

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La cohesión social en América Latina y el Caribe»**

(2004/C 110/12)

El 1 de julio de 2003, mediante carta del Comisario Christopher Patten, la Comisión pidió al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que elaborara un dictamen sobre el tema «La cohesión social en América Latina y el Caribe».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de febrero de 2004 (ponente: Sr. ZUFIAUR).

En su 406º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 25 de febrero de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 94 votos a favor, 5 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

**Resumen**

i. Este dictamen exploratorio, solicitado por el Comisario Patten, pretende expresar la opinión de la sociedad civil organizada europea, latinoamericana y caribeña sobre la cohesión social en ALC. En especial, sobre la manera en que pueden contribuir las organizaciones de la SCO a dicho objetivo, mediante, por ejemplo, la concertación social, el desarrollo de los sistemas de protección social o la promoción de la responsabilidad social corporativa por parte de las empresas. A tal efecto, esta opinión del CESE habrá de ser complementada con las aportaciones de las organizaciones latinoamericanas y caribeñas y con los resultados del debate del III Encuentro de la sociedad civil organizada UE-ALC, que se celebrará en la ciudad de México el próximo mes de abril.

ii. Desechando cualquier pretensión definitoria del concepto de cohesión social, el dictamen señala las diferentes dimensiones –política, económica, social, territorial– de la misma, al objeto de tener en cuenta no sólo los factores macroeconómicos habitualmente considerados sino también otros, como los educativos, los institucionales o los del acceso a bienes públicos esenciales, que son fundamentales para analizar el grado de cohesión social en ALC.

iii. La manifestación más relevante de la falta de cohesión social en ALC es, como se desprende del dictamen, la pobreza y la desigualdad. Aunque la primera ha mejorado relativamente en la última década (pasó de afectar al 48 % de la población, en 1990, al 43 % en 2002), la segunda ha continuado incrementándose hasta hacerse crónica. De tal manera que América Latina en su conjunto, y dentro de una gran heterogeneidad interna, es la región más desigual del planeta. A la pobreza material se suman la pobreza inmaterial (acceso a la educación y a la distribución de oportunidades) y la pobreza legal (desigualdad efectiva ante la ley, débil ciudadanía civil, política y social, inseguridad ante la existencia). Todo ello provoca violencia, desagregación y anomia social y afecta a la credibilidad de las instituciones y del sistema democrático. El riesgo de que se extienda en América Latina una percepción ciudadana que considere las suyas como «democracias irrelevantes» ha sido subrayado por un reciente informe del PNUD (*Informe sobre la democracia en América Latina 2004*).

iv. El escaso desarrollo de elementos vertebradores, propios de cualquier sociedad avanzada (infraestructuras, educación, sistema sanitario o fiscal, justicia, protección social, marco de relaciones laborales, ...), es un elemento común al conjunto de los países latinoamericanos y caribeños. Hasta el punto de que el informe antes citado habla de Estados ausentes, como fenómeno característico de muchos países latinoamericanos. Tres manifestaciones relevantes de ello, entre otras, son la baja calidad, la desigualdad en el acceso y la desconexión con el sistema productivo de los sistemas educativos; la insuficiencia e inequidad de los sistemas fiscales dominantes en la región; y la carencia, en la mayoría de los países de la región, de sistemas de protección social universales, lo que provoca profundas desigualdades y la exclusión de la mayoría de la población de la cobertura que prestan los sistemas existentes.

v. Es condición central para alcanzar mayores niveles de cohesión social en ALC, de acuerdo con el dictamen, lograr una superior eficiencia y democratización del sistema productivo, lastrado por altísimos niveles de informalidad, la escasa dimensión de sus mercados, la falta de diversificación de sus economías, la limitada dotación de infraestructuras, sobre todo en transportes y comunicaciones, las pendientes reformas agrarias, la carencia de recursos financieros y su dependencia, en este sentido, del exterior, el poco desarrollo de formas diversas de economía social, la deficiente calidad y protección del empleo y la práctica inexistencia de sistemas de relaciones laborales basados en el respeto de los derechos laborales básicos, en el equilibrio y en la confianza.

vi. El dictamen enfatiza, así mismo, algo central desde la perspectiva del CESE: que alcanzar en ALC mayores niveles de democracia, de desarrollo humano y de gobernabilidad implica fortalecer a la SCO y aumentar la participación de la misma en las decisiones. Esta es una condición esencial para lograr incrementar la democracia política, conseguir una más justa distribución de la riqueza material e inmaterial y propiciar la inclusión en la vida política, económica y social de los sectores y minorías, como la población indígena, secularmente marginada.

vii. Finalmente, el dictamen plantea una serie de propuestas y sugerencias sobre la aportación que las relaciones entre la UE y ALC podrían representar para la cohesión social en aquella región americana. Consideraciones que parten de dos premisas. Por una parte, la importancia estratégica que para la UE tienen las relaciones con ALC, tanto para fortalecer su papel en el plano mundial como para impulsar un nuevo orden internacional y una gobernanza justa y solidaria de la globalización; y la relevancia que, también para ALC, tienen sus relaciones con la UE, tanto para lograr una integración equilibrada en la región como para potenciar su capacidad de negociación en el ámbito internacional. Por otra parte, el convencimiento de que, además de contribuir al aumento de la cohesión social en ALC a través de la ayuda y la cooperación al desarrollo, la UE ha de situar este objetivo en el centro del conjunto de sus relaciones, en todos los ámbitos, con ALC.

viii. Entre las sugerencias del dictamen, unas están orientadas al fortalecimiento de la sociedad civil organizada (apoyo a proyectos de desarrollo de la dimensión social en los procesos de integración regional, fomento de foros mixtos UE-ALC entre organizaciones socioprofesionales, apertura de una línea de financiación para el fortalecimiento de organizaciones socioeconómicas, la creación de un Programa de Protección de Defensores de los Derechos Humanos en ALC, ...); otras pretenden incidir en el desarrollo del sistema productivo y el establecimiento de marcos democráticos de relaciones laborales y de diálogo social (transferencia de experiencias europeas de concertación social, impulso a la creación de infraestructuras que atraigan inversiones extranjeras directas, dotación de un Fondo Pyme para América Latina, planes de codesarrollo con los países de origen de la inmigración de ALC hacia la UE, establecimiento de una Carta de Principios de la responsabilidad social de las empresas); algunas iniciativas tienen por objetivo disminuir la carga de la deuda externa y financiar el desarrollo (fórmulas para la renegociación, rescate o condonación de la deuda externa a través de programas de lucha contra la pobreza, de cooperación medioambiental o educativos, recomendaciones para tratar de evitar la dependencia de las agencias de *rating*); ciertas propuestas van dirigidas al fortalecimiento de los sistemas de protección social (transferencia de experiencias europeas, apoyo a la suscripción de convenios entre países sobre inmigración, apoyo a la gestión y a la formación especializada); finalmente, en lo que se refiere a la ayuda al desarrollo y a la cooperación al desarrollo se propone también un conjunto de sugerencias: incrementar la coordinación entre los donantes europeos, mejorar la coherencia de las ayudas con los objetivos que se pretenden, apoyar que sean los países receptores quienes tomen las decisiones básicas sobre las intervenciones, asistir a los países más necesitados para facilitar y fortalecer su capacidad de presencia autónoma en las negociaciones multilaterales. Y, en general y de manera prioritaria, la formación de las personas y el fortalecimiento de las instituciones.

## 1. Introducción

1.1 El 28 de marzo de 2003, el comisario Patten presentó a los miembros del Grupo de Río, reunidos en Vouliagméní,

Grecia, una iniciativa dirigida a impulsar la cohesión social en los países de América Latina. Dicha iniciativa, que deberá ocupar un lugar central en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina y el Caribe que se celebrará en Guadalajara, México, el 28 y 29 de mayo de 2004, parte del análisis de que los beneficios de la democratización y el desarrollo económico logrados inicialmente en los años noventa del pasado siglo no alcanzaron a amplias capas de la población, aún sumidas en la desigualdad y la exclusión, lo que supone un obstáculo al desarrollo económico y genera inestabilidad en la región.

1.2 La UE está dispuesta a impulsar un nuevo consenso entre los gobiernos de América Latina y el Caribe que deberá formalizarse en la Cumbre de México mediante un compromiso firme para alcanzar determinados objetivos en materia de política social, fiscal, de desarrollo económico y de gasto social, entre otros. La UE tiene previsto contribuir a ese objetivo, que constituye un aspecto de especial relevancia para la asociación estratégica birregional, con un programa de 30 millones de euros dedicado a la transferencia de experiencia y conocimientos en la elaboración y aplicación de políticas sociales.

1.3 Para impulsar esta iniciativa, los días 5 y 6 de junio de 2003 la Comisión celebró, conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un seminario sobre «la cohesión económica y social en América Latina y el Caribe» cuyo objetivo era abrir un amplio debate sobre el alcance del problema, su impacto negativo sobre el desarrollo y la estabilidad, las posibles opciones políticas y los esfuerzos que han de promover los gobiernos latinoamericanos para hacer frente a los problemas vinculados a la carencia de cohesión social, como, por ejemplo, la desigualdad y la exclusión social.

1.4 El 1 de julio de 2003, el Comisario Patten dirigió al CESE una solicitud de dictamen exploratorio sobre la cohesión social en Latinoamérica, con vistas al Tercer Encuentro de la sociedad civil UE-América Latina que el CESE, en colaboración con sus homólogos de América Latina y el Caribe, organizará en México los días 13, 14 y 15 de abril de 2004.

1.5 En opinión del Comisario Patten, el dictamen debería reflejar las opiniones de la sociedad civil organizada latinoamericana, caribeña y europea sobre la cohesión social en ALC, complementar los documentos elaborados con ocasión del Seminario de junio de 2003 (anteriormente mencionado), dar cuenta del papel que desempeñan actualmente los interlocutores sociales en Latinoamérica y el Caribe y analizar, junto con las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y caribeña, de qué modo pueden contribuir los interlocutores sociales a una mayor cohesión social en sus países. Posibles ejemplos en este sentido serían la concertación social, la gestión conjunta de los sistemas de protección social o la aplicación, por parte de las empresas europeas que invierten en Latinoamérica, de una política de responsabilidad<sup>(1)</sup> social que se demuestre beneficiosa para la competitividad de las empresas y, al mismo tiempo, para la cohesión social de todas las partes implicadas.

<sup>(1)</sup> Carta del Comisario Patten al Presidente Briesch de 1 de julio de 2003: «...el papel desempeñado por las empresas europeas que invierten en los países de América Latina y el Caribe, que demuestre que las "políticas sociales" practicadas por las empresas también pueden redundar en beneficio de la competitividad». Ver también el Dictamen del CESE de 20 de marzo de 2002, sobre el «Libro Verde – Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas» (DO C 125/2002), en el que se desarrolla el concepto de responsabilidad social de las empresas.

