

GENEVA 2000

La mano visible

Asumir la responsabilidad por el desarrollo social

Un informe de UNRISD para Geneva 2000

RECONOCIMIENTOS

Reconocimientos

EQUIPO EDITORIAL

- Peter Utting (Coordinador del proyecto)
- Cynthia Hewitt de Alcántara, Yusuf Bangura, Thandika Mkandawire, Shahra Razavi, Peter Utting y David Westendorff (Coordinadores de capítulos)
- Peter Stalker y Cynthia Hewitt de Alcántara (Editores principales)
- Jenifer Freedman (Editora)
- Virginia Rodríguez, Toshihiro Nakamura y Matthias Rosenberg (Auxiliares de investigación)
- Christine Vuilleumier (secretaria auxiliar)
- Nicolas Bovay (Divulgación)
- Sergio Alcantára Ferrer (Traducción del inglés)
- Irene Ruíz de Budavari (Correctora de pruebas)
- Latitudesign, Ginebra (Diseño)

COLABORADORES

Este informe se sustenta en documentos elaborados por:

Bill Adams, Emmanuel Akwetey, Nadjé Al-Ali, Adrian Atkinson, Solon Barraclough, Asef Bayat, Yusuf Bangura, David Barkin, Björn Beckman, Andrew Clayton, Andrea Cornwall, Nikki Craske, Bob Deacon, Yash Ghai, Cynthia Hewitt de Alcántara, John Foster, Joe Foweraker, Alan Fowler, Dan Gallin, Krishna Ghimire, Karl Gostern, Evelyne Huber, Yudit Kiss, Eddie Koch, Lars Lindström, Shail Mayaram, Thandika Mkandawire, Toshihiro Nakamura, Justine Nannyonjo, Andrew Nickson, Geoffrey Nkandimeng, Peter Oakley, Ruth Pearson, Rosalind Petchesky, Jules Pretty, Vithal Rajan, Shahra Razavi, Thimma Reddy, Charles Reilly, Virginia Rodríguez, Jorge Schvarzer, Ajit Singh, Georg Sørensen, Ramya Subrahmanian, John Stephens, Jon Taylor, Ole Therkildsen, Peter Utting, Edward Webster y David Westendorff.

UNRISD desea agradecer a la División de las Naciones Unidas sobre Política Social y Desarrollo y a los gobiernos de los Países Bajos, de Suecia y de Suiza su aportación financiera para este proyecto. El Instituto agradece también el apoyo para su financiamiento principal otorgado por dichos gobiernos junto con los de Dinamarca, Finlandia, México, Noruega y el Reino Unido.

Copyright © Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). Se permite reproducir citas breves sin alteraciones de esta publicación sin necesidad de autorización a condición de que se mencione la fuente. Los derechos de reproducción o de traducción deben solicitarse a UNRISD.

Las denominaciones empleadas en las publicaciones de UNRISD, de conformidad con la práctica de las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos, no indican de parte de UNRISD juicio alguno sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona, ni de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o deslindes.

Printed in Switzerland
GE.00-01444-Mayo del 2000-4 000
UNRISD/VH-S/01/1

ISBN 92-9085-037-X

Prefacio

La Cumbre Mundial para el Desarrollo Social que tuvo lugar en Copenhague en marzo de 1995 marcó una línea divisoria en el pensamiento internacional sobre desarrollo. Después de un período en el que las instituciones financieras internacionales y muchos jefes de estado habían concentrado su atención en el crecimiento económico y la estabilización, 117 jefes de estado o de gobierno se comprometieron a “crear un entorno económico, político, social y legal que les permita a las personas lograr el desarrollo social” (Compromiso Número 1 de la Declaración de Copenhague).

En la Declaración y en el Programa de Acción de la Cumbre se subrayó la importancia de la equidad, la participación, la adquisición de autoridad y la solidaridad. El desarrollo social no sólo dependería del crecimiento económico y de enderezar los llamados fundamentos de la política macroeconómica, sino también de la política social y de una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento. Sería esencial contar además con instituciones eficientes tales como, un estado al que se le fortaleciera su función; un sector público más eficiente, transparente y que rindiera cuentas a la ciudadanía; agencias internacionales con mayor disposición de apoyo; asociaciones con el sector privado; además de contar con la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo y en la elaboración de políticas.

La tarea de establecer instituciones adecuadas se sustentaría en formas nuevas de financiamiento del desarrollo social y en atender el peso de la deuda, que es uno de los principales obstáculos al desarrollo de muchos países en África y en América Latina. En la Cumbre Social se apeló también para que al avanzar en la construcción de la democracia y en la promoción del desarrollo se tomen más en cuenta los intereses y preocupaciones de las mujeres, y se insistió en la necesidad de promover un desarrollo sostenible dirigido hacia las personas.

Pero, las reformas que han sido propuestas ¿están generando realmente un entorno propicio al desarrollo social? En este informe se evalúa lo logrado en varias áreas clave de la reforma política e institucional, y se

identifican algunos de los principales condicionamientos y restricciones que han retrasado el avance. El análisis no se restringe a las iniciativas relacionadas directamente con la Cumbre Social; se incluyen también las reformas más destacadas que han habido en el decenio de los 90 y que reflejan la intención de incorporar el interés por los problemas sociales en las estrategias de desarrollo. Esta meta no sólo fue reconocida en la Cumbre Social sino también en otras cumbres mundiales, como las que se realizaron en Río, el Cairo, Beijing y Estambul.

Dado el corto tiempo que ha pasado desde que se efectuó la Cumbre Social, tal vez no sea realista esperar un avance significativo en el cumplimiento de las metas que en esa ocasión se fijaron. Más aún, la falta de información confiable hace sumamente difícil medir el cambio habido. Sin embargo, lo que debería considerarse es el avance en lo que se refiere a cambios de política y a reformas institucionales relacionadas con la formación de un contexto que facilite el progreso.

Lo que se advierte es un cuadro muy preocupante de iniciativas que se quedan más al nivel de la retórica de los organismos que al de su aplicación efectiva; así como pautas de crecimiento económico, de liberalización y de desigualdad que continúan obstaculizando en vez de favorecer el avance en el campo del desarrollo social. Más aún, la voluntad política y las presiones que se necesitan para promover el desarrollo social parecen ser relativamente débiles, como lo son también las instituciones que podrían utilizar y distribuir los recursos con mayor efectividad.

Esta situación refleja en parte las condiciones que prevalecían justo antes e inmediatamente después de la Cumbre Social: el triunfalismo de la política neoliberal, el crecimiento económico alto y sin precedentes de las economías asiáticas, los signos de recuperación en África y en América Latina. Con todo ello, se tendía a eludir la necesidad de modificar drásticamente el modelo predominante. La experiencia de desarrollo de la segunda mitad del decenio de los 90 –y en particular la crisis financiera que atrapó a Asia y que amenazó de

nuevo a América Latina, junto con el aumento de la pobreza y la desigualdad— mostró que varios de los supuestos que apuntalaban la estrategia de desarrollo en los días de la Cumbre Social eran seriamente defectuosos o excesivamente optimistas.

Desde entonces se ha hecho una nueva evaluación del papel del estado y se han reconocido las limitaciones que tienen los flujos de capital privado como panacea para el desarrollo. Hay una mayor sensibilidad social en el discurso de las agencias públicas y de las corporaciones privadas; además, parece haber un consenso creciente en lo que se refiere a los tipos de reformas institucionales y de política necesarias para facilitar el desarrollo social. Esto es lo que se advierte en el apoyo amplio a iniciativas o conceptos relacionados con la reducción de la deuda, así como con la asignación de recursos a grupos específicos (o focalización), la democratización, la reforma al sector público, la responsabilidad social de las corporaciones, las asociaciones de grupos con intereses en común, el fomento a la participación y la adquisición de autoridad por parte de grupos que carecían de ella.

Pero la función de la política social ha quedado restringida en gran parte a la ayuda a grupos sociales específicos o a la provisión de redes de seguridad mínima. La distribución equitativa de los recursos así como el papel de las políticas sociales en la promoción del crecimiento económico sostenido y el desarrollo, han sido ignorados. Asimismo, han habido problemas importantes relacionados con la dimensión política del aprovechamiento de recursos, ésto es, los arreglos políticos e institucionales requeridos a fin de obtener financiamiento para el desarrollo social y asegurarse de que llegue a quienes lo necesiten. En tanto que la necesidad de protección social ha aumentado, de hecho, los recursos que se asignan a este propósito están disminuyendo como resultado de la reducción de ayuda, los recortes al gasto gubernamental y la evasión de impuestos.

La crisis institucional que afecta al desarrollo social es evidente sobre todo en lo que se refiere al papel del estado. Las presiones constantes para disminuirlo y para controlar su gasto han impuesto límites a la renovación de dicho papel en el desarrollo nacional. La ola de democratización que suscitó muchas esperanzas a prin-

cipios de los 90 a menudo ha fracasado en la promoción de una mejor participación ciudadana en la elaboración de la política pública, lo mismo que en los métodos no violentos para resolver las disputas y en el respeto a los derechos humanos. En efecto, el estilo crecientemente tecnocrático de tomar decisiones —en el cual los “expertos” son quienes deciden la política— socava la rendición de cuentas de las instituciones estatales y su respuesta a las demandas de los ciudadanos.

¿Pueden otros actores fuera del estado jugar un papel clave en la promoción del desarrollo social, o llegar aun a substituir al propio estado? En años recientes han habido algunas señales de que las grandes empresas están dando pasos en esta dirección, proyectando la imagen de sí mismas como si tuvieran sentido de responsabilidad en cuanto a lo social y al cuidado del medio ambiente. Debería advertirse, sin embargo, que los esfuerzos para promover el sentido de responsabilidad social de las corporaciones a través de iniciativas voluntarias y asociaciones, en oposición a formas más firmes de reglamentación y de presión de la sociedad civil, tiene sus límites. A pesar de que la mayoría de los donantes y agencias multilaterales insisten ahora en la importancia que tiene trabajar con las organizaciones de la sociedad civil y aprovechar su intermediación, las restricciones políticas e institucionales a niveles local, nacional e internacional, limitan a menudo la efectividad de la sociedad civil tanto en lo que se refiere a la promoción como a la dotación de servicios. Las instituciones internacionales financieras y de desarrollo no han cambiado fundamentalmente sus estructuras de gestión a fin de permitir una mayor participación de la sociedad civil, en tanto que la entrega de servicios por parte de las ONGs a menudo sigue siendo fragmentada e insostenible. Más aún, en la medida en que las ONGs llegan a depender más de la ayuda y tratan así de adaptarse a las prioridades y procedimientos de las agencias donantes, hay el peligro de que sus atribuciones de innovación y experimentación y su enfoque flexible ante las necesidades y condiciones locales, estén siendo socavadas.

En la Cumbre Social se insistió en que las intervenciones en pro del desarrollo deberían de corresponder más a las prioridades e intereses de la población. Dicha

PREFACIO

sugerencia ha sido aplicada sobre todo en lo que se refiere a las necesidades de las mujeres y al desarrollo sostenible. Ciertamente y no sin grandes dificultades, las mujeres han obtenido muchos derechos (de manera notable en cuanto a la salud), pero ha sido problemático convertirlos en políticas y programas efectivos. Ello se ha debido a que la reforma al sector público, los factores culturales y la participación limitada de las mujeres en el sistema político formal restringen el ejercicio pleno de sus derechos. No solamente es difícil hacer que las instituciones satisfagan las necesidades de las mujeres sino que, a menudo, en contextos en donde la liberalización económica les ha impuesto cargas adicionales, aumentan dichas necesidades. La prescripción de dirigir el desarrollo hacia metas más humanísticas tal vez influye más en las áreas del desarrollo sostenible y el manejo de recursos naturales. Sin embargo, hay una brecha considerable entre la retórica y la práctica cuando se trata de cambiar el diseño y aplicación de programas de desarrollo promovidos desde arriba hacia abajo, a otros de tipo más participativo.

El análisis que se lleva a cabo en este informe permite sugerir que ha habido un reconocimiento creciente a la necesidad de renovar ideas sobre la función y las responsabilidades de determinadas instituciones, tanto a nivel nacional como internacional, así como tomar en cuenta más aún los efectos sociales de las políticas económicas. Sin embargo, no se han renovado ideas en cuanto a las políticas económicas mismas, ni ha habido algún intento serio de integrar lo social con lo económico en la política de desarrollo. En gran parte, se mantiene separada la política social de la política económica, o se le considera como un agregado con el que se pretende mitigar los costos sociales de la liberalización económica y el ajuste estructural.

No obstante lo anterior, hay señales de que el clima ideológico para renovar ideas sobre política de desarrollo es más favorable ahora que hace muchos años. Hay una creciente oposición política a la ceguera que ha habido en el ajuste estructural en cuanto a lo social, en tanto que la investigación académica ha erosionado la sustentación teórica y empírica del modelo neoliberal predominante. Algunas perspectivas nuevas están adquiriendo mayor aceptación. Se menciona con mayor

frecuencia conceptos tales como derechos humanos y “desarrollo sustentado en los derechos”, insistiéndose en su primacía legal y en la habilidad de las personas para fortalecer sus reclamos al estado.

Debe aceptarse la idea de que la estrategia de desarrollo no se refiere solamente al crecimiento económico y a la intervención de los organismos para distribuir entre los pobres los recursos públicos limitados, sino también a la política; así también la idea de que las normas económicas y comerciales deberían estar ligadas a las consideraciones sobre derechos humanos. Lo que no queda claro es quién tendrá a su cargo aplicar esta agenda.

Es evidente que el proceso de mundialización está pasando por una crisis de legitimidad. Aun las organizaciones financieras y de comercio internacionales dominantes están empezando a poner en tela de juicio sus propias prescripciones y modelos, y a tomar en consideración algunos de los elementos críticos de la agenda de la Cumbre Mundial. Este giro ideológico esperanzador es uno de los logros principales de la segunda mitad de los 90. En la medida en que las propias instituciones de Bretton Woods renuevan su enfoque, existe la posibilidad de que la agenda social más incluyente, definida en Copenhague, tenga una mayor aceptación.

Un punto fundamental que se desprende de este informe (cuyo título así lo refleja) es que las estrategias de desarrollo deben reafirmar los valores humanos, las prioridades humanas y la capacidad de los seres humanos de forjar su propio destino. La mano invisible del mercado puede hacer que la economía mundial funcione, pero se requiere que la mano humana la guíe en la dirección más productiva, para forjar un mundo que sea socialmente incluyente, transparente y anclado en la democracia.

Thandika Mkandawire
Director
Junio del 2000.

Contenido

RECONOCIMIENTOS			
PREFACIO	i		
SINOPSIS	viii		
CAPÍTULO 1 – Mundialización con máscara humana	1	Ayuda para el desarrollo	26
Del desarrollo al ajuste	2	La fatiga de los donadores	
El abandono de la equidad		Reorientación de la ayuda para el desarrollo	
El ejemplo positivo de Asia Oriental		La iniciativa 20/20	
La Cumbre Social	4	Opciones al sistema rígido de ayuda focalizada	
Mundialización y crecimiento económico	5	Opciones de ayuda	
Crecimiento económico y comercio internacional		Reforma fiscal	32
Crecimiento y flujos financieros		La disminución de la base impositiva	
Liberalización y empleos		Impuestos al consumidor	
Tendencias desfavorables en el empleo	9	Evasión a escala internacional	
Pobreza y desigualdad	11	Reforma al sistema de pensiones	35
Las causas del fracaso	12	Otros problemas de la protección social	
Nuevas perspectivas sobre crecimiento económico y desarrollo social	14	Movilización de recursos a partir de la base	38
Focalización selectiva de la ayuda a los pobres		El microfinanciamiento	
Marco amplio de referencia sobre desarrollo		Un balance de la situación	40
Servicios sociales y comercio mundial			
Mundialización de las normas sociales			
¿Nuevas formas de estructuración?			
Mundialización con máscara humana	17	CAPÍTULO 3 – Democracias frágiles	41
		El dilema del ejercicio de gobierno	42
		Transiciones incompletas	44
		América Latina — Impunidad militar	
		Derrota de la oposición en África	
		La nomenclatura de Europa Oriental y Asia Central	
		El progreso de los partidos políticos	46
		¿Presidente o parlamento?	47
		Los países industrializados	
		Países en desarrollo y en transición	
		¿La democracia como un medio o como un fin?	48
		El estado desarrollista	
		La alternativa democrática	50
		El surgimiento de los tecnócratas	51
		El ascenso de la banca central	
		El ascenso del ministro de finanzas tecnocrático	
		El nuevo gerencialismo	
		Fomento desde Washington	
		Tecnocracia y democracia	
		Grupos de interés y pactos sociales	
		Etnicidad y democratización	55
		El peligro de secesión	
CAPÍTULO 2 – ¿Quién paga?			
Financiamiento del desarrollo social	19		
Ayuda para aligerar la deuda de los países más pobres	20		
La Iniciativa para los Países Pobres Sumamente Endeudados (PPSE)			
Insistencia en favor de otras opciones			
Ayuda a países de ingreso medio para atenuación de deuda	22		
La crisis derivada de la deuda			
La nueva sumisión			
Nuevas formas de salir de la deuda	25		
Nuevas instituciones para enfrentarse a la deuda			
Deuda nacional y bancarota			
Condicionalidad			

CONTENIDO

Sistemas electorales y diversidad étnica	59	Las OSCs y el Banco Interamericano de Desarrollo	
Partidos pluralistas y el sufragio alternativo		Las OSCs y los organismos creados por los tratados internacionales	
Los sistemas de consociación y lista de partidos		El futuro de la movilización internacional de las ONGs	
Los méritos de los diversos sistemas		Inteligencia, energía y derechos	110
El proceso democrático	62		
		CAPÍTULO 7 – Lograr que el desarrollo sea adecuado para las mujeres	111
CAPÍTULO 4 – Una nueva misión para el sector público	63	Mujeres en proceso de democratización	112
Las presiones para realizar reformas	64	Labor dentro del estado y en contra del estado	
Estabilidad fiscal	65	Las mujeres en política	
Metas de gasto público		La repercusión de las mujeres en el gobierno	
Recortes al gasto en el sector social		Las ONGs de mujeres	
Los efectos sociales de la privatización		Cumplir con los derechos de las mujeres	121
Eficiencia administrativa	68	Derechos a la salud reproductiva	122
Los resultados de la reforma		Los derechos de la mujer a la educación	127
Rendición de cuentas a la ciudadanía		Razón por la que las niñas pobres obtienen menos educación	
Capacitación	71	Reformas a la educación promovidas por los donadores	
El futuro de la reforma al sector público	72	La calidad se rezaga ante la cantidad	
		Los derechos económicos de las mujeres	131
CAPÍTULO 5 – Convocación a las corporaciones transnacionales para que rindan cuentas	75	Trabajo y adquisición de poder	
De la confrontación a la asociación	78	Estrategias para obtener derechos económicos	
Los códigos y su verificación		Una alianza renovada para las mujeres	136
Motivación de las corporaciones	79		
Avances intermitentes	82	CAPÍTULO 8 – Sustentación del desarrollo	137
Afirmaciones exageradas		Ciudades sostenibles	138
Opciones a la confrontación	85	Agenda local 21	
Iniciativas voluntarias		Agricultura sostenible	141
Asociaciones		Políticas para una agricultura sostenible	
De lo duro a lo suave	88	Abastecimiento sostenible de agua	146
		Maldición a las presas	
CAPÍTULO 6 – Sociedades civiles	91	Canales nuevos para la irrigación	
Sociedad civil y entrega de servicios	92	Conservación forestal	151
La índole cambiante de las ONGDs		Realidades perennes	154
Las ONGDs y el sistema internacional de ayuda		¿Continuidad o cambio?	158
Suministro estatal versus suministro por ONGD			
Asociaciones precarias	98	NOTA BIBLIOGRÁFICA	160
Asociaciones de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) con el gobierno local		DOCUMENTOS DE REFERENCIA	162
Tensiones en la comunidad y en la distinción por género		BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA	163
Sociedad civil e intermediación internacional	101	ACRÓNIMOS	172
Las OSCs y la ONU			
Las OSCs y el Banco Mundial			

CONTENIDO

Cuadros		Casillas			
1.1	Actividad económica internacional, 1964-94	6	1.1	Los regímenes comerciales amenazan a los servicios gubernamentales	15
1.2	Porcentajes de crecimiento económico anual, 1991-99	8			
1.3	Tendencias de la pobreza: Población que vive con menos de 1 dólar al día	11	2.1	La deuda de Uganda	22
			2.2	El precio de la deuda: No cumplir con las metas	24
2.1	Ayuda de la OCDE comparada con el gasto militar	27	2.3	Protestas por no dar prioridad al sector social	28
			2.4	Lecciones útiles sobre el sistema de pensiones de Chile	37
3.1	Una tipología de estructuras étnicas	57			
			3.1	La Organización de las Naciones Unidas promueve la democracia	43
4.1	El gasto público como porcentaje del PIB	65	3.2	Controversias sobre derechos humanos	49
4.2	Condiciones de préstamo del Banco Mundial, 1980-1994	66	3.3	Pactos sociales en Sudáfrica	56
5.1	El poder de las corporaciones	77	4.1	Reformas fiscales en Perú	69
			4.2	Metas y reformas del sector público	73
7.1	Representación porcentual de mujeres – Promedios regionales	117			
7.2	Mujeres en las cámaras bajas del parlamento de países seleccionados	117	5.1	La jerga corporativa en tela de juicio	80
7.3	Un informe feminista sobre el Programa de Acción de Cairo	125	5.2	Las dos caras de las empresas	84
7.4	Educación primaria y secundaria por regiones	127	5.3	El pacto mundial ONU-Sector empresarial	86
			5.4	El guardián en la red electrónica	88
			5.5	Lo que hace valiosa a una iniciativa voluntaria	89
			6.1	Un glosario de términos sobre sociedad civil	93
			6.2	La necesidad de que haya organizaciones de intermediación en Mumbai	99
			6.3	Asociaciones en Lima	100
			6.4	Ajuste al ajuste estructural	105
			6.5	Desarrollo de la comunidad para la paz en Guatemala	106
			7.1	“Años de penuria, años de crecimiento”: Feminismo en una república islámica	113
			7.2	Mujeres en el gobierno local de la India	119
			7.3	La historia de Futhi	123
			7.4	Igualdad por género y equidad por género	126
			8.1	¿Es posible alimentar al mundo con los alimentos genéticamente modificados?	142
			8.2	Enjuiciamiento al valor del capital	143
			8.3	Revitalización de la tierra en el Sahel	144
			8.4	La reforma agraria, problema olvidado	147
			8.5	Protestas internacionales contra las presas	149
			8.6	Manejo del bosque por parte de la comunidad en Filipinas	152
			8.7	Comunidades esquivas en Sudáfrica	153
			8.8	¿Cambio institucional?	156
Gráficas					
1.1	Flujos netos de capital hacia los países en desarrollo, 1990-97	6			
1.2	Distribución regional de los flujos de capital privado hacia los países en desarrollo 1970-96	8			
1.3	Coeeficientes de Gini en una selección de países	12			
2.1	2.1 Evolución de la deuda, 1985-97	20			
2.2	Aportación de servicios sociales básicos: Grado de cumplimiento de meta por donadores bilaterales, 1995	30			
2.3	Ingresos fiscales y el PIB	32			
2.4	Fuentes del ingreso fiscal, 1991-96	33			
2.5	Población mayor de 60 años de edad, 1990-2050	35			
3.1	Elecciones por estado, 1990-98	42			
3.2	Alternaciones en el poder y elecciones impugnadas, 1990-99	44			
3.3	3.3 Democracia y comportamiento económico en los países en desarrollo	51			
3.4	3.4 Conflictos armados por regiones, 1989-97	58			
3.5	3.5 Fundación de estados en el siglo XX	58			
4.1	Ingresos por privatizaciones	67			
7.1	Proporción de mujeres en las cámaras bajas de los parlamentos en el mundo	116			
7.2	Participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, 1980s y 1990s	133			
8.1	Millones de desnutridos, 1995/97	141			
8.2	Acceso al agua limpia por regiones, 1990-98	148			
8.3	Cambio en la cubierta forestal, 1980-95	151			

Sinopsis

Mundialización con máscara humana

La Cumbre Social tuvo lugar en Copenhague en 1995, en una época cuando los entusiastas partidarios del libre mercado prometían extender el progreso para todos; pero había un descontento generalizado por el deterioro que causaban las políticas neoliberales. La pobreza y el desempleo estaban aumentando rápidamente en los países endeudados del Tercer Mundo. La caída de la Unión Soviética expuso a grandes sectores de población a los rigores del mercado sin que se adoptaran medidas adecuadas de protección social. Además, el estado del bienestar estaba siendo amenazado en los países de la OCDE, donde se sometía a los trabajadores a niveles de incertidumbre desconocidos desde hacía varios decenios.

Muchos de los participantes a la Cumbre exigían un cambio de políticas: aumento significativo en las oportunidades de participación económica, generación de nuevos y mejores empleos, distribución más equitativa del ingreso, mayor igualdad entre hombres y mujeres, y mayor inclusión de la población en los beneficios del desarrollo. Un coro de protestas por parte de quienes estaban bien informados exigía también reformas a la política económica a fin de reducir la devastadora inestabilidad de los mercados mundiales y permitir una expansión considerable de la economía.

En los cinco años posteriores a Copenhague, los acontecimientos han confirmado la incapacidad del modelo macroeconómico predominante para enfrentar esos desafíos. Ha habido un crecimiento relativamente débil del PIB mundial, con altibajos inusitados de crecimiento en algunos países y regiones. A ello se ha sumado la caída del salario real y el deterioro de las condiciones de trabajo de un gran número de personas.

Se ha profundizado la inestabilidad del sistema financiero mundial. Al colapso de la economía mexicana, causado por la fuga incontrolada de capitales a finales de 1994, le siguió en el transcurso de

1997, una crisis económica mayor aún en algunos de los países del este y del sudeste asiático. Las estadísticas macroeconómicas sugieren que esas naciones han logrado recuperarse rápidamente, pero dicha recuperación no ha beneficiado todavía a una gran parte de su población.

DESEMPLEO Y POBREZA

La crisis ha repercutido más directamente sobre el empleo. Las tasas de desempleo se duplicaron en aquellos países asiáticos donde la depresión de los años 1997-98 fue peor. Y en América Latina, en 1998, el desempleo llegó al nivel más alto en 15 años. Aún aquellos que logran conseguir trabajo, a menudo están obligados a aceptar empleos temporales o con horario de tiempo parcial; o están engrosando el sector informal, que en lugares como el África Subsahariana, por ejemplo, abarca ya por lo menos dos terceras partes del total de empleos.

