setenta, el crecimiento del PIB en el decenio de los ochenta fue inferior al crecimiento demográfico, lo que hizo que los años ochenta fueran un decenio perdido para el país. Contrariamente a otras economías de la región, incluidas las dos examinadas en el presente informe que registraron avances significativos en el último decenio, el crecimiento del Brasil durante el decenio de 1990 siguió siendo irregular. El crecimiento del PIB en el Brasil entre 1990 y 2000 fue, como promedio, tan sólo de 2,7% al año. El período desde 1985, en que se restableció el Gobierno democrático en el país, hasta 1994, presencié un proceso de consolidación políticodemocrática en que las iniciativas para estabilizar la economía fueron sobre todo puntuales. Consistieron principalmente en congelaciones de precios que no respondían a los principios básicos de una política fiscal y monetaria y tampoco resolvieron los problemas de la indización de los salarios y otros precios a la inflación. Esto dio lugar a un desajuste entre los distintos precios, lo que permitió que se acumulasen las presiones

inflacionistas, que eventualmente crearon una espiral de hiperinflación en los primeros años del decenio de los noventa. Entre 1991 y 1993, el crecimiento del PIB en términos reales fue inferior al 2% anual, y la tasa media de inflación (medida de acuerdo con el índice general de precios) fue superior a 1.400% al año, alcanzando una tasa máxima de 2.708% al año en 1993. La tasa de pobreza, medida de acuerdo con el umbral nacional de pobreza, fue de 43% en el mismo año¹⁰.

Reformas económicas y resultados

42. El período de 1994-1998 marcó una fase de estabilidad macroeconómica que puso la economía en vías de un crecimiento sostenible. La clave de la estrategia fue la introducción del "Plan Real", que introdujo con éxito una nueva moneda y puso fin espectacularmente a la fase inflacionista. La tasa de inflación se redujo a dos cifras bajas en 1995 y eventualmente a menos del 2% en 1998. Una banda de tipos de cambio semifijos sirvió de punto de referencia nominal para los precios. Se dismanteló el sistema de control de precios, se llevaron a cabo privatizaciones y reformas del sector financiero, y las reformas comerciales redujeron los niveles arancelarios y algunas restricciones no arancelarias. Todas estas medidas estimularon el crecimiento de la productividad, mejoraron el clima de las inversiones y fomentaron las entradas de inversión extranjera directa. Se produjo un aumento significativo de la tasa de crecimiento paralelamente a la reducción de la inflación. Se produjo también una reducción espectacular de la tasa de pobreza de más de 9 puntos porcentuales entre 1993 y 1995. Sin embargo, ni el crecimiento ni la reducción de la pobreza pudieron mantenerse durante el período restante. El crecimiento medio del PIB durante este período en su conjunto fue de un 3%, y la pobreza en 1999 se encontraba al mismo nivel que en 1995.

43. Los beneficios iniciales de las medidas de estabilización no pudieron consolidarse a falta de reformas estructurales adecuadas. Los continuos déficit fiscales y una política monetaria restrictiva, acompañada de mayores entradas de capital, condujeron a un aumento de los tipos de interés y de la carga de los intereses. La deuda pública aumentó desde un 30% del PIB hasta casi un 42% en 1998. Los tipos de cambio nominalmente fijos, el aumento de las entradas de capital y la reducción de la inflación interna contribuyeron a que los tipos de cambio se apreciaran en términos reales. Se produjo un descenso en la tasa de ahorro interno y la deuda externa aumentó fuertemente: en un período de cinco años pasó de 150.000 millones de dólares de los EE.UU. a casi 225.000 millones de dólares de los EE.UU. en 1998. Aunque la deuda externa total, más de la mitad de la cual era deuda privada, constituía aproximadamente el 40% del PIB, la relación del servicio de la deuda externa, es decir el servicio de la deuda externa como proporción de los ingresos de exportación del país, fue muy elevada debido al bajo nivel del comercio exterior del Brasil (las exportaciones representaban sólo el 10% del PIB). El crecimiento de las exportaciones, de un 5,8% entre 1990 y 2000 frente a un 4,5% en el decenio de 1980, puede haberse frenado debido a una moneda supervalorada y a problemas de financiación e infraestructura de las exportaciones. Esta situación -derroche fiscal y aumento de la deuda

¹⁰ The poverty estimate is based on the poverty line defined by the Institute for Applied Economic Research (IPEA). The comparative figure for 1999 is 33.9 per cent. The World Bank poverty estimates are lower due to a lower poverty line.

nacional, así como endeudamiento exterior y servicio de la deuda- agravaron la vulnerabilidad tradicional de la economía lo que, combinado con la crisis internacional de 1997-1998, provocó una brusca caída del crecimiento del PIB en estos años.

