





MERCADOS, EMPRESAS Y REGULACIÓN



INTRODUCCIÓN

A menudo se describe a los mercados y a las grandes empresas como portadores de desarrollo y modernidad, o como causantes de despojo y desigualdad social. En realidad, sus repercusiones dependen de los contextos institucionales en los cuales operan. Lo que es claro es que los mercados por sí solos no son capaces de promover desarrollo de manera equitativa entre todas las regiones, todos los países y todos los grupos sociales. El llamado fracaso del mercado—esto es, la incapacidad de los mercados para asignar recursos eficazmente debido a sus imperfecciones y externalidades—es una característica común de los procesos de desarrollo. Por estas razones, economistas y demás han reconocido desde hace tiempo la necesidad de que haya instituciones reguladoras así como algún grado de redistribución.

La relación entre el mercado y el Estado se ha visto afectada por las transformaciones importantes que ha habido en las últimas décadas, en el contexto de la mundialización y de la caída del comunismo soviético. A la mundialización no solamente se le ha relacionado con una creciente interdependencia económica y con la contracción aparente del espacio y el tiempo, sino que también se le ha interpretado como una nueva ortodoxia relacionada con las políticas macroeconómicas y las instituciones de «buen gobierno». En los decenios de 1960 y 1970, algunas corrientes de planificación, en sus análisis del desarrollo, estaban

preocupadas por cuestiones tales como qué hacer para controlar a las empresas multinacionales (EM) y reestructurar las relaciones comerciales y de ayuda entre el Norte y el Sur; así como sobre el papel potencialmente positivo del gobierno y de la normatividad internacional en la promoción del desarrollo económico y social. Con la nueva ortodoxia de los años 80, asociada con el neoliberalismo, se exaltaron por el contrario, las repercusiones desarrollistas potencialmente positivas de la anulación de regulaciones, la promoción de la privatización y la orientación exportadora, así como la inversión extranjera directa encabezada por las EM. En el decenio de 1990, esta perspectiva fue ampliada a fin de incluir los nuevos acuerdos institucionales relacionados con la responsabilidad social de las empresas (RSE) y las asociaciones públicas-privadas (PPP, por sus siglas en inglés). La liberalización económica no sólo generó nuevas oportunidades para hacer negocios así como nuevos derechos para las empresas privadas, sino que además aumentó la capacidad de los inversionistas y de las empresas privadas para influir en la política gubernamental, ya fuera mediante la amenaza de sacar su capital en caso de que los gobiernos se alejaran de las políticas neoliberales, o por vía del cabildeo y formas directas de participación en estructuras de gobierno.

El interés del Instituto en los roles de los diferentes actores e instituciones en el desarrollo, ha dado como resultado varios proyectos en los que se han examinado problemas de regulación del mercado

«EL PAPEL DE UNRISD
CONTINÚA SIENDO TAN
IMPORTANTE COMO ME
PARECIÓ EN EL DECENIO
DE 1970 CUANDO TUVE
MI PRIMER CONTACTO
CON EL INSTITUTO
A TRAVÉS DE LA
AGENCIA SUECA DE
COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO Y DEL
DEBATE EN SUECIA
SOBRE LA COOPERACIÓN
PARA EL DESARROLLO.
EN MI CARGO ACTUAL
EN TRANSPARENCIA
INTERNACIONAL,
ME DA MUCHO GUSTO
ADVERTIR QUE LOS

PROBLEMAS DE
EQUIDAD Y
TRANSPARENCIA
SIGUEN OCUPANDO LA
PARTE DEL LEÓN EN
EL PROGRAMA DE
TRABAJO DE UNRISD.
EL ÉNFASIS ACTUAL
TANTO EN EL SECTOR
PÚBLICO COMO EN
EL PRIVADO DE
LA SOCIEDAD ES
SUMAMENTE
APRECIADO.»

CARIN NORBERG,
DIRECTORA EJECUTIVA
DE TRANSPARENCIA
INTERNACIONAL PARA
AMÉRICA DEL NORTE
Y EUROPA OCCIDENTAL

y de las empresas privadas. En el decenio de 1960 y en el de 1970 hubo estudios sobre determinados acuerdos institucionales colectivos o centrados en el Estado para poder controlar la propensión de los mercados a generar «desarrollo desigual». En la investigación de UNRISD más reciente, se ha examinado la índole cambiante de las relaciones del Estado con el mercado y sus implicaciones para el desarrollo social. Esta investigación se ha centrado en dos interrogantes principales. Primera, ¿por qué los programas de ajuste estructural, la reforma de la política alimentaria y la privatización de los servicios públicos han fallado frecuentemente para promover el desarrollo económico y social? Segunda, ¿puede el sector empresarial adoptar un papel más activo en el desarrollo social mediante las iniciativas voluntarias de RSE y las asociaciones públicas-privadas ?