## 2. El concepto de cohesión económica y social

2.1 El concepto de cohesión económica y social está sujeto a múltiples interpretaciones. A los efectos de este dictamen, partimos del concepto acuñado por la Comisión Europea en los sucesivos informes sobre la cohesión económica y social en la Unión, incorporando al análisis algunos aspectos que confieren una singularidad especial a la situación de América Latina, tales como el hambre, las poblaciones indígenas o el empleo informal, así como un mayor determinismo social en el acceso a la igualdad de oportunidades.

2.1.1 Para lograr una mayor cohesión social los Estados necesitan, en palabras de Enrique Iglesias, presidente del BID, dotarse de un «marco que promueva mecanismos e instituciones que reduzcan desigualdades y divisiones». Desde esta perspectiva, el concepto de cohesión social no se limita a un conjunto de indicadores socioeconómicos sino que abarca varias dimensiones.

### 2.2 Dimensión política

2.2.1 La cohesión social tiene, en primer lugar, una dimensión política fundamental, que se extiende desde la calidad de las instituciones democráticas a la participación de los ciudadanos en la cosa pública, pasando por la preservación de vínculos sociales, la creación de sociedades más equitativas, de sistemas de protección social y de solidaridad, la preservación del patrimonio cultural y de los recursos naturales o la participación activa de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social.

2.2.2 Para alcanzar mayores niveles de cohesión social se requiere la intervención del Estado y de las instituciones públicas, con normas y actuaciones eficaces: desarrollo de infraestructuras, servicios públicos de calidad, justicia independiente, normas que regulen las relaciones laborales, sistemas fiscales justos, etc. Las instituciones públicas tienen, en suma, un papel esencial en la promoción de los derechos y de la ciudadanía cívica, política y social. De ahí que la cohesión social sea, en primera instancia, una cuestión política.

### 2.3 Dimensión económica

2.3.1 La dimensión económica de la cohesión social tiene que ver con la riqueza y su distribución, con el desarrollo del tejido productivo (acceso a recursos básicos, incremento de los factores que inciden en la productividad, entorno favorable al desarrollo de las inversiones y de las Pymes, etc.), con la investigación, desarrollo e innovación, con la tasa de empleo y la calidad del mismo, con el nivel de los salarios y las diferencias salariales existentes. Objetivos estos últimos que vienen dificultados, en el caso de los países de América Latina y el Caribe, entre otras cosas, por la dualidad del mercado de trabajo entre empleo formal e informal, por la insuficiencia de inversiones productivas y la escasa cualificación de los recursos humanos de la región. Elevados grados de desigualdad económica, como

los que caracterizan a las sociedades latinoamericanas, constituyen un freno al desarrollo económico y, por tanto, significan atraso económico y desestructuración social.

2.3.2 Por otro lado, no será posible aumentar sustancialmente la cohesión social en América Latina y el Caribe (ALC) sin una trayectoria sostenida de crecimiento económico y desarrollo social. Para lograrlo, son precisas mayores cotas de estabilidad macroeconómica –sin perjuicio de profundos avances en la equidad social– en concordancia con un proceso de reformas estructurales que activen los recursos productivos de la región, en particular el impulso a la creación de empresas, la capacitación de los trabajadores, una mejor distribución de la renta y la creación de marcos democráticos de relaciones laborales.

### 2.4 Dimensión territorial

2.4.1 La cohesión social está íntimamente asociada a la cohesión territorial: capacidad para crear sinergias entre todos los actores de un territorio; dotación suficiente de infraestructuras de todo tipo, incluidas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; acceso para todos a servicios esenciales para la comunidad (desde la sanidad y la educación al agua, el transporte, la electricidad o la vivienda). Las desigualdades se manifiestan en el territorio, entre centro y periferia, entre zonas urbanas y rurales, entre áreas costeras y del interior, o bien respecto a sectores sociales como la población indígena o las nuevas migraciones.

### 2.5 Dimensión social

2.5.1 La equidad en el reparto de la riqueza, de las diferentes fuentes de riqueza material e inmaterial y de la renta es inherente al concepto de cohesión social. Lo que ha caracterizado al modelo social europeo (en lo que tienen en común los distintos modelos que coexisten en Europa: alto gasto en protección social, papel regulador del Estado, importante papel desempeñado por los agentes sociales) ha sido el intento de vincular el desarrollo económico con el social. Es decir, la definición de las reglas de distribución de la riqueza (normas laborales y sociales, sistemas de protección social ante la vejez, la enfermedad, el desempleo, la protección de la familia, negociación colectiva, sistema impositivo) en beneficio de todos, con anterioridad a los resultados económicos y a la producción de dicha riqueza.

2.5.2 La dimensión social del concepto de cohesión social hace referencia, igualmente, a los problemas, muy actuales, de desigualdad horizontal relacionados con la discriminación por género, por origen racial o étnico o por otros aspectos identificadores de diferentes grupos sociales. En este sentido, los principios esenciales sobre los que se cimienta la cohesión social son la seguridad ante la existencia y la garantía de derechos para todos.

2.5.3 Una concepción omnicomprensiva del concepto de cohesión social, como la que aquí se propugna, abre un amplio abanico de posibilidades para el refuerzo de ese objetivo, tanto mediante las políticas que deben desarrollar los países latinoamericanos y caribeños como para las relaciones UE-ALC. Se trataría, por un lado, de profundizar –con apoyo material y también con el de las experiencias realizadas en la UE– en vectores estratégicos que contribuyan al incremento de los niveles de cohesión social en la región latinoamericana y caribeña y, por otro lado, de favorecer un tipo de relaciones entre la UE y ALC que, además de los recursos destinados a la cooperación al desarrollo incorpore el objetivo de favorecer la cohesión social en ALC a los intercambios y las políticas comerciales, educativas, tecnológicas, sociales, etc. En este sentido se pronunciaron los dos primeros Encuentros de la Sociedad Civil Organizada UE-ALC y se han manifestado recientemente relevantes dirigentes latinoamericanos como los presidentes Lagos, de Chile, Lula da Silva, de Brasil, y Néstor Kirchner, de Argentina.

### 3. El déficit social en América Latina

3.1 Cualquier análisis sobre ALC ha de partir del reconocimiento de la gran heterogeneidad de situaciones económicas, políticas y sociales que viven los países de la región. Sin embargo, y aun a riesgo de simplificar, podemos, a los efectos de este dictamen, extraer algunas líneas definitorias comunes para analizar el grado de cohesión económica y social de la región en su conjunto y extraer conclusiones sobre cómo hacer frente al déficit de cohesión, que en mayor o menor grado todos los países sufren.

3.1.1 Este dictamen tendrá en cuenta, básicamente, tres planos de análisis de la realidad latinoamericana y caribeña: el ámbito socioeconómico, el ámbito político y los indicadores de insatisfacción social.

#### 3.2 El ámbito socioeconómico

3.2.1 Los problemas de pobreza y desigualdad son percibidos por la población latinoamericana como los más graves que padecen. Según el Latinobarómetro, más de la mitad de la población considera que los problemas más importantes de Latinoamérica son el desempleo, los bajos salarios y la pobreza. En el año 2003 casi una cuarta parte de los ciudadanos latinoamericanos declaraba que sus ingresos no les permitían cubrir sus necesidades básicas. Estos problemas son apreciados como prioritarios respecto a otros, como la corrupción o la criminalidad.

#### 3.2.2 Pobreza

3.2.2.1 En el año 2002, según los datos de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe),<sup>(1)</sup> el nivel de pobreza de América Latina y el Caribe alcanzó al 43,4 % de la población, y el nivel de extrema pobreza al 18,8 % lo que corresponde, en términos absolutos, a 220 millones de habitantes y 95 millones de habitantes, respectivamente. Las previsiones para el año 2003 indican un incremento de 0,5 puntos porcentuales en el número de pobres, lo que supondría un tercer año consecutivo de incremento de los niveles de pobreza en América Latina y el Caribe. Entre 1997 y 2002 el nivel de pobreza se estancó alrededor del 43,5 % de la población; sin

embargo, en términos absolutos, la población con nivel de vida insuficiente aumentó de 204 millones a 220 millones de habitantes. Esto se debe al bajo nivel de crecimiento económico experimentado en los últimos seis años y, en general, a esa «década semiperdida» a la que se ha referido también la CEPAL.

3.2.2.2 La pobreza es más pronunciada en las zonas rurales, en donde alcanza un nivel que duplica el de las zonas urbanas (59,1 % contra 26,1 %). No obstante, en términos absolutos, y a causa del creciente éxodo rural, la población pobre está distribuida igualitariamente entre los habitantes de las zonas urbanas y de las zonas rurales. La pobreza se concentra en los hogares cuyo cabeza de familia trabaja en la agricultura y en los sectores de servicios urbanos no financieros (35,5 % y el 29,1 %, respectivamente, de la población pobre de la región). También son muy graves las desigualdades internas en muchos países como, por ejemplo, Brasil y Guatemala o Colombia, donde la falta de cohesión territorial es un factor favorecedor de la violencia política.

3.2.2.3 La pobreza afecta más a las mujeres que a los hombres. El porcentaje de mujeres sin ingresos es superior tanto en las zonas urbanas (45 % contra el 21 %) como en las zonas rurales (53 % respecto al 20 %). En las zonas urbanas, el porcentaje de hogares pobres cuyo cabeza de familia es una mujer es superior al de los hogares en los que lo es un hombre (30,4 % frente al 25 %). La pobreza también es mucho más pronunciada entre los ciudadanos de origen indígena o descendientes de los africanos que para el resto de la población. Algunos estudios, para Bolivia, Brasil, Guatemala y Perú, indican que la incidencia de pobreza en estos colectivos es dos veces superior a la del resto de la población.

#### 3.2.3 Distribución de la renta

3.2.3.1 El decil más rico de la población de ALC se queda con el 48 % del ingreso total, mientras que el decil más pobre sólo recibe el 1,6 %. La desigualdad, medida por el índice de Gini, aumentó en ALC en los últimos tres años. En un estudio de la CEPAL que considera once países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela), se da cuenta de un aumento de la concentración de la renta en todos ellos, excepto México. Sin embargo, hay que considerar que existen fuertes diferencias en la distribución de la renta entre los países de la región que no están relacionadas con el nivel de desarrollo industrial.

#### 3.2.4 Hambre

3.2.4.1 En términos generales, el hambre (medida como porcentaje de la población desnutrida) ha disminuido en ALC entre el período 90-92 y 98-00, alcanzando a un promedio del 11 % de la población. Sin embargo, también hay que considerar que existen muchas diferencias entre los países de la región, puesto que en los datos referentes al bienio 1998-2000 se incluían países con más del 20 % de la población con desnutrición (el caso de Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana) y países con niveles inferiores al 5 % (Argentina, Chile y Uruguay). La desnutrición se debe, entre otros factores, según la CEPAL, al acceso desigual a la oferta de alimentos, la escasez de oferta y la mala distribución de la renta.

(1) «Panorama social de América Latina 2002-2003», CEPAL (2003). Santiago de Chile.

3.2.4.2 La desnutrición afecta sobremanera a la población infantil y cobra una importancia especial a causa de sus consecuencias a largo plazo. Aunque los indicadores muestran una mejora en el indicador de desnutrición infantil en el período 1995-2001, todavía alcanzan niveles altísimos: la desnutrición infantil crónica y aguda alcanza el 19,5 % de la población menor de 5 años de edad.