44. En la segunda fase de estabilización macroeconómica, a partir de 1999, el país pudo recuperarse de la crisis en 1999 y 2001 y establecer un marco de política encomiable. Entre los diversos cambios de política, se registró el paso a un sistema de tipos de cambio flotantes, la devaluación de la moneda (en un 35% aproximadamente en enero de 1999), una política monetaria destinada a combatir la inflación y una política fiscal dirigida a generar superávits primarios regulares y significativos. La gestión de una deuda pública de esta importancia y composición se consideró como un elemento crítico para estabilizar el entorno macroeconómico y sostener el crecimiento. Al fijarse como objetivo el aumento del superávit primario, el Gobierno esperaba reducir los tipos de interés a largo plazo para estimular las inversiones y, por ende, el crecimiento. Al mismo tiempo, con una política monetaria activa trató de responder adecuadamente a las expectativas inflacionistas y a las fluctuaciones de los tipos de cambio que influían en los tipos de interés a corto plazo en que descansa la sostenibilidad de la deuda externa. Al elevar los objetivos de la balanza básica, el Gobierno pudo también encontrar los recursos adicionales necesarios para sus políticas de desarrollo social.

45. El éxito de estas medidas puede evaluarse por los resultados de algunos indicadores. La balanza comercial ha mejorado regularmente desde 1999 y comenzó a arrojar un superávit importante desde 2001. Aunque las mejoras registradas inicialmente en la balanza comercial se debieron a la reducción de las importaciones a raíz de los ajustes en los tipos de cambio y a un crecimiento inferior al previsto, más recientemente las exportaciones han vuelto a aumentar. En 2002 el superávit comercial fue de unos 13.000 millones de dólares de los EE.UU. y en los primeros ocho meses de 2003 ya había superado este nivel. Las exportaciones aumentaron casi un 20% durante el año actual y los aranceles se estaban reduciendo como promedio a un 14%, con crestas arancelarias del 35%. Los porcentajes efectivos, después de los reintegros y las deducciones, eran aún más bajos. El Gobierno ha cumplido regularmente sus ambiciosos objetivos con respecto al superávit básico, lo que contribuyó a estabilizar el porcentaje de la deuda pública y a mejorar la balanza básica en algo más de un 4% del PIB en 2002. La deuda externa también se ha reducido. Sin embargo, aunque el crecimiento mejoró considerablemente en 2002, en que la economía registró un aumento del PIB del 4,5%, volvió a decaer en 2001 y 2002 a raíz de las crisis interna y externa, incluida la crisis energética nacional, la ralentización de la economía mundial y la incertidumbre en cuanto a las corrientes internacionales de capital debido a las crisis en otras economías de la región. Este menor crecimiento fue acompañado de un acceso limitado al capital extranjero, la depreciación de la moneda, un aumento de la inflación y un alto en la tendencia a la baja de los tipos de interés. Pero, lo que es más importante, las crisis hicieron que aumentase la deuda pública en 2001 y 2002, poniendo de relieve la insuficiencia de las reformas fiscales realizadas hasta entonces.

46. Por lo que respecta al desarrollo del sector social, en el decenio de los noventa el país logró resultados espectaculares en la mejora de las condiciones de vida de la población, consiguió reducir en casi un 10% la tasa de pobreza a mediados del decenio y, más recientemente, ha tomado medidas para proteger su rico patrimonio ambiental. La tasa de pobreza continuó invariable, pese a las crisis adversas y al estancamiento en el crecimiento de los ingresos de capital, contrariamente a otros países de la región. La matrícula neta en la enseñanza básica aumentó de un 84% al comienzo del decenio hasta un 95% al final del mismo; en particular la