PLANIFICACIÓN Y COOPERATIVAS

En el decenio de 1960, UNRISD llevó a cabo proyectos de investigación sobre planificación de desarrollo y cooperativas rurales. El trabajo sobre cooperativas, que implicó 40 estudios de caso en 13 países de África, Asia y América Latina, permitió identificar sus ventajas en términos de la regulación de mercados y promoción de formas más equitativas de asignación de recursos, pero también reveló sus limitaciones. Si las cooperativas fueran a contribuir efectivamente al desarrollo socioeconómico, se requeriría que hubiera un contexto sociopolítico favorable en el que las estructuras sociales locales junto con las políticas estatales las apoyaran. Sin embargo, a menudo las cooperativas estaban controladas por élites locales, y cuando aquéllas desafiaban a las estructuras de poder existentes, fácilmente se les neutralizaba (Carroll et al. 1969; Fals Borda 1972; Pugh et al. 1970; Aphorpe 1972; Inayatullah 1972; UNRISD 1975). El trabajo reveló que también había situaciones en las que tanto la planificación como una administración pública fuerte, podían contribuir positivamente al desarrollo. Pero permitió destacar también las dificultades para que la planificación del desarrollo por sí misma lograra transformar la desigualdad, cuando había intereses poderosos que reforzaban a esta última (Kuklinski 1975, 1977).

En otros dos proyectos importantes sobre la Revolución Verde y la seguridad alimentaria, que se llevaron a cabo en los años 70 y 80 respectivamente, se analizaron las preocupaciones por el desarrollo desigual. El primer proyecto reveló que un mejor acceso a las «semillas milagrosas» podría elevar potencialmente los rendimientos y los ingresos de los productores de granos en los países en desarrollo. Sin embargo, en la práctica, la nueva tecnología encadenaba los productores agrícolas a los mercados para obtener crédito, mano de obra y tecnología, beneficiando solamente a algunos y perjudicando a otros, quienes eran así explotados, reprimidos o marginados por los comerciantes, los prestamistas, los bancos, las agroempresas, los terratenientes y las instituciones gubernamentales. Más aún, los «acuerdos» asociados con las políticas de Revolución Verde no lograban proteger a los productores ante las fluctuaciones en los precios de los productos agrícolas y en los términos de intercambio comercial (Hewitt de Alcántara 1978; Palmer 1976; Pearse 1980).

No obstante que los derechos de propiedad son claves para el éxito de las estrategias con las que se pretende proteger al medio ambiente y promover la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible, frecuentemente se les ha ignorado. Los resultados de la investigación realizada por UNRISD permitieron aseverar que para lograr estas metas se requieren políticas e instituciones que reconozcan y defiendan los derechos—incluidos los derechos consuetudinarios—de los interesados menos

poderosos; que contrapongan los derechos de propiedad de las grandes empresas con sus obligaciones sociales y ambientales; y que eviten las grandes desigualdades en la propiedad y en el acceso a la tierra y a otros recursos naturales (Barraclough 1991).

Tanto en el estudio sobre la Revolución Verde como en el de la seguridad alimentaria se insistió en el papel crucial del Estado en la promoción de estrategias «populares» de desarrollo o alimentarias sustentadas en el campesinado, así como de regulaciones que modificaran la distribución de costos y beneficios a fin de favorecer a los pobres rurales y urbanos. Este tipo de modificaciones de política dependen de la organización y movilización política y social de los grupos en desventaja junto con sus aliados (véase capítulo 5).



ENTENDER A LOS MERCADOS

Tal como se planteó en el capítulo 2, a menudo los programas de ajuste estructural en los países en desarrollo fracasaron en el logro de sus objetivos en términos de estimular el crecimiento de la economía y el desarrollo rural. ¿Por qué? La respuesta está, en parte, en el fracaso de sus proponentes para entender la naturaleza de los mercados en general, y las idiosincrasias de los mercados en ámbitos locales y nacionales específicos. Los mercados no existen en abstracto, ni funcionan necesariamente de acuerdo con la teoría que aparece en los libros de texto. Más bien, la forma como se asignan los recursos, y sus repercusiones distributivas y para el desarrollo, depende en gran parte de la interacción de los grupos sociales, así como de la manera como individuos y grupos utilizan los recursos en respuesta no sólo a circunstancias económicas, sino también a las relaciones sociales y a los contextos culturales. Las diversas historias, valores, equilibrios de fuerzas sociales y relaciones con la economía mundial, que caracterizan a las diferentes sociedades, son factores que tienen todos repercusiones profundas en la forma como operan los mercados (Hewitt de Alcántara 1993).