En el mercado laboral actual los salarios son por lo general bajos. Una competencia intensa por el empleo significa que en la mayoría de los países, los trabajadores tienen una escasa capacidad de negociación. Y en las regiones donde se hacen esfuerzos para salir del estancamiento económico de largo plazo y del endeudamiento, la remuneración a los trabajadores es a menudo inadecuada. El salario real en una gran parte de América Latina y de África no recupera todavía los niveles que hace 20 años se consideraban normales. Aún en China, que durante los dos últimos decenios ha tenido un crecimiento sin precedente, la reestructuración implica penurias: a millones de trabajadores en empresas estatales y colectivas se les está reduciendo el sueldo a la mitad o menos.

El fracaso en la generación de empleo suficiente ha socavado la perspectiva de reducir la pobreza. A mediados del decenio de los 90, la cantidad de personas que viven en la pobreza por lo reducido de sus ingresos bajó, pero después volvió a aumentar en casi todas las regiones. Ello no se debe a que el

mundo en general se haya empobrecido más, sino a que los beneficios del crecimiento económico están distribuidos de manera muy desigual. En el último decenio ha habido un crecimiento notable de la desigualdad.

LAS CAUSAS DEL FRACASO

La fe en los mercados no regulados para que proporcionen el mejor entorno posible al desarrollo humano ha sido excesiva. Una confianza desmedida en la "mano invisible" de la economía de mercado está llevando al mundo hacia niveles insostenibles de desigualdad y miseria; por ello es necesario encontrar un nuevo equilibrio entre el interés público y el privado.

Los mercados eficientes, que funcionen de manera que se promueva ampliamente el bienestar, necesitan de las aportaciones de un sector público bien administrado. Requieren que haya una población sana, bien educada y bien informada; y se sustentan también en la estabilidad social que se deriva de una gestión de gobierno democrática y de un nivel aceptable de seguridad social.

De hecho, mientras mayor sea el grado de apertura de una economía de mercado (mientras más quede expuesta a las fuerzas del mercado), más importante es el papel que debe jugar el gobierno nacional en el campo de la política social. Sin embargo, el grueso de la agenda neoliberal ha sido dirigido directamente en contra de ese dictamen. Durante decenios, siguiendo la ortodoxia prevaleciente, se ha aconsejado reducir las funciones del estado. Y durante decenios, sin capacidad para resistir ese tipo de presión, los gobiernos han estado abandonando elementos esenciales de la provisión social pública.

LA RESPUESTA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

En respuesta a los fracasos evidentes del modelo actual de desarrollo, la comunidad internacional ha empezado a movilizarse en diversas direcciones. Empero, la orientación de este proceso ha sido poco coherente. De hecho, al interior de una sola institución es común encontrar iniciativas que se contradicen entre sí, de modo que lo que pueda lograrse al tratar de aplicar un nuevo enfoque resulta en gran

parte anulado por lo que se pueda perder con otro.

Un énfasis renovado en la disminución de la pobreza tal vez sea la innovación más notable. No obstante ser de vital importancia, la mayoría de las agencias y los gobiernos están adoptando un enfoque tecnocrático hacia un problema social sumamente complejo. Su punto de vista se reduce a remediar las necesidades más apremiantes de manera parcial, y frecuentemente se ataca el principio de que deberían otorgarse los servicios públicos a todos los ciudadanos por igual. Establecer una estructura dual de servicios sociales (una destinada a los pobres y financiada por el estado, y otra destinada al resto de la ciudadanía y proporcionada por el sector privado), no ayuda a promover la integración social ni permite que los servicios públicos sean de calidad.



La provisión de servicios por parte del sector público está sometida asimismo a ataques desde otros núcleos de opositores. Tanto en el abortado Acuerdo Multilateral sobre Inversiones como en los debates en el seno de la OMC se quisiera convertir los servicios públicos básicos en mercancías, sujetos a la misma competición en la oferta como cualquier otro objeto en la categoría general de "mercado de servicios".

Para contrarrestar la incursión fragmentadora de las fuerzas del mercado en áreas que son fundamentales para la seguridad y la estabilidad social, en el transcurso de los últimos cinco años se ha renovado el apoyo para establecer normas sociales de aplicación mundial. Y cuando se propone imponer sancio-

nes al comercio de países que no las acaten, se suscitan fuertes controversias. Puesto que la mundialización creciente requiere que se elaboren normas sociales compartidas, hay que encontrar una salida a ese impasse.

¿NUEVAS FORMAS DE ESTRUCTURACIÓN?

En la medida en que un grupo más amplio de pensadores y funcionarios advierten mejor la índole política y social del mercado, hay un retorno incipiente hacia los tipos de enfoques integradores sobre desarrollo que estaban en boga en los decenios del 60 y del 70. Por ejemplo, en el Marco Amplio de Referencia sobre Desarrollo, diseñado por el Banco Mundial, se trata de vincular el interés por lo estructural y lo social con aspectos de la macroeconomía y las finanzas.

Al mismo tiempo, se habla mucho sobre la creación de un nuevo entorno institucional a nivel internacional, un contexto novedoso que permita fomentar un crecimiento de base amplia y reducir los grados de volatilidad y riesgo inaceptablemente elevados de la economía mundial. Por útil que sea esta discusión, su objetivo principal es asegurar la estabilidad del sistema. No se vislumbra ninguna intención de cambiar el rumbo hacia modelos alternativos de desarrollo.

Más aún, hay un silencio absoluto sobre la forma de estructurar el desarrollo social, a fin de dirigirlo según los dictados de la Cumbre Social. Para lograrlo se requiere de enfoques nuevos sobre el crecimiento económico, sustentados en una comprensión más

amplia de la función medular que desempeña una sociedad sana, letrada y segura en la forja de condiciones adecuadas para el avance económico. Sin embargo, actualmente la política social permanece separada en gran parte de la economía o se le considera como un apéndice de esta última, que contribuye a remediar los efectos perniciosos de un desarrollo económico equivocadamente concebido. A menos que se cambie esa actitud, la "sociedad para todos" prevista por los signatarios de la Declaración de Copenhague, no es probable que esté a nuestro alcance.

¿Quién paga? Financiamiento del desarrollo social

En las últimas décadas se ha generado en el mundo más riqueza que nunca. Pero sólo una ínfima fracción de ella se destina al financiamiento del desarrollo social. De hecho, mientras que en los países industrialmente avanzados se han mantenido inalterados los niveles de gasto social, en muchas de las naciones sumamente endeudadas y en la Comunidad de Estados Independientes, se les ha reducido drásticamente.

ATENUACIÓN DEL PESO DE LA DEUDA

Puesto que los gobiernos de muchos países pobres pagan más intereses a sus acreedores externos, de lo que asignan a los servicios sociales básicos, resulta imperativo lograr una solución a la crisis de largo plazo suscitada por la deuda. Una respuesta aparentemente prometedora a este desafío fue la iniciativa



denominada País Pobre Sumamente Endeudado (PPSE), lanzada por el FMI y el Banco Mundial en 1996. En realidad, poco es lo que se ha logrado con esa iniciativa. En respuesta al apremio de coaliciones internacionales, principalmente el Jubileo 2000, el Grupo de los Siete países industrializados promovió en 1999 una reducción adicional de deuda, aunque esta medida también se quedó corta en cuanto a los resultados que de ella se esperaban. Las acciones más efectivas son las que han dado por sí mismos algunos de los países acreedores al anunciar sus planes para cancelar toda deuda bilateral de las naciones más pobres.

A los PPSEs les corresponde solamente alrededor del 10 por ciento de la deuda total del Tercer Mundo. El resto concierne a los países menos pobres o de ingreso medio, en los cuales la crisis por endeudamiento de los años 90, se tradujo en una sujeción de largo plazo a los mercados internacionales de bonos. El nuevo yugo deudor tiene implicaciones graves para el control democrático de la política social. Tan sólo la insinuación de que el peso de la deuda restringe el gasto social (o que la política económica y social debería de cambiar) encenderá señales de alarma para los inversionistas de todo el mundo. Esto bajará la calificación de los bonos, elevará las tasas de interés que los gobiernos deberán pagar a los tenedores de bonos y tal vez promueva la fuga de capitales.

La persistencia de la pobreza y la probabilidad de que haya mayor crisis no sólo demandan que se dé atención urgente a los problemas inmediatos de la deuda, sino que también se plantee un enfoque renovado sobre futuros préstamos. Para ello se requerirán instituciones nuevas que se encarguen de manejar la deuda, e incluso permitir que los estados incurran en una moratoria de pagos. Una de las tendencias más positivas de los últimos años es que hay una mayor voluntad de plantear este problema.

Al mismo tiempo, es importante enfrentarse a los problemas que surgen cuando los acreedores pretenden aplicar la condicionalidad. Las condiciones impuestas a los países deudores que desean reducir su deuda se hicieron más complejas a finales de los 90. Ahora, no sólo deberán llevar a cabo reformas que favorezcan la economía de mercado, sino que también deben encauzar la ayuda hacia la reducción de

la pobreza, dirigiéndola exclusivamente hacia los más pobres. Aunque se entienden las razones de esa exigencia, no es probable que sea muy efectiva; tal vez sea más útil insistir tan sólo en que cada uno de los gobiernos deudores adopte sus propias decisiones sobre su presupuesto de gastos en una forma abierta y democrática.

AYUDA PARA EL DESARROLLO

A fin de fortalecer la economía de los países más pobres, no es suficiente otorgarles ayuda para que reduzcan la deuda. Es esencial también un aumento en la ayuda para el desarrollo. No obstante que este tipo de auxilio fue lo que se prometió en Copenhague, aún no se ha realizado. Hasta 1998, la ayuda para el desarrollo abarcaba solamente el 0.23 por ciento del PNB de los países donantes.

En parte, esa disminución es resultado de la "fatiga del donador" —léase desencanto con la ineficiencia y corrupción de los países receptores. Pero los problemas de la ayuda no se deben enteramente a la debilidad de las instituciones del Tercer Mundo. En años recientes, la ayuda para el desarrollo ha tenido que realizarse en un ambiente económico generalmente tan hostil que no es de sorprender lo reducido de su éxito. No sólo se ha encauzado una proporción considerable de toda la ayuda hacia el pago de deuda, sino que también se ha utilizado para financiar las reformas de política ordenadas por los donantes y que han dado magros resultados.

Puesto que los donantes reconocen cada vez más las dificultades relacionadas con la condicionalidad, algunos de ellos están cambiando sus tácticas. En vez de ser selectivos al interior de los países (indicando las áreas de acción prioritarias) están siendo más selectivos entre países. Están escogiendo como socios a aquellos que tengan un historial de buena gestión de gobierno y reforma económica, permitiéndoles así un mayor control de los fondos. Por eso se está reduciendo progresivamente el número de países a los que los donadores bilaterales les proporcionan ayuda.

Una forma de evitar los dilemas vinculados a la ayuda externa consiste en reemplazarla simplemente, tal vez a partir de un nuevo fondo internacional para el desarrollo con el que se transfiera dinero automáticamente de los países ricos a los pobres. Propuestas

de este tipo, con las que se responde al desafío de erradicación de la pobreza en términos de derechos humanos en vez de basarse en donaciones discrecionales, a menudo están ligadas a las demandas para que se apliquen formas nuevas de fiscalización internacional.

LA NECESIDAD DE REFORMAR EL SISTEMA FISCAL

Aún si hubiera menos endeudamiento y más ayuda, los países en desarrollo que tratan de satisfacer las necesidades sociales más perentorias de sus pueblos, deben generar más ingresos con sus propios recursos mediante los impuestos. Empero, su base impositiva, precaria de por sí, ha sido menguada más aún por las reformas recientes en pro del libre mercado. Una gran parte de sus ingresos públicos provienen de los impuestos al comercio, fuente que disminuye bruscamente al eliminarse los aranceles. Otro problema más (para todos los países) es la prospectiva de competencia fiscal. Los gobiernos temen aumentar los impuestos a las empresas extranjeras y aún a las nacionales debido a que puedan reubicarse en algún otro país. El incremento del sector informal reduce también el número de contribuyentes.

La tendencia que se advierte aparentemente en todas partes ha sido la de compensar los déficit crecientes aumentando los impuestos al consumo, particularmente con el impuesto al valor agregado. Esto puede elevar los ingresos del estado, pero quita una proporción mayor a los ingresos de los pobres.

Hay opciones políticas más progresistas. Una de ellas sería eliminar los beneficios fiscales a las cuentas que se sitúan fuera de los límites nacionales. En un estudio del FMI se ha calculado que si esos depósitos, cuyo valor alcanza los \$ 8 billones de dólares (EUA), generan un ingreso cercano al 5 por ciento anual y se les impusiera una tasa del 40 por ciento se obtendrían unos \$ 160 mil millones de dólares (EUA) al año, casi el doble de lo que les costaría a todos los países garantizar la dotación de servicios sociales básicos a sus respectivas poblaciones.

En última instancia, sólo la acción internacional coordinada puede proteger la base de ingresos de los gobiernos. Las nuevas tecnologías de información y la liberalización financiera proporcionan a los individuos y a las empresas opciones cada vez más sofis-

ticadas para transferir sus fondos internacionalmente, de modo que puedan eludir impuestos. Mientras más se llega a tener conciencia de esta amenaza más aumentan los esfuerzos para contrarrestar las fugas de capital entre fronteras. Asimismo, las propuestas para establecer una Organización Mundial de Fiscalización están llamando mucho la atención.

REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES

Los programas de pensiones en todo el mundo han sido objeto de presiones debido a la combinación de dos factores, la disminución de los recursos gubernamentales y el envejecimiento de la población. Los países industrialmente avanzados han remodelado sus esquemas públicos de pensiones sin abandonarlos de ninguna manera. Pero el Banco Mundial y el FMI han impulsado a muchos países en desarrollo para que traten de llevar a cabo una privatización radical de sus programas de pensiones.

Tanto las bases teóricas como las prácticas de este experimento han sido puestas en tela de juicio. A fines de 1999, el propio Banco Mundial preparó una amplia crítica de la justificación económica y actuarial de la privatización. Y una evaluación reciente de la experiencia chilena permite sugerir que su funcionamiento ha sido débil en términos de eficiencia, resultados, cobertura y equidad en cuanto a la distinción por género.

Es hora de introducir una nota de prudencia y de realismo en un debate que a menudo ha sido sumamente ideológico. Los intentos más creativos de proporcionar seguridad a la población de mayor edad han implicado combinar de manera novedosa los esquemas públicos con los privados.

MOVILIZACIÓN DE RECURSOS A PARTIR DE LA BASE SOCIAL

Cuando hay que afrontar pagos elevados de deuda, disminución de la ayuda para desarrollo y una caída de los ingresos fiscales, los gobiernos deben realizar un esfuerzo especial para utilizar eficientemente sus escasos recursos. Al respecto, la comunidad internacional encargada del desarrollo ha recomendado insistentemente medidas tales como la descentralización de los servicios públicos y su asignación a los grupos de menores recursos exclusivamente, así

como la fijación de cuotas que los usuarios deben pagar por la educación básica y la salud. Estas no son panaceas. En algunos casos son útiles, pero en otros transfieren la carga del financiamiento del desarrollo social hacia los de abajo, quitándosela a los que tienen más para pasársela a los que tienen menos.

Proporcionar microcréditos se ha convertido en una de las formas más populares de ayuda a nivel local. Estos pequeños préstamos alivian problemas inmediatos, pero por lo general no sacan a las personas de la pobreza. Son las remesas de ingresos que envían los trabajadores migratorios desde el extranjero a sus lugares de origen, las que juegan un papel mucho más importante en el mejoramiento del nivel de vida de grupos de bajos ingresos de países en desarrollo. Entre 1970 y 1995, se estimó que los flujos mundiales de remesas crecieron de 2 mil millones de dólares a cerca de 70 mil millones. Proporcionar una gama más amplia de servicios financieros al nivel local podría aumentar la utilidad de dichos recursos.

Democracias frágiles

Tal como lo afirmaron los participantes en la Cumbre Social, la promoción del desarrollo social requiere de instituciones democráticas eficaces. Y de hecho, la vasta mayoría de los países tienen ahora sistemas de gobierno formalmente democráticos, muchos de los más recientes con fuerte apoyo de las Naciones Unidas. Pero la creación del rango completo de instituciones que se requieren para apoyar la profundización de la democracia es un proceso largo y difícil. Varios países apenas están acomodándose en esta vía, o parecen haberse detenido en una etapa temprana.

Las transiciones incompletas producen democracias no liberales a las que les faltan instituciones democráticas esenciales como son un aparato judicial independiente y una prensa libre. Estas democracias incompletas continúan protegiendo a grupos poderosos, los cuales están acostumbrados a operar fuera de la arena democrática. Así en algunos países de América Latina, los gobiernos que todavía no son capaces de completar la transición hacia la democracia siguen protegiendo a sus líderes militares anteriores. En Africa permiten a los autócratas que sigan manteniéndose en el poder. Y en varios países de Europa Oriental y del Asia Central les permiten a

los viejos caciques del partido dominante que sigan mandando tras una fachada de elecciones. Tales países tienden también a tener administraciones estatales débiles con funcionarios públicos mal pagados y con capacitación deficiente, lo que los hace susceptibles de corrupción.



Aún los países que han tenido un avance considerable en la construcción de la democracia se enfrentan a peligros que hay que reconocer. El primero de ellos es la desilusión con el voto cuando los gobiernos electos tienen dificultades para asegurar que haya estabilidad y desarrollo económico. La gente puede preferir autoridad a incertidumbre. Por lo tanto, siempre existe el peligro de que las democracias que no respondan a las expectativas y que no funcionen bien se transformen en autocracias.

ETNICIDAD Y DEMOCRATIZACIÓN

Los regímenes democráticos también son susceptibles de ser perjudicados por las fuerzas centrífugas del conflicto étnico y, de hecho, algunos gobiernos advierten la tentación de adoptar la autocracia como un medio para mantener unidos a los estados multiétnicos. La diversidad étnica no es en sí misma un problema. Los problemas surgen sólo cuando se politiza la identidad étnica, en cuyo caso puede ser utilizada para suscitar una conducta que sea aislacionista, xenofóbica y destructora. Pudiera ser que las guerras civiles del decenio de los 90 no hayan empezado como conflictos étnicos, pero ciertamente la identidad étnica salió a la luz una vez que se desencadenaron.

Hay muchas formas de conciliar los intereses de los grupos étnicos para que coincidan con las necesi-

dades de las diversas sociedades y sistemas políticos. Por ejemplo, las estructuras del sistema federal pueden restituir un grado considerable de autoridad al estado o a las asambleas provinciales. Los gobiernos también pueden escoger sistemas electorales en los que se exhorte a los partidos para que apelen a los sufragistas de todos los grupos étnicos. O pueden aceptar el hecho de que los ciudadanos voten según su pertenencia étnica, y diseñar un sistema que obligue a los partidos sustentados en la etnia a que compartan el poder.

Deberían dirigirse las reformas hacia el debilitamiento de la polaridad y a promover la moderación. También se deberían fortalecer instituciones que hayan sido establecidas por vías no étnicas, tales como sindicatos, asociaciones profesionales y otras organizaciones civiles. Los gobiernos deben tratar de evitar el congelamiento de las barreras étnicas existentes y dejar a los ciudadanos la posibilidad de que cambien su afiliación o expresen identidades múltiples.

EL ASCENSO DE LA TECNOCRACIA

Finalmente, las democracias contemporáneas (nuevas o viejas) son cada vez más susceptibles de ser controladas por los tecnócratas. En la medida en que la mundialización y la liberalización económica someten las economías nacionales a los dictados de los mercados financieros internacionales, a los representantes que son electos por la ciudadanía se les despoja del poder para transferirlo hacia los funcionarios que operan más allá de la supervisión democrática. Los gobiernos ansiosos de mantener su credibilidad tratan de escamotear las decisiones macroeconómicas fuera de la pugna política cotidiana transfiriéndolas al ámbito más esotérico de los ministros de finanzas muy bien capacitados y a los bancos centrales, a sabiendas de que esas medidas generan confianza entre los inversionistas internacionales.

La toma de decisiones tecnocráticas ha sido impulsada por el creciente predominio del nuevo administracionismo, que supone que los gobiernos han de operar más como si fueran negocios. Este modo de pensar ha tenido mayor repercusión en los países de la OCDE, pero también ha afectado a los países en desarrollo.

Tal vez los ciudadanos no tengan que preocuparse por un gobierno tecnocrático si éste logra que haya estabilidad económica y desarrollo. Pero el hecho de que los funcionarios se aislen del modo de sentir del pueblo puede enajenar a los ciudadanos y obstaculizar el camino hacia el progreso futuro; y puede también debilitar las instituciones democráticas. Por ello, debe mejorarse la supervisión que ejerce el parlamento de un país sobre las decisiones claves de política económica.

La democracia no es una condición estática. Es un proceso que evoluciona constantemente. La mejor forma de lograr un apoyo permanente es mediante la participación, el diálogo y la concertación. Sin ello, las democracias pueden transformarse de manera impredecible y trastornante.

Una nueva misión para el sector público

Entre 1945 y 1980 el sector público gozó de una expansión sin precedentes. La mayoría de las personas querían que sus gobiernos tuvieran una participación fundamental en el desarrollo nacional. Sin embargo, durante los decenios de los 80 y los 90 algunos estados se desintegraron y muchos de ellos fueron afectados por las reformas en pro del libre mercado.

Las reformas más penetrantes y de mayor alcance han sido las que tienen como meta lograr estabilidad fiscal y que se concentran sobre todo en el recorte al gasto público. Es significativo que en las democracias industrialmente avanzadas, los estados no lograron recortar mucho sus gastos. Tuvieron que enfrentarse a una resistencia inflexible de parte de los ciudadanos, quienes defendieron sus derechos y servicios sociales existentes.

Los gobiernos de los países en desarrollo se enfrentaron a una oposición civil menos eficientemente organizada y por lo tanto recortaron sus gastos de manera drástica. Su decisión fue reforzada por la presión de las instituciones financieras internacionales. De hecho, en las últimas dos décadas, las reformas al presupuesto fue la condición más importante impuesta a los estados como parte del paquete de ajuste estructural.

Entre 1990 y 1997, la proporción del gasto público en relación con el PIB cayó del 26 al 22 por

ciento en el África Subsahariana. Mientras tanto, en los países de la OCDE se elevó del 45 al 47 por ciento. La privatización de las empresas públicas fue otra estrategia utilizada para reducir el déficit presupuestario. Los países en desarrollo y en transición privatizaron empresas públicas por un valor de \$ 155 mil millones de dólares entre 1990 y 1996. Los gobiernos de América Latina fueron los que encabezaron el proceso, ya que sumaron más de la mitad de esas ventas.



Exhortados por el Banco Mundial y el FMI, los gobiernos tuvieron también como meta aumentar la eficiencia del sector público. Para ello se apoyaron en las teorías sobre renovación de la administración pública, según las cuales se aplican principios de la economía a procesos que son políticos y burocráticos. Por lo general, esto significa dividir las actividades en secciones más manejables, crear agencias nuevas y cuasimercados dentro de la administración pública, así como contratar servicios fuera de ella.

Ese tipo de sistemas sólo puede funcionar si hay vigilancia efectiva basada en una aplicación confiable del presupuesto y un flujo constante de información precisa, áreas en que muchos gobiernos de los países en desarrollo son débiles. En esas circunstancias, los nuevos sistemas no pueden generar más que

una reforma administrativa aparente, vacía de contenido.

Una reforma del sector público que sea efectiva requiere de un equipo de personas capaces que estén bien preparadas y bien pagadas. Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo, los funcionarios públicos han visto caer en picada sus salarios reales y en los países más pobres los sistemas de educación superior frecuentemente están en crisis. Los edificios universitarios están deteriorándose, no existe equipamiento adecuado y los maestros se están yendo al sector privado, ocupándose en trabajos adicionales, o emigran al extranjero. Esto es, en parte, el resultado de forzar un trueque en el que se apoya el mejoramiento de la "educación básica", pero se sacrifica la instrucción secundaria y universitaria.

Las reformas al sector público deberían estar cimentadas firmemente en lo que la ciudadanía considere que es la misión del estado. En última instancia, sus objetivos no son empresariales sino sociales. Los pueblos quieren encaminarse hacia sociedades más prósperas, equitativas y armoniosas. Tener metas ambiciosas de tipo administrativo puede formar parte de sus aspiraciones, pero sólo en mínima medida. En efecto, al concentrarse de manera demasiado rígida en reformas orientadas hacia el mercado sin establecer consensos políticos amplios para el cambio, es probable que se perpetúen la incidencia de estados fracasados, las guerras civiles y el estancamiento del desarrollo.

Convocación a las corporaciones para que rindan cuentas

En el pasado, rara vez se convocaba a las corporaciones transnacionales (CTs) para que tuvieran políticas sociales explícitas, pero eso está cambiando. Hoy las CTs se hallan embrolladas en muchos de los problemas sociales más controvertidos, desde el calentamiento de la tierra hasta el trabajo infantil y los alimentos genéticamente modificados.

Esto se explica por varias razones. Una se refiere a la gran escala de las operaciones transnacionales: alrededor de 60,000 corporaciones abarcan ahora una tercera parte de las exportaciones mundiales. Inevitablemente, eso les da una presencia pública muy destacada. Pero las corporaciones han quedado también sometidas a un mayor escrutinio por parte

de las organizaciones no gubernamentales, especialmente las que se interesan en el medio ambiente y en los derechos humanos.

En respuesta, las CTs han elaborado una serie de iniciativas voluntarias tales como códigos de conducta, certificaciones sobre el medio ambiente y lo social, así como sistemas de auditoría y el cumplimiento de varias normas internacionales. Han empezado también a trabajar en asociación con sus críticos, así como con las agencias de las Naciones Unidas.



Puede ser que así suceda porque las corporaciones consideren que es su obligación. Lo más probable es que se trate de una estrategia de manejo de su reputación, desplegada para obtener alguna ventaja competitiva difundiendo la imagen de que son más cuidadosas en la limpieza del medio ambiente y en la conservación de la naturaleza, o para evitarse una publicidad negativa y el riesgo de que sean objeto de boicot por parte de los consumidores. Sólo unos cuantos consumidores harán a un lado sus hábitos usuales a fin de adquirir bienes ajustados a la ética, pero muchos otros rehusarán adquirir productos de las compañías que estén siendo acusadas de destruir el medio ambiente o de emplear mano de obra infantil.

Muchas compañías han logrado dominar la retórica sobre responsabilidad social, pero son pocas las que han dado pasos efectivos en esa dirección. Sólo un pequeño porcentaje de las empresas ha incorporado códigos de conducta en su administración; y estos últimos suelen tener un alcance reducido, además de que muchas veces no se les verifica de manera independiente. Algunas de las afirmaciones

más exageradas provienen de las corporaciones que dicen haber contribuido al desarrollo sustentable, lo cual significa meramente y en términos generales que están realizando algunos esfuerzos para lograr la ecoeficiencia.