matrícula escolar en el grupo de alumnos de 7 a 11 años aumentó de un 80,5 a un 96,5% en 2000, y las tasas de analfabetismo se redujeron del 18,3 al 10,2% en el mismo período. La mortalidad infantil se redujo del 47,8 por cada 1.000 personas en 1990 a 29,6 en 2000; el acceso al agua potable mejoró, de un 73% en 1986 a un 87% en 2000. Sin embargo, una tercera parte aproximadamente de la población sigue viviendo por debajo del umbral de pobreza, porcentaje sumamente elevado para un país con los ingresos per cápita del Brasil. Estas cifras reflejan el grave problema que existe en el país por lo que respecta a la igualdad de ingresos. El 20% más pobre de la población recibe únicamente el 2,2% de los ingresos nacionales o, visto desde el otro extremo, el 1% más rico de la población recibe, antes de las transferencias, el mismo 10% de los ingresos nacionales que el 50% más pobres. Existen desigualdades de ingresos entre la población rural y la urbana y entre los diferentes grupos raciales y regiones del país¹¹. Los indicadores de ingresos y sociales muestran un atraso particular en la región nororiental del país. Asimismo, por lo que respecta a la gestión ambiental, si bien se están tomando medidas para resolver algunas cuestiones hay todavía muchas lagunas. Aunque un 82% de la población vive en las zonas urbanas, sólo 56% de las viviendas urbanas están conectadas a un sistema de alcantarillado. En las zonas rurales, menos del 20% de la población tiene agua corriente y sólo un 13% dispone de servicios sanitarios. En total, menos de un 10% de las aguas residuales son tratadas y hasta un 40% de los residuos sólidos no son recogidos en el país.

47. Algunas de estas tendencias se ven corroboradas por los índices de desarrollo humano preparados a nivel municipal para todas las regiones del país¹². Los datos muestran que en el Brasil ha mejorado realmente la situación de acuerdo con el Índice Nacional de Desarrollo Humano (IDH) en el último decenio, al aumentar de un 0,709 en 1991 a un 0,764 en 2000, lo que refleja las mejoras en los parámetros del índice, a saber ingresos, esperanza de vida y educación. Lo que es más importante, este índice ha mejorado en todos los estados del país y en un 99,87% de sus municipios. Aunque en conjunto el país continúa en la categoría de país en desarrollo humano "medio", el número de municipios con un elevado desarrollo humano ha aumentado de tan sólo 19 en 1991 hasta 574 en 2000, es decir más de un 10% de todos los municipios del país. Gran parte de esta mejora en el índice (a nivel nacional) se ha debido a la mejora en los indicadores de enseñanza (61%), seguido de los ingresos (26%) y la esperanza de vida (13%). Este índice revela también disparidades regionales en los logros sociales. Así, por ejemplo, muestra que solamente el 4% de los 100 municipios que ocupan el lugar superior del IDH se encuentran fuera de las regiones más desarrolladas meridional y sudmeridional (una de ellas resulta ser la capital del país y la otra una ciudad insular turística en la región nororiental).

¹¹ Though income distribution has marginally improved over the 1990s, it continues to be among the least equal in Latin America. Between 1990 and 1999, while the overall Gini coefficient was nearly stable at 0.60, the Gini coefficient by household source of income declined from 0.57 to 0.53 for wage earners, 0.59 to 0.57 for self-employed or own-account workers, 0.76 to 0.55 for households dependent on transfers and from 0.91 to 0.81 for households with income from property ownership.

¹² See for details *Human Development Atlas of Brazil*, UNDP Brazil.

Aunque el IDH para la población de color del país (0,70 en 2000) progresó algo más que para la población blanca (0,811 en 2000), la disparidad de ingresos entre los dos segmentos de la población sigue siendo la misma, ya que los ingresos medios de la población de color son sólo un 41% de los ingresos de la población blanca.

48. Pese a los resultados mediocres de crecimiento del país y a las limitaciones fiscales, el Brasil ha dado muestras de una notable voluntad de crear y mantener un marco razonablemente amplio de seguridad social, centrado más recientemente en la erradicación de la pobreza mediante programas de distribución de ingresos. En los últimos meses de la presidencia actual, si bien continuó el enfoque heredado del régimen anterior, se han tomado medidas importantes para corregir algunas de las deficiencias y reforzar algunas de las políticas más positivas del país para enfocar el desarrollo social.