Esta perspectiva, en la cual se hace hincapié en la construcción social y política de los mercados, permite desafiar algunos de los supuestos y elementos básicos de la teoría y la práctica neoliberales, especialmente las nociones de que los recursos se

asignan de manera óptima a través de la interacción impersonal de la oferta y la demanda; que la causa profunda del fracaso del mercado yace en las distorsiones de señales de mercado que son resultado de la intervención y la regulación gubernamentales; que «establecer correctamente los precios» es la clave para mejorar las condiciones de vida de los pequeños agricultores; y que el desarrollo social de base amplia fluye necesariamente como resultado de los cambios en los precios relativos.

Para entender a los mercados se requiere tomar en consideración una amplia gama de instituciones que definen quién puede participar, qué se considera que son objetos legítimos de intercambio y de propiedad, el proceso mismo de intercambio, así como los derechos y obligaciones de cada uno de los participantes (Chang 2001). Estos derechos y obligaciones a su vez, son productos del conflicto y la negociación política, ya sea formal o informal.

Los gobiernos obviamente juegan un papel fundamental en la definición de los derechos y las obligaciones. En el discurso neoliberal, sin embargo, se sugiere que la intervención debe ser mínima en relación con aspectos tales como las obligaciones sociales de las empresas o los controles sobre la inversión extranjera directa (IED) y las EM. En efecto, determinados tipos de normatividades gubernamentales son peyorativamente denominadas «mando y control», consideradas como del pasado o «ideológicas». Empero, esta perspectiva está en contradicción con la forma como la economía, como

Casilla 7.1—Mercados y estrategias alimentarias

La investigación de UNRISD sobre política alimentaria y seguridad alimentaria ha dado como resultado varios libros importantes.

The Political Economy of Agrarian Change: An Essay on the Green Revolution (La política económica del cambio agrario: Un ensayo sobre la Revolución Verde), en el cual se exploran las implicaciones económicas, sociales y políticas de la introducción de variedades de arroz y trigo de alto rendimiento en zonas rurales de Asia y de América Latina (Griffin 1974).

Seeds of Plenty, Seeds of Want: Social and Economic Implications of the Green Revolution (Semillas de abundancia, semillas de escasez: Implicaciones sociales y económicas de la Revolución Verde), en el cual se proporciona un panorama del trabajo del Instituto sobre la Revolución Verde y se destacan los efectos polarizadores de las nuevas tecnologías agrícolas, así como la necesidad de establecer «estrategias sustentadas en el campesinado» (Pearse 1980).

An End to Hunger? The Social Origins of Food Strategies (¿Acabar con el hambre? Los orígenes sociales de las estrategias alimentarias), en el cual se evalúa la capacidad de los

sistemas alimentarios en diferentes tipos de sociedades para proporcionar a todos los grupos sociales acceso sostenido y seguro a cantidades suficientes de alimentos, y además se identifican los tipos de políticas, instituciones y alianzas en las que se realiza la seguridad alimentaria (Barraclough 1991).

The Family Rice Bowl: Food and the Domestic Economy in China (El tazón de arroz familiar: El alimento y la economía doméstica en China) en el cual se proporciona una perspectiva única sobre los problemas de seguridad alimentaria en China a principios del decenio de 1980 (Croll 1983).

La modernización forzada del trópico: El caso de Tabasco. Proyecto integrado del Golfo es un análisis sistémico pionero y multidisciplinario de las dimensiones económica, social y ecológica del desarrollo en el sur de México (Tudela 1989).

Real Markets: Social and Political Issues of Food Policy Reform (Los mercados en la realidad: Problemas sociales y políticos de la reforma en la política alimentaria). En este libro se presentan estudios de caso de África, Asia y América Latina para ilustrar la enorme variedad de entornos de mercado «reales», y la forma como esas variaciones condicionan los resultados de la política alimentaria y las reformas al mercado (Hewitt de Alcántara 1993).

disciplina, ha considerado históricamente a la normatividad—de ninguna manera como la antítesis de la eficacia del mercado, sino como un instrumento esencial para mejorar el funcionamiento de los mercados. Aun los padres fundadores del *laissez faire* en la economía no eran adeptos incondicionales del libre mercado en el sentido neoliberal. Adam Smith, por ejemplo, reconocía la importancia de la regulación gubernamental para hacer que los mercados asignaran de manera más adecuada los escasos recursos y para facilitar la competencia, así como la atención a los problemas sociales urgentes (Rothschild 1996).

