

# Presentación del segundo volumen del estudio del UNICEF sobre «Ajuste con rostro humano»

Señoras y Señores Empresarios y participantes en estas Jornadas de Ayuda y Cooperación.

Seguramente se preguntarán qué hace una persona como yo, directivo de una organización como UNICEF (el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia) en un lugar como éste, entre empresarios. Espero que después de esta breve explicación comprenderán que tenemos preocupaciones comunes y, me atrevo a decir, complementarias. Agradecemos la oportunidad que nos ofrece la Alcaldía de Hospitalet para iniciar un diálogo con un grupo de actores socio-económicos que desempeñan un papel muy importante en las políticas de cooperación. En nuestra opinión, los empresarios son actores socio-económicos, ya que los actores económicos no pueden obrar sin cooperar con su ambiente social. Además, la acción económica participa en la transformación del sistema social. Actualmente, hemos de reconocer que no hay ni puede haber separación entre los sistemas económicos y los sistemas sociales, puesto que se trata de sistemas interdependientes.

En nuestra opinión existen puntos comunes entre las empresas y los organismos como UNICEF que se ocupan del desarrollo

y la cooperación social. La primera similitud reside en la necesidad de seguir criterios empresariales para la elaboración de los proyectos —con mayor motivo cuando se maneja un presupuesto como el del UNICEF que alcanza los 567 millones de dólares.<sup>1</sup> Si bien esta cifra parece a primera vista importante, en términos mundiales es aún relativamente modesta, ya que apenas equivale al costo de 5 bombarderos modernos. Además, la evolución de la coyuntura económica internacional no puede satisfacer a las empresas. La década de los años ochenta será recordada por los historiadores económicos como la del ajuste económico que ha desplazado los problemas de desarrollo a un segundo plano. En su intervención de clausura del período de sesiones de nuestra Junta Ejecutiva de 1988, el Sr. James P. Grant, Director ejecutivo del UNICEF, insistió sobre el carácter dramático de la crisis económica en todos los países del Tercer Mundo, particularmente en África y en América Latina.<sup>2</sup> La crisis económica de los países en desarrollo no afecta únicamente al sector social. Tiene igualmente consecuencias directas sobre la actividad económica y la posibilidad de exportar hacia los países en desarrollo.

En un informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, podemos leer que los problemas financieros de los países en desarrollo se tradujeron en 1980-1985 por una pérdida de dos a tres millones de empleos en los países industrializados.<sup>3</sup> En su informe a la Séptima Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Kenneth Dadzie, el Secretario General de la UNCTAD, estimó en 93 000 millones de dólares la pérdida acumulada de recursos de los países en desarrollo exportadores de productos básicos, con excepción de los derivados del petróleo, durante los años 1980-1986.<sup>4</sup> Si, por un lado, los países industrializados tuvieron razones de alegrarse por el menor costo de sus importaciones de materias primas y otros productos básicos, en razón de la caída del precio de dichos productos, por el otro lado, es de notar que perdieron negocios por un valor de 93 000 millones de dólares en los países en desarrollo; según estimaciones del *Overseas Development Council*, la inversión de las tendencias del ciclo económico en los países en desarrollo provocó una disminución de las exportaciones hacia este grupo de países por un valor de 60 000 millones de dólares únicamente para los Estados Unidos de América en el año 1986.<sup>5</sup> Por este motivo, la Séptima Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo trató de «La Reactivación del Desarrollo, el Crecimiento y el Comercio Internacional».<sup>6</sup>

En 1985, el UNICEF decidió promover la sensibilización de la opinión pública de los gobiernos y de las organizaciones internacionales financieras responsables, el Banco Mundial, el FMI y el propio sistema de las Naciones Unidas sobre los efectos sociales de las políticas de ajuste económico. Además, decidió elaborar sus propias propuestas y destinar los recursos necesarios para realizar un análisis documentado que permitiera orientar sus actividades. De ahí nació la propuesta estratégica de Ajuste con Rostro Humano diseñada y auspiciada por el UNICEF, que ha sido aceptada por los más importantes círculos académicos, insti-

tucionales y bancarios a nivel internacional.