Las corporaciones quieren evitar que haya una reglamentación "dura" y por eso prefieren enfoques "blandos" basados en iniciativas voluntarias y en la asociación entre diversos grupos de interés. Por sí solas, es probable que las CTs cumplan sus responsabilidades al mínimo y de manera fragmentada. En última instancia, la mayoría de las corporaciones sólo responderán a una normatividad más estricta acompañada de una vigilancia firme por parte de las ONGs, los sindicatos y los grupos de consumidores.

Las sociedades civiles

Los participantes en la Cumbre Social, al igual que los de muchas otras reuniones internacionales anteriores o posteriores a dicha Cumbre, depositaron su confianza en la sociedad civil, esa mirada de grupos de personas que no pertenecen ni al gobierno ni al sector privado interesado en obtener ganancias. Ciertamente, las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) han estado proliferando en años recientes, en parte como resultado de una mayor democratización, pero también en respuesta a la disponibilidad de fondos otorgados por donantes que buscan asociarse con dicha sociedad civil.

LAS OSCs Y LA ENTREGA DE SERVICIOS

Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGDs) constituyen una categoría importante de la sociedad civil. Durante décadas han hecho aportaciones significativas a la política de desarrollo. Actualmente, y sobre todo en los países en desarrollo, lo que es diferente es el alcance que gobiernos y agencias donantes esperan que tengan las ONGDs en la provisión de servicios sociales, sea de manera independiente o en colaboración con el estado. Esto es parte de una tendencia más general a reducir las obligaciones de los gobiernos y transferir su responsabilidad sobre provisión social hacia el sector privado interesado en obtener ganancias y hacia las organizaciones que no necesariamente tengan este mismo interés. A mediados del decenio de los 90, las ONGDs desembolsaban cerca del 15 por ciento de la ayuda total pública al desarrollo.

Los donadores suponen que las ONGDs son más eficientes que los gobiernos para suministrar servicios, pero no hay testimonios suficientes para probarlo. De hecho, las ONGDs suelen tener un alcance muy desigual, tienden a ofrecer servicios de calidad relativa y, a menudo, a proveerlos esporádicamente. Por lo general, su ventaja radica en su aptitud para poner a prueba enfoques nuevos y adaptar los proyectos a las circunstancias locales.

A los donadores les gustaría que el ethos de independencia y creatividad que caracteriza a las ONGDs se traspasara a los programas oficiales de ayuda. Desgraciadamente, parece que está sucediendo lo contrario: las ONGDs están llegando a depender de los donadores foráneos y tienden a aceptar sus políticas y procedimientos sin ponerlos en tela de juicio. Actualmente, el número de ONGDs que podrían considerarse a sí mismas como defensoras activas de los pobres es mucho menor que en el pasado. Como proveedoras de servicios por contrato, muchas de ellas reciben instrucciones y las cumplen.

Tal vez el peligro más serio en cuanto a la entrega de servicios a través de las ONGDs consista en las vías confusas de rendición de cuentas. Aún cuando se subcontraten los servicios, la responsabilidad por su calidad debe radicar en última instancia en el estado. Empero, en la medida en que los gobiernos se retiren de ciertas áreas de servicios, su capacidad para formular estrategias efectivas o para vigilar o evaluar a los subcontratadores puede reducirse.

LA INTERCESIÓN INTERNACIONAL

La intercesión internacional es otra área en la que las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) han logrado destacarse más durante los últimos años, especialmente en las Naciones Unidas. Por lo general, las OSCs no participan en la toma formal de decisiones de la ONU, pero sí influyen en los debates, sobre todo en temas que suscitan controversias políticas como el de derechos humanos.

Las OSCs se destacaron en la serie de conferencias de la ONU realizadas en el decenio de los 90. En los días de la Cumbre Social, las OSCs debatieron y sugirieron opciones en cada frase clave de los documentos preliminares. Además, 1,500 OSCs están ahora acreditadas oficialmente ante el Consejo

Económico y Social de las Naciones Unidas (ECO-SOC) y, asimismo, han habido intentos para concederles un status formal en la Asamblea General.

La agencia internacional que ha recibido el mayor número de críticas sustanciales por parte de las OSCs es el Banco Mundial. La oposición a los programas del Banco Mundial se intensificó en los años 90, con denuncias generalizadas sobre su política para el desarrollo (expresadas a través de la campaña denominada "Ya basta con cincuenta años"), así como en la movilización contraria a algunos programas muy conocidos de construcción de presas y de reasentamiento de la población afectada. Esto forzó finalmente al Banco a abandonar algunos proyectos y a establecer mejores mecanismos de revisión interna.

El movimiento femenino también ha planteado críticas efectivas a los programas del Banco, induciéndolo a establecer un Grupo de Análisis y Política de Género. Pero, no obstante que las acciones de las OSCs han repercutido en determinadas áreas de labor del Banco Mundial, queda por verse si estos cambios van a afectar el núcleo principal de sus actividades. Por lo pronto, no han logrado modificar la justificación económica de sus decisiones sobre proyectos, y tampoco parece que hayan incorporado esas críticas en el operar cotidiano de la institución.

Al menos, el Banco Mundial ha aceptado colaborar más con las OSCs. Eso significa progreso, pero también aumenta el riesgo de que las organizaciones de la sociedad civil influyan sólo en apariencia. Algunos de los miembros de las OSCs, incorporados en las actividades del Banco, podrían promover algunas reformas. Pero es probable que sólo con una crítica externa persistente y objetiva se logre un cambio fundamental.

En cuanto a conseguir que haya cambios en la política, uno de los logros más significativos de la sociedad civil internacional en el decenio de los 90 fue el rechazo o al menos la suspensión temporal en 1998, del Acuerdo Multilateral sobre Inversiones. La campaña anti-AMI probablemente marcó la mayoría de edad del Internet para los cientos de grupos de presión que utilizaron el correo electrónico y los espacios en la Web para coordinar sus estrategias. Esta experiencia se repitió con éxito en otras campañas internacionales, como la coalición del Jubileo

2000 contra la deuda, la movilización contra las minas de superficie terrestre y las protestas contra los alimentos genéticamente modificados. Sirvió también como marco de referencia para las protestas masivas en torno a la reunión de la Organización Mundial de Comercio realizada en Seattle en noviembre de 1999, lo cual subrayó el creciente descontento público con la índole de las negociaciones sobre libertad de mercado.



Algunas veces se considera que el aumento del activismo internacional es una prueba del surgimiento de una nueva sociedad civil mundial. Probablemente se exagera el caso. Lo que ha surgido es una combinación inteligente y estruendosa de investigación, idealismo y tecnología barata, reforzada ahora con la legislación sobre derechos humanos. Los gobiernos, corporaciones e instituciones internacionales que ignoren las voces de advertencia de la sociedad civil se arrepentirán.

Lograr que el desarrollo sea adecuado para las mujeres

Los grupos y coaliciones de mujeres tuvieron un papel destacado en las conferencias internacionales del decenio de los 90. Pero a pesar de esa notoriedad persisten todavía muchas barreras políticas y culturales a la equidad en cuestiones de distinción por género. Y, frecuentemente, una gran parte del desquiciamiento social que ha acompañado a la liberalización económica en las últimas dos décadas, recae sobre las mujeres.

DEMOCRACIA Y EQUIDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

Las recientes transiciones hacia la democracia le deben mucho a la presión que ejercieron los movimientos femeniles, con feministas y grupos populares de mujeres trabajando juntos para generar cambios de gobierno. Pero, debido a su heterogeneidad, en numerosas ocasiones a estos grupos se les dificulta forjar coaliciones en los regímenes democráticos subsiguientes, y mejorar el contexto institucional en pro de la equidad entre hombres y mujeres.

Las instituciones democráticas no son automáticamente equitativas en cuestiones de distinción por género. De hecho, el bajo nivel de participación de las mujeres en la política democrática formal continúa siendo un problema en la gran mayoría de los países. En el mundo, en promedio, sólo el 13 por ciento de todos los miembros de los parlamentos está constituido por mujeres. La tradición cultural de que los cargos en política son asunto de varones juega un papel significativo en el mantenimiento de ese desequilibrio. Y, para superarlo, algunos gobiernos y partidos políticos están comprometiéndose en una especie de ingeniería electoral, requiriendo que una proporción determinada de todos los candidatos esté compuesta de mujeres, o reservando para ellas específicamente un cierto número de curules en el parlamento.

Por desgracia, no hay garantía de que las mujeres que sean electas para los cargos den la cara en pro de los intereses femeniles. Muchas de las mujeres con éxito en la política no han sido feministas; y las que han logrado alguna representación a través del mecanismo de cuotas o de curules reservadas para ellas, pueden ser reacias a disentir. Aún así, en muchos países las mujeres parlamentarias se han unido para promover una legislación progresista en asuntos tales como divorcio, violencia doméstica y derechos reproductivos.

LAS MUJERES Y LA POLÍTICA SOCIAL

Las mujeres que participan en el parlamento han tenido menos éxito para influir en las decisiones sobre política social y gasto público con implicaciones cruciales para ellas mismas. Por ejemplo, el tipo de reforma al sector salud que se introdujo en muchos de los países en desarrollo en el decenio de

los 90 ha sido frecuentemente un desastre para las mujeres pobres. Esas reformas, dirigidas a mejorar la relación entre costo y efectividad, han generado cargos al usuario y han restringido sustancialmente el tipo de servicios disponibles en las clínicas del sector público. Además, han suscitado problemas difíciles para las ONGs femeniles proveedoras de servicios y monitoras del cambio.

La crisis económica y los programas de ajuste estructural obviamente han afectado también las posibilidades de educación. Hay un nuevo énfasis en la expansión de la matrícula en la escuela primaria, la cual ha estado aumentando en los últimos años. Pero las tasas de deserción siguen siendo altas y muchas familias pobres tienen que escoger a cual de sus hijos pueden sostenerle la educación. Por razones económicas o culturales, frecuentemente prefieren que las hijas se queden en casa.



Más aún, lo reducido de la cobertura y de la calidad en la educación secundaria está siendo causa importante de preocupación. Las restricciones culturales a la educación femenina tienden a agudizarse especialmente al nivel de la secundaria. Así, mientras que la calidad y la cobertura de la educación secundaria

declinan, las niñas en particular son las que pueden salir perdiendo. Además, paradójicamente, numerosos estudios han mostrado que los beneficios tan señalados de la educación femenina tienden a ser mayores en los niveles más altos de escolaridad.

La educación debería reforzar también los derechos y oportunidades de las mujeres en la economía. Ciertamente, por una serie de razones, ahora hay más mujeres que nunca trabajando fuera del hogar. La primera es que más mujeres necesitan trabajar para asegurar la supervivencia de la familia. La segunda, que actualmente hay más hogares sostenidos por mujeres. Y tercera, que ha habido un crecimiento rápido de las industrias que dan empleo a un alto porcentaje de mujeres trabajadoras.

Los factores mencionados permiten ofrecer a las mujeres mayores oportunidades pero también las exponen a nuevos riesgos. Muchas industrias que emplean mujeres les ofrecen salarios bajos y deficientes condiciones de trabajo. No obstante haber algunos indicios de que los salarios de hombres y mujeres pueden estar convergiendo, parece que a menudo esto se debe a que los salarios de los hombres han estado disminuyendo notablemente, y no necesariamente a que los de las mujeres hayan estado aumentando.

CUMPLIR LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

Mejorar la condición de las mujeres no sólo significará que se satisfagan sus necesidades, sino que se cumplan sus derechos. Algunos de éstos, como su liberación de los tradicionales códigos de conducta represivos y su liberación de la violencia doméstica y del embarazo forzado, constituyen derechos básicos civiles y políticos. Otros son derechos sociales y económicos, como el acceso a servicios públicos de mayor calidad en el campo del cuidado a la familia. En un mundo en el que una gran parte de la responsabilidad para dotar de servicios sociales a la población está siendo transferida hacia las comunidades y las familias, el valor social de la labor de las mujeres como proveedoras de atenciones y cuidados, debe ser reconocido. Gozar de condiciones adecuadas para el cuidado de la familia y de las personas débiles es un derecho ciudadano por lo menos tan importante como el de contar con condiciones satisfactorias de trabajo.

Sustentación del desarrollo

Actualmente, las agencias de desarrollo consideran que están promoviendo el desarrollo sostenible orientado hacia el bienestar de las personas. Eso implica que se debería trabajar de manera más integrada, tomando en consideración la sustentabilidad de las pautas existentes de producción y de consumo, y cooperando a fondo con las comunidades locales en la determinación de prioridades de acción.

CIUDADES SUSTENTABLES

Si esos principios han de tener algún valor duradero, tendrán que ser aplicables en las ciudades, en las que ahora se aloja casi la mitad de la población mundial. De hecho, en la Cumbre Mundial sobre la Tierra se sometieron a consideración algunos mecanismos para alcanzar el desarrollo sustentable en las ciudades, y se plantearon prioridades como la Agenda Local 21.

Se han emprendido varias campañas al respecto, pero sus repercusiones han sido limitadas. El ímpetu por el cambio a menudo ha provenido de comunidades de la clase media, que están más interesadas en resolver problemas específicos del medio ambiente que en alterar las pautas insostenibles de consumo o de desigualdad. Mientras tanto, muchas comunidades pobres están involucradas en iniciativas de ayuda mutua, pero rara vez participan en la planeación o la política urbana más amplia.

A fin de lograr que haya ciudades sostenibles se requieren culturas cívicas firmes y una nueva política de cohesión y colaboración. Pero se necesita tiempo para cumplir esos requisitos, ciertamente más del que la mayoría de las agencias de desarrollo tienen previsto.

AGRICULTURA SOSTENIBLE

Se ha comprobado que hay un éxito notable en la producción mundial de alimentos, aunque su distribución para que nadie sufra hambre sea menos efectiva. Muchas personas consideran que con las nuevas tecnologías esa producción seguirá manteniéndose a la par con el crecimiento de la población. Pero hay muchos aspectos de la agricultura moderna que son insostenibles, como su absorción de cantidades de energía cada vez mayores y el deterioro del medio ambiente.

Algunas agencias internacionales y gobiernos nacionales están dando mayor atención a los tipos de agricultura que permiten restaurar (en lugar de agotar o deteriorar) el capital natural, humano y social. Esto significaría una mejor aplicación de procesos naturales tales como reciclaje de nutrientes, fijación de nitrógeno, regeneración del suelo o control natural de plagas, junto con una aplicación más amplia de los conocimientos y aptitudes de los propios agricultores.

Empero, es probable que esta experiencia quede constreñida al nivel de ciertas localidades a menos que se superen algunas de las restricciones principales. En la mayoría de los intentos para promover la agricultura sostenible se ha tenido que luchar contra las políticas nacionales existentes que subsidian fuertemente la agricultura con consumo intensivo de energía y promueven pautas del ajuste estructural que debilitan a las comunidades de agricultores. Ha habido también una muy escasa colaboración con los agricultores para explorar qué es lo que funciona mejor según las condiciones de cada localidad. La agricultura sustentable no es tan sólo un conjunto de tecnologías determinadas, es un proceso de aprendizaje social.

ABASTECIMIENTO SOSTENIBLE DE AGUA

El apremio sobre el abastecimiento mundial de agua es cada vez mayor. Anteriormente se suponía que la solución radicaba en la provisión estatal en gran escala de este recurso. En la actualidad, muchos gobiernos creen que el sector privado y las comunidades deberían tener una mayor responsabilidad al respecto y que las actividades correspondientes deberían ser a menor escala. En parte, este cambio se explica por la oposición pública a la construcción de grandes presas puesto que han causado daños graves al medio ambiente así como desquiciamiento social. Además, es evidente que muchos sistemas de riego a gran escala han sido ineficientes y caros.

Una de las soluciones más comunes a los problemas de abasto de agua es establecer asociaciones de agricultores que se hagan cargo de los sistemas de riego a menor escala. Empero, ésta no es una opción fácil ya que presupone que el sistema de riego existente funcione bien. Presupone al mismo tiempo que los agricultores adviertan algún beneficio econó-

mico al aceptar ese compromiso. En la práctica, lograr eficiencia, sustentabilidad y equidad puede ser muy difícil. Pero por lo menos está claro que la planeación de los recursos acuíferos necesita efectuarse fuera de las oficinas y trasladarse a las plazas de los pueblos y a las aldeas. Sólo entonces se podrán identificar las verdaderas restricciones y proponer soluciones viables.

CONSERVACIÓN FORESTAL

Frecuentemente, el desarrollo mundial se ha logrado a costa de la destrucción de los bosques del planeta. Y por lo visto, el proceso de deterioro continúa. Las comunidades pobres han luchado siempre para proteger su propio medio ambiente, pero a menudo han sido superadas por presiones económicas o climáticas o han sido abrumadas por las fuerzas provenientes del exterior. Detener este proceso significará impulsar una mayor participación en las labores de conservación y hacer que se tomen en cuenta los derechos y necesidades de las comunidades locales. En particular, implicará promover una diversificación más amplia de las formas de generación del ingreso, de modo que la gente pueda ganarse la vida a la vez que conservar su medio ambiente.



¿CONTINUIDAD O CAMBIO?

El término desarrollo sostenible centrado en las personas permite recordarle a la comunidad internacional que el desarrollo demanda algo más que crecimiento económico; que algunos rasgos de la modernización conllevan costos inaceptables en cuanto al medio ambiente y a lo social; y que para la aplicación de proyectos se requiere de políticas y enfoques económicos diferentes. Empero, pocos gobiernos y agencias internacionales han hecho

cambios significativos al respecto. La mayoría simplemente han aplicado una terminología nueva a lo que ya estaban haciendo, tal vez adicionando unos cuantos elementos extra.

Los gobiernos y las instituciones internacionales financieras y comerciales necesitan ser mucho más flexibles para tomar en consideración los costos sociales y del medio ambiente que son resultado de sus políticas, y hacer que sus procesos de toma de decisiones sean más democráticos. Las movilizaciones populares que lograron que se diera prioridad al desarrollo sostenible, aún tienen que persistir para lograr que se pongan en práctica las ideas nuevas.

En última instancia, la acción depende de la manera como las personas interpreten lo que es factible y correcto. Así, la índole de la movilización social a largo plazo en pro del desarrollo sostenible no depende solamente del activismo sino de la visión que predomine sobre los objetivos: ¿hacia dónde puede y debe ir el mundo? Si se tiene la visión de promover los estilos de vida que se basan en el consumismo, entonces no se plantearán muchos de los problemas graves que afectan la sustentabilidad del medio ambiente. Y si se aprueba que la ganancia individual sea ilimitada, es obvio que las instituciones diseñadas para promover el bien común serán las más estropeadas.

Cinco años después de Copenhague hay pocos indicios de que en las metas y valores fundamentales que orientan el desarrollo mundial se incluya un sentido de mayor responsabilidad social. En todos los aspectos, desde la educación hasta las decisiones para invertir, los incentivos han sido reorientados para maximizar la ganancia individual. El inversionista ha llegado a ser mucho más importante que el trabajador. Y el consumidor ha alcanzado un status más alto que el ciudadano.

El mayor desafío de nuestro tiempo es poner en entredicho el individualismo extremo y el poder irrefrenable del dinero, lo cual significa recuperar el valor de la equidad y la solidaridad social y reinstalar al ciudadano en el centro de la vida pública. La "mano invisible" del mercado no permite imaginar una sociedad justa para todos ni trabajar de manera consistente a fin de alcanzarla. Sólo los seres humanos con un sentido firme del bien público pueden lograrlo.

Mundialización con máscara humana

Eric Draper, Prensa Asociada AP

Manifestación de protesta contra
la OMC en Seattle, Washington, EUA

La mundialización está causando estragos en muchas sociedades y contribuyendo muy poco a la erradicación de la pobreza. Las instituciones financieras internacionales han aceptado con reticencia que el modelo neoliberal tiene consecuencias perjudiciales, pero prefieren ocultar el daño en vez de cambiar hacia formas más humanas (y más productivas) de desarrollo.

La mundialización ha tenido el aura de una fuerza irresistible de la naturaleza (una oleada de libre comercio, mercados abiertos, flujos de capital y alta tecnología, junto con un diluvio de información), que en un momento dado traerá progreso para todos.

Todavía puede advertirse este tono triunfalista, pero menos frecuentemente. Es cierto que la integración ha sucedido con rapidez y la tecnología de las comunicaciones junto con el internet se extienden de manera acelerada, mientras que el entorno comercial se hace más liberal que nunca. Empero, ahora hay menos certeza de que estos acontecimientos estén contribuyendo realmente a mejorar la vida de las personas.

Del desarrollo al ajuste

La idea convencional sobre el desarrollo se ha ido transformando al paso del tiempo, a menudo en respuesta a circunstancias nuevas, en la medida en que los países han ido avanzando por diversas etapas. Pero algunas veces los cambios sólo significan virajes hacia lo que esté de moda.

A partir de los años 50, muchos gobiernos elaboraron planes de desarrollo conjuntamente con expertos del Banco Mundial y demás. Planearon acelerar el crecimiento económico a la vez que mejorar los niveles de salud y de educación y promover el desarrollo comunitario. El resultado fue que muchos de esos planes tuvieron un éxito considerable.

En el período de 1960 a 1985, los países definidos por el Banco Mundial como países de ingreso medio y bajo tuvieron un crecimiento promedio de 5.9 por

ciento anual. Desde luego que algunas regiones crecieron más rápidamente que otras, y el progreso alcanzado fue desigual. Así, Asia Oriental y la región del Pacífico crecieron al 7.3 por ciento, en tanto que el África Subsahariana sólo lo hizo al 4.2 por ciento y el Sudeste de Asia tan sólo al 3.6 por ciento. América Latina parecía estar creciendo razonablemente bien durante ese período, al 6 por ciento anual. En realidad, algunos de los países latinoamericanos que crecían más rápido, como México y Brasil, parecían estar avanzando al mismo ritmo que las economías asiáticas recién industrializadas.

No obstante que esas tasas de crecimiento implicaban que había un incremento en el ingreso per cápita, era evidente que los beneficios no se estaban filtrando hacia los pobres. Como resultado de ello, en el decenio de los 70 hubo un giro en el énfasis, y se cambió la política de desarrollo a fin de lograr una redistribución del ingreso con crecimiento económico. Los gobiernos tenían la esperanza de que los beneficios generados por un crecimiento mayor pudieran ser dirigidos hacia los pobres, sin tener que demandar demasiados sacrificios a los ricos. La adopción del enfoque de necesidades básicas y la promoción de estrategias para lograr un desarrollo rural integrado fueron resultado de esta etapa en la evolución de las ideas sobre desarrollo.

Pero pronto se redujo toda prospectiva de crecimiento económico con equidad: las sacudidas causadas por el alza en los precios del petróleo en los años 70, por la caída en los precios de las mercancías y por el incremento de la deuda frenaron la expansión de la economía e hicieron que muchos países pobres se desplomaran hacia la crisis.

El decenio de los 80 marcó el surgimiento de una gran separación continental. Los países asiáticos continuaron prosperando: durante el período 1980-1989, Asia Oriental y la región del Pacífico crecieron al 7.9 por ciento anual, y el Sudeste Asiático al 5.5 por ciento. Pero América Latina y África Subsahariana vieron reducirse su crecimiento hasta una tasa anual del 1.7 por ciento.

Las causas de esta notable bifurcación han sido objeto de debate continuo. El punto de vista orto-

doxo, planteado por el FMI, el Banco Mundial y otros, era que los gobiernos de América Latina y del África Subsahariana estaban pagando el precio de sus errores de política, al haber permitido que sus economías estuvieran dominadas por el estado y protegidas en relación con muchos aspectos de la competencia internacional. Otros analistas tenían una explicación distinta al considerar que esas regiones del planeta simplemente habían sido víctimas de una serie de sacudidas que estaban fuera de su control, en especial la crisis del endeudamiento que, por otra parte, a los países asiáticos casi no los había afectado.

En todo caso, el punto de vista prevaleciente fue el de los ortodoxos puesto que sus proponentes eran quienes controlaban los recursos financieros. Los países latinoamericanos adoptaron las políticas provenientes del consenso que había en Washington de reducir el poder del estado y abrirse a los mercados. Ciertamente, esto les trajo beneficios, atrayendo enormes flujos de capital foráneo que contribuyeron a reanimar el crecimiento económico, a que se controlara la inflación y a lograr la estabilidad, aunque fuera a costa de que las crisis se repitieran con cierta frecuencia. Durante el período 1990-1996, América Latina logró un crecimiento anual promedio del 3.2 por ciento, considerablemente más bajo que en los años cuando el estado tenía un mayor control de la economía; pero por lo menos la tasa de crecimiento fue positiva.

La experiencia del África Subsahariana fue mucho peor. No obstante que los países africanos se sujetaron a los mismos programas de ajuste estructural depurador prescritos por las instituciones de Bretton Woods, obtuvieron muy poca inversión foránea y se estancaron en niveles más bajos de empleo y de ingreso.

EL ABANDONO DE LA EQUIDAD

En la era del ajuste, las consideraciones sobre equidad y reducción de la pobreza quedaron en suspenso mientras las instituciones de Bretton Woods trataban de ayudar a los países en desarrollo a enfrentarse a las nuevas circunstancias. Al principio, las institu-

ciones financieras internacionales exigieron a los gobiernos que lograran la estabilización, lo cual significaba por lo general recortar el gasto público y elevar las tasas de interés. Sin embargo, esas medidas temporales pronto cedieron el paso a los programas completos de ajuste estructural. En el futuro, los gobiernos que solicitaran ayuda exterior tendrían que reformar sus economías de acuerdo con la ideología del libre mercado: reducir el alcance del estado, privatizar industrias y liberar comercio y finanzas. Tendrían que posponer la reducción de la pobreza, con la esperanza de que en algún momento dado, la estabilidad y el crecimiento económico beneficiarían a todo mundo.

Sin embargo, pronto se advirtió con claridad que los programas de ajuste estructural sólo funcionaban muy lentamente, si es que funcionaban. Y los pobres no sólo tenían que hacer sacrificios temporales, sino que estaban sufriendo daños de largo plazo. El ajuste estructural perjudicó aun a los grupos de población pobre a los que se suponía que las reformas neoliberales beneficiarían. Así, la liberalización implicó una promesa de ayuda a los productores rurales eliminando las distorsiones del mercado que mantenían bajos los precios de los alimentos. Pero, puesto que también tuvo como resultado que el crédito fuera más caro y que los precios de los insumos agrícolas fueran más elevados, muchos agricultores quedaron en condiciones peores.

Numerosas ONGs, iglesias y agencias internacionales hicieron un llamado a las instituciones de Bretton Woods para que dieran más atención a las preocupaciones de orden social –en palabras del UNICEF, para lograr “ajuste con rostro humano”. En 1990, el PNUD incorporó muchas de esas ideas en sus propuestas para promover el desarrollo humano, con lo que se pretendía volver a considerar a las personas con sus necesidades, sus aspiraciones y sus aptitudes como objetivo principal del desarrollo.