Hasta recientemente, la teoría neoliberal minimizó el papel de la organización y de las instituciones sociales en los resultados económicos, así como el desequilibrio de poder entre ganadores y perdedores. La investigación de UNRISD sobre los efectos sociales del ajuste estructural en países africanos y de América Latina, permitió mostrar lo inadecuado del supuesto de que los individuos buscan primordialmente su propio y estrecho interés económico. Las acciones económicas no sólo están condicionadas por las instituciones y las relaciones sociales, sino que es probable que cambien significativamente en épocas de recesión y crisis cuando, por ejemplo, los valores tradicionales, la familia y otras redes de relación, la solidaridad social, la reciprocidad, la corrupción y el crimen pueden convertirse en formas importantes de supervivencia (Bangura 1994a).

El resultado es que los paquetes de política estandarizados pueden tener resultados diferentes en sociedades y localidades diferentes, y no se les puede determinar en abstracto. Las medidas con las que se pretenda beneficiar a un grupo, en la práctica pueden beneficiar a otro; los incentivos con los que se trate de fomentar una respuesta específica pueden tener el efecto opuesto; y los beneficios que se pretende que sean para el nivel local puede ser que nunca se logren (UNRISD 1995). La investigación de UNRISD mostró porqué es necesario que las políticas estén sustentadas en un análisis de las sociedades reales y de los mercados reales, y que se adapten a los entornos concretos locales y nacionales (Hewitt de Alcántara 1992, 1993; véase también casilla 7.1).

El análisis de la reforma a la política alimentaria en los países en desarrollo reveló que en sociedades agrarias donde se concentra el poder del mercado, hablar de mercados libres no significa nada, aun cuando no haya intervención gubernamental. En lugar de ello, muchos pequeños productores se ven obligados a entregar gran parte de sus cosechas a fin de pagar a los terratenientes, a los prestamistas y a los comerciantes. En situaciones de escasez de alimentos, los intereses comerciales no suelen movilizar sus excedentes de granos hacia las zonas deficitarias, sino hacia zonas donde la demanda efectiva sea superior. Ese tipo de situaciones permite sugerir la necesidad de que el gobierno intervenga más y no menos.

Parte del paquete estandarizado de política, relacionada con la reforma agrícola y la modernización en muchos países africanos, consiste en el desmantelamiento de los consejos estatales de comercialización, por considerarse que son ineficientes y que distorsionan los precios. Los resultados de la investigación realizada por el Instituto permiten dudar de esos supuestos y políticas. Aunque dichos sistemas podrían perjudicar a los productores al requerirles que entreguen su producto a un precio fijo, la discontinuación de los precios de garantía y de los servicios agrícolas estatales podría tener efectos negativos importantes para la supervivencia de las familias de agricultores.

En años recientes, las dimensiones institucionales de la economía han recuperado algo de su estatus anterior. Esto es evidente en la manera como determinados términos tales como: gobernabilidad, capital social, transparencia, asociación, rendición de cuentas, responsabilidad y participación, han sido adoptados por los organismos internacionales financieros y de desarrollo. Sin embargo, persisten diferencias importantes en la forma como se interpretan y se aplican esos términos y esos enfoques institucionales. Una escuela de pensamiento, conocida como la Nueva Economía Institucional (NEI), muestra un interés particular en entender la forma como las personas responden a las políticas de liberalización económica, y la manera como las instituciones restringen la conducta individual. La NEI trata de reducir la «interferencia» política en el funcionamiento «natural» de los

mercados o de establecer una frontera «correcta» entre el Estado y el mercado.

En algunos estudios se ha criticado a la NEI, insistiendo en la importancia de las instituciones no sólo por su repercusión en la acción humana, sino también por su capacidad para encauzar las motivaciones y visiones que tengan las personas sobre el mundo (Chang 2001). En este enfoque (llamado algunas veces Economía Política Institucionalista), se ha criticado también el hecho de que la NEI tiende a aceptar como dadas las metas básicas neoliberales de liberalización y privatización. Las instituciones son amarradas a fin de lograr el cumplimiento de esas metas. Sin embargo, en vez de simplemente «enderezar a las instituciones» o definir la frontera adecuada entre el Estado y el mercado, en la investigación de UNRISD se ha insistido en el hecho de que los acuerdos institucionales se derivan de un proceso político en el cual la negociación, el conflicto y el compromiso son tareas que se realizan entre individuos y grupos en un intento por mantener o por cambiar la estructura de derechos y obligaciones existente.