En el campo del ajuste económico, el UNICEF estima que es importante trabajar junto con los empresarios con el fin de obtener, a corto plazo, de los actores institucionales una reactivación de la economía mundial. Una tasa de crecimiento más elevada significa, en términos económicos, un aumento del mercado potencial y, en términos sociales, mayor bienestar y protección para los grupos más vulnerables. Por grupos vulnerables, entendemos aquellos grupos de población sobre los cuales la crisis incide de forma más directa y profunda, a familias de bajos ingresos, y particularmente las mujeres y los niños.

El UNICEF no se opone al principio del ajuste y a la necesidad de practicarlo. Lo dice sin ambigüedad: «el ajuste es claramente necesario», pero somos favorables a «un ajuste orientado al crecimiento».<sup>7</sup> Nuestras investigaciones<sup>8</sup> nos muestran que existen otras formas posibles y alternativas a las políticas ortodoxas de ajuste económico, que crean en los países en desarrollo una dinámica negativa de crecimiento económico, de la cual es urgente salir. ¿Cuáles son las propuestas del UNICEF en este campo? La política de ajuste con rostro humano, que el UNICEF defiende, comprende seis elementos.<sup>9</sup>

a) *Políticas macroeconómicas más expansivas*, destinadas a mantener los niveles de producción, inversión y satisfacción de las necesidades humanas durante el período de ajuste. El ajuste estructural de una economía dura normalmente mucho más tiempo que una estabilización convencional. Por consiguiente, será necesario un escalonamiento más gradual del ajuste y un volumen mayor de financiación externa a medio plazo.

b) *Mesopolíticas* o políticas de nivel intermedio para reforzar el enfoque más expansivo y asegurar el uso prioritario de recursos para satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables. Las mesopolíticas determinan el impacto de las políticas fiscal, de gasto público, de divisas y crédito (entre otras) en la distribución del ingreso y los recursos. Las

mesopolíticas de ajuste con rostro humano tienen como rasgo esencial la utilización de los instrumentos políticos para dar prioridad, seleccionar y reestructurar los recursos y las actividades en favor de los pobres y proteger las necesidades básicas de los grupos vulnerables con el fin de apoyar el crecimiento económico.

c) Políticas sectoriales de *reestructuración del sector productivo* para reforzar las actividades generadoras de ingreso y empleo y elevar la productividad de las actividades a pequeña escala, centrándose especialmente en los pequeños agricultores y en los productores del sector informal en la industria y los servicios.

d) Políticas destinadas a *mejorar la equidad y la eficiencia del sector social* reestructurando el gasto público tanto entre unos y otros sectores como dentro de cada uno de ellos (desviándolo en particular de las áreas de alto costo a los servicios básicos de bajo costo) y mejorando la especificación de objetivos de los programas y su eficacia en términos de costo.

e) *Programas compensatorios* (muchos de ellos de duración limitada) para proteger la salud básica y la nutrición de las personas de bajos ingresos durante el ajuste antes de que la reanudación del crecimiento les permita satisfacer de forma independiente sus necesidades mínimas. Dos elementos importantes de tales políticas son los programas de empleo basados en las obras públicas y las intervenciones en materia de nutrición, que incluyen subvenciones de alimentos a los grupos beneficiarios específicos y alimentación directa de los más vulnerables.

f) *Seguimiento* de las condiciones de vida, y especialmente de los niveles de salud y de nutrición de los grupos de bajos ingresos durante el proceso de ajuste, a fin de que las necesidades puedan ser identificadas y la eficacia de los programas de ajuste evaluada y modificada en consecuencia. El seguimiento de las condiciones de vida —especialmente el estado de salud y nutrición de la población, y en particular el de los grupos vulnerables— debería ser objeto de tanta atención, en el seguimiento del ajuste, co-

mo las variables monetarias en el enfoque convencional.»