Ese mismo año, el Banco Mundial respondió en alguna medida a las críticas, reduciendo un poco su excesivo enfoque sobre manejo de deuda y ajuste, e insistiendo más en el problema de la pobreza. El Banco aún creía que el ajuste estructural aportaría

un entorno propicio que permitiera un “crecimiento eficiente, intensivo en ocupación de mano de obra”. Pero luego declaró que eso se podría complementar adoptando medidas deliberadas antipobreza, especialmente con una mayor inversión en salud y educación. Más tarde, el Banco agregó un tercer elemento: medidas de apoyo social, por ejemplo, para proveer de alimentos o ingresos básicos a los indigentes.

EL EJEMPLO POSITIVO DE ASIA ORIENTAL

Mientras tanto, Asia se desarrollaba con firmeza. En esa época la mayor atención estaba puesta en los llamados “tigres” económicos, como la República de Corea. Pero la experiencia de los dos países más poblados de Asia (y del mundo), fue más admirable aún en muchos aspectos. Durante más de dos decenios, China, país con más de mil millones de habitantes, logró una tasa de crecimiento económico de doble dígito. La India también aumentó su crecimiento económico en los años 90.

En el transcurso del decenio pasado, una gran parte del debate sobre desarrollo estuvo influida por el progreso tan dramático que se logró en Asia Oriental y en el Sudeste Asiático, aunque de esta experiencia se han derivado diversas lecciones planteadas por personas distintas. Muchos analistas están de acuerdo en que los países asiáticos prosperaron debido a una distribución relativamente más equitativa de los recursos, resultante de las reformas de los años 50 y porque, consiguientemente, promovieron el crecimiento económico con empleo intensivo de mano de obra.

Pero en cuanto a la influencia que haya tenido el estado, el acuerdo ha sido menor. Al principio, las instituciones de Bretton Woods aseguraban que los países asiáticos de industrialización reciente habían tenido éxito debido, en gran parte, a que los gobiernos habían intervenido muy poco en la economía y mantenido un entorno favorable al mercado. Sin embargo, los críticos señalaron que en esos países, de hecho, los gobiernos han tenido mucho interés en participar activamente, proporcionando incentivos y dando prioridad a las industrias nacionales en particular. En 1993, el Banco Mundial admitió que en

esos países el estado había intervenido en la economía, pero argumentaba que, en esencia, habían tenido éxito a pesar de dicha intervención estatal y no a causa de ella. Sin embargo, el Banco concedió que algunas instituciones asiáticas establecidas para coordinar entre gobierno y empresas privadas las decisiones sobre inversión, han sido útiles para fomentar el crecimiento económico.

Han habido también interpretaciones divergentes sobre el papel que ha tenido la liberación comercial en el “milagro asiático”. Las instituciones de Bretton Woods entendieron la experiencia asiática como una reivindicación de la apertura de mercados, pero de nueva cuenta hubo objeciones a esa interpretación. Ciertamente, los países de esa región estaban orientados hacia la exportación; sin embargo, mantuvieron controles extensos sobre las importaciones. Se integraron en la economía mundial de manera estratégica, abriendo sus economías sólo hasta donde les era útil.

Una tercera área de debates es la que se refiere específicamente a las políticas de bienestar. Los partidarios de la apertura de mercados han elogiado a los países asiáticos por haber gastado muy poco en seguridad social y bienestar social. Estas responsabilidades han sido transferidas en gran parte a las familias, las comunidades y las empresas. Estrategia que no solamente tiene la ventaja de reducir la dependencia en relación con el estado y proporcionar incentivos para trabajar, sino que también mantiene bajos los impuestos y reserva el gasto público para usos directamente productivos.

Según ese tipo de argumento, los países que cuentan con programas sociales amplios, están en el camino equivocado. En vez de gastar en servicios sociales, deberían estar promoviendo el crecimiento y el empleo. Pero los comentaristas han indicado que aún si los países asiáticos de industrialización reciente (PIR), por medio de su sector público, no hubieran invertido mucho en servicios sociales, de todos modos indujeron el bienestar fuertemente, al ofrecer incentivos tanto a las familias, como a las empresas, para que proporcionaran muchos de los elementos esenciales de la protección social.

La Cumbre Social

La Cumbre Social marcó el punto máximo de influencia del neoliberalismo así como el principio de su declinación. Alentado por la caída de la Unión Soviética, el consenso de Washington sostenía que los países en transición y en desarrollo no tenían otra alternativa que la de reestructurar su economía promoviendo el libre mercado. Si esos países deseaban progresar tenían que sujetarse al ajuste estructural, abriendo sus mercados y alineando a sus sociedades con las fuerzas de la mundialización. Se citaba el milagro de las economías asiáticas como prueba evidente de dichas recomendaciones. Y se podía agregar también América Latina, y aún Africa, en algunos de cuyos países había señales de que la recuperación económica era resultado de la liberalización.

Sin embargo, el hecho de que hubiera tenido que realizarse la Cumbre Social reflejaba el descontento creciente y generalizado que había por los perjuicios que causaba la mundialización no regulada. Por el año de 1995 había graves crisis sociales en muchas partes del mundo, que se manifestaban muy ostensiblemente en guerras civiles crueles y en el aumento de la criminalidad y la violencia. Por ello se habló de la desintegración social y la necesidad de hacer algo para contrarrestarla. La pobreza y el desempleo estaban aumentando rápidamente en los países endeudados del Tercer Mundo y, de hecho, también en varios de los países industrializados. La caída de la Unión Soviética expuso a la mayoría de su población a los rigores del mercado sin que se adoptaran medidas adecuadas de protección social. Se dijo que el estado de bienestar estaba en crisis aún en los países de la OCDE, donde se sometía a los trabajadores a niveles de incertidumbre desconocidos desde hacía varios decenios. Los participantes en la Cumbre Social estaban inconformes con este estado de cosas y convencidos de la necesidad de buscar otras opciones.

Señalaron la fragilidad de la recuperación económica bajo los programas neoliberales, la vulnerabilidad constante de naciones y pueblos ante sacudimientos y crisis. La recuperación económica tan pregonada podría ser simplemente el resultado de un mejoramiento climático o de un aumento en los pre-

cios de las materias primas o de un flujo repentino de inversión foránea de corto plazo, todo lo cual podía revertirse fácilmente. Las cifras de crecimiento del PNB subían y bajaban, pero en muchos lugares del mundo, por el ajuste mismo, las condiciones de vida de la mayoría de la población seguían empeorando.

Más aún, los modelos propuestos por esa ortodoxia eran inadecuados como base de un desarrollo a largo plazo. Los fundamentos en que se apoyaban los programas de ajuste estructural estaban diseñados para promover la estabilización, pero no el crecimiento ni el desarrollo. En un coro de protestas bien fundamentadas se demandaba una reorientación de la política y práctica del desarrollo.

Mundialización y crecimiento económico

A fin de poder enfrentarse al incremento de la pobreza, al desempleo y a la desintegración social, se requería generar más oportunidades económicas. Esto dependía de que hubiera un aumento notable en la tasa de crecimiento. Sin una firme expansión de la economía (del orden del 5 al 6 por ciento anual por lo menos), no podría haber un mejoramiento sostenido en los niveles de vida de los grupos de bajos ingresos. Esta meta no implicaba nada extraordinario, puesto que muchos países habían logrado tasas de crecimiento similares en los decenios 60 y 70.

Pero el crecimiento económico elevado no es en sí mismo suficiente para lograr las metas que fueron establecidas en la Cumbre Social. Lo importante, si se desea que los beneficios fluyan más allá de un círculo reducido de personas, es la calidad del crecimiento: que implique una distribución del ingreso más equitativa, más y mejores empleos, alza de salarios, mayor equidad entre hombres y mujeres y que sea más incluyente.

La cuestión clave, tanto al momento de la Cumbre Social como en los cinco años siguientes, consiste en que el liberalismo mundial sea capaz de generar un entorno en el que se logre una pauta de crecimiento con esas cualidades. Para que haya crecimiento económico con desarrollo equitativo, ¿son imprescindibles el libre flujo de capitales y un sistema de intercambio comercial aún más abierto?

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y COMERCIO INTERNACIONAL

El cuadro 1.1 permite plantear dudas sobre la aseveración de que para promover el crecimiento económico es necesario que haya una mayor liberalización del comercio y de las finanzas. En dicho cuadro se resume el alcance que tuvo la recuperación económica durante las últimas cuatro décadas y se muestra que la economía mundial ya estaba integrándose rápidamente, mucho antes de la época de liberalización y globalización. En efecto, en el período 1964-73 las exportaciones y el PIB estaban incrementándose mucho más rápidamente que en años ulteriores, no obstante que aquél era un período en el que todavía se fijaban barreras muy elevadas al comercio. En América Latina y en Asia Oriental, las barreras arancelarias y no arancelarias en aquel período eran cerca del doble de las de principios de los años 90. Por lo tanto, es probable que un crecimiento más rápido, haya tenido como resultado un mayor intercambio comercial y no al revés. Y en este caso, la ortodoxia actual no ofrece pruebas convincentes de que sea acertada.

Una de las ventajas principales del libre comercio (citada frecuentemente por sus partidarios), es que debería promover una convergencia mayor en los ingresos, tanto al interior de los países como entre ellos mismos. Pero su comprobación también resulta ser dudosa. De hecho, un estudio reciente sobre ese tema permite sugerir que el libre comercio tiende a promover una mayor divergencia en el ingreso. Si bien es cierto que la brecha en niveles del PNB per cápita entre los países asiáticos de crecimiento económico rápido y los países industrializados se redujo en los últimos decenios, en la medida en que aquéllos se integraban más a los mercados mundiales, esa situación ha empeorado por las repercusiones de la crisis económica reciente. Más aún, no hay duda de que desde 1980 la concentración del ingreso se ha agudizado en esos países asiáticos, al igual que en el resto del mundo.

Por último, según las teorías de la nueva ortodoxia, se supone que las ganancias del comercio se aseguran mejor manteniendo abiertos los sistemas de

intercambio comercial y sin la intervención de los gobiernos en los mercados laborales. Una implicación política de esas teorías ha sido el que se vincule la mejoría en el funcionamiento del comercio, con la reducción de la actividad del sector público en el campo de la protección social. Esa visión es contraria a lo que registra la historia, la cual muestra que algunas de las economías abiertas de mayor éxito (incluidas las de los países nórdicos y el Reino de los Países Bajos), han tenido políticas sociales de cobertura general. Dichas políticas no sólo han facilitado la formación de capital humano mediante la educación (o la capacitación) y el mejoramiento de la salud, sino que también han logrado que los costos de una mayor apertura (incluido el de la vulnerabilidad de determinados grupos), fueran políticamente más aceptables. Los ciudadanos de esos países han estado dispuestos a apoyar la apertura de la economía porque han tenido la confianza de que su propia seguridad social no se vería amenazada por esos cambios.

Cuadro 1.1 Actividad económica internacional, 1964-94 (tasa promedio anual de cambio)

Período	Volumen de la exportación mundial	Flujos de la IED mundial	Préstamos bancarios internacionales	PIB real mundial
1964-73	9.2	..	34.0	4.6
1973-80	4.6	14.8	26.7	3.6
1980-85	2.4	4.9	12.0	2.6
1985-94	6.7	14.3	12.0	3.2

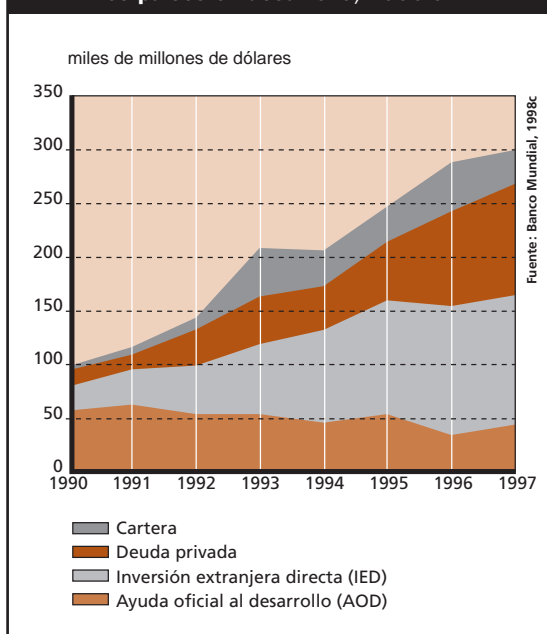
Fuente: Perraton et al., 1997

CRECIMIENTO Y FLUJOS FINANCIEROS

¿Qué pruebas hay de que exista un fuerte vínculo entre el crecimiento económico y un segundo elemento crítico de la mundialización – los flujos financieros cada vez menos regulados? La Cumbre Social tuvo lugar en un período de marcado aumento de los flujos financieros privados hacia los países en desarrollo. En la gráfica 1.1 se muestra que los flujos privados sobrepasaron la ayuda para desarrollo como fuente principal de capital foráneo disponible para esos países en el decenio de los 90.

De hecho, las expectativas de financiamiento del desarrollo con capital privado pueden haber contribuido a reducir la presión sobre los países industrializados para que aumentaran su ayuda al exterior. Aún dentro de las Naciones Unidas había una opinión cada vez más generalizada de que la asociación con el sector privado movilizaría los recursos necesarios para atender una amplia gama de problemas relacionados con el desarrollo. Además, se esperaba poder cargar impuestos a esos flujos de capital (mediante el impuesto Tobin, por ejemplo), no solamente con el objeto de estabilizar los mercados financieros sino de financiar también los programas de desarrollo y de mitigación de pobreza. Idealmente, los impuestos a los flujos de capital privado podrían resolver también algunos de los problemas fiscales a que se enfrentan los gobiernos nacionales (como la creciente evasión de impuestos por parte de las corporaciones transnacionales), y ampliar la autonomía de dichos gobiernos para elaborar sus políticas de desarrollo.

Gráfica 1.1 Flujos netos de capital hacia los países en desarrollo, 1990-97



Sin embargo, tal como se indica en la gráfica mencionada, un porcentaje creciente de todo el capital que llega a los países en desarrollo procedente del exterior, corresponde a endeudamiento privado

y cartera de inversiones. Los dos tienden a ser sumamente volátiles y, tal como se demostró con la crisis mexicana de 1994 y la más reciente crisis financiera asiática, son capitales que pueden ser retirados muy rápidamente. La gráfica 1.2 permite recordar que los incrementos en los flujos privados hacia los países en desarrollo durante el decenio de los 90, no constituyen un fenómeno nuevo, sino la continuación de una tendencia anterior que había sido interrumpida en el decenio de los 80. En comparación con el período previo a la crisis de deuda de los años 80, en el decenio pasado la afluencia neta de capital hacia la mayoría de los países en desarrollo aumentó poco, considerándola como porcentaje del PNB de esos países receptores. Más aún, la mayor parte de los recursos monetarios nuevos sólo ha ido a parar a unos cuantos países de América Latina, de Asia Oriental y del Pacífico.

¿Han ayudado estos flujos financieros a mejorar el entorno para lograr un crecimiento económico firme? Hay razones para dudarlo. Por ejemplo, en un estudio sobre 100 países en desarrollo para el período 1975-89, no se encontró relación alguna entre la liberalización del flujo de capital y el crecimiento del PIB. Y, a pesar de que los países industrializados han tenido libre comercio y libre movimiento de capitales desde principios de los años 80, su comportamiento en cuanto al crecimiento económico, apenas si ha mejorado un poco. En 21 de los 22 países de la OCDE, el crecimiento del PIB fue menor en los decenios de los 80 y los 90, que en los decenios mucho menos liberalizados de los 50 y los 60. Además su productividad ha aumentado muy poco: en la actualidad, la tasa de crecimiento correspondiente es menos de la mitad de lo que era en los decenios 50 y 60.

Más preocupante aún es la fragilidad extrema del crecimiento económico apoyado en el flujo de capital por todo el mundo, casi sin reglamentación alguna. La experiencia que tuvo México constituye un ejemplo claro. En los días de la Cumbre Social, los mexicanos estaban sufriendo una de las crisis económicas más devastadoras de su historia, la cual se disparó cuando los especuladores atacaron al peso.

El flujo masivo de dinero que recibió el país, proveniente del extranjero a consecuencia de la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte a principios de 1994, invirtió su curso al final del mismo año. La fuga no controlada de capital tuvo como resultado la devaluación de la moneda y un colapso de la economía que sólo pudo ser detenido con un paquete de rescate bancario de 50 mil millones de dólares, aportado primordialmente por los Estados Unidos de América.

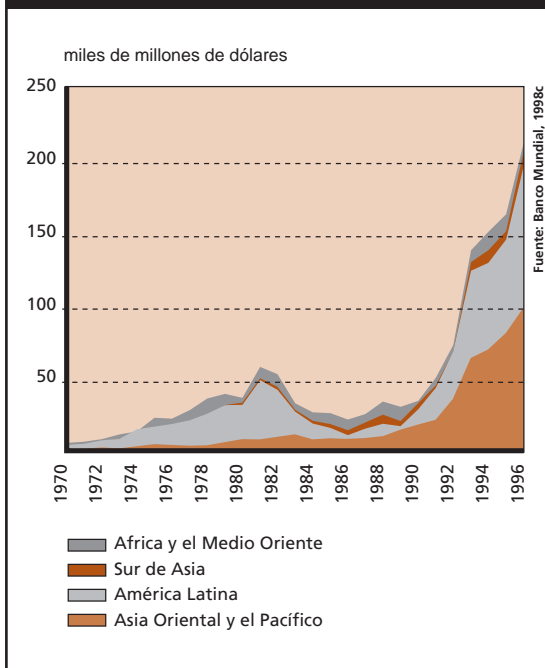
Para los inversionistas la “crisis Tequila” no duró mucho, pero tuvo efectos de largo alcance en el sistema bancario mexicano, en las tasas de interés y en las perspectivas de recuperación económica del país a largo plazo. La crisis de confianza desencadenada por el colapso mexicano de 1995 significó un aumento en la vulnerabilidad así como una tasa de crecimiento económico reducida (o negativa) en varias de las otras economías latinoamericanas que se habían hecho sumamente dependientes de la inversión foránea a corto plazo.

Lo sucedido en México se repitió en 1997, en mayor escala aún, en varios países del Oriente y el Sudeste Asiático cuando otra ronda de caídas de confianza de los inversionistas, devaluación y fuga de capitales causó un daño inmenso. Los países peor afectados soportaron pérdidas enormes: en 1998, el PIB de Indonesia cayó 9 por ciento, el de Tailandia 8 por ciento, y el de la República de Corea, 6 por ciento. Significativamente, China e India (países que a pesar de la liberalización habían mantenido controles extensivos sobre el capital), se escaparon de lo peor de la crisis financiera; no obstante que los cimientos económicos de la India eran mucho más débiles que los de los países afectados por la crisis.

Aún así, algunas economías de Asia tuvieron una recuperación rápida. Para 1999, la República de Corea estaba creciendo de nuevo al 6 por ciento, y Tailandia al 4 por ciento. Se esperaba que en 1999 Asia en conjunto creciera al 4.7 por ciento. Y se espera que Indonesia logre un crecimiento positivo en el 2000. Mientras tanto, las perspectivas de América Latina son menos favorables. Los problemas de Asia junto con la crisis financiera de Rusia

han afectado a los países latinoamericanos. El crecimiento de toda la región cayó al 2.3 por ciento en 1998 y en 1999 la tasa fue negativa.

Gráfica 1.2 – Distribución regional de los flujos de capital privado hacia los países en desarrollo, 1970-96



Aún cuando las estadísticas macroeconómicas sugieren que los países se han recuperado de la crisis económica, es importante recordar que millones de sus habitantes todavía no lo han logrado. Las crisis sucesivas han desgarrado el tejido social y han hundido en la pobreza a una cantidad mayor de población.

LIBERALIZACIÓN Y EMPLEOS

El colapso económico afectó directamente al empleo. Pero el problema del desempleo ha estado aumentando casi por doquiera, aún cuando los países hayan evitado cualquier involucramiento directo en algunas de las crisis económicas principales de las últimas dos décadas. En la Unión Europea, por ejemplo, el promedio de desempleo se mantuvo por arriba del 10 por ciento en 1999. Cuarenta años antes, los gobiernos de esos países se habrían alarmado si la cifra hubiera sobrepasado mucho más del 3 por ciento.

La ortodoxia neoliberal sostiene que la raíz del problema consiste en una interferencia excesiva del estado en los mercados laborales, ligada a los costos excesivos de la fuerza de trabajo. Desde este punto de vista, la mejor manera de maximizar el empleo es manteniendo la flexibilidad de los mercados laborales, con lo que los trabajadores se trasladarán más fácilmente de un empleo a otro y estarán preparados u obligados a aceptar empleos de menor remuneración. Esto a su vez, supuestamente, mantiene baja la inflación y favorece la inversión y el crecimiento económico.

Los partidarios de esta prescripción por lo general comparan a los Estados Unidos de América con Europa. Dicen que actualmente los Estados Unidos tienen menor desempleo que Europa debido a que los mercados laborales de aquel país son más flexibles. Pero esta explicación no es adecuada, puesto que no se toman en cuenta las pautas de empleo de períodos anteriores. Por ejemplo, en 1964-1973 el mercado laboral de Alemania era más rígido aún que en la actualidad y sin embargo, el desempleo promedio sólo era del 1.1 por ciento, comparado con 4 por ciento en los Estados Unidos.

La teoría económica neoliberal cuenta con una prescripción para promover el empleo, pero no incluye la meta de lograr el pleno empleo. Los economistas ortodoxos de los años 80 y 90 consideran que esta meta, escrupulosamente salvaguardada en los planes de gobierno del período de la postguerra (y en la Declaración de Copenhague), es peligrosa debido a que la presión sobre un mercado laboral que se acerque al pleno empleo aumenta los salarios y amenaza con provocar inflación; y la inflación no es buena para el crecimiento. En otras palabras, según dichos economistas, a fin de asegurar el crecimiento económico es esencial que haya un cierto nivel mínimo de desempleo.

Sin embargo, el registro histórico de la inflación no es congruente con esa interpretación. Durante los decenios 50 y 60, Europa Occidental gozó virtualmente de pleno empleo, el cual se logró a la vez que se mantuvo una tasa baja de inflación. Hay también pruebas más recientes sobre los Estados Unidos

que contradicen la teoría neoliberal, al mostrar que este país ha mantenido un desempleo comparativamente bajo junto con una tasa baja de inflación, al mismo tiempo que el PIB ha seguido creciendo en forma sostenida. Algunas personas afirman que se trata de una anomalía y que la inflación está al acecho. Pero la experiencia de los Estados Unidos sugiere al menos que los gobiernos pueden lograr niveles elevados de empleo junto con estabilidad de precios y crecimiento.

Una insistencia dogmática en el papel de la flexibilidad laboral y los salarios bajos en la promoción del empleo y el crecimiento económico parece estar especialmente fuera de lugar cuando se refiere al mundo en desarrollo. Los países más pobres ya tienen mercados laborales muy flexibles. Una proporción muy alta de su población trabaja en el sector informal. Dado que la posibilidad de contar con beneficios de desempleo es escasa, dicha población se ve forzada a aceptar o a forjar cualquier tipo de empleo que sea factible (sin importar lo poco productivo o mal pagado que esté), recogiendo basura, limpiando calzado o pedaleando bicicletas adaptadas para transporte de pasajeros. Así, la mayoría de las personas están trabajando aunque aparentemente no estén produciendo mucho.

Como resultado de ello, en muchas partes del mundo, las estadísticas sobre desempleo revelan muy poco. En Bangladesh, por ejemplo, es común citar de manera oficial que el desempleo en las zonas urbanas es de 5 por ciento aproximadamente y de 2 por ciento en las zonas rurales. Sin embargo, la cifra de población subempleada es mucho mayor. Una estimación al respecto permite sugerir que, en todo momento, cerca de una cuarta parte de la fuerza de trabajo está efectivamente desempleada. Aún aquellos que tienen la fortuna de contar con un empleo en el sector formal, con frecuencia perciben salarios muy bajos. Las mujeres en las fábricas de ropa de Dhaka, por ejemplo, logran ganar poco más de 20 dólares al mes.

A fin de mejorar los niveles de vida de la mayor parte de la población de los países en desarrollo, es necesario que aumente la calidad del trabajo y se

leve el nivel de los salarios. En este sentido, la experiencia de las economías asiáticas de crecimiento rápido en los decenios 1980 y 1990, muestra que (contrariamente al punto de vista ortodoxo sobre el empleo), no hay ninguna razón sólida para negar la posibilidad de que el alza de los salarios sea compatible con el incremento del empleo y el crecimiento económico acelerado. Durante esas dos décadas, el empleo y el salario real en los países asiáticos de crecimiento económico rápido aumentaron casi un 5 por ciento anual. Al mismo tiempo, en cada uno de ellos el sector formal aumentó en tanto que el informal se redujo. En efecto, muchos de esos países se transformaron en importadores netos de fuerza de trabajo. Tailandia, por ejemplo, poco antes de la crisis financiera, tenía alrededor de 600 000 trabajadores inmigrantes.

Tendencias desfavorables en el empleo

Pero cinco años después de Copenhague, esa situación no es la que prevalece en la mayor parte del mundo. Como lo muestra el cuadro 1.2, el modelo macroeconómico predominante se caracteriza por una pauta de crecimiento del PIB mundial relativamente débil, con tasas excepcionalmente altas o dramáticamente bajas según determinadas regiones o países. Lo cual va acompañado de una caída de los salarios reales junto con el deterioro de las condiciones de trabajo de grandes sectores de población.

No obstante que pueden mencionarse algunas excepciones importantes tales como América del Norte, Australia y Nueva Zelanda, India y China, en la mayoría de los países la situación del empleo está empeorando. A raíz de la crisis asiática, por ejemplo, las tasas de desempleo se duplicaron en las economías más afectadas de la región. En Indonesia, la OIT ha calculado que entre 3.8 y 5.4 millones de trabajadores perdieron su empleo. En Tailandia, la tasa de desempleo abierto aumentó de 2.2 a 4.8 por ciento entre 1997 y 1998. Las cifras de Japón muestran un aumento del desempleo al pasar del 2.5 por ciento en 1993, al 4.1 por ciento en 1998. Mientras tanto, en América Latina, en 1998, el desempleo quedó en el nivel más alto de los últimos 15 años. Y el aumento sostenido de las tasas de desempleo abierto en África del Norte llegó al 11 por ciento en Egipto, 18 por ciento en Marruecos, 15 por ciento en Túnez y 26 por ciento en Argelia.