3.2.4.3 La desnutrición infantil crónica es el principal instrumento de transmisión del subdesarrollo y pobreza entre generaciones, puesto que la falta de alimentos en los años más críticos del desarrollo físico y psicomotor de los niños compromete decisivamente su capacidad intelectual, su rendimiento escolar, su capacidad productiva y su integración social e incide sobremanera en el potencial de desarrollo de la sociedad.

### 3.2.5 Educación y acceso a la educación

3.2.5.1 El nivel de analfabetismo es alto para los patrones de los países desarrollados, pero es muy heterogéneo en la región. En algunos países como Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay, el nivel de analfabetismo es inferior al 5 % de la población mayor de 15 años. Sin embargo, este indicador alcanza niveles superiores al 20 % en El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua. Por lo general, el analfabetismo es superior en las mujeres.

3.2.5.2 El acceso a la educación básica (alumnos entre 7 y 12 años de edad) es muy alto en las zonas urbanas, con niveles superiores al 90 % (cuestión diferente es la regularidad en la asistencia a clase o en las trayectorias curriculares: según la CEPAL, <sup>(1)</sup> en el año 2000 cerca de 15 millones de jóvenes, de entre 15 y 19 años, de un total de 49 millones, habían abandonado la escuela antes de completar 12 años de estudios). Los niveles de escolarización son siempre mucho más elevados en las familias de mayores ingresos, sobre todo en los países de mayor concentración de la renta y de menor desarrollo relativo, como es el caso de Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y R. Dominicana. Esa diferencia en el acceso a la educación por nivel de ingresos se hace más pronunciada cuando aumenta la edad de los jóvenes, como consecuencia de la necesidad de ingresar en el mercado laboral para ayudar en la renta familiar. En la mayoría de los países de ALC el nivel de escolarización de las mujeres es superior al de los hombres (en todos los niveles de ingresos) y, sobre todo, en los tramos de edad entre 20 y 24 años.

3.2.5.3 Los problemas educativos en ALC se concentran en tres vertientes. En primer lugar, la calidad de la oferta educativa que, en ámbitos como la enseñanza básica y media, son muy bajos, lo que se manifiesta en los altos índices de abandono y fracaso escolar, en los bajos niveles de rendimiento escolar de los alumnos, en el pobre equipamiento de los centros o en la escasa motivación del profesorado. En segundo lugar, los niveles de equidad en el acceso a la oferta formativa son muy bajos: son manifiestas las desigualdades en los índices de matriculación y de rendimiento escolar entre los entornos urbano y rural, en relación con la procedencia étnica de la población o, incluso, de acuerdo con el sexo de la población estudiantil. Finalmente, hay un serio desfase entre el sistema formativo y las necesidades de los mercados laborales, no sólo por las deficiencias de los mercados de trabajo sino por las debilidades, entre otras, de la enseñanza media y profesional.

<sup>(1)</sup> «Panorama social de América Latina, 2002-2003», CEPAL. Santiago de Chile.

### 3.2.6 Salud y sanidad

3.2.6.1 La esperanza de vida al nacer oscila entre los 59 años en Haití hasta los 77 de Costa Rica o Barbados, mientras que la tasa de mortalidad infantil describe un arco con valores que van desde un 7 por mil para Cuba hasta un 59 por mil para Haití (?).

3.2.6.2 En términos comparativos, la esperanza de vida de la población latinoamericana al nacer se sitúa ocho años por debajo de la cifra correspondiente a un país europeo como España. De igual modo, este atraso en materia de salud se reflejan en las relativamente altas cifras de mortalidad que aún se mantienen en la región, que septuplican a las de España o Alemania.

### 3.2.7 Gasto social y protección social

3.2.7.1 El gasto social medio en ALC (sólo en cuatro rúbricas de gasto: educación, sanidad, seguridad y asistencia social y vivienda) alcanzó en 2000-2001 el 13,8 % del PIB, nivel superior en 1,7 puntos porcentuales al del bienio 1996/97. Los gastos están distribuidos en: 4,2 % para educación, 3,1 % en sanidad, 5,1 % en seguridad y asistencia social y 1,4 % en vivienda y otros. El gasto social público per cápita promedio es casi 30 veces inferior al promedio de la Unión Europea.

3.2.7.2 A lo largo de los años 90 se ha observado que los gastos sociales en ALC siguen una tendencia cíclica, aumentando en los periodos de crecimiento y disminuyendo en los periodos de crisis económica. De esta forma, aunque no ha disminuido el gasto social público en la región, sí se ha ralentizado su crecimiento desde 1998, a partir de la desaceleración del incremento del producto regional.

3.2.7.3 Los sistemas de protección social (vejez, enfermedad, discapacidad) alcanzan, comparativamente, un nivel de cobertura muy escaso. En la inmensa mayoría de los países de ALC únicamente entre un 10 % y un 15 % de la población afectada disfruta de un sistema de protección social adecuado; incluso en los países con mejores prestaciones, la cobertura no supera el 50 % de la población activa, con una preocupante tendencia descendente como consecuencia de la informalización de la economía.

3.2.7.4 Las reformas de los sistemas de protección social llevadas a cabo en las últimas décadas —la privatización de la gestión de los sistemas de pensiones y sanitarios, la transformación de sistemas de financiación por reparto en sistemas financieros de capitalización individual— no han obtenido los resultados anunciados: ha disminuido el control del Estado así como su capacidad recaudatoria, ha propiciado el empleo informal y está dejando fuera del sistema de protección a una mayoría creciente de la población. El incremento de los flujos migratorios intrarregionales, como consecuencia de los procesos de integración que se están produciendo, sin que existan mecanismos de prevención social reconocidos, contribuyen también a generar bolsas de pobreza, marginación y exclusión.

3.2.7.5 El año 2004 ha sido declarado por los Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos como Año Iberoamericano de las Personas con Discapacidad. Se calcula que en Latinoamérica existen entre 45 y 65 millones de personas con discapacidad que, en su mayoría, sufren los efectos de la exclusión social y de la pobreza. Lo mismo les ocurre a menudo a sus familias.

<sup>(2)</sup> «Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe» CEPAL. Santiago de Chile.

### 3.2.8 El mercado laboral

3.2.8.1 El mercado laboral de ALC pasa por un periodo de deterioro de las relaciones de trabajo a raíz de la desaceleración del nivel de crecimiento económico en los últimos seis años. La tasa de desempleo urbano aumentó al 9,2 % en los primeros trimestres de 2002, la más alta registrada en los últimos 22 años. Más del 70 % de los hogares de la región dependen exclusivamente de los ingresos generados por el trabajo; uno de cada dos trabajadores recibe una remuneración que lo sitúa en el umbral de la pobreza. Una creciente mayoría de la población laboral no está cubierta por la legislación laboral y la cobertura ha disminuido a lo largo de los años noventa.

3.2.8.2 Se constata<sup>(1)</sup>, entre 1990 y 2002, una fuerte tendencia a la informalización del empleo (siete de cada diez empleos generados desde 1990 lo han sido en el sector informal y el empleo informal representa el 46,3 % del empleo total de América Latina) y a la precarización laboral: sólo seis de cada diez empleos nuevos en el sector formal y dos de cada diez en el sector informal tienen acceso a algún tipo de cobertura social. Se estima que existe un déficit de «trabajo decente» para 93 millones de trabajadores, 30 millones más que en 1990, de ALC (con ello se hace referencia a ese 50,5 % de la población activa que no tiene empleo, trabaja en el sector informal o a los que, trabajando en el sector formal de la economía, lo hacen sin prestaciones sociales o en condiciones muy precarias).

3.2.8.3 Las relaciones laborales se caracterizan por el reconocimiento desigual e incompleto de los derechos laborales fundamentales (desde países con marcos de relaciones laborales nominalmente equiparables a las europeas hasta otros en los que decenas de sindicalistas son asesinados cada año en el desempeño de sus funciones), el bajo grado de desarrollo de los sistemas de negociación colectiva y de concertación social, el escaso porcentaje de asociacionismo sindical (sólo el 14 % de la fuerza laboral urbana) y empresarial, la desconfianza y el conflicto como norma en las relaciones entre trabajadores y empresarios.

### 3.2.9 Emigración

3.2.9.1 La emigración constituye un factor de enorme influencia en la situación socioeconómica de ALC, aportando tanto aspectos positivos como negativos a la misma. En los países de ALC, los mayores flujos migratorios se han producido hacia el norte, es decir, hacia los EEUU y Canadá, pero en la última década han sido también importantes los flujos dirigidos hacia la Unión Europea.

3.2.9.2 La contribución positiva de la emigración está en las remesas de dinero que los inmigrantes remiten a sus países de origen, y que en muchos casos constituyen una importante fuente de divisas para el país, además de aliviar la falta de recursos de amplios sectores de la población.

3.2.9.3 Los aspectos negativos de la emigración son también importantes, y nos referimos sólo a los de carácter macroeconómico, sin entrar en lo que supone para las personas tener que abandonar su país y alejarse de su familia. Como principal elemento negativo hay que destacar la pérdida de capital humano, ya que quienes emigran suelen ser parte de la gente más preparada, más emprendedora y con mayor iniciativa. Además, cuando los flujos migratorios se sostienen prolongadamente en el tiempo se crea cierta «cultura de la emigración»,

produciendo la idea de que sólo emigrando se puede prosperar, lo que resta dinamismo económico a la sociedad y favorece la descohesión social.

### 3.2.10 Crecimiento, desarrollo y reformas estructurales

3.2.10.1 Las condiciones económicas de la región no son las más adecuadas para asegurar un crecimiento económico sostenido. Las mejoras importantes alcanzadas en los últimos años en el terreno de la estabilidad macroeconómica en bastantes países de la región constituye un activo esencial, aunque insuficiente, para asegurar ritmos superiores y más estables en materia de crecimiento económico.

3.2.10.2 El sector exterior de las economías latinoamericanas sigue siendo un factor de estrangulamiento del crecimiento sostenido. La fuerte dependencia de los flujos externos de capital constituye una limitación de primera magnitud para impulsar el desarrollo interno. La volatilidad de estos flujos, al albur de crisis internacionales o de cambios en la coyuntura de los países emisores de los mismos, colocan fuera del alcance de los agentes económicos locales la continuidad y el incremento de la inversión productiva. Dependencia que agudiza sus efectos al someter a los países latinoamericanos –en la otra vertiente de su restricción externa, la deuda–, a un continuo sobresalto sobre los costes variables de su financiación. Esta enorme vulnerabilidad de las economías latinoamericanas ante el ciclo económico exterior es uno de los factores más significativos de los que limitan la dinámica de las economías latinoamericanas.

3.2.10.3 Pero es la propia debilidad de las instituciones locales, la escasa diversificación de las economías latinoamericanas, el peso de la deuda externa y la escasa generación de recursos financieros propios –ahorro– lo que explica ese elevado nivel de dependencia y vulnerabilidad externas. Frente a ello, una decidida potenciación del mercado interior (que no hay que identificar, de manera simplista, con procesos de sustitución de importaciones) podría abrir nuevos derroteros al desarrollo económico latinoamericano.