El interés por estos temas está surgiendo en el trabajo actual sobre privatización de los servicios públicos. Esta investigación, relacionada con la atención a la salud y con los servicios públicos (agua, electricidad y teléfonos), refleja el interés de UNRISD no solamente en las repercusiones sociales de la privatización y la focalización (véase el capítulo 2), sino también en las explicaciones

institucionales sobre la razón por la cual a menudo la privatización fracasa en el logro de dos objetivos, eficiencia y equidad. Los responsables encargados de formular políticas y demás no han prestado suficiente atención al papel de las instituciones que no pertenecen al mercado—incluidas las instituciones reguladoras y redistributivas—que debe tener su lugar. Esta situación es especialmente crucial en contextos donde se reemplaza a los monopolios estatales por los monopolios privados, como en el caso de determinados servicios públicos (Ugaz y Waddams Price 2003). En el planteamiento predominante para la comercialización y privatización del cuidado a la salud, a esta última no se le considera como un conjunto de servicios vitales, sino como intercambio atomístico entre individuos. A pesar de que estos enfoques pueden ser importantes en cuanto a entender la función de los incentivos de mercado para reducir la ineficiencia, se ignora el papel fundamental de las instituciones de normatividad y redistribución, al igual que la reciprocidad y la solidaridad social (Mackintosh y Koivusalo 2002).

RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS

Un aspecto importante de la cambiante argumentación sobre los mercados y su regulación, es la noción de que las empresas mismas (y las empresas multinacionales en particular), deberían asumir un cierto grado de responsabilidad por el desarrollo social y sostenible más allá de lo que se entiende convencionalmente como su papel en términos de proporcionar empleo, pago de salarios y generación de ingresos fiscales.

Una meta primaria de la liberalización económica ha sido propiciar el flujo de IED hacia los países en desarrollo. Este proceso ha generado un aumento marcado en el número de EM. Mientras que el tamaño de las EM más grandes y su expansión a nivel mundial han aumentado dramáticamente, también ha aumentado de manera notable la noción de que dichas EM acaparan el grueso de los beneficios de la mundialización y la liberalización, y que sus derechos y grado de libertad crecientes no se compensan con obligaciones y responsabilidades proporcionales (UNRISD 1995).

Con la expansión de las ONG y del activismo de la sociedad civil mundial centrado tanto en el medio ambiente, como en los problemas laborales y de derechos humanos; las actividades y el comportamiento de las EM han sido sometidos a un mayor escrutinio (Murphy y Bendell 1999; O'Neill 1999).

Los organismos internacionales de desarrollo y las cumbres de la Organización de las Naciones Unidas, así como los partidos socialdemócratas en América del Norte y en Europa también han aunado sus llamados para que el sector privado asuma mayor responsabilidad por el desarrollo social y la protección al medio ambiente.

En respuesta a esas presiones y demandas, algunas EM así como asociaciones industriales y de negocios están definiendo un papel nuevo, englobado en los términos de la responsabilidad social de las empresas (RSE) y la ciudadanía corporativa. En el nuevo discurso de la RSE se reconoce que las empresas modernas deben ser responsables ante los múltiples «participantes por ellas afectados» (no meramente sus accionistas), y que las compañías deberían estar interesadas no sólo en su balance financiero final, en el cual se registre alguna ganancia o pérdida, sino también en un «balance final de tres dimensiones», en el que se incluyan metas sociales y de protección al medio ambiente. En este discurso se reconoce de manera implícita que las corporaciones deberían asumir responsabilidades adicionales, pero se sostiene que puede lograrse un mejor comportamiento en cuanto a lo social y al medio ambiente, de manera primordial con una regulación propia y con iniciativas voluntarias de la empresa (véase casilla 7.2).

En el decenio de 1980 y 1990 algunas de las corporaciones y asociaciones empresariales más

grandes del mundo empezaron a apoyar varios tipos de iniciativas voluntarias de RSE: códigos de conducta, mejoramientos en los sistemas de manejo del medio ambiente y en las normas de salud y seguridad; elaboración de informes sociales y ambientales; inversión social de la corporación, por ejemplo, en proyectos de desarrollo de la comunidad; y otras formas más convencionales de filantropía. Desde finales de los años 90, en la investigación de UNRISD se ha examinado el avance de la RSE, así como el potencial y las limitaciones de las iniciativas voluntarias como opción para promover el desarrollo social y sostenible.

La investigación del Instituto sobre «el enverdecimiento» de las empresas y la RSE ha revelado muchas de las deficiencias de la autorregulación corporativa. Al nivel más elemental, las empresas escogen a menudo las iniciativas de RSE que son más fáciles de adoptar y fallan en la aplicación de las políticas anunciadas. Más aún, las empresas tienen pocos instrumentos para cuantificar las repercusiones de la RSE, si es que los tienen; puede ser que ignoren aspectos claves de la RSE, tales como los derechos laborales; con frecuencia limitan sus obligaciones de RSE a sus afiliados, dejando fuera a los proveedores; y muchas de ellas no prestan suficiente atención a la necesidad de vigilar o verificar de manera independiente el cumplimiento de las políticas y normas nuevas (Jenkins 2001; Utting 2002b). Más aún, las iniciativas de RSE permanecen confinadas a un grupo relativamente pequeño de empresas, las

Casilla 7.2—Términos y conceptos sobre la responsabilidad de la empresa

Responsabilidad social de la empresa—se refiere al comportamiento ético de una compañía en relación con sus participantes interesados. El término puede interpretarse de manera que implique cumplimiento con la ley, pero generalmente se le relaciona con iniciativas voluntarias, a saber: códigos de conducta; elaboración de informes sociales y ambientales; y mejoras en los sistemas que velan por la salud y seguridad en el trabajo, así como por un manejo adecuado del medio ambiente.