49. El gasto social público global del Brasil, incluido el gasto a todos los niveles del Gobierno, representó un 20% aproximadamente del PIB y se distribuye entre una amplia gama de programas de protección social. Casi un 60% de este gasto se destina al fondo de seguridad social para pensiones, con el fin de aumentar las contribuciones de los beneficiarios, que pertenecen en su mayoría al sector estructurado y representan en la actualidad el 40% de la fuerza laboral (el porcentaje del mercado no estructurado en el Brasil era de más del 60% a fines de 1990). Sin embargo, el gasto social en el Brasil muestra una tendencia claramente regresiva, lo que agrava la desigualdad de ingresos del país, ya elevada. Con excepción de los programas de seguridad social para la los ancianos, este gasto no beneficia en general a los pobres. De hecho, un estudio del Banco Mundial ha estimado que sólo un 1% del gasto en seguridad social llega al 10% de la población más pobre del Brasil, en tanto que un 50% beneficia al 1% más rico.

50. La estrategia de protección social dirigida a la población pobre y excluida incluye, sobre todo, programas condicionales de desembolsos en efectivo, como la *Bolsa-Escola*, el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), los programas de pensiones rurales (para los ancianos o discapacitados) y, más recientemente, la iniciativa *Hambre Zero*¹³. La *Bolsa-Escola* se inició en 1995 y en la actualidad alcanza a más de una tercera parte de todos los niños en edad escolar en el grupo de 6 a 15 años de edad, con el objetivo de promover la matrícula y la asistencia escolares. Este programa ofrece una subvención estándar, para hasta tres hijos por familia, a las familias con unos ingresos per cápita inferiores al salario mínimo. Las evaluaciones han mostrado que es posible que con este programa se haya reducido el número de niños pobres que no asisten a la escuela en un 50%. Se ha señalado que una cobertura más amplia, unos subsidios mayores y una convergencia administrativa con iniciativas similares (PETI) contribuiría a aumentar la eficacia del programa. Además, en virtud del sistema actual de distribución de costos con el Gobierno federal, muchos de los municipios más pobres en que mayor es la necesidad de este programa no pueden beneficiarse de esta iniciativa. El programa PETI se introdujo para hacer frente al problema del trabajo infantil en las zonas urbanas y rurales. Consiste también en subsidios en efectivo a las familias con hijos en edad escolar (7 a 14 años) que trabajan y cuyos ingresos per cápita son inferiores a la mitad del salario

¹³ More recently, in November 2003, the Government created a programme called *Bolsa-Familia* which unifies all procedures for the management and execution of actions by the federal Government related to income transfers under its various initiatives.

mínimo, a cambio de que los hijos asistan a la escuela al menos durante un 80% del período requerido, así como programas de actividades extraescolares. Como resultado de este programa, la participación en el cual se limita a cuatro años, la proporción de niños que trabajan se redujo de un 20% en 1992 a un 15% en 1999. Este programa se considera una iniciativa acertada que sigue teniendo interés habida cuenta de la magnitud del problema. El programa de pensiones de incapacidad y vejez, introducido a raíz de una ley aprobada en 1993, prevé una pensión equivalente al salario mínimo para las familias con una persona incapacitada o anciana y con una renta familiar per cápita inferior a la cuarta parte del salario mínimo. Esta iniciativa representó casi el 45% de los gastos en asistencia social en 2002.

51. El programa Hambre Zero, puesto en marcha por el Gobierno a principios de este año, asigna una importancia primordial a la erradicación del hambre, la malnutrición y la extrema pobreza en un plazo de cuatro años. Su objetivo son 9,3 millones de familias, o 44 millones de personas del Brasil. Esta iniciativa, tal como se ha propuesto y aplica con carácter experimental, se considera compatible con la realización del derecho a una alimentación adecuada y con un enfoque del desarrollo basado en el respeto de los derechos. Este programa reconoce que la erradicación del hambre no es sólo un imperativo moral sino que también comporta importantes beneficios sociales y económicos. Su enfoque es inclusivo y su cobertura se extiende a todo el país, aunque inicialmente se está aplicando con carácter experimental en la región del nordeste caracterizada por la concentración de una extrema pobreza. Este programa combina medidas para ampliar el acceso a los alimentos y a una mejor nutrición mediante el pago de subsidios juntamente con mejoras en la producción y medios de vida del subsector de la agricultura familiar, que es más vulnerable a la inseguridad alimentaria, facilitando la disponibilidad de servicios técnicos y apoyo financiero. Las subvenciones, a su vez, se destinan a la adquisición de alimentos mediante cupones o tarjetas de débito limitadas a alimentos determinados, juntamente con la condición de participar en programas de alfabetización de adultos o de formación profesional. Esta iniciativa implica un enfoque multisectorial destinado a mejorar las sinergias intersectoriales y la eficiencia en la aplicación de los programas del sector público. Se basa en el compromiso total de la sociedad civil y tiene por objeto la movilización y participación en gran escala de los presuntos beneficiarios.