3.2.10.4 En este sentido, un mayor impulso a los procesos regionales de integración económica coadyuvaría a poner en funcionamiento mercados de mayores dimensiones, en los que las economías de escala resultantes habrían de operar como un incentivo a la expansión del tejido productivo local y a atraer inversiones extranjeras.

3.2.10.5 En la actualidad, el tejido productivo de la región está enormemente atomizado, caracterizado por un marco institucional altamente informal y compelido a operar en unos mercados locales a menudo de reducidas dimensiones y protegidos de un modo u otro de la competencia externa. Antes de proceder, no obstante, a someterlos a las condiciones competitivas del entorno sería preciso abordar los factores que explican sus bajos niveles de productividad.

3.2.10.6 El desarrollo de las pequeñas empresas y de las microempresas se enfrenta a barreras infranqueables, ante las carencias de cultura empresarial y de capital humano o ante la inseguridad jurídica del entorno institucional en el que se inserta. Y todo ello, en un sistema financiero poco evolucionado y con escaso desarrollo de sus instrumentos de intermediación.

<sup>(1)</sup> «Se buscan nuevos empleos: los mercados laborales en América Latina» (<http://www.iadb.org/res/ipres>).

3.2.10.7 De igual modo, la desigualdad en la distribución actual de los activos productivos (desde la tierra hasta el capital físico o humano) agudiza los estrangulamientos a los que se enfrenta la clase empresarial latinoamericana.

3.2.10.8 La expansión de la actividad empresarial en las economías latinoamericanas es una condición fundamental para lograr un crecimiento sostenido. Sin embargo, las reformas en este terreno discurren entre la indiferencia de una parte del entorno empresarial, la falta de credibilidad o la discontinuidad de los poderes públicos en sus planes de industrialización o de reforma agraria, la falta de un consenso político y social respecto a un proyecto democrático de sociedad y, con alguna frecuencia, con la resistencia de algunas elites locales, más interesadas por el reparto de los beneficios del desmantelamiento del Estado industrial, hoy obsoleto por otra parte, que por la creación de un tejido industrial y productivo competitivo.

3.2.10.9 En este contexto, la economía social puede desempeñar un papel importante como factor generador de tejido social, de desarrollo económico y de cohesión social. Debería ser valorada, igualmente, como salida en el contexto de crisis económicas y reestructuraciones industriales (asunción de empresas en crisis por parte de los propios trabajadores) y como una alternativa eficaz para fomentar el desarrollo local (cooperativas de desarrollo local, etc.).

### 3.3 *El ámbito político: elementos políticos que definen la calidad de las instituciones y de los instrumentos de participación política*

3.3.1 La práctica generalización del sistema democrático en América Latina no ha ido, sin embargo, acompañada por un incremento de la ciudadanía social (empleo, protección ante la vejez, la enfermedad, el desempleo o la discapacidad, educación, vivienda, igualdad de oportunidades, seguridad ciudadana, mejora del nivel económico, acceso a los nuevos instrumentos de información y comunicación). Muchos ciudadanos carecen de derechos civiles y sociales básicos. La incapacidad, la debilidad de los Estados en ALC para asegurar cuestiones esenciales como una cierta equidad fiscal, el acceso a la justicia, la protección ante distintas formas de violencia, sistemas de protección social universales, la participación de los ciudadanos en las cuestiones que les afectan, etc., ha llevado a algunos a hablar de Estados ausentes. Y a una ciudadanía de baja intensidad.

3.3.2 En el caso de Latinoamérica, la densidad del tejido social es escasa. La sociedad civil está poco articulada y las instituciones no desempeñan un papel dinamizador en este sentido. Las élites políticas parecen manifestar serias reservas respecto a la apertura de las instituciones a la participación de la sociedad civil. Ello redundaría en un tejido social débil y vulnerable. No obstante, es esencial contar con interlocutores estructurados y con credibilidad entre la sociedad y con una eficiente colaboración entre los ámbitos públicos y privados de actuación para hacer más efectivas las políticas orientadas a la cohesión social.

3.3.3 La igualdad de oportunidades se posibilita con políticas sociales, es decir, inversiones en sanidad, educación, empleo y vivienda. Al mismo tiempo, estas políticas contribuyen a una distribución más equitativa de la renta y una mayor capacitación para que los individuos participen más activamente de las decisiones políticas, fortaleciendo, así, la democracia y la gobernabilidad.

3.3.4 A este respecto, es apreciable un fenómeno de disociación en la sensibilidad política de los ciudadanos latinoamericanos y caribeños. Por un lado, se manifiesta en forma de crecientes exigencias hacia la democracia, en términos de satisfacción de necesidades materiales. Por otro, se está registrando un aumento de las cifras de abstencionismo electoral. En este terreno, la situación más problemática se registra entre la población más joven, que manifiesta un elevado sentimiento de desafección política frente a partidos u otro tipo de organizaciones e instituciones políticas. Según un informe del PNUD, el 54,7 % de los latinoamericanos estaría dispuesto a aceptar un gobierno autoritario, con tal de que resolviese su situación económica.

### 3.4 *Indicadores de insatisfacción social*

En estrecha interacción con lo anterior, el análisis de la situación de fractura social del espacio latinoamericano y caribeño implica conocer los niveles de insatisfacción de la sociedad con su realidad. Y considerar otras expresiones sociales de rechazo: violencia urbana, delincuencia, surgimiento de sociedades paralelas y de «legalidades mafiosas».

#### 3.4.1 *Insatisfacción con las instituciones*

3.4.1.1 Según datos del Latinobarómetro <sup>(1)</sup> los ciudadanos manifiestan una confianza decreciente respecto a todas las instituciones, particularmente en cuanto a las instituciones políticas. Sin duda, este hecho condiciona la propia dinámica de las instituciones y afecta de forma negativa a la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos.

#### 3.4.2 *Igualdad ante la ley*

3.4.2.1 El fenómeno anteriormente señalado parece tener una estrecha relación con la evolución de la situación en materia de equidad social y económica en la región. Pero también con la inexistencia de derechos cívicos y políticos fundamentales. De este modo, se observa que más del 50 % de los latinoamericanos entrevistados por el Latinobarómetro señalan que el factor más importante para confiar en las instituciones es «si tratan a todos por igual» (además de las cuestiones vinculadas con el reparto de la riqueza, pueden influir en ello el trato discriminatorio, incluso legalmente reconocido, a determinadas minorías sociales o étnicas). Ello puede explicar el auge de los movimientos indigenistas en varios países de la región, así como con la pervivencia de fenómenos de trabajo forzoso o de esclavitud.

(1) <http://www.latinobarometro.org>

3.4.2.2 Pese a que todos los países de la región han ratificado los convenios internacionales sobre derechos humanos, el número de violaciones de los mismos es alta. No ya como consecuencia de actuaciones de gobiernos dictatoriales, sino derivadas de una violencia difusa practicada por bandas y cuerpos particulares (narcotraficantes, milicias privadas, a veces en conexión con los aparatos represivos del Estado). En este contexto, es imprescindible reforzar, conjuntamente con otras políticas, un sistema judicial respetado y autónomo, que haga posible basar la ciudadanía en el imperio de la ley. De tal manera que se pueda superar una de las mayores contradicciones de las democracias en ALC: la disociación entre las normas legales y su inaplicación práctica.

### 3.4.3 Corrupción

3.4.3.1 En ALC la confianza de los ciudadanos en la democracia como forma de gobierno ha ido decreciendo a lo largo de los años noventa<sup>(1)</sup>. La consolidación de las instituciones va a la par con el grado de su aceptación por parte de los ciudadanos. Pero para que tal identificación se produzca es imprescindible que exista transparencia en la gestión de la cosa pública.

3.4.3.2 La corrupción política y económica, un fenómeno presente en prácticamente todos los países del mundo y sobre el que conviene no olvidar que siempre tiene dos caras, la corrupta y la corruptora, es considerada como uno de los problemas más graves que padece la región. Ello puede contribuir a explicar por qué se está manifestando de forma creciente una percepción negativa por parte de los ciudadanos respecto a los gobiernos y a los partidos políticos que los sustentan –que no hacia la democracia– la revitalización de formaciones políticas populistas y el rechazo a algunas de las reformas económicas, comprendidas algunas privatizaciones realizadas en la última década.

3.4.3.3 La corrupción y la ilegalidad institucionalizada rompen los vínculos éticos, normativos y comunitarios básicos para la convivencia social. Para reconstruirlos es imprescindible actuar desde el ámbito educativo, de la recuperación del crédito del Estado de derecho y de la eficacia de la ley. La reducción de las desigualdades sociales a través de políticas de protección y de inclusión, de atención a las poblaciones indígenas, a las mujeres, a los jóvenes y, en general, la extensión y el desarrollo de los factores de la ciudadanía social para todos son fundamentales para un desarrollo sostenible y para aumentar la confianza de los sudamericanos en las instituciones políticas y en el sistema democrático.

### 3.4.4 Violencia, criminalidad, inseguridad ciudadana

3.4.4.1 Relacionados con la exclusión social, la pobreza y la desigualdad están los elevados niveles de criminalidad y violencia en la región. El índice de victimología, elaborado por Naciones Unidas, muestra cómo los niveles delictivos en ALC se sitúan entre los más altos del mundo. Un estudio promovido en el año 2000 por el Banco Mundial<sup>(2)</sup> encuentra una estrecha relación entre desigualdad económica y nivel de criminalidad. En América Latina y el Caribe el número de muertes violentas

ha pasado de 8 por cada 100 000 habitantes en los años setenta del siglo pasado, a 13 en los años noventa. Colombia se sitúa a la cabeza de la clasificación mundial en este terreno con 60 muertes por asesinato (no político) por 100 000 habitantes.

3.4.4.2 La violencia que caracteriza la vida cotidiana en las grandes urbes latinoamericanas tiene orígenes históricos y sociales múltiples y complejos, que se han exacerbado en los últimos años a causa de la crisis económica y del debilitamiento de las instituciones. Dejando aparte los países en los que la violencia tiene una raíz política, en el resto de América Latina las causas principales de la violencia se encuentran en la extensa presencia de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de droga y en las desigualdades sociales. Esta violencia difusa representa un gran obstáculo para la convivencia, la democracia y el desarrollo productivo.

3.4.4.3 El narcotráfico, fuente de inseguridad y de violencia que afecta, en primer lugar, a los sectores más pobres, fragiliza las instituciones políticas, desestabiliza los sistemas económicos y las relaciones sociales. Y alimenta la corrupción y las guerras civiles, al tiempo que acrecienta las desigualdades en AL. Además, exige, aparte de una cooperación policial y judicial internacional, un esfuerzo muy costoso para los países afectados en la erradicación de redes y de laboratorios.

3.4.4.3.1 La producción de cultivos ilícitos en AL, que sigue siendo un tema espinoso de las relaciones entre el Norte y el Sur, sumerge sus raíces en la miseria de determinadas zonas rurales que no disponen de otros medios para sobrevivir.