Con un crecimiento económico en declive o estancado, las personas se trasladan del sector formal al informal, donde las condiciones de trabajo a veces son peores. Esto es lo que sucedió en América Latina, donde el porcentaje de la fuerza de trabajo ocupada en actividades informales se elevó del 40 al 55 por ciento entre 1980 y 1995. Lo mismo ocurrió en los países en transición de Europa Central y Oriental. Por ejemplo, en Bulgaria y en la antigua República Yugoslava de Macedonia, alrededor de

Cuadro 1.2 – Porcentajes de crecimiento económico anual, 1991-99

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nivel mundial	1.8	2.7	2.7	4.0	3.7	4.3	4.2	2.5	2.3
Economías avanzadas	1.2	1.9	1.2	3.2	2.6	3.2	3.2	2.2	2.0
Países en desarrollo	4.9	6.7	6.5	6.8	6.1	6.5	5.7	3.3	3.1
África	1.8	0.2	0.7	2.2	3.1	5.8	3.1	3.4	3.2
Asia	6.6	9.5	9.3	9.6	9.1	8.2	6.6	3.8	4.7
Medio Oriente y Europa	2.7	7.0	4.0	0.6	3.7	4.7	4.4	2.9	2.0
Hemisferio Occidental	3.9	3.3	3.9	5.2	1.3	3.6	5.2	2.3	-0.5
Países en transición	-7.4	-11.7	-6.4	-7.5	-1.1	-0.3	2.2	-0.2	-0.9

Fuente: FMI, 1999

una tercera parte de la fuerza de trabajo se encuentra en la economía de sombra y, en Ucrania, la proporción es de una quinta parte. En el África Subsahariana, la población continúa entrando a raudales en la economía informal que ya abarca al menos dos terceras partes del total de empleos.

Aún aquellos que logran encontrar trabajo en el sector formal, a menudo tienen que aceptar empleos temporales o de tiempo parcial, a pesar de su necesidad de contar con un empleo de tiempo completo. La causa de estos problemas es la insistencia en que los mercados laborales sean flexibles. En América Latina, ocho de cada diez empleos nuevos son temporales o de jornada reducida. Y aún en Europa Occidental, 18 por ciento de los empleados estaban trabajando a jornada parcial en 1997, en tanto que una cuarta parte de ellos hubiera preferido el trabajo de jornada completa.

Los salarios en el mercado laboral actual son relativamente bajos. Una competencia intensa por el empleo significa que en la mayoría de los países, el poder de negociación de los trabajadores es muy reducido. Así, aún en las empresas con sindicatos, hay una tendencia a que el aumento de salarios quede rezagado no obstante el aumento de la productividad. Y en las regiones donde se hacen esfuerzos para salir del estancamiento económico de largo plazo y del endeudamiento, la remuneración a los trabajadores es a menudo vergonzosamente inadecuada. El salario real en una gran parte de América Latina y de África, no recupera todavía los niveles que hace veinte años se consideraban normales.

La situación de los países en transición ha sido particularmente dramática. La reestructuración en gran escala ha implicado sufrimiento para muchas personas. En China, por ejemplo, donde las cifras de empleo globales son positivas, a millones de trabajadores del estado y de empresas colectivas se les suspende el trabajo temporalmente y se les paga la mitad del sueldo o menos. En Rusia, con una tasa oficial de desempleo del 10 por ciento, se calcula que además se obliga a un 11 por ciento de la fuerza de trabajo a mantenerse en la nómina en niveles mínimos de salario o se impele a los trabajadores a que

tomen días libres como si fueran “de vacaciones”, todo lo cual son formas disfrazadas de pérdida de trabajo. En el período de 1989-96, el salario real en Rusia tuvo una caída anual de 8.3 por ciento y, con frecuencia, no se pagó a tiempo.

Otro aspecto negativo de las tendencias actuales en los mercados laborales es la ampliación del diferencial de salarios al interior de los países y de las industrias. En la mayor parte del mundo, la pauta de crecimiento económico ha favorecido al sector laboral capacitado, por encima del que carece de capacitación, elevando la demanda de trabajadores altamente calificados y aumentando su remuneración. Las diferencias de salario a nivel internacional también se han ampliado, tendencia que alienta la emigración de las personas mejor preparadas de los países en desarrollo hacia Asia, América del Norte o Europa.

Pobreza y desigualdad

Dada la escasez creciente de empleo adecuado, no es de sorprender que se haya avanzado poco en la reducción de la pobreza, entendida esta última tanto en relación con el nivel de ingresos que se requiere para satisfacer necesidades básicas, como a la carencia de condiciones adecuadas de alfabetismo y de nutrición.

La medida de pobreza según el ingreso, utilizada por la mayoría de las agencias internacionales, es la proporción de población con poder adquisitivo equivalente a menos de 1 dólar por día. Es probable que ésta sea una cifra injustificadamente baja: de hecho, en algunos lugares del mundo nadie podría vivir con esa cantidad de dinero. Por lo tanto, es una medida con la que se subestima seriamente la gravedad del problema. Aún así, las estimaciones que se apoyan en ese promedio aportan un cuadro desolador. Por lo menos 1.2 mil millones de personas (una quinta parte de la humanidad) vivían en pobreza absoluta en 1998, situación que era casi la misma que había hace diez años. Las cifras que aparecen en el cuadro 1.3 permiten sugerir que el número de pobres descendió entre 1993 y 1996, debido primordialmente a que se redujo el número de población

CAPÍTULO 1

paupérrima de China. Empero, volvió a elevarse nuevamente, sobre todo a consecuencia de la crisis financiera mundial. En el período de 1996 a 1998, en casi todas las regiones aumentó el número de personas que vivían en la pobreza absoluta.

La incidencia de la pobreza se ha incrementado en los últimos años, pero no debido a que el mundo en su conjunto se esté empobreciendo más, sino a que los beneficios del desarrollo se han distribuido de manera injusta. Ha habido un aumento notable

Cuadro 1.3 – Tendencias de la pobreza: Población que vive con menos de 1 dólar (PPC) al día. (Millones de personas)

	1987	1990	1993	1996	1998
Asia Oriental y el Pacífico	415.1	452.4	431.9	265.0	278.3
<i>(excluyendo a China)</i>	<i>109.2</i>	<i>76.0</i>	<i>66.0</i>	<i>45.2</i>	<i>55.6</i>
Europa Oriental y Asia Central	1.1	7.1	18.3	23.8	24.0
América Latina y el Caribe	63.7	73.8	70.8	76.0	78.2
Medio Oriente y África del Norte	25.0	22.0	21.5	21.3	20.9
Sur de Asia	474.4	495.1	505.1	504.7	522.0
África Subsahariana	217.2	242.3	273.3	289.0	290.9
Total	1,196.5	1,292.7	1,320.9	1,179.9	1,214.2
<i>(excluyendo a China)</i>	<i>890.6</i>	<i>916.3</i>	<i>955</i>	<i>960.1</i>	<i>991.5</i>

Fuente: Banco Mundial, 1999a

Por lo que se refiere a la pobreza medida según las condiciones de vida, hay varios indicadores que son pertinentes. Uno de los más amplios es la esperanza de vida. En las últimas tres décadas ha habido un aumento en la esperanza de vida en todo el mundo. Pero también han habido algunos retrocesos notables. Los países en transición de Europa Central y Oriental tuvieron una reducción extraordinaria de su esperanza de vida inmediatamente después de la caída del comunismo. En Rusia, entre 1980 y 1995, la esperanza de vida de los hombres disminuyó cuatro años, quedando en sólo 58 años (diez menos que en China). Sin embargo, desde entonces aparentemente ha habido alguna recuperación. La otra región donde la esperanza de vida ha caído es el África Subsahariana, debido en parte a los efectos de la guerra y al malestar civil, pero en gran medida por la devastación que ha causado el VIH/SIDA. En este caso, a diferencia del anterior, la situación empeorará. Se prevé que para el año 2010 en nueve países de África la esperanza de vida se reducirá a 47 años, o sea el nivel que se tenía en el decenio de los 60.

de la desigualdad. El PNUD ha calculado que el distanciamiento entre los países más ricos y los más pobres se agudizó, ya que en 1973 la relación era de 44 a 1, mientras que por 1992 era de 72 a 1.

Al interior de las naciones mismas, es evidente que las disparidades están aumentando aun en el mundo industrializado. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, el ingreso promedio de las familias más ricas creció 15 por ciento durante el decenio de los 90, en tanto que el de las familias más pobres no creció en absoluto. Pero las disparidades de ingreso más amplias se encuentran en algunos países de África y de América Latina. Esto es lo que se advierte al aplicar el coeficiente de Gini, con el cual cada país se sitúa entre los valores 0 (distribución absolutamente equitativa) y 1 (una persona acapara toda la riqueza). En la gráfica 1.3 se muestra la escala de posiciones, en la cual Brasil aparece como una de las sociedades más inequitativas del mundo. Aunque, por lo general, el coeficiente de Gini tiende a cambiar con lentitud, no siempre es así. En Bulgaria, por ejemplo, se registró una mayor desigualdad en la distribución del ingreso

al aumentar el coeficiente del 0.23 al 0.38 entre 1987-88 y 1993.

Las causas del fracaso

La evolución del crecimiento económico, el empleo y el ingreso durante las últimas décadas permite sugerir que el mundo está acercándose cada vez más a niveles insostenibles de desigualdad y carencia. El tipo de expansión económica que ha habido ha sido errático, inestable y regresivo en cuanto a sus repercusiones en la distribución del ingreso. Por lo tanto, si continúa la presente ola de liberalización mundial las perspectivas de lograr las metas de la Declaración de Copenhague son nulas.

¿Por qué no ha cumplido sus promesas la economía liberal? Algunos dirían que al aplicarse exagera-

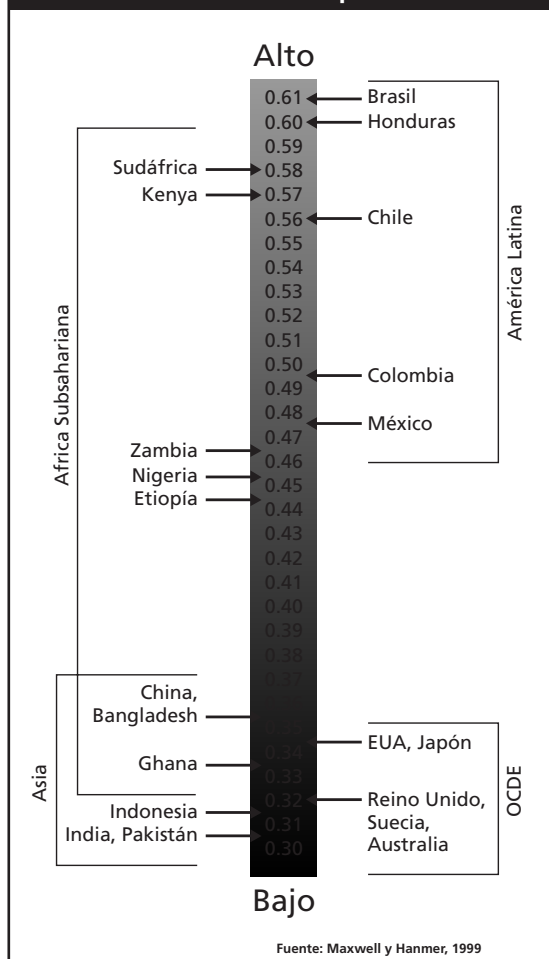
damente la reestructuración dirigida hacia el mercado durante varias décadas, nunca se tuvo la intención de lograr mayor equidad y bienestar social (preocupación principal de la Cumbre Social). En el neoliberalismo dogmático hay una tendencia hacia el darwinismo social que acepta la idea de la “supervivencia del más apto”. Sin embargo, dejando fuera este argumento, la confianza excesiva en las fuerzas del mercado descansa en una visión no realista de la economía y de la sociedad. Se supone que los mercados se comportan como si fueran máquinas bien aceitadas, que se ajustan por sí mismas de manera casi automática, permitiendo que los cambios se realicen gradualmente y con resultados óptimos.

Pero los mercados son instituciones sociales y políticas en las que participan personas con grados diversos de poder e influencia, y con una capacidad insuficiente para obtener la información que necesitan. Siempre hay problemas de coordinación. Tal como lo advirtiera John Maynard Keynes, “... es una fantasía doctrinaria suponer que existe algún mecanismo de ajuste automático que funcione suavemente, y que mantenga el equilibrio tan sólo confiando en el “dejar hacer” (laissez-faire).

Esa falta de continuidad es evidente en la producción y en el comercio, pero es más marcada todavía cuando se trata de las finanzas. En este caso, según el modelo ortodoxo se supone que los precios se sustentan en expectativas racionales y que en esencia son correctos. Pero se ignoran las repercusiones de la especulación, las transacciones por cuenta propia en internet y otros asuntos que tienen más que ver con la psicología que con los fundamentos económicos. En la práctica, los flujos financieros están muy alejados de la racionalidad. En gran medida se sustentan en una noción inasequible de confianza, que proviene del instinto y el comportamiento gregario.

Por ejemplo, de acuerdo con la racionalidad económica, el capital debería ser transferido de los países con superávit hacia los que son deficitarios. Pero rara vez sucede así. Antes de la crisis asiática, muchos inversionistas derramaron dinero en el Sudeste de Asia a pesar de que los países de esa región no lo

Gráfica 1.3 – Coeficientes de Gini en una selección de países



necesitaban realmente puesto que ya tenían ahorros masivos: de 1990 a 1997 el ahorro interno bruto en Asia Oriental y el Pacífico constituía el 36 por ciento del PIB. En América Latina y el Caribe, en cambio, era el 20 por ciento, y en el África Subsahariana, el 17 por ciento. A pesar de ello, los inversionistas continuaron derramando fondos sobre Asia. No es de sorprender que muchos de los fondos extra fueran desperdiciados en proyectos de dudosos resultados. En Indonesia, por ejemplo, alrededor de una cuarta parte de los fondos obtenidos en préstamo de los bancos comerciales fueron a dar a los bienes raíces, por lo que el pánico y la quiebra no tardaron en llegar.

En el transcurso de los dos últimos decenios, a la confianza excesiva en la racionalidad de la “mano invisible” se ha sumado un escaso conocimiento de la relación que ha de haber entre política pública y mercado. Para que los mercados sean eficientes se requiere contar con la participación de un sector público bien administrado. Se requiere también que la población esté sana, bien educada y bien informada, además de que haya esa estabilidad social que se deriva de la gestión democrática de gobierno y de un nivel aceptable de provisión pública.

De hecho, mientras mayor sea el grado de apertura de una economía de mercado (mientras más quede expuesta a las fuerzas del mercado mundial), más importante es el papel que debe jugar el gobierno nacional en el campo de la política social. Sin embargo, el grueso de la agenda neoliberal ha sido dirigido directamente en contra de ese dictado. Durante varios decenios, siguiendo la ortodoxia prevaleciente, se ha aconsejado reducir las funciones del estado. Y durante varios decenios, sin capacidad para resistir la presión internacional, los gobiernos han ido abandonando elementos esenciales de la provisión social pública. Tal vez lo más grave aún sea que una combinación de inestabilidad económica, endeudamiento y apremio externo para que se acepte la ideología predominante, haya debilitado significativamente el conjunto de la capacidad administrativa de muchos de los estados, así como el papel de las instituciones democráticas en la elaboración de la política económica. En ese contexto no es probable que prosperen ni la equidad ni el crecimiento económico.



Nuevas perspectivas sobre crecimiento económico y desarrollo social

En la medida en que se comprueba la falta de sustentabilidad del modelo actual de desarrollo, la comunidad internacional empieza a movilizarse en varias direcciones. Pero este proceso no es muy coherente. De hecho, aún dentro de una sola institución, suele haber iniciativas que se contradicen entre sí, de modo que lo que pudiera lograrse tratando de aplicar un enfoque nuevo, se pierde en gran parte al aplicar otro distinto.

FOCALIZACIÓN SELECTIVA DE LA AYUDA A LOS POBRES

Tal vez la innovación más notable de los últimos años sea la renovada insistencia en mitigar la pobreza. La magnitud de la privación creciente ha impuesto por sí sola este problema como punto principal de la agenda de desarrollo. Pero el enfoque adoptado por la mayoría de las agencias y los gobiernos se reduce a ofrecer enmiendas parciales. A la población que vive en niveles de pobreza se le está ayudando mediante la focalización, que consiste en formas muy específicas de selección y recompensa dirigidas, en principio, a identificar y ayudar solamente a los más necesitados.

Se trata de un enfoque tecnocrático aplicado a un problema social sumamente complejo. Puede tener un éxito parcial pero, a menudo, a costa de aislar y estigmatizar a los beneficiarios, haciéndolos que dependan de los individuos y de las instituciones que les proporcionan la ayuda. Es probable también que un enfoque limitado sobre disminución de la pobreza permita ocultar los problemas fundamentales de distribución desigual del ingreso e inequidad social.

Ante la falta de una atención seria y simultánea a esos problemas, la reducción de la pobreza puede convertirse en un juego de suma y resta en el que proporcionar servicios y apoyo público a los más pobres implica reducir el acceso de otros grupos de población a esos mismos beneficios. El resultado es la creación de una estructura dual de servicios sociales, con una parte dirigida a los pobres y financiada por el estado, y la otra dirigida al resto de la sociedad,

proporcionada por el sector privado.

Esta decisión de descartar toda pretensión de universalismo se basa en el argumento de que, dado lo reducido de los recursos públicos, éstos no deberían ser otorgados a los ciudadanos que tengan capacidad para pagarlos. Pero ese tipo de enfoque (por el que aboga el Banco Mundial), está diseñado desde el punto de vista de un financiador extranjero y no desde el punto de vista de la sociedad nacional. Al incluir en ese esquema la preocupación por el aprovechamiento eficiente de los escasos recursos externos, no se toma en consideración el problema igualmente serio de cómo crear un entorno propicio a la generación y dotación de recursos nacionales.

Al retirarle a toda la población, menos a los más pobres, el acceso a los servicios públicos (o al reducir significativamente la calidad de los servicios que los ciudadanos comunes y corrientes pueden obtener de las instituciones públicas), se garantiza que se debilite la voluntad de la población para pagar impuestos. Se puede predecir con certeza que habrá una reducción muy marcada de los recursos públicos, que ya de por sí son muy escasos. Por el contrario, según la experiencia de los países desarrollados y de ingreso medio, permitirle a toda la población el acceso a los servicios públicos es una de las formas más efectivas de asegurar que la clase media exija que éstos sean de calidad, así como de obtener ingresos suficientes para financiarlos.

Un dualismo creciente en los servicios sociales tampoco es bueno para los pobres. Es probable que también haya una transferencia de personas calificadas del sector público al privado y, al mismo tiempo, un deterioro en la calidad de los servicios con que se atiende a la población que vive en niveles de pobreza.

MARCO AMPLIO DE REFERENCIA SOBRE DESARROLLO

Hay un segundo enfoque sobre los dilemas sociales y económicos de la actualidad, que es más amplio e implica una mayor conciencia de la dimensión social. En la medida en que un conjunto más amplio de analistas y promotores advierten con mayor claridad la índole social y política del mercado, hay un retorno incipiente al enfoque de tipo integrado

hacia el desarrollo, que estuvo en boga en los decenios 60 y 70. En efecto, el Banco Mundial se ha atrevido a proponer un Marco Amplio de Referencia sobre Desarrollo en el que se incluirán los asuntos de orden estructural y social junto con aspectos de la macroeconomía y de las finanzas.

No hay nada nuevo en ese tipo de enfoque. De hecho, la defensa de la planificación del desarrollo en los años previos al ajuste ya había sido planteada de la misma manera, al igual que la insistencia en un crecimiento económico equilibrado. Pero en el ínterin, el mundo ha sufrido un ataque devastador a la capacidad y legitimidad del estado. Por lo tanto, existe el peligro de que la nueva agenda sobrecargue con demasiadas obligaciones al sector público, que tanto se ha debilitado, en muchos de los países en desarrollo. Ante la falta de instituciones nacionales de planificación fuertes y bien financiadas, la tentación de aplicar en dichos países el Marco Amplio de Referencia sobre Desarrollo por parte de las naciones donantes (o del Banco Mundial), será enorme.

SERVICIOS SOCIALES Y COMERCIO MUNDIAL

Si el Banco Mundial aplicara sus ideas del Marco Amplio de Referencia para el Desarrollo, a sus propias recomendaciones fragmentadoras en cuanto a la focalización de los servicios sociales públicos hacia los pobres, podría generarse una seria revalorización de sus políticas. Mientras tanto, también desde otros centros de decisión se están socavando las posibilidades de proteger los servicios públicos universales. El Acuerdo Multilateral sobre Inversiones propuesto, que fuera discutido inicialmente en 1995 en la OCDE, habría abierto una gama de servicios sociales esenciales a la inversión extranjera, al incluirlos en la categoría general denominada comercio de servicios. Entre otras cosas, habría minado la capacidad de los gobiernos para subsidiar la atención a la salud a nivel local (Casilla 1.1).

En la agenda de la Organización Mundial de Comercio están previstas también las discusiones

Casilla 1.1 Los regímenes comerciales amenazan a los servicios gubernamentales

La propuesta para establecer un Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI) habría permitido a los proveedores privados extranjeros desafiar las prerrogativas de los gobiernos nacionales para proporcionar servicios sociales gratuitos o para subsidiar a los proveedores nacionales que operan sin objetivos de lucro. El esquema habría abarcado la gama completa de servicios de salud y sociales, incluidos los centros de atención a los niños, los hospitales y clínicas de la comunidad, así como los laboratorios privados y los médicos independientes. No obstante que el AMI fue rechazado, este asunto seguirá reapareciendo en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En un documento de trabajo del Secretariado del Consejo para el Comercio de Servicios, de la OMC, se confirma que en la siguiente ronda de negociaciones de comercialización mundial "se ofrecerá a los miembros la posibilidad de reconsiderar la amplitud y profundidad de sus compromisos sobre salud y servicios sociales, que actualmente se hallan rezagados en relación con otros sectores grandes". Se señala con aprobación el incremento en la venta internacional de servicios médicos y atención a la salud por parte de los países desarrollados para los que están en desarrollo, "por lo que en los países en desarrollo, las personas acomodadas buscan el acceso rápido a servicios de mayor calidad en el exterior". En un documento sobre educación, elaborado siguiendo los mismos lineamientos, se modera un poco la ambición por aumentar la comercialización de los servicios educativos, limitando las sugerencias a la educación superior. Aún así, tanto la reglamentación del contenido de los materiales educativos como la dotación de becas a la ciudadanía para poder estudiar podrían ser consideradas como prácticas injustas u "obstáculos al libre comercio en la educación".

sobre liberalización del comercio de servicios (incluidos educación y salud), y dicha Organización amenaza aplicar la cláusula sobre “nación más favorecida” por lo que se refiere a servicios públicos básicos, cláusula que podría convertir estas áreas de la vida nacional en mercados tan abiertos a la competencia entre firmas internacionales como cualquier otro sector de servicios de la economía local.

MUNDIALIZACIÓN DE LAS NORMAS SOCIALES

La incursión irrestricta de las fuerzas del mercado en todos los aspectos de la vida pública y privada ha suscitado la petición para que se fije algún tipo de normas sociales de alcance mundial. En la medida en que se obliga a los trabajadores a que compitan entre sí en los mercados laborales mundiales, existe el peligro creciente de que se emparejen los salarios hacia la baja. Y si las corporaciones transnacionales se convirtieran en los árbitros de las políticas mundiales, se teme que no sólo se dirijan hacia aquellos países donde se pagan los salarios más bajos, sino también adonde se cobran los impuestos más bajos. Los gobiernos con las tasas de ingresos fiscales más bajas dispondrán de menos recursos para pagar los servicios sociales. Esta carrera hacia el abismo sería sumamente perjudicial para la población en general.

Si ha de haber alguna fuerza que contrarreste el imperio trastornante del mercado, ¿de dónde habrá de provenir? En muchos aspectos, los gobiernos probablemente tengan más libertad de acción de lo que se piensa. En el caso de los salarios, por ejemplo, se ha supuesto que (en la economía mundial actual), fijar o defender el salario mínimo dejaría a la gente sin trabajo. Cualquiera que sea la racionalidad económica detrás de ese aserto, en la práctica, eso no es lo que sucede necesariamente. En el Reino Unido, por ejemplo, durante los años del gobierno conservador, hubo resistencia a aceptar el principio del salario mínimo. Sin embargo, cuando lo introdujo el gobierno laborista en 1998, no sólo les proporcionó a 20 millones de personas un incremento promedio del 20 por ciento en su salario, sino que además parece haber aumentado el empleo en la mayoría de los sectores donde esas personas laboraban. Ninguna empresa solvente

quedó desplazada de los negocios; en realidad, la mayoría de ellas se beneficiaron al advertir que se había reducido la probabilidad de que fueran desplazadas por las compañías que pagaban salarios de hambre.

Sin embargo, el libre comercio impone límites a la toma de decisiones a nivel nacional. Aunque algunos trabajos mal pagados, como la peluquería hasta freír hamburguesas, no son transferibles internacionalmente, sí puede serlo una proporción creciente de las actividades del sector servicios, en especial las que pueden ser despachadas electrónicamente. Los trabajadores que participan en la tramitación comercial de servicios por vía telefónica desde centrales ubicadas en Irlanda y en Suecia, van a competir cada vez más con personas que realicen el mismo trabajo desde la India o Filipinas.

La preocupación por ese tipo de situaciones se ha traducido en una mayor insistencia para que se apliquen normas mínimas a nivel mundial. De hecho ya existen algunos reglamentos, hasta cierto punto en forma de convenciones de la OIT. Hay un apoyo general a lo que se considera que son las normas básicas, como las que se aplican en casos de trabajo forzado, trabajo infantil y para evitar la discriminación laboral. Pero el apoyo es menor cuando se trata de aplicar normas internacionales en otras áreas.

Parte del problema es que los gobiernos de los países en desarrollo interpretan ese tipo de consideraciones como un complot por parte de los países industrializados a fin de reducir la amenaza que implica para estos últimos competir con los países donde la mano de obra es más barata. Dicha percepción obstaculizó los esfuerzos que se realizaron en 1996 para introducir cláusulas de orden social en los acuerdos comerciales mundiales. Se entiende porqué también hay el temor de que se agreguen esas cláusulas a la lista de los condicionamientos que se han impuesto a la ayuda en las dos últimas décadas.

Debería admitirse que algunos de esos argumentos provienen de gobiernos que tienen un historial de violaciones a los derechos humanos, para los cuales las cláusulas sociales implicarían dar un viraje en sus políticas y prioridades sociales a nivel nacional.

Sin embargo, a esos gobiernos se les provee de una defensa conveniente cuando los gobiernos moralizadores del Norte les predicán que cambien sus políticas. Los países en desarrollo arguyen, no sin cierta justificación, que resulta hipócrita que los gobiernos de los países ricos quieran que se cumpla con las normas internacionales mientras que sistemáticamente les niegan los medios (vía intercambio comercial o ayuda), que les permitirían cumplir con sus obligaciones.