Lecciones de la experiencia del Brasil en materia de desarrollo

Enfoque de la seguridad social

52. El aspecto sobresaliente de la estrategia del Brasil en materia de seguridad social ha sido la adopción de excelentes modelos de transferencias de ingresos debidamente orientadas. Estas intervenciones, a la vez que aumentan los ingresos disponibles para las familias beneficiarias, han conseguido introducir con éxito cambios de comportamiento entre los hijos y sus padres, con una mejor tasa de matrícula y permanencia en las escuelas primarias y un aumento del nivel de alfabetización de adultos y de capacitación de la fuerza de trabajo, mejorando así su productividad futura y las perspectivas de mayores ingresos. Más recientemente la política ha consistido en identificar y analizar las lagunas en la estrategia de protección social y tomar medidas para colmar estas lagunas. Esto ha sido necesario en parte debido a que, durante un período considerable, el crecimiento económico no ha mantenido un ritmo sostenido ni adecuado ni ha generado suficientes oportunidades de empleo. Por ejemplo, reconociendo que las medidas actuales de protección social tienden a favorecer a los ancianos y a los niños en edad escolar y no ofrecen una cobertura adecuada para los niños que trabajan, en particular en las zonas rurales, se

han introducido iniciativas como el programa Hambre Zero, así como reformas agrícolas. Y lo que es más importante, la formulación y aplicación de estas medidas ha demostrado que es posible enfocarlos desde un punto de vista de los derechos humanos, cuyo objeto es un desarrollo participativo, justo, incluyente y potenciador. Aunque es demasiado pronto para evaluar el impacto de algunas de las medidas introducidas recientemente, el hecho de que, en general, este enfoque de la protección social ha dado resultados se refleja en la mejora de los indicadores sociales, así como en la estabilidad de los índices de pobreza y desigualdad, incluso durante el período de volatilidad y tensión económica. Sin embargo, es importante mantener estas medidas a mediano plazo y encontrar recursos para crear un entorno propicio a la inversión y el crecimiento económico.

Sostenibilidad del proceso de desarrollo

53. En definitiva, la sostenibilidad de todas estas iniciativas depende fundamentalmente de la capacidad económica para mantener una tasa razonable de crecimiento con estabilidad macroeconómica. La experiencia de la economía del Brasil a este respecto durante los dos últimos decenios no ha sido alentadora. Aunque el país ha hecho progresos considerables en los últimos años para crear un entorno macroeconómico estable y unos mecanismos institucionales que promuevan las inversiones, la productividad y, por lo tanto, el crecimiento, todavía no ha resuelto plenamente los elementos críticos que podrían explicar su experiencia de crecimiento intermitente y estancamiento durante este período. Podría aducirse que la capacidad del país para mantener el crecimiento está estrechamente relacionada con su nivel de deuda pública, lo que no sólo limita la transferencia de recursos al sector privado interno y aumenta el costo de los préstamos, sino que expone la economía a la incertidumbre respecto a la capacidad del Gobierno para atender sus necesidades financieras y repercute negativamente en la cuenta corriente. La dificultad con que se centra el Gobierno para gestionar su deuda pública, que es fundamentalmente interna, está relacionada con la rigidez del gasto público: hasta un 4% del PIB se destina a la financiación de las generosas prestaciones de jubilación, juntamente con los sueldos del personal en activo de la administración pública, y a las transferencias previstas en la Constitución a los Estados y municipios, lo que hace imposible reducir el gasto público sin recortar servicios sociales básicos.

Marco institucional del desarrollo

54. El Brasil ha adoptado un marco de planificación multianual, con una perspectiva a 20 años, para la aplicación de una estrategia dirigida a hacer frente a los retos de mejorar la equidad, sostenibilidad y productividad en su proceso de desarrollo. Cada uno de estos objetivos desempeña un papel crítico en la definición de un marco que pueda servir de base al proceso de desarrollo basado en el respeto de los derechos para la realización del derecho al desarrollo. Este proceso de planificación se orienta a una estrategia de desarrollo a largo plazo, es participativo y vincula el desarrollo regional y local a la planificación nacional y territorial. Se centra en un enfoque de la protección social basado en la familia frente a un enfoque sectorial fragmentado. La estrategia de desarrollo se formula en función de las cinco dimensiones que caracterizan el enfoque integrado del desarrollo de conformidad con la noción del derecho al desarrollo y la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. La dimensión social de la estrategia tiene como objetivo el acceso universal e incondicional a los servicios públicos, el fortalecimiento cultural y la transferencia de los beneficios del aumento de productividad a los trabajadores en forma de mayores ingresos. La dimensión económica se centra en la estabilidad