3.4.4.3.2 Los países consumidores deberían asumir su parte de responsabilidad en la lucha contra el cultivo de drogas, sin hacer recaer toda la responsabilidad en los países productores, teniendo en cuenta que en aquellos se encuentran los sistemas financieros que permiten su blanqueo.

3.4.4.3.3 El CESE reclama de la UE que prosiga y profundice la apertura comercial, sin menoscabo de las reglas de la OMC, con los países andinos que se muestran dispuestos a la reducción de los cultivos ilícitos y a la sustitución por otros, al tiempo que condena la ciega destrucción aérea de cultivos, que ha demostrado ser un fracaso para su eliminación, fomentando sin embargo la violencia social y política.

3.4.4.3.4 Para hacer que el sistema de sustitución sea más eficiente, sería necesario aportar una ayuda financiera y técnica a esos nuevos cultivos y ponerlos en valor mediante redes locales de transporte que faciliten la comercialización regional de los productos alternativos.

3.4.4.4.4 Con mucha frecuencia, las redes delictivas, particularmente en la periferia de las aglomeraciones urbanas, constituyen formas paralelas de organización social que bloquean e impiden –con el ejercicio de la violencia– el desarrollo de la sociedad civil organizada, elemento básico para la construcción de un Estado democrático que sea satisfactorio para la mayoría de los ciudadanos. Estas sociedades paralelas, imponiendo sus propias formas de regulación en el entorno en el que operan, deslegitiman y, a veces, hasta ponen en cuestión el propio Estado democrático.

(1) <http://www.latinobarometro.org>.

(2) Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza: «Inequality and violent crime». Banco Mundial, Washington (2000).



#### 4. Las raíces del desequilibrio social en América Latina

4.1 La independencia colonial no trajo consigo, en la mayoría de los países latinoamericanos, un proceso de reforma social, económica y política en profundidad. Significó, en general, un cambio en las élites políticas sin transformaciones singulares en el campo de las instituciones. Muchas de las estructuras sociales y económicas precapitalistas continuaron en vigor, manteniendo a las sociedades latinoamericanas en las mismas o parecidas condiciones del otrora económico.

4.2 La herencia social y económica colonial y los sucesivos fracasos en la modificación radical de la misma han dado como resultado una gran concentración en la propiedad de los recursos (el caso de la propiedad de la tierra es, al respecto, emblemático en algunos países latinoamericanos); la marginación política, económica y social de partes enteras de las sociedades latinoamericanas; la apropiación de la actividad económica por parte de las élites en el poder, con las consecuencias conocidas de corrupción e ineficiencia en la actuación pública; la escasa regulación del mercado que ha generado numerosas externalidades negativas y, particularmente, una profunda desigualdad en la distribución de la renta; por último, un creciente grado de urbanización desestructurada, donde las bases sociales de la economía de mercado se diluyen hacia la informalidad.

4.3 Desde la descolonización, la historia económica de ALC (aunque con una gran asimetría entre países) muestra una secuencia continuada de crisis profundas, caracterizadas por el desequilibrio externo que penaliza sus intentos de promocionar el desarrollo. De forma sintética se pueden distinguir tres estadios comunes en la dinámica económica de los países de ALC en los dos últimos siglos. Durante buena parte del siglo XIX y principios del XX, las economías latinoamericanas evolucionaron conforme a un modelo denominado «primario exportador», basado en una fuerte especialización en exportaciones de productos primarios. En un segundo estadio, que arranca en los años veinte y treinta del siglo pasado, al calor de la fuerte expansión económica provocada en algunos países latinoamericanos por la I Guerra Mundial, se orienta hacia un modelo de «sustitución de importaciones», intentando sustituir importaciones, en el marco de la integración de las economías nacionales en el entorno económico mundial, por producción nacional y generar un tejido productivo propio. Pero la aparición de profundos desequilibrios macroeconómicos (inflación y déficit en las balanzas de pagos) pusieron en cuestión estos intentos de desarrollo hacia dentro. Finalmente, a finales de los años 70 y principios de los 80, se generaliza en ALC la aplicación de políticas económicas que, auspiciadas desde organismos internacionales (el llamado «consenso de Washington»), promovieron una amplia apertura de sus economías hacia el exterior, basando en los mercados el desarrollo económico y social.

4.4 En las últimas décadas, las profundas reformas realizadas en las economías latinoamericanas auspiciadas por el «consenso de Washington» (privatización, liberalización y estabilidad macroeconómica), si bien han logrado este tercer objetivo —se han superado los altos niveles de inflación y de inestabilidad monetaria— no han traído consigo mejoras sustanciales en las

variables de equilibrio real: empleo, crecimiento y distribución de la renta. Por el contrario, como hemos visto en apartados anteriores, algunos de estos parámetros (espectacularmente en algunos países como Argentina) han empeorado.

4.5 Además de que muchas de esas políticas preconizadas por el «consenso de Washington» se han convertido en fines en sí mismos, más que en medios al servicio de un crecimiento duradero y justo, otros condicionantes externos inciden negativamente en el nivel de cohesión social de los países de ALC. Así, la política de «dos pesos, dos medidas» practicada por los países más desarrollados en las relaciones comerciales con la región latinoamericana; los programas de ajuste estructural impuestos por las instituciones financieras internacionales que, en la mayoría de los casos, han ampliado las crisis de los países de ALC; la falta de una legislación exigente y adecuada para regular las inversiones extranjeras o, en ocasiones la ausencia de aplicación de la misma, en lugar de contribuir a mejorar el tejido productivo y la responsabilidad social de las empresas han terminado, en algunos casos, eliminando a los concurrentes locales y creando situaciones de monopolio; la deuda acumulada a partir de los años 60, que los países deudores han más que sufragado a través del pago de los intereses; las ayudas oficiales al desarrollo (AOD), que no siempre van destinadas a proyectos globales y coherentes, sino que en ocasiones son simplemente instrumentos para alimentar relaciones comerciales o diplomáticas privilegiadas. Todos ellos son elementos centrales que condicionan el avance de la cohesión social en ALC.

#### 5. Las debilidades de las sociedades latinoamericanas frente al proceso de cohesión social

5.1 De lo dicho anteriormente se deduce que las sociedades latinoamericanas sufren de algunas carencias centrales para afrontar el desafío de alcanzar niveles aceptables de cohesión social, que podemos resumir en las cinco siguientes:

5.2 Carencias en la función del Estado, como organismo encargado de defender el interés general y de impulsar el bien común, como ámbito regulador del desarrollo de la economía de mercado y del pacto social, como instrumento insustituible para asegurar la cohesión social ya que la sociedad civil, por ella misma, no tiene los medios para lograrla y mantenerla. El Estado, en las sociedades de ALC, no ha desempeñado el papel modernizador e impulsor del desarrollo económico y de la protección social que ha sido fundamental en otras zonas, hoy desarrolladas, del planeta. Dependiendo de los momentos históricos y de las circunstancias específicas de cada país, el Estado en ALC ha estado más bien al servicio de los intereses espurios de ciertos grupos sociales; papel muy diferente al desempeñado en la mayoría de los países desarrollados, como regulador de la economía de mercado, intermediario en el conflicto social, impulsor de la actividad económica a través de un marco de políticas micro y macro económicas y sociales adecuadas para acompañar el proceso de desarrollo. En muchos casos la debilidad del Estado ha impedido que éste lleve a cabo, o que incluso se plantee, políticas efectivas de cohesión social.

5.3 Desigualdad social, que más allá de las estadísticas sobre la distribución de la riqueza, suponen un bloqueo a la movilidad social y económica de los ciudadanos. Al no existir esos mecanismos de ruptura del determinismo social, funcionan los esquemas más tradicionales de reproducción de los grupos y de las clases sociales. En este contexto, los instrumentos de participación característicos de los sistemas democráticos tienen enormes dificultades para implantarse y consolidarse como fórmulas de organización social.

5.4 La debilidad de la sociedad civil organizada. Para avanzar hacia el desarrollo económico y la cohesión social no basta con establecer instituciones democráticas y una economía de mercado. Es necesario transformar las sociedades, acabar con la pobreza extrema y la exclusión, establecer las condiciones para que se produzca la igualdad de oportunidades, facilitar el acceso a servicios esenciales como la salud y la educación. Ese proceso no puede otorgarse desde el interior de cada país ni dictarse desde el exterior. Requiere que cada país asuma sus propias responsabilidades. Lo que no será posible si no se produce la participación permanente en las decisiones por parte de la sociedad, a través de sus distintas expresiones: partidos políticos, organizaciones empresariales, sindicatos, organizaciones sociales. Un reparto más justo y equitativo de la riqueza –base primera de la cohesión social– implica siempre un reparto del poder, que no es posible sin el fortalecimiento de la sociedad civil organizada. La productividad misma del sistema económico se resiente de esta carencia, en tanto que las situaciones de descohesión cuestionan de modo permanente las bases de estabilidad jurídica y política que toda institución económica requiere para su buen funcionamiento.

5.5 Desequilibrios en el contexto de la globalización. Las economías latinoamericanas son particularmente vulnerables a lo que acontece en el exterior de sus propias fronteras. En algunos casos, su inserción en el proceso creciente de globalización económica se está llevando a cabo con una pérdida de eficiencia relativa y de competitividad internacional de sus estructuras productivas. Lo que contribuye a intensificar el fenómeno de, en expresión del economista sueco y premio Nóbel, Myrdal, «causación circular», particularmente en las fases recesivas del ciclo económico internacional; dicho fenómeno impide alcanzar mayores cotas de cohesión económica y social.

5.6 Las políticas estructurales practicadas en las últimas décadas, en muchos casos a instancias de organismos internacionales que ejercen formas diversas de presión para su aplicación, han contribuido a agudizar parte de los tradicionales desequilibrios de estas sociedades, particularmente en lo que a niveles de cohesión social se refiere.

## 6. Los posibles vectores de la cohesión social en América Latina y el Caribe

6.1 A la luz de lo que ha sido la experiencia europea y teniendo en cuenta lo que en los epígrafes anteriores hemos identificado como debilidades del desarrollo económico y social de ALC, en este apartado pretendemos señalar algunos de los vectores que podrían ser, también en la realidad latinoamericana, estratégicos para alcanzar mayores cotas de cohesión social.

### 6.2 Estado, instituciones y política

6.2.1 Es imposible hablar de cohesión social sin que esté garantizado que todos los ciudadanos tengan iguales derechos y éstos estén de igual manera garantizados ante la ley, que dichos derechos sean exigibles judicialmente y estén respaldados por programas económicos y sociales que los tengan por objetivo.

6.2.2 No es posible tampoco articular un Estado moderno, que aborde las funciones que se le demandan, sin un sistema tributario justo, eficiente y suficiente. Los sistemas tributarios en ALC se caracterizan por la debilidad de los mecanismos de gestión de la recaudación e inspección fiscal, la tendencia del sistema a pivotar sobre la imposición indirecta, la baja presión fiscal y los altos niveles de evasión. Este es, por tanto, uno de los mayores retos a los que se enfrentan las sociedades y las economías de ALC. Es probable que la realización de reformas fiscales encuentre resistencias de grupos sociales y económicos, habituados a la actividad económica sin fiscalización, o con cargas fiscales esencialmente regresivas, pero resulta un requisito esencial para la cohesión social.