Puesto que la creciente globalización requiere que se elaboren normas sociales compartidas, es necesario encontrar una salida a esta situación de impasse. Los países en desarrollo no deben adoptar una posición en la que sólo reaccionen a las propuestas de otros, ya que pudieran quedar en un callejón sin salida moral ni ideológica. Por el contrario, deben jugar un papel activo en pro de la elaboración de normas que vayan de acuerdo con las convenciones internacionales y las metas sociales que ellos mismos ya están tratando de lograr. El problema vendrá después sobre la manera de diseñar regímenes comerciales a niveles nacional y mundial, que apoyen y sean compatibles con dichas normas y metas sociales.

¿NUEVAS FORMAS DE ESTRUCTURACIÓN?

En la búsqueda actual de nuevas ideas para lograr el progreso económico y social se habla mucho sobre la creación de un nuevo entorno institucional a nivel internacional, un contexto nuevo para propiciar el crecimiento y reducir el grado inaceptablemente alto de volatilidad y riesgo que hay en la economía mundial. Desde la Cumbre Social de 1995, ha habido nuevas iniciativas importantes en el campo de la ayuda para aligerar el peso de la deuda y un apremio creciente para reformar a las principales instituciones financieras internacionales. Hay propuestas nuevas sobre la manera de enfrentarse a las crisis y al pánico financieros. Hay avances también en los debates sobre la coordinación de políticas nacionales en áreas como carga impositiva y regulación de las corporaciones. En los capítulos siguientes se analizan varias de esas iniciativas.

Por útil que sea el debate actual sobre los nuevos marcos de referencia institucionales de una economía mundial frágil, su objetivo principal es asegurar la estabilidad del sistema. No se vislumbra ninguna intención de cambiar el rumbo hacia modelos alternativos de desarrollo, para lo cual se requeriría probablemente de un esfuerzo coordinado para reintroducir controles adecuados al capital, y para dar un tratamiento especial y diferenciado a los países en desarrollo en el régimen de comercio mundial. Tampoco hay algún compromiso de largo alcance por parte de los países industrializados para generar el tipo de expansión económica sostenida, basada en el apoyo de los trabajadores y en la restricción concomitante del salario, que pudiera generar pleno empleo y, más adelante, el alza de salarios, tanto en el mundo desarrollado como en el que está en desarrollo.

Más aún, hay un silencio absoluto sobre la forma de estructurar el desarrollo social a fin de que se le dirija según los dictados de la Cumbre Social. Para lograrlo se requiere de enfoques nuevos sobre el crecimiento, sustentados en una comprensión más amplia de la función medular que tiene una sociedad sana, letrada y segura en la forja de condiciones adecuadas para lograr el avance económico. Sin embargo, actualmente la política social permanece separada en gran parte de la economía, o se le considera como un apéndice de ésta que contribuye a remediar los efectos perniciosos de un desarrollo económico concebido de manera equivocada. A menos que se cambie esa actitud, la “sociedad para todos” prevista por los signatarios de la Declaración de Copenhague, no es probable que esté a nuestro alcance.

Mundialización con máscara humana

En la actualidad hay un clamor creciente por una reforma amplia que permita reforzar los valores humanos en los procesos económicos y políticos. Empero, según las tendencias actuales, es probable que los cambios sean más bien superficiales. De hecho, lo más probable es que se advierta una mundialización con máscara humana. En la elaboración

de políticas no se está dando a los valores humanos la importancia que se requiere, sino que se los desplaza a un segundo plano y sólo en apariencia los toman en consideración.

Esta visión minimalista es evidente en todo el espectro de la política social. La opinión predominante es que los gobiernos se limiten a hacer frente a los perjuicios ocasionados por políticas económicas equivocadas, atendiendo las necesidades apremiantes de los pobres y los indigentes, a la vez que dirijan otros servicios sociales sólo hacia aquellos que puedan demostrar que los necesitan urgentemente. La responsabilidad para proveer servicios sociales (ya sea en educación, salud o cuidado de los ancianos) al resto de la población, debe dividirse entre ONGs y proveedores privados. Si la tendencia actual continúa, tal vez los gobiernos tengan que retirarse también de la provisión social y dejar el camino libre para que llegue cualquier corporación privada que quiera vender ese tipo de servicios.

Esa propuesta tiene la lógica superficial de la eficiencia económica, pero con ella no se advierte lo fundamental de los procesos sociales. Lo sucedido en la segunda mitad del siglo XX permite mostrar que los avances más importantes en el bienestar social se han logrado gracias a que se compartió ampliamente la experiencia, se compartieron los valores y sobre todo se compartieron los intereses. Todo lo cual ha sido inherente a la construcción de la nación, al generarse espacios de identidad común así como el establecimiento de las instituciones públicas con las que se sostiene la solidaridad entre los ciudadanos.

La mundialización neoliberal opera en la otra dirección, agudizando el antagonismo y multiplicando las fuentes de conflicto. Para que se logre detener esta tendencia, deben intervenir las manos visibles de los gobiernos y de los ciudadanos a fin de reafirmar lo valioso de la equidad y de la cohesión social; y debe haber un compromiso firme y renovado para alcanzar el bien común.

¿Quién paga? Financiamiento del desarrollo social

Efrem Lukatsky. Prensa Asociada AP.

Pensionada en un supermercado de Kiev, Ucrania

A fin de lograr un desarrollo más equitativo, los gobiernos tendrán que resolver la crisis suscitada por la deuda y reencauzar la ayuda para el desarrollo. Necesitarán también adoptar enfoques nuevos sobre impuestos y pensiones, además de diseñar mecanismos para generar mayores recursos a nivel local.

En las últimas décadas, la cantidad de riqueza que se ha generado en el mundo ha sido mayor que en ninguna otra época. Empero, se carece todavía de los mecanismos requeridos para asignar una parte suficiente de dicha riqueza al desarrollo social. Cinco años después de Copenhague, se advierte que el contraste entre recursos disponibles y satisfacción de necesidades manifiestas de la población es mayor aún.

La mayoría de los perjuicios se han concentrado en los países en desarrollo y en los que están en transición. El problema es menor en los países industrializados cuyos gobiernos, por lo general, han sostenido su gasto social. Estados Unidos de América ha podido hacerlo debido a que su economía ha estado creciendo firmemente. Y por su parte los gobiernos de los países de Europa Occidental y de Japón han dado prioridad a sus programas sociales. Este contraste entre países industrializados y países en desarrollo, en cuanto a la disponibilidad de recursos para provisión social, amenaza con ampliar más aún las disparidades entre ricos y pobres. Invertir esta tendencia destructora deberá ser una meta importante en los años venideros.

Ayuda para aligerar la deuda de los países más pobres

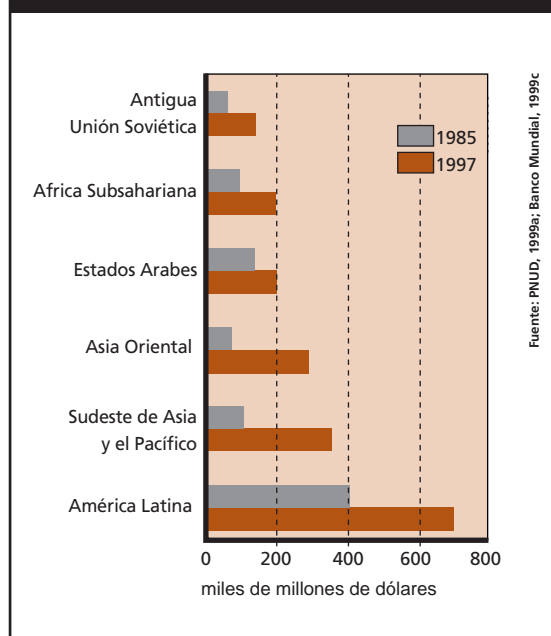
En los días de la Cumbre Social, la deuda del Tercer Mundo junto con la de la antigua Unión Soviética había alcanzado la cifra de 2.2 billones de dólares y estaba aumentando en forma sostenida, tanto por la magia inexorable del interés compuesto, como por la necesidad de pedir prestado más dinero aún para poder cumplir con los pagos más apremiantes

(gráfica 2.1). En 1994, los pagos anuales por el servicio de la deuda de varios países africanos equivalían ya a más del 40 por ciento del valor total de sus exportaciones de bienes y servicios; y, frecuentemente, los gobiernos estaban pagando más en intereses a los acreedores externos que lo que podían asignar al financiamiento de la dotación de servicios sociales básicos tales como salud y educación, cuya calidad estaba disminuyendo marcadamente.

Muchos de los delegados participantes en la Cumbre Social destacaron la gravedad del problema y afirmaron que sería imposible mejorar los niveles de vida de millones de personas pobres mientras sus gobiernos estuvieran bajo el yugo de esa enorme deuda. Esta preocupación quedó reflejada en la Declaración de Copenhague, por la cual se comprometieron todos sus signatarios a “asegurar la aplicación urgente de los acuerdos actuales de ayuda para reducir la deuda, y negociar con oportunidad iniciativas ulteriores, para aligerar las deudas de los países más pobres y de los de bajo ingreso que estuvieran fuertemente endeudados”.

LA INICIATIVA PARA LOS PAÍSES POBRES SUMAMENTE ENDEUDADOS (PPSE)

La respuesta más elaborada a esas preocupaciones surgió en 1996, cuando el FMI y el Banco Mundial lanzaron la Iniciativa para los Países Pobres Sumamente Endeudados (PPSE). Esta medida era prometedora por varias razones. Primero, porque se planteó la posibilidad de cancelar la deuda con las instituciones multilaterales, ya que los esquemas previos de aligeración de deuda sólo se referían a la de índole bilateral o privada. Segundo, se estableció un criterio diferente para perdonar deuda, basado en la capacidad real del deudor para pagar y no en la magnanimidad del acreedor. El objetivo era reducir las deudas de los países más pobres a niveles que fueran “sostenibles”, amortizables con los ingresos provenientes de las exportaciones durante un período razonable. Con este criterio, se clasificó a 41 países como PPSEs (cuya deuda se juzgaba que era demasiado elevada en relación con sus posibilidades de exportación de bienes y servicios), y que por lo

Gráfica 2.1 – Evolución de la deuda, 1985-97

tanto, se les podría considerar como susceptibles de ayuda para disminución de su deuda.

En realidad, poco es lo que se ha logrado con la iniciativa PPSE. Impone condiciones tan onerosas y requiere de tantos niveles diferentes de certificación que hasta ahora, de los 41 países clasificados, son pocos los que han logrado calificar para recibir ayuda. Primero, el país en cuestión ha tenido que demostrar que, después de haber agotado todas las otras vías de ayuda para deuda, el valor neto actual de su deuda pública y públicamente garantizada sería todavía 200 a 250 por ciento mayor que el valor de sus exportaciones de bienes y servicios. Para muchos países éste es un tope irrazonablemente alto. Segundo, el país tiene que demostrar su compromiso de aceptación de las prescripciones neoliberales. Debe demostrar que ha llevado a cabo el ajuste estructural con éxito durante seis años, además de someterse a una estricta inspección de su administración económica. Finalmente, después de una serie de reducciones de deuda por parte de donadores bilaterales y acreedores comerciales, las agencias multilaterales pueden intervenir para proporcionar ayuda adicional.

No es de sorprender que sólo unos cuantos países

hayan logrado cumplir tantas exigencias. Durante los dos primeros años (1996-98), sólo Bolivia y Uganda lo lograron. Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guyana, Malí y Mozambique también están por lograrlo. Pero la ayuda que esperan recibir es insuficiente. Como resultado de la iniciativa PPSE, Mozambique, por ejemplo, vería reducirse su pago anual del servicio de la deuda en tan sólo 13 millones de dólares, esto es, de 113 a 100 millones. La experiencia de Uganda al respecto, también permite sugerir que la iniciativa PPSE tiene pocas posibilidades de generar beneficios duraderos (véase casilla 2.1).

INSISTENCIA EN FAVOR DE OTRAS OPCIONES

En 1998, las críticas a la iniciativa PPSE iban en aumento. Muchas personas, en especial de la comunidad ONG, estaban indignadas porque no se avanzó, sobre todo en un período de auge de los mercados financieros mundiales. Entre 1996 y 1999, los países ricos aumentaron su riqueza en el mercado de valores en 5 billones de dólares, sin embargo, aparentemente no estaban dispuestos a llegar a un acuerdo sobre la deuda de sólo 245 mil millones de los PPSEs.

Esta oleada de opinión se hizo más efectiva con Jubileo 2000, que ha demostrado ser una de las coaliciones internacionales de ONGs más grande e influyente; con activistas en más de 40 países, lanzó una convocatoria para “iniciar el milenio libre de deuda para mil millones de personas”.

En respuesta a la presión ejercida por Jubileo 2000 y otros, el Grupo de los Siete países industrializados, o G-7, anunció que en su reunión de junio de 1999, en Colonia, se incluiría un conjunto amplio de medidas para aligerar el peso de la deuda. A fin de subrayar la prioridad que debería otorgarse a este asunto, miles de activistas arribaron también a Colonia para participar en una cumbre económica alternativa a la de los Siete, portando consigo una petición firmada por 17 millones de personas.

Al final de su reunión, los miembros del G-7 presentaron la Iniciativa de Colonia sobre Deuda, la cual incluía cancelaciones limitadas de deuda: hasta

90 mil millones de dólares a los países más pobres y mayormente endeudados. También convocaron a los países acreedores para que cancelaran adeudos y solicitaron a las instituciones financieras internacionales que proveyeran ayuda con mayor rapidez y más a fondo. Además, cambiaron las normas para los PPSEs modificando la definición de deudores en apuros para que se incluyera a todos aquellos cuya deuda, en términos relativos, tuviera un valor superior al de sus exportaciones, en un 150 por ciento o más.

Pero, a fin de cuentas, la respuesta fue decepcionante. Los países del G-7 eludieron cualquier cancelación de deuda de gran magnitud y además aumentaron los requisitos de ayuda destinada a aminorar la

deuda. La aplicación de esa iniciativa quedó en manos del FMI, institución que habría de requerir pruebas no solamente de que se siguiera aplicando el ajuste estructural sino también de que hubiera un avance en la reducción de la pobreza. El costo anual para los países del G-7 de las reformas aprobadas en la reunión de Colonia será de 2 a 3 mil millones de dólares, menos de una tercera parte de la cantidad que se recortó a los presupuestos de ayuda desde 1992.

A pesar de que el avance a nivel internacional de la cancelación de deuda a todos los PPSEs ha sido lento, algunos países en particular han dado pasos positivos. Siguiendo las primeras iniciativas adoptadas por los países nórdicos y el Reino de los Países Bajos,

Casilla 2.1 – La deuda de Uganda

Entre 1980 y 1996, la deuda total de Uganda se elevó de 700 millones de dólares a 3.6 miles de millones. Sucedió a pesar de los esfuerzos que se hicieron para aligerar el peso de su endeudamiento, acordados en su mayor parte por mediación del Club de París (grupo de acreedores bilaterales que han proporcionado ayuda para deuda en términos cada vez más favorables). Para 1996, la deuda de este país era equivalente al 61 por ciento de su PNB. El 62 por ciento del total se adeudaba a acreedores multilaterales.

Uganda podía señalar que tenía una historia larga y satisfactoria de ajuste estructural, que databa desde 1987. Por lo tanto, fue aceptada como país PPSE, candidato a ayuda para aligeración de deuda en 1996, con “una fecha de terminación” fijada para 1998. Mientras tanto, pasó por una inspección que llevaron a cabo el Banco Mundial y el FMI para asegurarse de que el país continuaba aplicando las reformas estructurales. Estas consistían en una reforma mayor del sector financiero, rapidez en la privatización de las empresas estatales, reforma constante del servicio público y fortalecimiento del régimen fiscal. La cuenta de capital quedó liberada completamente en julio de 1997, y en abril de 1998, quedaron abolidas las barreras no tarifarias remanentes. En el campo de lo social, en junio de 1997 el gobierno adoptó un Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza.

Habiendo cumplido satisfactoriamente esas reformas, en abril de 1998 Uganda se convirtió en el primer país al que se otorgó ayuda para aligerar su deuda bajo la iniciativa PPSE. A través de una serie de negociaciones, el conjunto total del adeudo (contabilizado hasta finales de junio de 1997), se redujo en aproximadamente un 19 por ciento.

No obstante que este tipo de ayuda es bienvenido (ya que en los primeros años alcanzó la cifra anual de 42 millones de dólares), está lejos de resolver las necesidades de desarrollo social de Uganda. La iniciativa sobre Educación Primaria Universal que lanzó el Presidente Museveni, por ejemplo, costó 120 millones tan sólo para el año de 1997. Este tipo de iniciativas seguirá dependiendo de los fondos provenientes del exterior. Algunos de ellos llegarán en forma de donaciones, pero el resto serán préstamos. Como resultado de ello, en la medida en que Uganda se endeude más el respiro dado por la iniciativa PPSE sólo durará unos cuantos años.

los gobiernos del Reino Unido, de Francia y de los Estados Unidos de América, en los años 1999 y 2000 anunciaron planes para cancelar todas las deudas que tienen con ellos los países más pobres. Pero todavía hay que recorrer un largo camino burocrático y político antes de que se cierre el oprobioso capítulo de renegociación de la deuda. Mientras tanto, los pagos de deuda fluyen sin cesar de los países pobres a los países acreedores, no obstante que desde hace mucho tiempo estos últimos han desarrollado ya los mecanismos financieros para cancelarlos (véase casilla 2.2).

Ayuda a países de ingreso medio para atenuación de deuda

No obstante que los PPSEs necesitan urgentemente ayuda para reducir su adeudo, en conjunto éste sólo abarca el 10 por ciento de la deuda total del Tercer Mundo. El resto lo adeudan los países en desarrollo menos pobres o de ingreso medio, cuyo desarrollo también ha sido forjado (y distorsionado) durante decenios de prolongada reestructuración bajo la disciplina impuesta por el endeudamiento.

Estos problemas, típicos de los países de América Latina, se originaron en el decenio de los 70. En ese momento, los bancos comerciales recibieron un flujo copioso de capitales provenientes de los países exportadores de petróleo, y parte de él lo prestaron de manera bastante indiscriminada a muchos de los países en desarrollo. Esto transformó los flujos financieros que se dirigían hacia América Latina. En el período de 1966 a 1970, los bancos comerciales habían aportado solamente el 8 por ciento de los recursos financieros que Estados Unidos de América enviaba a los países latinoamericanos, pero para 1978 aportaban el 57 por ciento.

Los bancos se esforzaron muy poco para evaluar los riesgos relacionados con esos préstamos. Muchos de los préstamos fueron utilizados para financiar inversiones en programas de infraestructura y de desarrollo de empresas públicas y privadas. Pero otros fueron utilizados para importar bienes de consumo, para especular en los mercados de divisas o simplemente para fines particulares. Los bancos eran

muy optimistas al respecto. Después de todo, una gran parte de sus préstamos era para los gobiernos, y “los gobiernos nunca quiebran”.

LA CRISIS DERIVADA DE LA DEUDA

La mayoría de esos préstamos eran de corto plazo, por lo general para ser renovados anualmente, y los bancos cargaban tasas de interés variable. Mientras las tasas de interés permanecían bajas, la amortización no era un gran problema. Pero en 1979 la Reserva Federal de los Estados Unidos de América lanzó un asalto histórico contra la inflación. El resultado fue que de pronto las tasas de interés saltaron al 20 por ciento y, virtualmente, de la noche a la mañana los proyectos cuyos planes de ejecución podrían haber parecido sumamente razonables (dados sus supuestos originales), ya no fueron viables. Una caída en los precios de los principales productos latinoamericanos para exportación en ese momento empeoró más aún el ámbito económico.

No se trataba solamente de una crisis para los deudores, sino que amenazó también la estabilidad de los bancos comerciales del Norte. En 1982, sólo la deuda de Argentina representaba el 18 por ciento del capital de los nueve bancos más grandes de los Estados Unidos de América. Por lo tanto, deudores y acreedores se vieron atrapados en una trampa clásica del endeudamiento: los bancos tenían que seguir prestando a sus deudores para seguirlos manteniendo a flote a fin de que no cesaran de pagar el servicio de la deuda anterior, y los países deudores tenían que seguir aceptando los préstamos adicionales con las nuevas y elevadas tasas de interés.

La crisis por endeudamiento del Tercer Mundo llegó a ser el acontecimiento del día. Se trataba de un drama dirigido por el FMI y que habría de desarrollarse en numerosos actos. La trama se basaba en una serie de amenazas de quiebra a las que seguían moratorias de última hora, de las cuales la mayoría estaba condicionada a que los deudores cumplieran con las prescripciones clásicas del FMI, devaluando su moneda a fin de fomentar las exportaciones además de recortar el gasto público.

En el transcurso de los años 80, poco a poco la

crisis cedió, al menos para los bancos. Estos últimos asignaron sistemáticamente fondos que les permitirían sobrevivir la cancelación de algunas deudas, al mismo tiempo que intercambiaban una parte de las deudas por participaciones en las empresas de propiedad estatal. Para principios de los 90, parecía que lo peor había pasado ya, particularmente a consecuencia del acuerdo logrado según el Plan Brady, en el cual se incluía un instrumento ingenioso por el que se convertía una parte considerable del resto de la deuda en bonos, garantizados con valores emitidos por el gobierno de EUA.

Los bancos quedaron liberados al transformarse los préstamos sobresalientes en bonos, los cuales podían ser registrados como activos en su haber y negociados en los mercados financieros. Pero los países deudores tuvieron muy poco que celebrar. Su deuda no había desaparecido, simplemente había cambiado de forma. En vez de pagar los intereses a los bancos, ahora tenían que pagarlos a los poseedores de bonos. Eso significaba continuar con los sacrificios. La gente tendría que apretarse el cinturón más aún. Y los gobiernos tendrían que seguir recortando el gasto público al mismo tiempo que aumentarían sus exportaciones, con el apremio adicional de tener que complacer a los inversionistas internacionales, de quienes dependerían para seguir obteniendo fondos en el futuro.

LA NUEVA SUMISIÓN

Animados por el éxito inesperado de los bonos Brady, para los cuales hubo aparentemente un mercado presto, los gobiernos de América Latina vieron en ello un modo de liberarse de algunos de sus problemas financieros al emitir más bonos aún por su cuenta. Esto transformó de nuevo el cuadro de la deuda. Entre 1992 y 1996, por ejemplo, la deuda total de Argentina subió de 43 mil millones de dólares a 100 mil millones. De ésta, el 3 por ciento se adeudaba a los bancos y 15 por ciento a instituciones financieras; pero el 60 por ciento quedó constituido en forma de bonos.

De todos modos hay que amortizar estos bonos pagando el interés garantizado o cupón, y posterior-

mente el capital monto del préstamo. Por lo tanto, para los países de ingreso medio endeudados, la crisis se ha complicado más. Ahora ya no sólo tienen que satisfacer al FMI cuando necesitan su apoyo, sino que también tienen que quedar bien con los mercados internacionales de capital.

Puesto que para la mayoría de esos países los mercados de bonos no aceptan emisiones grandes, los gobiernos sólo pueden pedir prestado unos cuantos miles de millones de dólares a la vez. Así se asegura una vulnerabilidad permanente. Si las agencias internacionales de clasificación de bonos, tales como Moody o Standard & Poor, adoptan una visión pesimista sobre la prospectiva de algún país determinado, los inversionistas exigirán que en la siguiente emisión de bonos de dicho país se les ofrezcan intereses más altos. El servicio de la deuda se hará más caro todavía. Y la parte proporcional del presupuesto nacional de ese país que pueda ser asignada a proyectos que no estén relacionados con la deuda, se reducirá. De este modo, los solicitantes de préstamos dependen continuamente de las agencias clasificadoras.

Esa situación no sólo ata las manos de los gobiernos, sino que también disminuye el debate democrático. Los ciudadanos o los políticos que protestan contra las consecuencias de la deuda en aumento, de pronto se dan cuenta de que se arriesgan a sufrir el contraataque de las fuerzas del mercado. Tan sólo el mencionar públicamente que el peso de la deuda constituye una restricción al gasto social (o que debe cambiarse la política económica y social), suscitará precaución entre los inversionistas de todo el mundo. Con ello se induce una forma nada saludable de autocensura en todo el sistema político de los países endeudados, de ingreso medio. Tanto la ciudadanía en general como sus representantes, evitan tocar problemas de justicia social elemental, porque pudiera promoverse una ronda adicional de fuga de capitales, o más aún, contribuir a otro período de inestabilidad económica.

La nueva sumisión también hace más difícil presentar un frente unido cuando se negocia con los

Casilla 2.2 – El precio de la deuda: No cumplir con las metas

Los niveles actuales de endeudamiento en los PPSEs hacen que les sea virtualmente imposible lograr las metas que fueron establecidas en la Cumbre Social. La meta que fijó la Cumbre sobre mortalidad infantil para el año 2015, por ejemplo, fue reducirla a 52 defunciones por cada mil nacidos vivos. Sin embargo, UNICEF calcula que en los PPSEs la tasa de mortalidad infantil para esa fecha será de 134 defunciones por cada mil nacidos vivos, lo cual equivale a 2 millones adicionales de defunciones infantiles anualmente. Las perspectivas no son mejores en cuanto a la educación. La UNESCO calcula que hasta 40 millones de niños en edad escolar de educación primaria en los PPSEs se quedarán sin escuela en el 2010, cifra que es probable aumente más aún para el 2015. Según las tendencias de la educación primaria a partir de 1990, Oxfam calcula que probablemente sólo siete de los PPSEs lograrán sus metas para el año 2015.

acreedores. Cuando los gobiernos debían dinero a un número reducido de bancos, podían ejercer una cierta presión sobre ellos al amenazarlos con una moratoria concertada. Pero los poseedores de bonos están sumamente dispersos y activos. Negociar con ellos es una tarea mucho más amedrentadora.

La desesperación puede conducir todavía a la quiebra. Un augurio de lo que pueda pasar apareció en septiembre de 1999 cuando Ecuador, con una deuda externa de más de 13 mil millones de dólares dejó de pagar los intereses correspondientes a un tipo de sus bonos Brady. El gobierno trató de negociar con los poseedores de bonos pero sólo logró persuadir al 8 por ciento de ellos para que apoyaran un plan que daría a Ecuador un poco de respiro. En vez de eso, 25 por ciento de los tenedores de bonos votaron para pedir que acelerara sus pagos. Ecuador decidió declarar la moratoria y sufrió las consecuencias, consistentes en una caída en el valor de su moneda y reducción de las perspectivas de atraer nuevos financiamientos. Otros países endeudados se apresuraron a distanciarse de lo hecho por Ecuador. En efecto, en ese momento tanto México como Filipinas readquirieron algunos de sus propios bonos Brady.

Enfrentarse al problema de sumisión por deuda en las economías de mercado de ingreso medio es una tarea difícil y compleja. Empero, habrá que encontrar alguna forma de prevenir las crisis inminentes y proteger a los millones de personas que están sufriendo el deterioro a largo plazo de sus niveles de vida y de bienestar social.