macroeconómica, la creación del empleo y el aumento de las inversiones y la productividad para asegurar la competitividad internacional y reducir la vulnerabilidad externa. La dimensión regional de la estrategia tiene por objeto la igualdad entre las regiones; la dimensión ambiental, la armonía entre el desarrollo y la sostenibilidad ambiental; la dimensión democrática aspira a fortalecer la ciudadanía, el respeto de los derechos humanos y la gestión participativa de las políticas públicas. El interés en mejorar la supervisión y rendición de cuentas del proceso de desarrollo, juntamente con la utilización de técnicas de auditoría social y la movilización de la sociedad civil y los beneficiarios, se refleja en la aplicación de nuevas iniciativas. Y más concretamente, por lo que respecta a la vigilancia de los derechos humanos, cabe destacar la introducción de un mecanismo nacional de presentación de informes sobre derechos humanos a cargo de relatores nacionales que se ocupan del derecho a la educación, la salud, el trabajo, el medio ambiente, la vivienda, alimentos adecuados, suministro de agua y tierras agrícolas de acuerdo con los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Enfoque del derecho al desarrollo

55. El Gobierno y la sociedad civil se han comprometido inequívocamente a la realización de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo. Esto se refleja claramente en la actual política social del país y en las iniciativas del Gobierno, en particular en su enfoque de la protección social. Las conversaciones durante la misión también revelaron el importante papel que se preveía para la comunidad internacional en la erradicación de la pobreza y el hambre y para alcanzar otros objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos en apoyo de las iniciativas nacionales. Se señaló que, en una era de globalización e interdependencia, las políticas adoptadas por país o un conjunto de países repercutían en otros países, y que este impacto era tanto mayor si los países afectados resultaban ser economías importantes. La comunidad internacional no ha conseguido crear un entorno propicio para que los países en desarrollo puedan hacer frente a sus problemas, y se observa una falta de coherencia en las políticas de diversas organizaciones internacionales que la comunidad internacional no ha conseguido corregir, en detrimento del mundo en desarrollo. Uno de los problemas mencionados a este respecto fue el nivel casi insignificante de asistencia para el desarrollo dirigido a los países en desarrollo, en comparación con los beneficios resultantes del comercio agrícola, que se niegan deliberadamente a estos países al mantener unos subsidios agrícolas en los países en desarrollo que son mucho mayores que el nivel de la asistencia para el desarrollo. Se hizo referencia a la falta de progresos en la Ronda sobre Desarrollo de la Organización Mundial del Comercio. Se señaló asimismo que había buenas razones para señalar a la atención de las instituciones de Bretton Wood las ventajas del enfoque del desarrollo implícito en la noción del derecho al desarrollo.

IV. CONCLUSIONES

56. Habida cuenta de lo que antecede, el experto independiente llega a las siguientes conclusiones:

- a) Desde el punto de vista del derecho al desarrollo, el modelo liberal asociado con el Consenso de Washington como marco del desarrollo se consideró limitado, no sólo en términos de los objetivos que se fija, sino también en términos de los instrumentos

que trata de promover para alcanzar estos objetivos. Un enfoque del desarrollo basado en el respeto de los derechos debe tener un marco más amplio en función de los objetivos múltiples que debe abordar y de los instrumentos que tiene que utilizar para alcanzar estos objetivos. Lo que es más importante, este enfoque promueve la rendición de cuentas, la participación y la equidad en cuanto al alcance e impacto de sus políticas a nivel nacional e internacional, con los mecanismos adecuados para combatir los efectos imprevistos e indeseables de las políticas nacionales y del entorno internacional.