6.2.3 De igual manera, la cohesión social requiere de la presencia activa del Estado en la promoción de políticas específicas que atiendan a situaciones de desigualdad social, apliquen políticas redistributivas y solidarias y promuevan la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, eliminando las situaciones de exclusión social. A tal efecto, se echan en falta en los países de ALC sistemas de protección social universales que, en la mayoría de los países de la región, son inexistentes o adolecen de graves carencias e incluso desigualdades.

6.2.3.1 La cohesión social no se alcanza únicamente con planes de acción contra la exclusión social, sino que son necesarios sistemas de seguridad social que proporcionen, entre otras cosas, sanidad y pensiones a toda la población. Aparece, en este sentido, como particularmente perentorio hacer frente a las profundas desigualdades que se generan con respecto a la población de más edad, que en numerosas ocasiones se sitúan al borde de la indigencia y/o de la exclusión social. La puesta en marcha de sistemas públicos de pensiones financiados mediante técnicas de reparto, con cobertura general, es un ineludible requerimiento para alcanzar un razonable grado de cohesión social. Sin perjuicio de que se puedan mantener sistemas complementarios, con otras características.

6.2.3.2 Los sistemas de protección y de Seguridad Social deberían, igualmente, analizar fórmulas para dar cobertura a los trabajadores autónomos, falsos independientes y pertenecientes a la economía informal, sectores de gran peso en ALC, aprovechando para ello las experiencias existentes en algunos países europeos.

6.2.3.3 La mejora de la sanidad pública es otro de los vectores clave para la mejora de la cohesión social en América Latina y el Caribe. La eficacia social de los sistemas públicos de sanidad, financiados bajo principios de redistribución, se han demostrado en la experiencia europea mucho más solidarios, menos costosos, y más cohesivos que los que se han regido por el sistema de aseguramiento privado.

6.2.3.4 A partir de los años 90, algunos países de ALC han puesto en marcha programas sociales públicos orientados a satisfacer algunas necesidades básicas de los colectivos más desprotegidos. Estos programas están condicionados a determinadas exigencias o contraprestaciones. Así, los programas de educación están condicionados a la asistencia escolar o los alimentarios a las campañas de vacunación y a la información en materia de higiene alimenticia. Son programas promovidos y gestionados por el Estado y tienen un contrastado impacto en la redistribución de la renta, así como en la escolarización y en la salud. En otro ámbito, algunos gobiernos han tomado iniciativas para favorecer el acceso al crédito. En Brasil, por ejemplo, se han distribuido tarjetas electrónicas para facilitar el acceso a microcréditos garantizados por el Estado. La UE podría apoyar este tipo de medidas innovadoras en una estrategia orientada a la cohesión social en ALC.

6.2.3.5 La completa protección social de las relaciones laborales formales, la progresiva extensión de la cobertura a los trabajadores de la economía informal, la protección social de los flujos de inmigrantes y la erradicación de algunas de las causas fundamentales de la mortalidad infantil constituyen, así mismo, prioridades importantes de una mejor cobertura social en ALC.

6.2.3.6 Algunas regiones ultraperiféricas de la UE, ubicadas en América Latina y el Caribe, se benefician de ayudas estructurales comunitarias, particularmente destinadas al desarrollo de infraestructuras de base. No obstante, su nivel de cohesión social sigue siendo muy inferior al europeo, su débil integración en la región caribeña les plantea desafíos económicos de cara al futuro y algunos de sus productos básicos, como los agrícolas o el turismo, pueden sufrir la competencia de los países ACP que se benefician de acuerdos preferenciales, mientras que sus costes de producción son superiores. De ahí la conveniencia de que la UE, en sus nuevas perspectivas financieras, tenga en cuenta la necesidad de mantener las ayudas específicas que se conceden a estas regiones ultraperiféricas de la Unión.

### 6.3 Infraestructuras económicas. Investigación y desarrollo

6.3.1 La dotación de infraestructuras de todo tipo (especialmente, por lo que se refiere a ALC, la creación de infraestructuras de transporte, comunicaciones, agua potable y energía con compromisos de sostenibilidad y mantenimiento) es una condición básica del desarrollo económico, la expansión de la producción y del comercio y, en definitiva, para el avance de la productividad. De igual manera, el aumento de la productividad pasa por incorporar a los procesos productivos un mayor contenido tecnológico. Y por la formación de todos los integrantes del sistema productivo.

6.3.2 El esfuerzo de las sociedades de ALC por integrarse de forma competitiva en la economía globalizada se ha de asentar en una acción decidida de los poderes públicos y del sector

privado encaminada a desarrollar bases tecnológicas más avanzadas para, de esa manera, no sólo superar la brecha que les separa de los países más desarrollados, sino para intentar ganar el desafío del desarrollo «por la parte de arriba», compitiendo en creación de valor añadido dentro del sistema productivo mundializado.

6.3.3 Los esfuerzos para enriquecer la formación permanente, a través de sistemas de formación profesional y universitaria son esenciales a estos efectos. Éste es un campo en el que la UE puede aportar conocimientos específicos y experiencia en la gestión de sistemas de formación profesional, homologación de titulaciones profesionales y creación de infraestructuras educativas.

### 6.4 La educación

6.4.1 La educación es un factor clave en la remoción de los obstáculos que se oponen o dificultan los procesos de desarrollo económico y social y constituye el elemento esencial para garantizar la igualdad de oportunidades y la movilidad social. Dadas las condiciones de la educación anteriormente señaladas (baja calidad, desigualdad en el acceso y falta de conexión con el sistema productivo), la enseñanza en ALC, en lugar de constituirse en un factor de progreso, movilidad social y promoción de la equidad, puede acabar convirtiéndose en un mecanismo que consolida y reproduce la desigualdad social. Por ello, y sin menoscabo de los espacios educativos que pueda desarrollar la iniciativa privada, el Estado ha de ser el responsable de garantizar niveles básicos de educación a todos los ciudadanos en condiciones de calidad adecuada, de garantizar el acceso sin discriminaciones a los niveles superiores del sistema educativo, de vincular mejor la enseñanza con el mercado de trabajo, de potenciar el talento allá donde se encuentre y de evitar nuevas formas de exclusión provocadas por la introducción de la llamada sociedad del conocimiento.

### 6.5 El sistema productivo y su dinamismo

6.5.1 La cohesión social requiere de un sistema productivo eficiente, capaz de generar empleo y rentas para todos los ciudadanos. A este respecto, es esencial en ALC prestar especial atención al tejido empresarial de ámbito local y regional, constituido por una amplia red de pequeñas empresas, muchas de ellas hoy en la informalidad y tan sólo colateralmente inmersas en los mercados nacionales y, por tanto, con escaso potencial de crecimiento.

6.5.2 La expansión de la economía informal es la expresión, en primer término, de la impotencia económica de los Estados para regular mercados capaces de ampliarse. Más que un potencial expansivo, la economía informal es el reflejo, en la mayor parte de los casos, de economías atrasadas y con escasa capacidad de generación de empleos decentes.

6.5.3 La economía social —cooperativas y asociaciones comunitarias— es una muy significativa realidad económica y social en varios países de la UE. En los países latinoamericanos puede ser un vector importante por explorar en el futuro como alternativa a la economía informal para el desarrollo económico, la generación de empleo, la integración social y la participación de amplios sectores en el proceso productivo, y así ha sido expresamente reconocido en la reciente Declaración de los países iberoamericanos <sup>(1)</sup>.

6.5.4 Las carencias en el terreno de los recursos financieros es uno de los factores de estrangulamiento más destacado de los sistemas productivos de ALC. No sólo son los escasos niveles de ahorro sino también la ineficiencia de los mecanismos de intermediación lo que dificulta un mayor y mejor acceso a la financiación para los agentes económicos, especialmente para las Pymes (aproximadamente el 80 % de las empresas de ALC son Pymes o microempresas) trabajadores autónomos, cooperativas, etc. Se echa en falta, en este sentido, el desarrollo de sistemas de microcréditos y de fortalecimiento de la capacidad de gestión de las pequeñas empresas o trabajadores autónomos.

6.5.5 La importancia relativa que aún mantiene el sector primario en muchos países de ALC lo coloca —junto con una política de apoyo, tanto vertical como horizontal, al desarrollo industrial— en el centro de las reformas pendientes para lograr un mayor desarrollo económico y social. La búsqueda de mayores niveles de productividad en la agricultura, que constituye, en muchos países, una fuente básica de divisas, ha de correr pareja con la solución de conflictos sociales muy arraigados en las zonas rurales de ALC. La reforma agraria, con diferentes escenarios y contenidos según los países, sigue siendo una necesidad ineludible para dar solución a millones de agricultores y jornaleros sumidos en la pobreza, para incrementar la capitalización y producción agraria y, así, contribuir a una mayor cohesión económica y social.

6.5.6 La integración económica regional (una integración en la que, además de la liberalización de los mercados, se contemplen mecanismos de compensación y solidaridad, equivalentes a lo que en la UE han representado los Fondos Estructurales), como poco a poco está sucediendo en Mercosur, en la Comunidad Andina y entre ambas agrupaciones subregionales, constituye un elemento esencial para potenciar el desarrollo económico y social de ALC, pensando particularmente en la necesaria diversificación de las economías latinoamericanas y en la necesidad de desarrollar sectores productivos competitivos y atraer inversiones extranjeras.

## 6.6 Extensión y calidad del empleo

6.6.1 En la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños, el volumen de desempleo constituye uno de los problemas sociales más graves, en opinión de sus propios

ciudadanos (Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica) y, en todos ellos, el empleo irregular alcanza proporciones alarmantes y crecientes. El logro de una tasa de empleo más elevada y de condiciones de empleo decentes para el conjunto de la población trabajadora son dos objetivos ineludibles y de la máxima urgencia para poderes públicos y agentes sociales en ALC.

6.6.2 Más y mejor empleo son objetivos que requieren intervenciones profundas y consensuadas en el funcionamiento de los mercados laborales. Las reformas laborales llevadas a cabo en muchos de los países de ALC no han alcanzado los objetivos de generación de empleo e incremento del empleo decente que se habían anunciado; incluso, en muchos casos, han contribuido a generalizar la precariedad del empleo, que alcanza su máximo exponente en las elevadas cifras de informalidad laboral registradas.

6.6.3 El establecimiento de políticas macroeconómicas orientadas a reducir la extrema volatilidad económica, el perfeccionamiento de los sistemas de intermediación laboral, una mayor vinculación entre el sistema educativo y la generación de empleo, el desarrollo de mecanismos apropiados de protección de los trabajadores ante la pérdida de ingresos producidos por la continua rotación laboral, la ampliación de la capacitación de los trabajadores, el cumplimiento de la legislación laboral y la promoción de relaciones laborales negociadas y consensuadas constituyen, en este sentido, algunas de las exigencias estructurales para lograr la extensión y una mayor calidad del empleo en ALC.