Nuevas formas de salir de la deuda

La continuación de la pobreza y la posibilidad de que haya nuevas crisis tanto en los PPSEs como en los países de ingreso medio, no sólo obligan a que se atiendan urgentemente sus problemas inmediatos de endeudamiento sino también a renovar las ideas sobre futuros préstamos.

NUEVAS INSTITUCIONES PARA ENFRENTARSE A LA DEUDA

Las actividades relacionadas con la deuda anterior han sido impulsadas en gran parte por la crisis y han dado como resultado paquetes de rescate ad hoc. Esto no sólo es ineficiente, sino que ha causado sufrimiento indescriptible e innecesario a millones de personas. Lo que se necesita para reducir la gravedad de futuras crisis de endeudamiento es una nueva estructura institucional. Sin embargo, para crearla, los países industrializados tienen que movilizarse en torno a una idea clara.

Varios de los gobiernos y los organismos internacionales, como UNCTAD y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC), apoyan la aplicación de procedimientos que faciliten una salida ordenada del endeudamiento. Consisten en una suspensión temporal de pagos por parte de los gobiernos asediados por la deuda (acción a la que un panel de arbitraje independiente daría legitimidad), junto con una exhortación para que se otorguen mayores préstamos durante el período de reestructuración de la deuda. Yendo más allá todavía, otras

entidades han propuesto el establecimiento de una corte internacional sobre bancarrota sustentada en un tratado. Un elemento crucial de ese tipo de propuestas es que el peso de la reestructuración debería ser compartido entre prestatarios y prestamistas.

DEUDA NACIONAL Y BANCARROTA

Cuando se trata de deudas que pertenecen a las empresas, la mayoría de los países industrializados disponen de leyes sobre bancarrota. Con ellas se garantiza que las decisiones equivocadas o la mala suerte no condenen a los deudores a pagar por sus yerros el resto de su vida. En realidad, a menudo se atribuye el dinamismo de la economía estadounidense a las oportunidades que ofrece a quienes acepten riesgos para borrar los antecedentes y empezar de nuevo. ¿No debería haber algo semejante para resolver el problema de deuda nacional de los países?

Jubileo 2000 junto con otras entidades han propuesto que los estados deberían poder acudir a una corte internacional sobre bancarrota. En vez de tener que discutir los problemas de endeudamiento en los pasillos secretos del Club de París o de las instituciones financieras internacionales, se debería ventilarlos formal y públicamente en el seno de una nueva institución. Así se tendrían muchas ventajas, pero la labor para establecer ese tipo de mecanismos no sería fácil. No está claro, por ejemplo, de qué modo una corte como la propuesta pudiera establecer la jurisdicción que se requeriría ejercer sobre acreedores y deudores por igual. Además de que los deudores podrían caer en la tentación de declararse en quiebra a propósito.

Pero se puede argumentar que el sistema actual, o la falta de uno, tiene su propia implicación de riesgo moral. De hecho, los procedimientos nada claros para lograr un acuerdo sobre la crisis hacen que los acreedores se animen a proteger sus propios intereses a expensas de otros; por ello los acreedores más fuertes son los que ganan en este tipo de competencia. Y frecuentemente los ciudadanos comunes, al corriente con sus impuestos (incluidos los relativamente pobres), son los que pagan la cuenta. Más aún, en los países prestatarios y en los países

prestamistas por igual, cuando los gobiernos tienen que rescatar a las instituciones financieras que fracasan, suelen hacerlo recortando el gasto social, esto es, robándole al pobre para pagar las deudas del rico.

CONDICIONALIDAD

Los intentos para hacer frente a la deuda internacional siempre han estado ligados a la condicionalidad, aunque últimamente se han estado cambiando las condiciones impuestas. En los años 80, para renegociar la deuda se requería generalmente que los prestatarios llevaran a cabo reformas neoliberales; a finales de los 90, esas estipulaciones han sido substituidas por el requisito de que se asigne toda la ayuda a reducir la pobreza.

Es comprensible que así sea. Una parte de la deuda original fue contratada por regímenes corruptos o autoritarios que utilizaron esos fondos para beneficio de las elites. Los gobiernos donantes y las ONGs quieren asegurarse de que en el futuro los fondos no desaparezcan por el mismo caño. Por ello, los miembros de la coalición Jubileo 2000 vinculan sus propuestas de cancelación de deuda al requisito de que los fondos liberados por la renegociación de dicha deuda se utilicen para mejorar la salud, la educación y para otros beneficios sociales. Los países acreedores insisten también en que para perdonar la deuda se aplique una condicionalidad social semejante.

Pero esto genera varias dificultades. La más conocida es la intercambiabilidad (o fungibilidad): los gobiernos que reciben ayuda pueden alegar que están utilizándola para financiar el gasto social, cuando en realidad lo habrían hecho de todos modos con sus propios fondos.

Una segunda dificultad, también muy conocida, es la interferencia excesiva en la toma de decisiones a nivel local. Aquellos que estén involucrados en los esfuerzos para aligerar la deuda necesitan ser cautos sobre la forma como vigilan e influyen en el uso de los recursos. Un exceso de condicionalidad, aparte de restringir la autonomía local, puede también agotar el tiempo y el dinero que pudieran ser empleados de mejor manera en alguna otra actividad.

Otro problema, menos obvio, es que la condicio-

nalidad de orden social puede ser demasiado simplista. Actualmente, la capacidad de maniobra de todos los gobiernos está restringida por los mercados internacionales; se les apremia de manera constante para que mantengan bajos los salarios, los impuestos y el gasto público, y altas las tasas de interés. De ese modo se puede acotar seriamente su capacidad de inversión, de fomentar el empleo, de financiar la infraestructura básica y, generalmente, para promover el desarrollo a largo plazo. En consecuencia, si los gobiernos consiguen ayuda para aligerar la deuda, pueden tener razones justificadas para utilizar dichos recursos en la superación de restricciones claves al crecimiento económico, y no sólo para aumentar directamente el gasto social. En vez de definir un uso específico de los fondos, sería mejor insistir en que los gobiernos tomen sus decisiones abierta y democráticamente.

En efecto, uno de los beneficios más importantes de la disminución de deuda puede ser el de abrir espacios democráticos más amplios. El endeudamiento excesivo fomenta una mentalidad de crisis que inhibe el debate abierto sobre los asuntos públicos. Ello permite a los prestamistas coludirse con los deudores en la búsqueda de soluciones a puerta cerrada. La población en general se siente desprovista de poder y temerosa del hundimiento de una nave que siempre parece estar en peligro inminente de zozobrar. Consecuentemente, la ciudadanía puede pasar por ciclos de apatía y de protesta, en vez de emprender un debate razonado sobre la mejor manera de que el país siga adelante (véase casilla 2.3).

Los ciudadanos deberían tener también la oportunidad de examinar la ayuda para aligerar la deuda en un contexto mucho más amplio, viendo cómo encaja en el sistema económico global. Aún si se cancelaran las deudas de sus países, eso no los protegería de las futuras caídas de precios de los productos de exportación o de las alzas brutales en las tasas de interés o de un viraje repentino en la actitud del inversionista, cualquiera de estas acciones podría causar estragos en sus frágiles economías y desplomarlos otra vez en el endeudamiento. Es urgente encontrar alguna forma para salir de la crisis

contemporánea, pero igual de importante es prever la próxima e impedirla.

Ayuda para el desarrollo

Los países más pobres necesitan urgentemente ayuda para aligerar el peso de su deuda, pero eso no es suficiente. A fin de fortalecer sus economías debe haber un flujo de recursos adicionales; y una proporción grande de estos últimos sólo puede obtenerse como ayuda para desarrollo. La ayuda no sólo es necesaria para financiar proyectos importantes de desarrollo, sino también para atraer capital privado del extranjero, el cual no es probable que llegue a los países más pobres a menos que esté garantizado por los gobiernos donantes o las agencias multilaterales.

En la época de la Cumbre Social, las perspectivas de obtener ayuda para el desarrollo eran sombrías. Los flujos de capital se habían reducido ya marcadamente, y sólo cuatro países donadores (Dinamarca, Noruega, el Reino de los Países Bajos y Suecia) estaban cumpliendo o sobrepasando la meta acordada en las Naciones Unidas del 0.7 por ciento de su respectivo PNB. En la Cumbre Social se reconoció la necesidad de detener el descenso y los delegados acordaron “esforzarse para cumplir la meta acordada de destinar el 0.7 por ciento del PNB a la ayuda oficial para el desarrollo tan pronto como fuera posible”.

El efecto práctico de esta resolución fue escaso. En realidad, como se indica en el cuadro 2.1, los flujos de ayuda oficial siguieron disminuyendo. En 1995, los países miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD), de la OCDE aportaron 59 mil millones de dólares. Pero, para 1997, la cifra se había reducido a 48.3 mil millones. En 1998 la cifra mejoró un poco (51.9 mil millones), pero todavía era considerablemente menor al nivel alcanzado en 1995. En el cuadro, se sitúan las cifras en el contexto del gasto militar de los miembros del CAD.

Cuadro 2.1 – Ayuda de la OCDE comparada con el gasto militar

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ayuda oficial de la OCDE para el desarrollo (\$ miles de millones)^a	52.9	56.7	60.9	56.5	59.2	59.0	55.4	48.3	51.9
Gasto militar de la OCDE (\$ miles de millones)^b	657	612	620	595	572	548	553	550	539
AOD como porcentaje del gasto militar	8.0	9.3	9.8	9.5	9.7	9.3	10.0	8.8	9.6
AOD como porcentaje del PNB de los miembros del CAD^{c,d}	0.33	0.33	0.33	0.30	0.30	0.27	0.25	0.22	0.23
Promedio anual del cambio porcentual real de la AOD, 1991-97^a	- 4.6								

Fuentes y notas: ^aOCDE/CAD, 1999b y 1999c; ^bSIPRI, 1999; ^cRandel et al., 1998 y 2000; ^dLa meta oficial conjunta de ayuda para el desarrollo es 0.7 por ciento del PNB (Compromiso Núm. 9 (1) de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social).

LA FATIGA DE LOS DONADORES

La disminución de la AOD ha sido atribuida comúnmente a la “fatiga del donador”. En una tras otra de las evaluaciones se ha señalado el desperdicio o el uso equivocado de los fondos, la corrupción tanto en círculos del sector público como del privado, y la debilidad institucional general de los países en desarrollo a los que se dificulta aprovechar eficientemente la ayuda. En consecuencia, los países donantes han estado cada vez más insatisfechos. El Banco Mundial, por ejemplo, en una obra de amplia divulgación, *Assesing Aid* (Evaluación de la ayuda), llegó a la conclusión de que “los donadores deberían estar dispuestos a recortar el financiamiento a aquellos países en los que persista un sector público de baja calidad”.

Pero los problemas relacionados con la ayuda no se deben enteramente a la debilidad de las instituciones del Tercer Mundo. En años recientes, se ha tenido que utilizar la ayuda para el desarrollo en un entorno mundial generalmente tan hostil que no sorprende lo limitado de su éxito.

Uno de los factores más debilitantes, como se indicó en la sección anterior, ha sido la deuda. En época de la Cumbre Social, cerca de una cuarta parte de la ayuda bilateral estaba siendo utilizada para repagar a los acreedores multilaterales.

Y en cuanto a la ayuda del Banco Mundial, la situación era peor aún. En 1993-94, de cada 3 dólares que el Banco Mundial otorgó como préstamos y donaciones por medio de su Asociación Internacional para el Desarrollo (AID), se reclamaron 2 dólares como amortización de deuda. Del dólar restante el FMI se embolsaba una parte. La ayuda ha sido también desviada para hacer frente a una serie de catástrofes de orden humanitario, algunas de ellas relacionadas con el clima y otras de origen humano. La proporción de la ayuda bilateral destinada a situaciones de emergencia se elevó del 1.5 al 8.4 por ciento entre 1991 y 1994.

El fracaso de la asistencia se debe también a errores de los donantes. Una proporción creciente de la ayuda ha sido utilizada en coordinación con el Banco Mundial y el FMI para apoyar reformas de política que en última instancia han dado magros resultados. Con demasiada frecuencia, para conseguir la ayuda también se ha requerido un sinnúmero de informes, cuya elaboración ocupa mucho tiempo, de modo tal que la fatiga de los donadores probablemente haya sido igualada por la “fatiga de los receptores”. Cada año, por ejemplo, Tanzania elabora nada menos que 2 400 informes de avance cuatrimestral para cumplir con los requisitos de sus donadores.

Casilla 2.3 – Protestas por no dar prioridad al sector social

En muchos de los países más pobres la gente se ha resignado ante los recortes a los servicios públicos que han tenido que soportar. Pero, tal como se informa constantemente en la prensa, su enojo estalla con frecuencia en forma de protestas y huelgas.

“La capital de Jamaica, Kingston, quedó clausurada mientras los manifestantes que protestaban contra el gobierno bloquearon los caminos principales que cruzan la isla... La ola de protestas estalló debido al presupuesto de la semana pasada, en el cual se elevó el precio del petróleo en un 30%. El gobierno espera gastar el 62% de sus ingresos fiscales en el servicio de la deuda, y está luchando para proteger su gasto en salud, educación y policía”. -The Economist, 24 de abril de 1999

“Desde la caída del comunismo, la libertad académica y el interés del gobierno en la educación superior en Rusia han aumentado extraordinariamente, aunque no ha sucedido lo mismo en cuanto al incremento de los recursos disponibles para ese sector. Por ello, la militancia estudiantil e industrial ha aumentado marcadamente. Además de las huelgas, manifestaciones y marchas de protesta, estudiantes y profesores han acusado al estado en las cortes por no pagarles sus salarios y han ido a pedir limosna a las puertas de la casa de Yeltsin. Cuando en 1996 el gobierno anunció un retraso por tiempo indefinido en el pago de salarios y becas, 22 profesores se declararon en huelga de hambre. En menos de una semana el gobierno tuvo que ceder. Estas son pequeñas victorias en comparación con el ambiente de derrota que prevalece en un país donde el neoliberalismo está derrumbando el sistema educativo”. -The Guardian, 19 de octubre de 1999

“La huelga [en Zimbabwe] empezó a finales de septiembre cuando 400 pasantes de medicina rehusaron acudir al trabajo, demandando aumentos significativos en sus magros salarios mensuales, así como mejores condiciones en los hospitales. Nyasha Masuke, portavoz de los pasantes, dijo: ‘Los hospitales están tan mal equipados que vemos morir a los pacientes de malaria por falta de cloroquina. Vemos morir a otros pacientes porque falta sangre para transfusiones.’ Las instalaciones gubernamentales de salud de Zimbabwe, que alguna vez fueron el orgullo de Africa y modelo para otros países en desarrollo, llevan casi un decenio sin recibir financiamiento suficiente.

Es probable que ese deterioro continúe como resultado del nuevo presupuesto de Zimbabwe para el año 2000. El Ministerio de Salud ha solicitado Z\$ 10 mil millones (250 millones de dólares), pero sólo le asignaron Z\$ 6 mil millones. Por el contrario, el Ministerio de Defensa recibió la enorme cifra de Z\$ 9 mil millones. ‘El gobierno no ve ninguna urgencia de terminar nuestra huelga,’ dice el doctor Masuke. “Los ministros del gabinete y los ricos pueden acudir a sus hospitales privados. Son los pobres de Zimbabwe los que sufren”. -The Guardian, 1º de noviembre de 1999

REORIENTACIÓN DE LA AYUDA PARA EL DESARROLLO

Una forma de reorientar la ayuda para el desarrollo consiste en requerir que se destine una proporción mayor al desarrollo social. En el pasado, el grueso de la ayuda de índole no militar se utilizaba para impulsar el crecimiento económico, a través de proyectos de infraestructura, el desarrollo agrícola, y varias formas de apoyo al presupuesto. El gasto para el sector social ha quedado rezagado. Cada país ha tenido prioridades

diferentes, pero son pocos los que han tratado de asegurarse de que los pobres reciban cantidades sustanciales de ayuda. Esto fue particularmente cierto mientras los gobiernos estaban preocupados por el ajuste. En esas condiciones, lo más que los pobres podían esperar era la aplicación de medidas parciales para paliar sus necesidades apremiantes.

Los participantes en la Cumbre Social, acuciados por la situación desesperada de una cantidad enorme de personas afectadas profundamente por la crisis y el

ajuste, dieron suma atención al problema de la persistencia de la pobreza. No sólo se comprometieron a reducirla, sino también a erradicarla. Y, en consecuencia, todos los miembros de la comunidad internacional de desarrollo han dado prioridad en sus programas, a la mitigación de la pobreza. Pero, dadas las diferentes tradiciones de bienestar y política social de los países donantes, no ha sido fácil que las instituciones de ayuda desarrollen una visión integrada hacia esa meta. Por un lado se hallan aquellos que entienden la reducción de la pobreza en términos acotados, y sostienen que se lograría mejor dirigiendo la acción correctiva solamente hacia los pobres. Por otro lado se hallan los de la tradición del estado del bienestar, quienes creen que la reducción de la pobreza debería ser una parte de los esfuerzos más amplios del estado para mejorar las condiciones sociales y promover la justicia social. Esta división se advierte claramente en la Declaración y en el Programa de Acción de la Cumbre Social, y es evidente todavía en la divergencia de políticas de los donantes y en sus programas contrastantes de ayuda para el desarrollo.

LA INICIATIVA 20/20

Los problemas que se han encontrado al modificar la dirección de la ayuda hacia el desarrollo social se ilustran claramente en la experiencia obtenida con la iniciativa 20/20. En el capítulo final del Programa de Acción de Copenhague se incluye un “compromiso mutuo entre socios de países desarrollados y de los países en desarrollo para asignar un promedio del 20 por ciento de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) y 20 por ciento del presupuesto nacional... a los programas sociales básicos”. Muchas personas consideran que este compromiso mutuo es uno de los logros más importantes de la Cumbre Social. No sólo ha sido adoptado por los donadores bilaterales y las principales agencias multilaterales de desarrollo (incluidos UNICEF, PNUD y el Banco Mundial), sino también por muchas de las ONGs tanto del Norte como del Sur.

Uno de los méritos principales de la estrategia 20/20 es su aparente simplicidad, que ayuda a convertirla

en una herramienta muy útil para la intercesión. Pero la unanimidad general empieza a desvanecerse cuando se pasa a la etapa de ejecución. Desde el principio, los problemas surgen al tratar de ponerse de acuerdo sobre la definición de servicios sociales básicos. Mientras que todos los donadores están de acuerdo en que dichos servicios incluyen educación básica, salud básica, salubridad y agua potable, no todos ellos ven la necesidad de analizar la nutrición como una categoría separada de la salud. Hay también enfoques diferentes en cuanto a las metas. Algunos de los donadores consideran el 20 por ciento como meta general para su programa de ayuda global al desarrollo, en tanto que otros agregan la estipulación de que debe lograrse también en cada uno de sus programas a nivel nacional. Luego viene el problema de la condicionalidad. Algunos ven el 20/20 tan sólo como un compromiso amplio de política, una meta a largo plazo sobre la cual ha de organizarse la colaboración. Otros donadores declaran que si los gobiernos receptores de ayuda no logran la meta 20/20, son susceptibles de penalización.

Esos desacuerdos dificultan la coordinación de las actividades de los donadores, así como la determinación del avance logrado. Los esfuerzos de vigilancia por parte de ONGs tales como Control Ciudadano y Realidad de la Ayuda, indican que hay diferencias notables entre las agencias que proporcionan información. No sólo utilizan definiciones diferentes, sino que también aplican sistemas de contabilidad y métodos estadísticos que son incompatibles. Por ello es casi imposible determinar la proporción de la ayuda para el desarrollo que se destina a servicios sociales básicos o comparar el gasto que realizan los donantes en este rubro. La situación se complica más aún cuando se toman en consideración las diferencias que hay en el Tercer Mundo en la manera de elaborar sus informes.

Sin embargo, en el informe de 1998/99 de Realidad de la Ayuda, se trató de evaluar el comportamiento de los donadores bilaterales. Para el financiamiento de servicios sociales básicos, en el proyecto se calculó qué cantidad debería provenir de la ayuda bilateral y cuál debería ser la aportación de cada uno

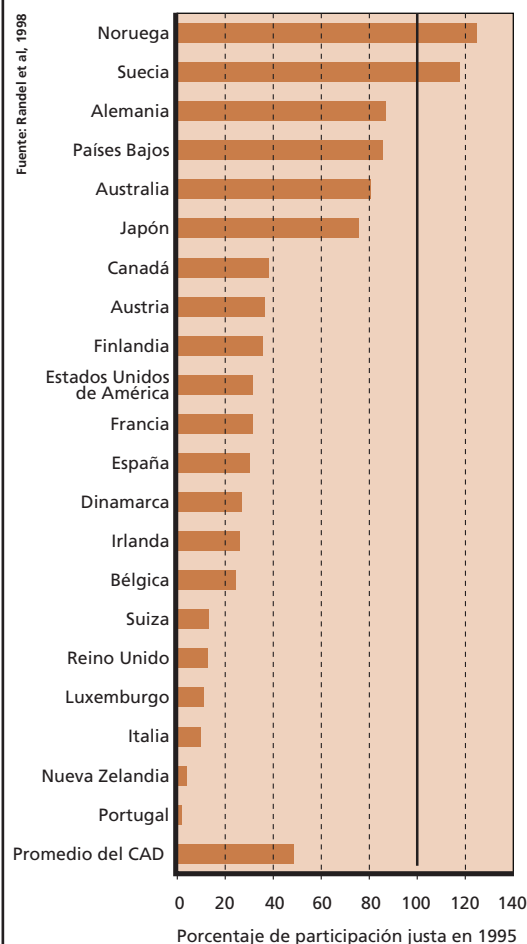
de los donadores, basados en el PNB de cada uno de los países. El resumen de la conclusión a que se llegó aparece en la gráfica 2.2. Ahí se muestra que en 1995, los países del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) en conjunto estaban aportando sólo el 49 por ciento de lo que se requería. Al comparar el grado de acercamiento de los países donantes a la meta bilateral fijada, sobre la base de su respectivo PNB, en el estudio se encontró que solamente Suecia y Noruega estaban contribuyendo con una cantidad superior a la que les correspondía. A pesar de que la mayoría de esos países no alcanzan a cubrir lo que deberían aportar, parece que la proporción que destina cada uno a los servicios sociales básicos está aumentando lentamente.

Pero un incremento en los flujos de ayuda sólo constituye una parte de la historia. Mucho depende de la responsabilidad de los gobiernos receptores. Aquí nuevamente hay problemas de intercambiabilidad: los gobiernos que reciben fondos reservados para servicios sociales básicos simplemente pueden aprovechar la oportunidad para desviar sus propios fondos hacia otro lado. En un estudio del Banco Mundial sobre 14 países se encontraron pruebas irrefutables de esa intercambiabilidad, pero con variaciones importantes entre los países. Así, cuando Sri Lanka recibió ayuda para educación y salud, aprovechó la oportunidad para retirar de esos sectores una cantidad mayor aún que la de la ayuda recibida, de modo que el efecto neto fue una reducción del gasto en el sector social básico. Indonesia, por su parte, recibió una cantidad semejante pero la completó con sus fondos propios, por lo cual hubo un aumento substancial en ese campo.

Independientemente del nivel de gasto, también se debe tomar en cuenta el grado de eficiencia con que se utilicen los fondos. Nuevamente, en este aspecto puede haber una variación enorme. En Bolivia, por ejemplo, parece que las contribuciones de los donadores, junto con fondos nacionales, fueron encauzadas de manera efectiva para la dotación de servicios sociales a grupos locales. Pero este caso, aparentemente, es excepcional. Más típico es tal vez el de Côte d'Ivoire, donde los informes indican que

no se logra que la mayoría de los servicios públicos lleguen al sector pobre de la población.

Gráfica 2.2 – Aportación de servicios sociales básicos: Grado de cumplimiento de meta por donadores bilaterales, 1995



Aún cuando se utilicen bien los fondos, una insistencia sumamente rígida en destinarlos a servicios sociales básicos todavía puede suscitar dudas. Uno de los peligros es que se sacrifiquen otros servicios sociales importantes a fin de poder cumplir las metas impuestas. Varios de los gobiernos del Tercer

Mundo, ansiosos por demostrar a los donadores y a los acreedores internacionales que están gastando más que antes en educación primaria (en una época en que los recursos presupuestarios no están aumentando), han logrado cumplir con las metas que se les fijaron; pero para ello tuvieron que reducir la cobertura y la calidad de otros servicios sociales como la educación secundaria o la vocacional. Algunos de ellos han cumplido con las metas internacionales mediante la construcción de muchos edificios nuevos para escuelas primarias, pero sin tener la capacidad para proporcionar maestros adicionales (especialmente cuando los sistemas de educación secundaria y terciaria han quedado escasos de fondos). Es obvio que asegurar el acceso universal a la educación primaria es sumamente importante. Pero insistir en ello a partir de un enfoque muy reducido, y en un contexto de recursos muy limitados, puede distorsionar la política social.

Hay que pagar también un precio político significativo cuando los gobiernos prestan atención especial al mejoramiento de los servicios básicos de educación y de salud a costa de reducir los programas existentes que benefician a sectores más amplios de la población. Los ciudadanos de la clase trabajadora y de la clase media que dependen de los servicios públicos, con frecuencia han visto reducirse marcadamente sus niveles de vida en los últimos diez años o más; y están muy descontentos, con razón, por el deterioro de las escuelas públicas, de las clínicas y de los sistemas de seguridad social. La recomendación que se hace a nivel internacional en el sentido de que toda la población, excepto los más pobres, deben acudir al sector privado para obtener esos servicios, implica una nueva carga financiera para esa población y una afrenta a su sentido de ciudadanía. La condicionalidad en pro de los pobres exclusivamente, en un contexto de escasez de recursos, puede constituir por lo tanto un problema político explosivo.

OPCIONES AL SISTEMA RÍGIDO DE AYUDA FOCALIZADA

Es evidente que el sistema rígido de focalización de la ayuda tiene defectos fundamentales. La información

no es confiable, los fondos pueden ser intercambiables, utilizados para fines diversos, y los efectos a largo plazo, impredecibles. En última instancia, lo que parece ser más importante no es cómo asigna sus fondos la comunidad internacional de desarrollo, sino la forma como se utilizan en realidad. Es probable que se logre más si se permite a cada sociedad que busque opciones realistas y adecuadas.

Algunos donadores que han reconocido ese hecho y aceptan la dificultad que tienen para influir en la utilización precisa de sus fondos, están pensando ahora cambiar de táctica. En vez de ser selectivos al interior de los países, están siendo más selectivos entre países. En el futuro concentrarán su ayuda en los países que tengan el mayor potencial de progreso, por lo general aquellos que estén comprometidos en la reforma económica y que tengan un historial adecuado sobre derechos humanos. Después de escoger a los países con los que comparten una visión común de progreso, los donadores llegarán a establecer acuerdos en los que se permita que tanto los gobiernos como los grupos de ciudadanos ejerzan mayor control en el uso de los fondos. Los países que no cumplan los requerimientos mínimos de buena gestión de gobierno y reforma económica ya no recibirán ayuda.