El éxito de esta política depende también de un cambio en la situación internacional, en especial:<sup>10</sup>

a) las políticas de los principales países industrializados deberían promover la instauración de *un clima mundial más favorable a los países en desarrollo*, para reducir los sacrificios en materia de ajuste que estos últimos han de realizar. Las políticas deberían estar orientadas hacia los siguientes objetivos estratégicos: revitalizar y sostener los niveles —actualmente anémicos— de la demanda mundial, facilitar el acceso de los países en desarrollo a los mercados agrícolas y manufactureros de los países industrializados, reducir los tipos de interés y, en especial, incrementar la afluencia neta de recursos financieros a los países en desarrollo. En la mayoría de los casos, no se requiere tanto la financiación de proyectos como la financiación de programas que benefician de largos períodos de devolución. La cancelación de alguna deudas y la importante reprogramación de otras pueden contribuir a conseguir una mejora de la transferencia de recursos netos.

b) Hay que poner en marcha *mecanismos de compensación y de impulsión para los países de bajos ingresos*.

c) Es necesario proporcionar *un apoyo especial a los países que siguen políticas de ajuste con rostro humano*, mediante la provisión de fondos suplementarios y la sustitución de la financiación de proyectos por la financiación de programas.

La estrategia de ajuste con rostro humano no consiste en una visión puramente teórica de los problemas de desarrollo económico. De hecho, más de 10 países han adoptado el principio de «un ajuste con rostro humano». Una colección de estudios de casos nos muestra que la implementación del «ajuste con rostro humano» se realiza con éxito en varios países y que es aplicable, en cualquier caso, independientemente de la estructura económica del país.<sup>11</sup> El listado de los 10 países donde se han realizado investigaciones precisas sobre «el ajuste con ros-

tro humano» es la prueba de que dicha estrategia es valedera para todos los países: Botswana, Estado de Sao Paulo en Brasil, Chile, Ghana, Jamaica, Perú, Filipinas, República de Corea, Sri Lanka y Zimbabwe.

Hoy día, la política de «ajuste con rostro humano» ya es aceptada por la comunidad internacional y sirve de punto de referencia para negociaciones internacionales. Gracias a esta nueva visión, el gobierno de Ghana pudo renegociar las políticas de ajuste implementadas en su país,<sup>12</sup> solución que otros países africanos también quieren adoptar.<sup>13</sup>

Nos parece que, también a más largo plazo, existe convergencia de objetivos entre las empresas y los organismos que se ocupan de desarrollo social. Sin miedo a equivocarnos, podemos decir que los mercados del futuro se sitúan en los países en desarrollo. Pero sabemos que la creación de un mercado no se decreta por ley. Requiere años de esfuerzo y de preparación en el campo social, con la mejora de la salud y el incremento del nivel de educación de las poblaciones. Por ello, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia quiere movilizar a todas las fuerzas vivas de los países industrializados con el fin de asegurar la supervivencia y el desarrollo de las generaciones venideras.<sup>14</sup> Esta estrategia ha quedado diseñada en la política del UNICEF para los próximos años, denominada «Gran Alianza en favor de la Infancia».

Además, la ejecución de programas de desarrollo también lleva consigo la compra de materiales y de equipos. Así pues, el sistema del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo compró el año pasado suministros por valor de 600 millones de dó-

lares, el 70 % de los cuales se adquirieron en los países industrializados. En España sólo se efectuaron compras por un total de 270 000 dólares.<sup>15</sup> En cuanto al UNICEF, este último gasta anualmente 350 millones de dólares en compra de material y equipo. Existe por lo tanto un mercado interesante.