Rendición de cuentas por parte de la empresa—implica que las empresas deben someterse a la rendición de cuentas por sus acciones no solamente en relación con su actuación financiera, sino en cuanto a las repercusiones sociales, ambientales y en los derechos humanos. Para lograr lo anterior, se dependerá probablemente de una gama de mecanismos legales y de participación que van más allá de las iniciativas voluntarias.

Ciudadanía corporativa—implica la noción de que las empresas deberían adherirse a los valores universales relacionados con lo social y con el desarrollo sostenible, y que los derechos de que gozan las empresas deben compensarse con sus obligaciones y responsabilidades.

Autonormatividad de la empresa—se refiere a la habilidad de las empresas para mejorar su comportamiento en cuanto a lo social y al medio ambiente a través de iniciativas voluntarias, a menudo diseñadas unilateralmente y aplicadas por cada empresa. Generalmente, quienes proponen la autorregulación de la empresa la ven como una alternativa preferible en vez de la regulación por parte del gobierno.

Greenwash—refiere a la información maquillada o inexacta difundida por parte de una empresa o asociación de negocios a fin de aparentar una imagen pública de responsabilidad ambiental.

Asociaciones públicas-privadas—son formas de colaboración entre organizaciones privadas lucrativas, y organizaciones no lucrativas o de interés público, con las cuales se espera que ambos asociados compartan metas, riesgos y beneficios. En la práctica, el término se refiere a una amplia gama de colaboraciones, como aquellas en las que se encauzan fondos y conocimientos privados hacia obras y servicios públicos en un marco de referencia contractual acordado, o las actividades filantrópicas donde las empresas apoyan proyectos y programas de desarrollo de organizaciones multilaterales u ONG.

Fuente: UNRISD 2000e.

cuales por su gran tamaño y renombre a menudo llaman la atención de activistas, consumidores y medios de comunicación.

En Indonesia, la RSE es esencialmente una importación proveniente del Norte (Kemp 2001). Aquí, al igual que en otros países como el Perú donde las instituciones, las organizaciones y los movimientos sociales nacionales fuertes no apoyan a la RSE, no es probable que ésta llegue a convertirse en una fuerza dinámica de cambio. Aun en México, donde la investigación mostró el surgimiento de un nuevo complejo de instituciones y organizaciones preocupadas por el desempeño ambiental de las empresas, durante mucho tiempo la autorregulación de la empresas no ha sido muy efectiva en términos de su repercusión en el desarrollo sostenible (Barkin 1999). Las mejoras específicas en relación con la responsabilidad ambiental de la empresa al nivel de la compañía, tienden a minimizarse por las tendencias macro de orden negativo que implican el crecimiento de industrias contaminantes y la reubicación de la inversión hacia regiones ecológicamente frágiles o hacia zonas donde los controles normativos siguen siendo endebles.

La naturaleza fragmentada y poco sistemática del programa de RSE, y la preponderancia de las tendencias contrarias relacionadas con la liberalización y la competencia económica, a menudo genera un escenario de normas contrapuestas: muchas empresas tratan de aplicar iniciativas de RSE a la vez que llevan a cabo procedimientos

más relacionadas con la «desresponsabilización» o falta de responsabilidad de la empresa (Utting 2000a). Eso es lo que ha sucedido, por ejemplo, en contextos donde las compañías aumentan su dependencia de los trabajadores temporales o de la subcontratación, reduciendo de esta manera sus costos y obligaciones sociales. La investigación de UNRISD ha permitido documentar estas tendencias en Asia Oriental, región donde hay una tradición relativamente fuerte de responsabilidad social de la empresa, sobre todo por los compromisos en cuanto a la seguridad en el trabajo. Los estudios sobre la repercusión de la liberalización económica y el establecimiento de nuevas instituciones en Asia Oriental inmediatamente después de la crisis financiera de finales de los 90, han permitido destacar los peligros de impulsar la flexibilidad del mercado laboral en contextos donde las redes de seguridad social pública no son particularmente fuertes. Las políticas de las instituciones financieras internacionales y de algunos gobiernos de países del Norte que han impulsado esas reformas institucionales, a menudo ignoran el hecho de que el bienestar social y las medidas de protección social en países tales como la República de Corea y Japón han sido proporcionadas, en gran medida, de manera privada a través de las empresas (Woo-Cummings, en prensa). Para dismantelar al sistema privado se requiere de un contexto donde se refuercen los sistemas públicos de procuración de bienestar. No obstante que en Asia Oriental ya ha habido algún avance en esa dirección (véase capítulo 2),



dichos sistemas tienden a beneficiar al conjunto siempre más pequeño de trabajadores permanentes en lugar del sector en expansión de los trabajadores temporales y a tiempo parcial.