- b) Aunque la experiencia pone de relieve la importancia crítica de un crecimiento adecuado y sostenido a fin de conseguir resultados compatibles con la realización de los derechos humanos, también pone de manifiesto las limitaciones de un enfoque demasiado estrecho, en particular a expensas de un enfoque adecuado de la seguridad social y la red de seguridad social. La experiencia ha demostrado que, en el contexto actual de globalización, ningún país puede permanecer aislado del impacto perturbador de las crisis en la economía mundial. Además hay que tratar de combatir los efectos perturbadores de los instrumentos propugnados por el Consenso por lo que respecta sobre todo a la mano de obra, pero también al capital nacional, si se quiere que el proceso del desarrollo sea sostenido y su impacto equitativo. Esto a su vez exige una sinergia entre el impacto de estos instrumentos y el despliegue de otros, estrictamente al margen de las recomendaciones del Consenso, para alcanzar los objetivos múltiples del desarrollo como lo demuestra, por ejemplo, la experiencia de Chile en materia de desarrollo.
- c) Un elemento básico del enfoque para la realización del derecho al desarrollo tiene que ser la capacidad para adoptar una política adecuada de seguridad social. La necesidad de esta red adecuada de seguridad social se debe a la incertidumbre que implica la naturaleza y extensión del actual proceso de globalización en todos los países. En muchos casos, para obtener los beneficios del desarrollo mundial y reducir al mismo tiempo las consecuencias perturbadoras es necesario responder y ajustar las políticas y programas nacionales casi en tiempo real. Esta respuesta y el consiguiente proceso de ajuste tropiezan con frecuencia con la limitación de la capacidad institucional de los países en desarrollo para mantenerse al ritmo de la evolución mundial, y con la falta de autonomía política con que se enfrentan estos países habida cuenta del actual sistema económico y comercial internacional, al contrario de lo que ocurrió con los países actualmente industrializados en su fase de desarrollo. La justificación de una red de seguridad social se basa, por una parte, en la necesidad de prestar asistencia a las personas cuando no intervienen activamente en el proceso productivo de la economía y, por otra parte, en la necesidad de fortalecer la capacidad de los individuos a fin de ayudarles a integrarse mejor en el proceso de producción y por lo tanto a beneficiarse igualmente de la expansión económica.
- d) Cada uno de los tres países examinados tiene algo que ofrecer en términos de desarrollo desde la perspectiva de los derechos humanos: el éxito de la red de seguridad social en la Argentina; la perspectiva a largo plazo de la estrategia para el desarrollo social en un marco de equilibrio macroeconómico sólido y prudencia

fiscal, en el caso de Chile; y el enfoque de la protección social basada en el respeto de los derechos en el caso del Brasil. Ninguno de estos países, sin embargo, ofrece modelos de trabajo completos para la realización del derecho al desarrollo.

- e) La experiencia muestra claramente la importancia de la cooperación internacional para llevar a cabo un proceso de desarrollo basado en los derechos humanos, que puede revestir diversas formas, y prolongarse durante períodos variables según el contexto del país. Por ejemplo, en el caso de la Argentina, podría haber consistido en una disposición para aplicar una política anticíclica más amplia basada en un programa adecuado para crear una red de seguridad social, especialmente durante el período de crisis, en vez de obligar al país a generar mayores superávits primarios; en el caso de Chile, consistió en facilitar el acceso a los mercados a las exportaciones del país mediante acuerdos comerciales; en el caso del Brasil, pudo consistir en mantener la corriente de recursos hacia el desarrollo del sector social, encontrando al mismo tiempo recursos para impulsar el crecimiento. En cada uno de estos casos, durante la aplicación de las reformas y durante la gestión de la crisis, el apoyo de la comunidad internacional hubiera ayudado a promover y a proteger los derechos humanos. En este contexto, quizá haya razones para considerar una parte del gasto en el sector social como un gasto en inversión más que un gasto de consumo, ya que este gasto repercutiría en los imperativos de política de los países que llevan a cabo un programa de ajuste para alcanzar los objetivos de algunos de los macroparámetros convenidos con las instituciones y los donantes multilaterales. Esta fórmula podría eventualmente ayudar a formular y aplicar políticas de desarrollo social a mediano y a largo plazo, así como programas de creación de redes de seguridad social en tiempos de emergencia. El experto independiente examina algunas de estas cuestiones en su análisis del Pacto para el desarrollo que figura en su sexto informe, así como en informes anteriores.
- f) Cada país debe tener una visión global y una estrategia de protección social así como programas para establecer una red de seguridad social a fin de que puedan tomarse medidas para tener en cuenta los sectores excluidos de la población de una manera general. Las ventajas de este enfoque se vieron claramente en el caso del Brasil.