Todos estos hechos son para nosotros, y confío que para Vds. también, la prueba de que tenemos que trabajar juntos para reactivar el proceso de desarrollo.

Todas estas ideas simplemente esbozadas aquí, podrán encontrarlas con todo detalle analítico y documental en la publicación básica anual del UNICEF, *El Estado Mundial de la Infancia*, y en el caso concreto de las políticas de ajuste, en una publicación en dos volúmenes titulada *Ajuste con Rostro Humano*, recientemente editada en español. El primer volumen se presentó en Madrid en la presencia del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional. En cuanto al segundo volumen lo presentamos formalmente ante Vds.

Señoras, señores, les agradezco su atención y espero que, en el futuro, será posible ahondar el diálogo que hoy emprendemos; conscientes de nuestra convergencia de intereses. Al fin y al cabo, compartiremos un futuro común siempre y cuando seamos capaces de evitar la muerte innecesaria de decenas de miles de niños, el grupo de población más vulnerable.

Gracias.

**Victor Soler-Sala**  
Director  
UNICEF-Ginebra

## REFERENCIAS

1. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Informe Anual 1988*, UNICEF, 1988, Nueva York, p. 47.
2. GRANT, JAMES P., *Statement at the close of the General Debate of the 1988 Executive Board*, E/ICEF/1988/CRP 11, UNICEF, 29 April 1988, New York, p. 4.
3. United Nations Conference on Trade and Development, *Trade and Development Report 1985*, UNCTAD/TDR/5, United Nations, 1985, New York, p. 5.. 4.

4. DADZIE, KENNETH, *Revitalizing Development, Growth and International Trade*. Report by the UNCTAD Secretariat to UNCTAD VII, Executive Summary, TD/328/Rev.I/Add, United Nations, 1987, New York, p. 13.
5. GRANT, JAMES P., *Statement at the Opening of the 1988 Session of the UNICEF Executive Board*, E/ICEF/1988/CRP9, UNICEF, 18 April 1988, New York, p. 11.
6. Secretariat of the United Nations Conference on Trade and Development, *Revitalizing Development, Growth and International Trade*. Assessment and Policy Options, Report to UNCTAD VII, TD/238/Rev. 1, United Nations, 1987, New York, 203 p. (XVI and Annexes).
7. CORNIA, G., JOLLY, R., STEWART, F., et al., *Ajuste con rostro humano*, Volumen I: Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento, Siglo XXI, 1987, Madrid, p. 369.
8. CORNIA, G., JOLLY, R., STEWART, F., et al., *Ajuste con rostro humano*, Volumen I: Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento, Siglo XXI, 1987, Madrid, 397 p. (+XXIII).
9. CORNIA, G., JOLLY, R., STEWART, F., et al., *Ajuste con rostro humano*, Volumen I: Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento, Siglo XXI, 1987, Madrid, pp. 372-373.
10. CORNIA, G., JOLLY, R., STEWART, F., et al., *Ajuste con rostro humano*, Volumen I: Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento, Siglo XXI, 1987, Madrid, 354-360 y 378-380.
11. CORNIA, G., JOLLY, R., STEWART, F., et al., *Ajuste con rostro humano*, Volumen II: Estudio de países, Siglo XXI, 1987, Madrid, 377 p. (+XV).
12. Republic of Ghana, *Programme of Action to Mitigate the Social Costs of Adjustment*, Accra, November 1987, 26 p. (+Annexes).
13. United Nations Economic Commission for Africa, *The International Conference on the Human Dimension of Africa's Economic Recovery and Development: «The Khartoum Declaration»*. Towards a Human Focused Approach to Socio-Economic Recovery and Development in Africa, Khartoum, 8 March 1988, 29 p.
14. GRANT, JAMES P., *Estado Mundial de la Infancia 1988*, UNICEF, 1988, Nueva York, 86 p.
15. Cifras comunicadas por la Secretaría de Inter-Agency Procurement Services Unit.