## 6.7 Derechos laborales y diálogo social

6.7.1 El ex presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, ha definido el modelo social europeo como aquel que combina Estado y mercado, iniciativa privada y derechos colectivos, empresa y sindicato. La existencia de marcos democráticos de relaciones laborales ha sido y es en Europa un factor esencial de competitividad económica y de cohesión social.

6.7.2 Además del respeto a los derechos humanos en el trabajo (como los recogidos en los convenios fundamentales de la OIT), tales sistemas de relaciones laborales se caracterizan por la existencia de organizaciones sindicales y empresariales representativas, por procedimientos de negociación colectiva a diferentes niveles y, en algunos casos, por formas de concertación tripartita de las orientaciones de política económica y social (que van desde formas de legislación negociada a pactos sociales sobre rentas) y por diferentes formas de participación de los trabajadores en las empresas y en las instituciones sociales (Seguridad Social, formación profesional, etc.).

6.7.3 El escaso desarrollo de sistemas de relaciones laborales plenamente democráticos constituye una de las principales carencias de las sociedades latinoamericanas para fortalecer su cohesión social.

<sup>(1)</sup> XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 14 y 15 de noviembre de 2003.

6.7.4 En julio de 2001, la Comisión Europea hizo público un «libro verde» titulado «Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas». Iniciativa que se añade, entre otras, a la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social, de la Organización Internacional del Trabajo.

6.7.5 El citado libro verde enumera una serie de criterios para definir la responsabilidad social de las empresas europeas: el carácter voluntario (más allá, por lo tanto, de las obligaciones jurídicas a las que estén obligadas las empresas) de las actuaciones emprendidas; el carácter duradero del compromiso adquirido (no acciones puntuales, sino una nueva forma de gobierno de la empresa); la asociación de las partes afectadas, internas y externas a la empresa, a los temas que les conciernen; la exigencia de transparencia a la hora de demostrar las prácticas de responsabilidad social.

6.7.6 Estos criterios deberían promocionarse para que todas las empresas multinacionales presentes en ALC, y de forma particular las europeas, los asumieran voluntariamente de tal forma que se convirtieran en un elemento dinamizador, ejemplarizante, en el desarrollo de marcos democráticos de relaciones laborales y de la actuación responsable de las empresas en el respeto de los derechos laborales y medioambientales.

#### 6.8 *Una sociedad articulada. El fortalecimiento de la sociedad civil*

6.8.1 Alcanzar mayores niveles de democracia, de desarrollo humano y de gobernabilidad implica aumentar las formas de participación social. La participación de la sociedad civil es una expresión de las demandas ciudadanas en la consecución del interés general, un incentivo para una gestión pública más eficiente, un instrumento de control ciudadano y una forma de participación efectiva en la toma de decisiones en las instituciones públicas y privadas. Es una condición para una buena gobernanza democrática.

6.8.2 Según el Latinobarómetro «el primer rasgo característico que sobresale de la cultura latinoamericana son los bajos niveles de confianza interpersonal». El impulso de proyectos colectivos constituye, por lo tanto, una condición básica para dar sustento político al desafío de la cohesión social en ALC.

6.8.3 El fortalecimiento de organizaciones económicas y sociales representativas, con capacidad de compromiso e independientes es una condición esencial para la consecución de un diálogo social y de un diálogo civil fructífero y, por ende, para el propio desarrollo de los países latinoamericanos.

6.8.4 La participación de la sociedad civil en la experiencia europea se ha sustentado históricamente, además de en el sistema de partidos, en los sistemas de relaciones laborales y de concertación social antes mencionados –de los cuales la creación de Comités o Consejos Económicos y Sociales ha sido una

de sus manifestaciones– y en la participación de los agentes sociales en las distintas instituciones sociales (diálogo social, protección social, sistemas de protección al desempleo, instituciones públicas de empleo y formación, etc.), tanto a nivel sectorial como intersectorial.

6.8.5 El reconocimiento legal del asociacionismo social, en el que en los últimos años han adquirido especial significado y relevancia las ONGs, ha sido otro de los pilares en los que se ha asentado la participación de la sociedad civil, así como la interlocución con diferentes organizaciones defensoras de colectivos particulares y, más recientemente, el desarrollo del diálogo civil.

6.8.6 El ámbito local se ha demostrado particularmente fructífero para la articulación de esa participación, así como para la interacción entre las organizaciones representativas del diálogo social y las del diálogo civil.

### 7. **Las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe. Su incidencia sobre la cohesión social**

7.1 El CESE ha realizado un conjunto de dictámenes sobre las relaciones UE-ALC, sobre la iniciativa del ALCA y sobre las relaciones con diversas agrupaciones regionales o países (MERCOSUR, México, Chile), en los que ha analizado el estado de las mismas, particularmente desde la perspectiva de la dimensión socioeconómica de los distintos acuerdos de asociación.

#### 7.2 *Relaciones más completas y equilibradas*

7.2.1 Para el CESE, la profundización de las relaciones de la UE con ALC puede contribuir poderosamente, bajo determinadas condiciones, a lograr una mayor cohesión social en Latinoamérica. En este sentido, la UE ha llegado recientemente a acuerdos de asociación política con la Comunidad Andina y con Centroamérica. Igualmente se ha fijado un calendario y una fecha límite para finalizar las negociaciones con Mercosur.

7.2.2 El CESE ha abogado siempre por la rápida finalización de esas negociaciones con Mercosur, por que las mismas no estuvieran supeditadas a las negociaciones en la OMC –estancadas tras el fracaso de la pasada cumbre de Cancún–, así como por un acuerdo equilibrado y satisfactorio, en el que estén incluidos, entre otros, los temas agrícolas y los relativos al comercio de servicios.

7.2.3 La culminación de un acuerdo con Mercosur y la profundización de los acuerdos con la CAN y con el MCCA deberían contribuir a un mayor equilibrio en las relaciones económicas de la UE con ALC, que en estos momentos se caracterizan por el déficit comercial creciente de los países latinoamericanos respecto a la UE.

7.2.4 Para el CESE, el desarrollo de una alianza estratégica birregional, como la proclamada en las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de Río y de Madrid, requiere establecer una agenda común que permita lanzar rápidamente las negociaciones para un acuerdo de asociación con toda la región latinoamericana.

7.2.5 Los instrumentos institucionales de relación entre la UE y AL se circunscriben básicamente a acuerdos y cumbres. El establecimiento de una agenda más operativa requeriría la implementación de formas de relación más estructuradas. A este respecto, en las relaciones de la UE con los países ACP existe ya una Asamblea Parlamentaria Conjunta y un Secretario Permanente, en Bruselas. En opinión del CESE, se deberían impulsar mecanismos de relación más ágiles, permanentes y estructurados de relación entre la UE y AL, para favorecer dicha alianza euro-latinoamericana.

7.2.6 Se trataría, en definitiva, de orientar estratégicamente las relaciones de la UE, en todas sus vertientes —ayuda y cooperación al desarrollo, pero también comerciales, tecnológicas, políticas, educativas, culturales, etc.— de tal manera que, en su formulación, todas ellas incorporaran el objetivo de la cohesión social en ALC.

7.2.7 Más allá de los acuerdos comerciales, el CESE considera que las relaciones de la UE con ALC son esenciales para fortalecer el papel de actor internacional de la UE; para apoyar un proceso de integración regional en ALC que, a diferencia del proyecto inicial del ALCA, permita a la región, así como a sus distintas agrupaciones subregionales, tener mayor capacidad de negociación en el ámbito internacional; y para impulsar un nuevo orden económico internacional y una gobernanza mundial de la globalización. Una gobernanza que ha de caracterizarse por el multilateralismo, la supeditación al derecho internacional, la preservación del medio ambiente, la defensa de la paz y la reducción de las diferencias de desarrollo entre el norte y el sur del planeta.

### 7.3 Fortalecimiento y participación de la sociedad civil organizada

7.3.1 Las relaciones entre la UE y ALC deberían favorecer, desde la perspectiva del CESE, procesos de integración regional en Latinoamérica que, a semejanza de la construcción europea, incorporen, además de una mayor dimensión de los mercados para facilitar el desarrollo económico, mecanismos de solidaridad y un conjunto de normas sociales que acompañen la realización del mercado único de tales procesos y favorezcan el logro de mayores cotas de cohesión social.

7.3.2 En este sentido, el CESE aboga por que, a semejanza del proyecto «Apoyo a la dimensión sociolaboral de

MERCOSUR», la UE financie proyectos tendentes a fortalecer la dimensión social de los procesos de integración subregional y el fortalecimiento de las instancias consultivas de la sociedad civil organizada en el conjunto de ALC.

7.3.3 De igual manera, el CESE demanda que en todos los acuerdos entre la UE y los distintos países o agrupaciones subregionales de ALC se establezcan procedimientos institucionalizados —como los Comités Consultivos Mixtos— de participación y de consulta de la SCO en el desarrollo de tales acuerdos. A tal efecto, la UE debería apoyar la constitución, o el desarrollo, de instancias de participación de la SCO allá donde todavía no existan o sean embrionarios, para que dicho objetivo sea posible.

7.3.4 Favorecer la relación directa entre las organizaciones socioprofesionales de la UE y de ALC puede contribuir a la transferencia de experiencias, a intercambios económicos, políticos, sociales y culturales y al fortalecimiento de las organizaciones de la SCO. El CESE considera que las experiencias ya existentes —Foro Empresarial Mercosur-UE, Foros de las ONG UE-Centroamérica o México— habría de ampliarse a otros sectores como el sindical (ya se ha puesto en marcha un Foro Laboral UE-Mercosur), el de la economía social o el agrícola.

7.3.5 De igual manera, el CESE aboga por que en la UE, a semejanza de líneas presupuestarias existentes para fomentar el desarrollo urbano, los intercambios de tecnología o los formativos, se cree una línea presupuestaria destinada al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil organizada —sindicales, empresariales, sociales— en ALC.

7.3.6 El Banco Mundial y la FMI deberían contribuir también a consolidar las organizaciones de interlocutores sociales y sociedad civil en cooperación con el CESE y otras instituciones de la UE y con la OIT.

7.3.7 La existencia de un marco desarrollado de relaciones laborales es una condición esencial para la aparición de procesos de concertación social que favorezcan las inversiones productivas, el trabajo decente y con derechos, un horizonte de estabilidad para la actividad económica, las transformaciones productivas y una mejor distribución de la renta. Al fortalecimiento de los interlocutores sociales, de los sistemas de negociación y de solución de conflictos entre las partes, de las formas de participación en las empresa y de concertación entre todos los agentes sociales podrían contribuir las experiencias europeas y las organizaciones empresariales y sindicales, así como diversas instituciones tanto de ámbito comunitario como de los Estados miembros.