CO-REGULACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las políticas cuyo objetivo es mejorar las repercusiones sociales, ambientales y en los derechos humanos por parte de las grandes corporaciones, han evolucionado significativamente en los últimos decenios. La insistencia en los años 70 en controlar a las EM cedió terreno en el decenio de 1980 y principios de los años 90 a la desregulación y la autorregulación corporativa. En la segunda mitad del decenio de 1990 se observó el surgimiento de varias formas de co-regulación. Especialmente importante ha sido un conjunto de iniciativas por parte de múltiples interesados y afectados, además de las asociaciones públicas-privadas. Como resultado de dichas iniciativas, las empresas, ONG, sindicatos de trabajadores y organizaciones multilaterales y bilaterales participan en proyectos o en esquemas específicos a fin de establecer normas para la atención a lo social y al medio ambiente, vigilan su cumplimiento, promueven la elaboración de informes y auditorías al respecto, certifican lo adecuado de los procedimientos, y promueven diálogos entre los participantes interesados (Utting 2002b).

En las políticas, programas e instituciones relacionadas con la co-regulación se reflejan los conflictos, compromisos y negociaciones persistentes, que hay al interior de los foros en donde se promueven tanto la RSE como la política de desarrollo.

Ahí se advierten las tendencias siguientes: renovación del interés al interior de la corriente predominante en economía, y en la formulación de políticas, sobre el papel de las instituciones; aumento o fortalecimiento de los movimientos sociales «antagónicos» (o alternativos) vinculados a la mundialización y a las fábricas donde se explota al obrero y, la frustración de determinados sectores de los grandes negocios por la proliferación de iniciativas y normas para la RSE.

Las iniciativas propuestas por múltiples interesados y afectados, a saber: códigos de conducta, esquemas de certificación y de aportación de información—tales como SA8000, *Global Reporting Initiative* (Iniciativa de Información Global) *Clean Clothes Campaign* (CCC) (Campaña Ropa Limpia), *Ethical Trading Initiative* (Iniciativa para el Comercio Ético), ISO14001, *Forest Stewardship Council* (FSC) (Consejo para la Salvaguarda de los Bosques), y *Fair Labor Association* (Asociación Trabajo Justo)—han aportado algún grado de armonización en los reglamentos, y a menudo han implicado una mayor rigurosidad en las normas y procedimientos de vigilancia así como de aportación de información. Empero, en la investigación realizada por UNRISD se encontró que con dichas iniciativas se han repetido varios de los problemas que caracterizaron la autorregulación corporativa; y ese tipo de iniciativas ha proliferado. Con algunas excepciones notables como el FSC y la CCC, en las demás iniciativas los actores e intereses de los países del Sur tienen una representación escasa;

además, los procedimientos y métodos de vigilancia y verificación a menudo siguen siendo ineficaces.

La posibilidad de diversos esquemas para promover la RSE varía considerablemente. En algunos de ellos se adopta un criterio relativamente endeble para evaluar los sistemas o el desempeño gerencial. Otros más, que se basan en métodos más eficaces, se aplican a un número muy reducido de compañías. Algunos esquemas de certificación dependen de las empresas de auditoría y consultoría comercial, lo cual suscita problemas serios por lo que se refiere a su calidad y costo. La investigación de UNRISD ha permitido cuestionar la posibilidad de que los sistemas de co-regulación que implican proporcionar información, además de hacer auditorías y certificación, se apliquen cada vez más. Es probable que las complejidades y el costo de acceder y vigilar efectivamente a las grandes corporaciones que operan a escala mundial, sean desalentadores. Dichos problemas sugieren la necesidad de plantear otras iniciativas de co-regulación, tales como el desarrollo de procedimientos de queja, en donde la atención se concentra en detectar abusos y prácticas equivocadas específicas del poder corporativo.

La investigación del Instituto ha permitido también poner en tela de juicio el alcance de la RSE en las circunstancias económicas actuales equivalentes a una «camisa de fuerza», en la cual se encuentran muchas de las empresas y gobiernos de los países en desarrollo. Esta situación tiene dos aspectos. Primero, las empresas que forman parte de la cadena

de abastecimiento de la EM a menudo descubren que ellas mismas están bajo presión para que eleven sus normas (y sus gastos), así como para que produzcan sus mercancías más rápidamente y a menor costo. Segundo, a los gobiernos de los países en desarrollo se les presiona para que mejoren las normas laborales y ambientales, en tanto que simultáneamente se les pide que desregulen y reduzcan gastos junto con otros esquemas de apoyo a la industria nacional.

La investigación de UNRISD sobre las asociaciones públicas-privadas se ha concentrado, especialmente, en las asociaciones que ha habido entre la Organización de las Naciones Unidas y las empresas multinacionales. En un contexto donde la corriente predominante de la comunidad internacional de desarrollo proclama que las asociaciones son un instrumento clave para el buen gobierno y el desarrollo, hay varias razones para verlo con cautela (Zammit, 2003). Primero, a casi todo tipo de relación, incluida la de promoción y la de donaciones, se le está llamando asociación. Y casi toda asociación está siendo relacionada con la RSE, aun determinadas iniciativas para promover la inversión extranjera directa (IED) en los países más pobres. Segundo, una relación demasiado estrecha con las EM no sólo corre el riesgo de aumentar la autocensura en los organismos de la ONU, sino también de desplazar del programa de esta última la investigación necesaria sobre las repercusiones de la EM y la relación entre la IED y el desarrollo, así como el análisis de enfoques opcionales de política y normatividad.

Dicha relación también puede agudizar las tensiones entre las Naciones Unidas y determinados sectores de la sociedad civil, si se advierte que la primera está apoyando oficialmente a las EM. Iniciativas tales como el Pacto Mundial de la Organización de las Naciones Unidas, que alienta a empresas seleccionadas a que se adhieran a nueve principios relacionados con los derechos humanos, las normas laborales y la protección al medio ambiente, puede aportar un foro útil para sensibilizar la comunidad empresarial en economías en desarrollo y en transición sobre problemas sociales, de derechos humanos y ambientales. Empero existe el riesgo de que esta iniciativa pueda hacer más por realzar la imagen de las EM que para atender a los problemas de pobreza y desigualdad, dada la respuesta minimalista de muchas de las empresas participantes y la falta de mecanismos efectivos para asegurar el cumplimiento de los nueve principios. Debido a que muchas de esas iniciativas se han adaptado a la crítica y al llamado aprendizaje por vía de la práctica, se han hecho un poco más estrictas las normas contenidas en los códigos de conducta, los procedimientos para que las empresas informen y la vigilancia independiente.

Las perspectivas opcionales sobre la RSE y la regulación de las EM también permiten desafiar la cor dura convencional en torno a las iniciativas voluntarias o de participantes interesados múltiples. Con la recesión económica y los límites de la RSE, como telón de fondo, hay algunas señales de reacción por parte de aquellos que ven a la RSE como una

interferencia indebida en la libertad de mercado y en el papel normal de la empresa, así como de quienes la ven como una imposición proveniente de los países del Norte sobre los países en desarrollo. No obstante que estas posiciones tienen algo de común en cuanto a su descontento con el programa de la RSE contemporánea, difieren en su análisis sobre las relaciones entre el Estado y el mercado, y la política macroeconómica. Mientras que en una posición se cree que los mercados sin restricciones son la clave para el desarrollo económico y social, en la otra se apoya más la acción reguladora por parte de los gobiernos nacionales que actúan en respuesta a los apremios y compromisos emanados de procesos e instituciones democráticas. Otra perspectiva que atrae algo de atención es aquella en la que se insiste en la necesidad de que las empresas rindan cuentas, incluyendo la regulación internacional de las EM (Bendell 2003b).

Los planteamientos predominantes hacia la privatización de los servicios públicos también están siendo puestos en tela de juicio. Ha habido llamados para valorar de nuevo la combinación de incentivos basados en el mercado con instituciones no basadas en el mercado que dé como resultado eficacia y equidad, así como un mayor reconocimiento de que este equilibrio puede variar considerablemente según sean las condiciones de las diferentes sociedades. En la investigación que UNRISD lleva a cabo actualmente se examina la necesidad de contar con marcos de referencia normativos más firmes para la prestación de servicios públicos privatizados,

dando atención especial a la participación de la sociedad civil y a los intereses de los consumidores tanto a niveles nacional como local.

Estas experiencias indican que probablemente tanto la RSE como la privatización de los servicios

públicos sigan siendo un campo de impugnación, donde intereses diversos tratan de mantener o de cambiar la estructura existente de derechos y obligaciones de la corporación. El resultado de todo esto depende en gran parte de la manera como continúe evolucionando el equilibrio de las fuerzas sociales.