#### 7.4 Inversiones productivas y responsabilidad social de las empresas

7.4.1 La Unión Europea constituye uno de los inversores más importantes de América Latina. El flujo de inversión directa desde los países europeos mantiene una tendencia ascendente, de modo que, en la actualidad, constituye el mayor volumen de recursos para la inversión que entra en la región. En la creación de condiciones, nacionales e internacionales, para asegurar la calidad y permanencia de los flujos (inversiones), la cooperación entre la UE y ALC es esencial, particularmente para asegurar inversiones en infraestructuras como base de atracción para las inversiones extranjeras directas. Para el CESE, la acción decidida de las empresas europeas inversoras en América Latina, con el apoyo de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros ha de constituir un elemento fundamental de las relaciones con ALC y del incremento de sus niveles de desarrollo económico y social.

7.4.2 El apoyo financiero para el fortalecimiento de las PYME resulta de especial relevancia en ALC, sobre todo para mejorar sus dotaciones tanto de capital físico y tecnológico como humano. En este sentido, sería muy positivo crear un Fondo PYME para Latinoamérica, con contribuciones de los Estados miembros y de la UE.

7.4.3 Esta mayor inversión europea debería ir acompañada por el fortalecimiento del compromiso voluntario de las empresas con inversiones en ALC de desarrollar una política de responsabilidad social que vaya más allá de las exigencias nacionales correspondientes, ya sean legales o convencionales, y de las normas fundamentales del trabajo de la OIT y pueda, de esta manera, ser un factor de referencia en la construcción de marcos democráticos de relaciones laborales.

7.4.4 El establecimiento de una Carta de Principios de la responsabilidad social de las empresas, empezando por las europeas, en ALC, que libremente puedan aplicar las empresas implantadas en la región, contribuiría poderosamente al fomento del diálogo social y al respeto del medio ambiente y, por ende, a la cohesión social en ALC.

#### 7.5 Inmigración

7.5.1 Los flujos migratorios de ALC hacia la UE han aumentado sustancialmente durante los últimos años. La UE podría contribuir a la cohesión social de ALC con acuerdos que facilitaran la inmigración regular, la inserción de los inmigrantes y de sus familias en los Estados miembros de la UE y la articulación de una política de codesarrollo (programas educativos y de financiación de emprendimientos productivos sobre la base de la experiencia profesional, el ahorro, los emigrantes repatriados, etc.) entre los países de origen y los de acogida. Ello ayudaría a paliar la pérdida, en talentos e iniciativa, que para los países latinoamericanos implican los procesos migratorios hacia la UE.

#### 7.6 Ayuda oficial al desarrollo

7.6.1 El CESE considera que la UE, tal y como acaba de demandar el Parlamento Europeo, deberá desarrollar y dotar de manera suficiente un Fondo de Solidaridad Birregional para ALC (destinado a sufragar la gestión y financiación de programas de salud, educación y lucha contra la pobreza extrema, entre otras cosas) y aumentar, respecto a los compromisos ya adquiridos por la Unión y por sus países miembros, la cuantía de las aportaciones que en concepto de AOD destina a América Latina, así como reorientar las modalidades de su aplicación. Debería, asimismo, mejorar la coordinación con otras entidades financieras regionales o internacionales.

7.6.2 Como se ha señalado con anterioridad, en opinión del CESE la UE debería incorporar el objetivo estratégico de la cohesión social a todas sus relaciones (comerciales, tecnológicas, empresariales, educativas...) con ALC. No obstante, tanto la ayuda al desarrollo como la cooperación al desarrollo siguen teniendo una gran importancia. En los países más pobres de ALC, la UE debería volcarse en los esfuerzos para definir una estrategia de reducción de la pobreza, asegurando la orientación de la ayuda al objetivo central de combatir la pobreza y promoviendo un mayor nivel de coordinación entre los donantes (al menos, entre los comunitarios). En el caso de los países de ALC con menor desarrollo relativo, la cooperación al desarrollo de la UE debería orientarse a facilitar las condiciones para que estos países puedan insertarse en condiciones ventajosas en el entorno internacional, disminuyendo su grado de vulnerabilidad externa y propiciando políticas que corrijan los niveles de desigualdad y ayuden a legitimar y enraizar socialmente a las instituciones, integrando, para ello, diálogo político, asistencia técnica, cooperación financiera y respaldo en el ámbito internacional.

7.6.3 En todos los casos, la UE y sus países miembros deberían hacer un esfuerzo para mejorar la calidad y eficacia de la ayuda. En primer lugar, tratando de mejorar los niveles de coherencia en las políticas públicas; en segundo lugar, incrementando la coordinación entre los donantes; en tercer lugar, apoyando los procesos de apropiación del desarrollo por parte de los receptores de la ayuda, a quienes deberían corresponder las decisiones básicas en los procesos de diseño y gestión de las intervenciones.

7.6.4 En opinión del CESE, una parte de la ayuda comunitaria debería ir destinada a fortalecer la capacidad negociadora de los países menos desarrollados de ALC en las instancias multilaterales, a través de la asistencia y el fortalecimiento de las instituciones responsables de ello. Y en todos los países de la región es necesario concentrar el esfuerzo de la UE en la formación de recursos humanos, adaptados a las condiciones de los mercados laborales, y en el fortalecimiento institucional.

### 7.7 *Disminuir la carga de la deuda externa y financiar el desarrollo y la cohesión social*

7.7.1 La deuda externa sigue constituyendo un estrangulamiento importante para el desarrollo, en muchos países de ALC. La elevada deuda externa y el funcionamiento deficiente de los mercados financieros son factores relacionados y que afectan a materialización de inversiones, tanto extranjeras como autóctonas. En cuanto a la deuda, a pesar de la iniciativa del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional para aliviar la deuda de los Países Pobres Más Endeudados (Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua se encuentran entre los países de AL beneficiarios de la iniciativa), ésta no ha resuelto los problemas de estos países. Incluso la condonación de la deuda sería insuficiente si no se acompaña de medidas de apoyo a la inversión productiva.

7.7.2 Los Estados miembros de la UE detentan más del 50 % de la deuda de los países de ALC. La UE y sus países miembros deberían, en opinión del CESE, emprender procesos tendentes a un replanteamiento, en las instancias multilaterales, de las condiciones de renegociación de la deuda; al establecimiento de fórmulas de rescate de la deuda a través de programas de cooperación medioambiental o educativo, etc.; y a la propia condonación de la deuda, vinculada a compromisos de inversión (apoyo al desarrollo rural, fomento de las Pymes, creación de infraestructuras básicas, programas incentivadores de nuevos emprendimientos productivos por parte de emigrantes retornados).

7.7.3 La captación de recursos financieros en los mercados internacionales resulta ineludible para los países de ALC, con escasa capacidad de formación interna de capital. El acceso a dichos mercados financieros, en condiciones adecuadas de suficiencia y coste, está muy condicionado por las agencias de rating (calificación de riesgo) que, operando en situación de oligopolio fáctico, desestabilizan financieramente, en numerosas ocasiones, los mercados nacionales y la accesibilidad al crédito internacional por parte de los países de ALC. Fomentar, por parte de las instancias comunitarias así como por las entidades financieras europeas, un mayor nivel de competencia en los mercados de rating podría contribuir a un mayor desarrollo y cohesión en ALC.

### 7.8 *Reforzar el ámbito local*

7.8.1 En el contexto de la globalización, el ámbito local adquiere una importancia reforzada como ámbito fundamental tanto para el desarrollo productivo, la creación de empleo y la integración social, como para la concreción de una democracia más participativa. La UE y los Estados miembros tiene experiencia e instituciones (las distintas formas de concertación local, el Comité de las Regiones, el Congreso de Poderes Locales

y Regionales de Europa, etc.) que podrían contribuir muy poderosamente a reforzar las entidades locales y las actuaciones en dicho ámbito.

### 7.9 *Fortalecimiento de los Sistemas de Protección Social*

7.9.1 Los sistemas de protección social son elementos centrales de una estrategia que tenga como objetivo la inclusión social, la reducción de la pobreza y el aumento del bienestar social en la región sudamericana. En este sentido la UE podría contribuir a potenciar sistemas universales de protección social, propiciar la suscripción de convenios internacionales entre los diferentes países de ALC para la coordinación de sus legislaciones en materia de Seguridad Social, apoyar la modernización de la gestión de los sistemas de protección social e impulsar la formación especializada en la materia.

### 7.10 *Potenciar y equilibrar el desarrollo regional de ALC*

7.10.1 En opinión del CESE, la UE podría contribuir a una mejor y más equilibrada integración regional de ALC, factor importante para su desarrollo y para su mayor autonomía, no sólo mediante acuerdos de asociación sino también mediante asistencia técnica e inversión en infraestructuras, procedimientos institucionales y la experiencia de sus políticas comunitarias. Esta es una aportación en la que deberían tener un papel destacado no sólo la UE o los gobiernos nacionales, sino también las organizaciones empresariales, sindicales y sociales.

### 7.11 *Desarrollo Sostenible*

7.11.1 Siendo comúnmente aceptado que no es posible garantizar un desarrollo sostenible, a medio y largo plazo, si no se avanza en el cuidado de los impactos ambientales, la UE podría, en sus relaciones con ALC, ayudar a que se propiciara una especialización productiva que no acelere el agotamiento de los recursos naturales, de los que es tan rica la región.

### 7.12 *La defensa de los derechos humanos*

7.12.1 Numerosos informes de organismos internacionales ponen de relieve las dificultades que existen en ALC para hacer respetar los derechos humanos. Los defensores de los derechos humanos son objeto, en bastantes casos, de persecución, difamación, tortura o asesinato. Según un informe de Naciones Unidas (2002), el 90 % de los asesinatos de defensores de derechos humanos en el mundo se producen en AL. La persecución y criminalización de liderazgos sociales perfectamente legítimos es un gran freno para combatir la exclusión y la desigualdad social. En opinión del CESE sería muy oportuno que la UE creara un Programa de Protección de Defensores de los Derechos Humanos en ALC.



### 7.13 *Dictamen abierto*

7.13.1. Este es un Dictamen abierto, que sólo terminará de cerrarse tras el debate que sobre la cohesión social en ALC ha de realizarse durante el III Encuentro de la Sociedad Civil Organizada que se celebrará en México el próximo mes de abril. Aquí adelantamos algunas propuestas sobre las posibles aportaciones que la UE podría impulsar para lograr una mayor cohesión en ALC. Pero le falta la aportación de cómo entienden las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y caribeña que se tiene que actuar, en algunos vectores estratégicos —el papel del Estado y sus instituciones, la fiscalidad, la educa-

ción, la sanidad, la seguridad social, las infraestructuras económicas y la política industrial, los marcos de relaciones laborales, la participación de la sociedad civil, la protección de los derechos humanos—, para alcanzar una mayor nivel de cohesión social en la región. Cuando sus aportaciones y el debate consiguiente se produzcan, podremos añadir un anexo a este dictamen, o bien producir un dictamen complementario para, de esta manera, transmitir a la Comisión «las opiniones de la sociedad civil organizada latinoamericana, caribeña y europea», a las que se refería el Comisario Patten en la carta en la que solicitaba este dictamen.

Bruselas, 25 de febrero de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

---