Este nuevo enfoque (que está reduciendo progresivamente el número de países a los que los donadores bilaterales otorgan ayuda), tiene ventajas prácticas pero, como todos los aspectos del marco actual de referencia para la ayuda al desarrollo, también tiene dificultades morales y dilemas de orden práctico. Una gran cantidad de población pobre vive bajo regímenes que no cumplen con esos requerimientos para un aprovechamiento efectivo de la ayuda. Es difícil compatibilizar la eliminación de ayuda para el desarrollo a esos países con un compromiso de largo alcance para erradicar la pobreza.

OPCIONES DE AYUDA

Una forma de evitar los dilemas relacionados con la ayuda externa consiste en sustituirla simplemente. Por ejemplo, en vez del sistema actual de donación discrecional podría haber un mecanismo automático

de transferencias de los países ricos a los pobres. Muchas de las ideas nuevas al respecto provienen de los principios en que se sustentan los derechos humanos. Por ejemplo, en las convenciones internacionales sobre derechos humanos se ha reconocido desde hace mucho tiempo el derecho de todo ser humano a un mínimo de satisfacción en su nivel de vida, y se ha asegurado que el deber de cumplir con los derechos humanos trasciende las fronteras nacionales. Ahora, varios grupos de personas están tratando de llevar a la práctica esta visión más amplia sobre derechos y responsabilidades.

Una propuesta es la de establecer un nuevo fondo internacional para el desarrollo. Cada país de altos ingresos podría contribuir con un porcentaje fijo de su PNB para dicho fondo, el cual podría ser controlado por representantes de las naciones prósperas junto con los de las menos prósperas. Este consejo decidiría sobre las transferencias que se requirieran para elevar el promedio de ingreso per cápita de cada país hasta un mínimo acordado. Aún si las aportaciones a este fondo no excedieran nunca la mitad de la meta actual del 0.7 por ciento del PNB de los países ricos, establecida por la ONU, se recabarían fondos muy superiores a los que hay disponibles actualmente en los programas de ayuda convencionales.

Una variante de lo anterior podría tener tres “ventanillas”. A través de la primera ventanilla los países pobres lograrían establecer una red básica de seguridad social. Mediante una segunda ventanilla, dichos países podrían recibir pagos extra por los servicios que benefician a toda la comunidad mundial, tales como la protección a la biodiversidad o la lucha contra el narcotráfico. La tercera ventanilla permitiría a los países más ricos ofrecer compensaciones por el daño que ellos pudieran seguir infligiendo a los países pobres al mantener las barreras al intercambio comercial, por ejemplo, o al rehusarse a aceptar a los inmigrantes procedentes de esos países pobres.

Otro enfoque sería el de establecer formas nuevas de fiscalización mundial. Una de las propuestas más conocidas al respecto es el impuesto Tobin a la compra-venta de divisas, que ahora alcanza a nivel mundial la cantidad de 1.5 billones de dólares al día. Se

han hecho sugerencias semejantes para fijar impuestos a los viajes por avión, al uso de Internet o de otros servicios que tengan importantes dimensiones internacionales. Ese tipo de cargos podría ser cobrado por las autoridades fiscales nacionales y una parte del ingreso percibido podría ser utilizado por los gobiernos nacionales de esos países. Pero un porcentaje determinado (tal vez la mitad), podría ser asignado a las Naciones Unidas para que realizara una gama de actividades, incluidos los programas sociales, la protección al medio ambiente o las intervenciones de índole humanitaria. Una parte podría también ser distribuida entre los países en desarrollo, de modo que los países con el ingreso per cápita más bajo recibieran las cantidades mayores.

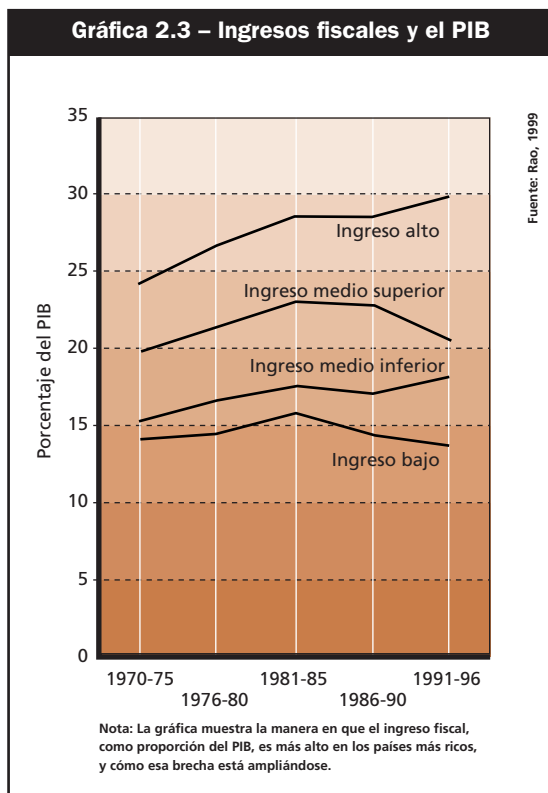
Es probable que las propuestas nuevas sobre ciudadanía mundial y aplicación internacional de impuestos sean planteadas en la reunión de Ginebra 2000 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como en la conferencia del año 2001 sobre Financiamiento para el Desarrollo. Sin duda, la mayoría de los países industrializados se opondrán a ese tipo de propuestas. Pero la idea de un fondo internacional de desarrollo está obteniendo mayor apoyo, especialmente de las ONGs. La interrelación creciente entre derechos humanos y erradicación de la pobreza podría convertirse en una fuerza significativa de cambio.

Reforma fiscal

Aún si mediante la fijación de impuestos internacionales se transfirieran algunos fondos a los países en desarrollo, estos necesitarían de todos modos apoyarse primordialmente en la generación de sus propios recursos. Por desgracia, los gobiernos de muchos de los países más pobres han visto reducirse notablemente sus ingresos, lo cual se debe en gran parte al deterioro económico. Cuando las empresas privadas producen menos y más gente se queda sin empleo, hay menos ingresos que fiscalizar.

Por lo general, los países más pobres también tienen menor éxito en la recaudación de impuestos. No sólo recolectan menos en términos absolutos, sino que también perciben menos como proporción del

PIB. Esto es lo que se muestra en la gráfica 2.3 en la cual se advierte que en los países de ingresos más altos los impuestos que se recaudan, como proporción del PIB, son más del doble que en los países de ingresos bajos y que, aparentemente, la brecha sigue ampliándose.



Una segunda diferencia entre los países más ricos y los más pobres se halla en la fuente de sus ingresos fiscales. Eso es lo que muestra la gráfica 2.4. La dimensión reducida del empleo formal en los países en desarrollo disminuye el potencial de recaudación tanto de contribuciones para financiar el seguro social como del impuesto sobre la renta (al ingreso personal). En Bangladesh, por ejemplo, en 1991, solamente el 0.5 por ciento de la población estaba sujeta al impuesto sobre la renta. Muchos de los países en desarrollo han tenido que recuperarse de la falta de contribuyentes personales dirigiendo la fiscalización directamente a las empresas más grandes, sobre todo aquellas que están involucradas en la extracción de minerales.

LA DISMINUCIÓN DE LA BASE IMPOSITIVA

Pero la diferencia principal entre países ricos y países pobres, es que los pobres dependen más de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones. Ello se debe en parte a que los aranceles son más fáciles de recabar. El Banco Mundial ha calculado que la recaudación de impuestos al comercio tiene un costo del 1 al 3 por ciento del ingreso previsto, comparado con el 5 por ciento que cuesta recabar el impuesto al valor agregado y hasta el 10 por ciento el impuesto sobre la renta. En promedio, en los países en desarrollo cerca de una tercera parte de sus ingresos fiscales proviene de los impuestos al comercio exterior, aunque en algunos casos, la proporción es mayor aún: para Lesotho y para Madagascar, la proporción casi llega a la mitad.

Por lo tanto, es probable que el impulso hacia la mundialización y la liberalización del comercio repercuta más fuertemente en los ingresos fiscales de los países en desarrollo. En la medida en que los aranceles han estado disminuyendo, así han disminuido también sus ingresos. Por ejemplo, entre 1993 y 1998, la India redujo el promedio de sus aranceles del 71 al 35 por ciento. Sin embargo, en 1998, un nuevo gobierno tuvo que elevarlos de nuevo, alegando que no era para proteger los negocios del país sino para proteger los ingresos gubernamentales. Aún un país tan partidario del libre mercado como Chile se ha preocupado por las implicaciones que tiene para sus ingresos la liberalización del comercio. En 1997, el gobierno chileno pospuso una reducción de los aranceles debido a que el parlamento no podía decidir la manera de pagar el costo de dicha reducción, que se calculó sería de 420 millones de dólares.

Un segundo efecto reductor de ingresos ocasionado por la liberalización es la competencia fiscal. La presión mundial para que haya competencia hace que los gobiernos no se atrevan a elevar los impuestos, por miedo a que las empresas extranjeras y aún las nacionales huyan de sus países a cualquier otro lado. El resultado ha sido la caída de las tasas impositivas en todo el mundo, tanto para los individuos como para las corporaciones. Algunos expertos sugieren que con esta carrera hacia el abismo, en el

futuro se podría lograr que la tasa impositiva para las corporaciones bajara hasta cero.

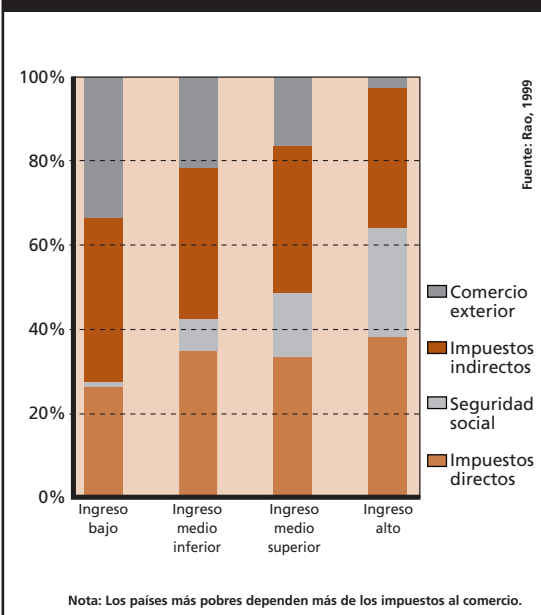
La base impositiva también está siendo socavada por la informalización creciente de las economías. Se ha calculado que aún en la Unión Europea entre el 7 y el 16 por ciento de la fuerza de trabajo opera actualmente en el sector informal. En las economías en desarrollo y en transición, la proporción es muy superior y, aparentemente, sigue aumentando. En América Latina, entre 1990 y 1996, la proporción de la fuerza de trabajo no agrícola en la economía informal aumentó en casi todos los países: en Perú, por ejemplo, del 52 por ciento pasó al 58 por ciento; y en Paraguay, del 61 al 68 por ciento.

IMPUESTOS AL CONSUMIDOR

Los gobiernos, preocupados por el riesgo que implica imponer gravámenes a las empresas, han puesto sus miras en otro lado. Muchos de ellos han aumentado los impuestos al consumo, especialmente por medio del impuesto al valor agregado, contribuciones fiscales regresivas que afectan con mayor dureza al sector pobre de la población. En un estudio elaborado en 1990 sobre 39 países que estaban aplicando el ajuste estructural, se encontró que casi todos ellos estaban dando un viraje hacia ese tipo de fiscalización indirecta. Pakistán es uno de los que más recientemente dieron ese paso. Allí, la relación entre impuesto y PIB es solamente del 13 por ciento, significativamente por debajo de la relación del 20 por ciento que se considera necesaria para sostener niveles adecuados de gasto público. En 1999, sin embargo, los intentos de establecer el impuesto al consumo fallaron debido a que hubo una huelga general de parte de los pequeños empresarios. En Ghana, la imposición del impuesto al valor agregado con el alza subsiguiente de precios dio como resultado los disturbios de mayo de 1995 en los que murieron cinco personas.

En los países en transición sucede un viraje semejante al fijarse impuestos al consumo en vez de hacerlo al capital. Hungría por ejemplo, ha estado reduciendo los gravámenes a las corporaciones, especialmente a las extranjeras: entre 1988 y 1996, en los ingresos del erario público, la proporción correspon-

Gráfica 2.4 – Fuentes del ingreso fiscal, 1991-96



diente a impuestos sobre las ganancias de las empresas cayó del 30 al 10 por ciento. En vez de gravar los ingresos de las corporaciones, el gobierno ha aumentado los impuestos personales, que ahora aportan el 36 por ciento del ingreso total del gobierno, así como los impuestos al consumo, los que aportan una tercera parte de dicho ingreso. Los impuestos para seguridad social también son altos, ya que equivalen a la mitad o más del sueldo de un trabajador. No es de sorprender que también en Hungría esté proliferando la economía de sombra, cuyo valor se calcula que actualmente abarca cerca del 30 por ciento del PIB.

EVASIÓN A ESCALA INTERNACIONAL

Otra consecuencia de la liberalización es que tanto los individuos como las empresas disponen de opciones cada vez más sofisticadas para transferir internacionalmente sus fondos a fin de eludir o por lo menos minimizar el pago de sus impuestos. El incremento del comercio electrónico facilitará más todavía las oportunidades de evadir los sistemas fiscales locales y nacionales.

Muchos de esos fondos están desapareciendo al ser transferidos a cuentas libres de impuestos en ultramar. El FMI calcula que ese tipo de cuentas

abarca actualmente cerca de 8 billones de dólares, cifra equivalente al PIB de los Estados Unidos de América. Si se pagaran impuestos sobre esos fondos, se podría hacer una contribución enorme a los programas sociales. Por ejemplo, si estos depósitos percibieran un ingreso de alrededor del 5 por ciento anual y a éste se cargara un impuesto del 40 por ciento, se recaudarían cerca de 160 mil millones de dólares al año, casi el doble de lo que les costaría a todos los países garantizar la dotación de servicios sociales básicos a sus respectivos pueblos.

Por lo tanto, a fin de fortalecer la base de recursos asignados al desarrollo social, es esencial recuperar los que pierde el estado por la evasión de impuestos de parte de los ricos. A nivel nacional, una de las medidas más importantes sería mejorar la eficiencia de la recaudación de impuestos, pero su evasión de magnitud crecientemente mundial significa que las soluciones deben ser también de orden internacional.

Uno de los primeros pasos para contrarrestar la evasión a escala internacional debe ser asegurarse que mejore el intercambio de información entre países. Además, los estados tendrán que tomar en consideración la sincronización de sus sistemas fiscales a fin de reducir las ganancias relacionadas con la fuga de capitales. Por ejemplo, podrían ponerse de acuerdo sobre las formas comunes de fijar impuestos al ingreso proveniente del cobro de intereses, de modo que los fondos no se escaparan inevitablemente hacia lugares de destino donde dichos impuestos no existen o son muy bajos. Este ha sido un problema de los gobiernos latinoamericanos para los cuales es difícil fijar impuestos al interés bancario y a los dividendos cuando sus ciudadanos pueden obtener intereses libres de impuestos de sus depósitos ubicados en los Estados Unidos de América.

Los estados deben también adoptar medidas concertadas para eliminar los paraísos fiscales. Los principales países industrializados están tratando de lograr esa meta. De hecho, desde 1998, el Foro de la OCDE sobre Prácticas Fiscales Perjudiciales ha estado revisando los paraísos fiscales, definidos como “esquemas de evasión de impuestos... que obstaculizan la facultad del país de origen del infractor

para aplicar su propia legislación fiscal”. Los resultados preliminares del estudio fueron expuestos al organismo superior de política fiscal de la OCDE en enero de 2000, y de ello podría derivar una legislación bancaria pública en la cual se prohíba recibir fondos provenientes de los paraísos fiscales. Varias ONGs internacionales están insistiendo que se lleve a la práctica ese resultado de la revisión.

La propuesta de fundar una Organización Fiscal Mundial se apoya también en el conocimiento creciente sobre las dimensiones internacionales de la evasión de impuestos. Al igual que la Organización Mundial de Comercio, dicha Organización Fiscal aportaría un marco de referencia con el que los gobiernos pudieran definir un conjunto de normas que estuvieran dispuestos a acatar. No es probable que ese tipo de institución surja en un futuro próximo, y si así fuera se enfrentaría a una firme oposición por parte de las corporaciones y los especuladores transnacionales. Pero a largo plazo, las necesidades de los gobiernos podrían empujar a la comunidad internacional en esa dirección.

Reforma al sistema de pensiones

Muchos de los mismos factores que han debilitado la capacidad de los gobiernos para recaudar impuestos han afectado también los sistemas de pensión, especialmente en los países en desarrollo de mediano ingreso y en los países en transición. Esos programas constituyen elementos esenciales de la protección social, puesto que amparan a los pensionistas ante las penurias que se derivan de la vejez. A menudo los programas sociales son los que transfieren la mayor cantidad de recursos y, junto con la salud y la educación absorben las cifras más grandes del gasto social. Pero, al igual que los impuestos, son vulnerables a las crisis económicas que aumentan el desempleo en el sector formal y hacen crecer el informal.

Los planes de pensión se ven afectados también por los cambios demográficos. Si la proporción de la población de mayor edad que está protegida por cualquiera de dichos planes aumenta en relación con la más joven, el gobierno necesita ajustar adecuadamente las contribuciones y los beneficios.

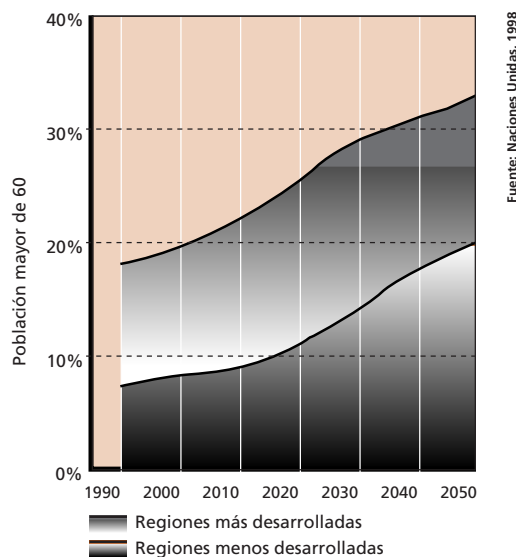
Las poblaciones de los países industrializados han envejecido marcadamente en las últimas décadas. Pero, como lo muestra la gráfica 2.5, también en los países menos desarrollados se prevé que la población envejezca rápidamente en la primera mitad del siglo XXI.

En los dos últimos decenios, los fondos públicos de pensión se han visto afectados tanto por la disminución de recursos como por el incremento de las necesidades. Las democracias industriales avanzadas, en vez de emprender una reestructuración completa, han respondido aplicando varias reformas innovadoras. Sin embargo, las instituciones financieras internacionales han pedido a los países en desarrollo y en transición que lleven a cabo cambios mucho más radicales. Y, como en el caso de las numerosas prescripciones de reforma institucional repartidas durante los años 80 y principios de los 90, se ha demostrado lo equivocado de esta otra recomendación.

La privatización ha sido el elemento principal de las prescripciones internacionales para que las sociedades de mediano ingreso y en transición, endeudadas, reformen sus fondos de pensiones. Alentados por la experiencia chilena de los años 80, los reformadores neoliberales tanto a nivel nacional como internacional, han tratado de reemplazar los sistemas de seguridad social públicos con cuentas privadas de jubilación. Su posición fue apoyada por un influyente informe del Banco Mundial de 1994, Evitar la crisis de la vejez. Y se reforzó aplicando la condicionalidad: en las discusiones sobre los préstamos para ajuste estructural, se dio máxima prioridad a la privatización de los fondos de pensión.

En América Latina, se comprobó que esa presión fue menos efectiva en los países más democráticos. En Costa Rica, por ejemplo, los ciudadanos prefirieron reformar el sistema público de pensiones, eliminando los últimos reductos privilegiados de los trabajadores del sector público, y asegurando que los nuevos niveles de contribución fueran adecuados para proporcionar beneficios mínimos a los ancianos y a los desamparados. En Uruguay, los ciudadanos exigieron que se realizara un referéndum, mediante el cual rechazaron una propuesta de privatización.

Gráfica 2.5 – Población mayor de 60 años de edad, 1990-2050



En una etapa posterior permitieron la introducción de cuentas de inversión privada, pero no a costa de eliminar el programa público de pensiones. En Argentina y en Perú, no obstante que los miembros de la legislatura se rehusaron a autorizar una privatización parcial de los fondos de pensiones, en un momento dado fue posible impulsarla por decreto presidencial. Únicamente en Chile y en México, ha habido un viraje completo hacia la privatización de los fondos de pensión, pero cabe señalar que en ambos casos, a sectores influyentes de las elites, incluido el de los militares, se les ha permitido conservar sus derechos usuales de participar en los sistemas de pensión manejados por el sector público.

La lucha por la reforma al sistema de pensiones refleja un debate más amplio sobre el significado de la solidaridad y la índole del riesgo. En primer lugar, ¿en los esquemas de protección a la vejez debería haber algún grado de redistribución de recursos entre quienes viven en condiciones mejores y quienes no? Casi todos los sistemas de pensiones del sector público tienen algún elemento de redistribución, pero las cuentas individuales manejadas por el sector privado no lo tienen. En segundo lugar, ¿los programas

de pensiones deberían garantizar algún grado de seguridad para todos los pensionados, sin importar cuáles fueran las circunstancias inmediatas en torno a su jubilación? En los planes públicos de pensiones se establece un mínimo de beneficios, basándose en la extensión y la magnitud de la aportación, y el estado se hace responsable de la entrega de dichos beneficios. En los programas completamente privados, el monto de cada pensión depende por entero de la cantidad que invierta el individuo y del comportamiento del mercado.

Desde luego, no hay razón para que los programas de pensiones que se aplican en todos los países deban ser completamente privados o completamente públicos. Abundan las combinaciones de ambos sistemas. En efecto, algunos de los intentos más originales de enfrentarse tanto al problema de que la población envejece como al de que los ingresos fiscales se reducen, han dado como resultado combinaciones innovadoras de la esfera pública con la privada. Así, hay democracias industriales que han agregado cuentas financiadas individualmente a los planes públicos de pensión básica. Algunas cuentas de inversión privada son manejadas por asociaciones empresariales o por sindicatos; y en algunos planes públicos de pensiones se invierte en los mercados privados. Además, muchos países han optado por no dismantelar su sistema público de pensiones, pero han aumentado la edad de jubilación o han incorporado incentivos para retardarla.

Ahora es el momento de interrumpir un debate que a menudo ha estado sumamente ideologizado, para hacer un llamado de precaución y realismo. El viraje en las ideas ha empezado ya, en la medida en que se derivan lecciones prácticas de los 20 años de experiencia de privatización plena en Chile (véase casilla 2.4). Además, varias personas están reexaminando los argumentos técnicos (económicos y actuariales) que se esgrimen en pro de una privatización radical. En un documento reciente de la Oficina del Economista Principal del Banco Mundial, se insiste en que “la complejidad de una política de pensiones óptima debería precavernos contra la creencia de que un mismo conjunto de

recomendaciones debería ser adecuado para países tan disímiles como Argentina y Azerbaiyán, China y Costa Rica, Sierra Leona y Suecia”. Y el documento prosigue con un análisis de “diez mitos” que subyacen en el apoyo que durante muchos años dio el Banco a la privatización obligatoria de los planes de pensión públicos.

OTROS PROBLEMAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Generalmente, los programas públicos de pensiones son parte de planes de protección social más amplios, incluidos los de seguro médico, por accidentes y por desempleo. De los 172 países incluidos en la edición de 1997 de *Social Security Programs throughout the World* (Programas de Seguridad Social en el Mundo), sólo seis de esos países (Bangladesh, Botswana, Malawi, Myanmar, Sierra Leona y Somalia), no tienen ningún tipo de programa público de seguro social. Pero en los países más pobres, a menudo la cobertura de ese tipo de programas se restringe a un grupo relativamente pequeño de trabajadores del sector formal y de servidores públicos. Y cientos de millones de personas (especialmente en los países en desarrollo), se han visto afectadas por reducciones más generalizadas de la cobertura y por el deterioro en la calidad de los servicios.

Como una forma alternativa de apoyo para los que más lo necesitan, algunos países proporcionan pensiones de asistencia social. Estos pequeños pagos financiados por los gobiernos a través de los impuestos y no por medio de aportaciones específicas a fondos de pensión, tienen la finalidad de apoyar a aquellas personas cuyo ingreso es tan bajo que no pueden calificar para ingresar al seguro social. Pero en el decenio de los 90, como sucedió en otras áreas de la protección social en los países en desarrollo y en transición, frecuentemente el valor real de dichas pensiones se ha venido abajo; y la cantidad de población que recibe esos beneficios se ha reducido. La OIT calcula que alrededor de una tercera parte de la población mundial carece de todo tipo de protección social formal, ya sea el seguro social basado

Casilla 2.4 – Lecciones útiles sobre el sistema de pensiones de Chile

En el decenio de los 90, Chile estaba a la vanguardia de la reforma al sistema de pensiones, eliminando gradualmente el sistema público y transfiriendo todos los trabajadores del sector formal que estaban arriba de la línea mínima de pobreza, del esquema público de pensiones, al privado. Los países que estén dispuestos a seguir el mismo camino deberían tomar en consideración las discrepancias que hay entre las afirmaciones que se hicieron originalmente a favor de este experimento y la realidad, después de casi 20 años de experiencia. Las discrepancias que han surgido se refieren a los aspectos siguientes:

- **Eficiencia** – No obstante haberse afirmado que la privatización mejoraría la eficiencia, el resultado es sumamente dudoso. Se ha demostrado que el manejo de las cuentas individuales en el sector privado resulta más caro que el de las cuentas que se cubren de manera colectiva. De hecho, según el Banco Interamericano de Desarrollo, a mediados del decenio de los 90, la administración del sistema chileno de pensiones era la más cara de América Latina.
- **Rendimiento** – Se suponía que los fondos de pensión privados les ofrecerían a los jubilados una buena tasa de rendimiento. Pero entre 1982 y 1998, y después de deducir los costos administrativos, los fondos chilenos de pensión controlados y administrados por el sector privado mostraron una tasa promedio anual de rendimiento, en términos reales, de solamente el 5.1 por ciento. Puesto que parte de los cargos y comisiones se cobran a una tasa fija para todas las cuentas, estos cargos suelen ser sumamente regresivos. Cuando se imponen a una cuenta de pensión relativamente moderada, le reducen al pensionista el monto de sus fondos en aproximadamente un 18 por ciento. Cuando se aplican al depósito de un individuo que haya invertido 10 veces más, la reducción es poco menos del uno por ciento.
- **Competencia** – No obstante haberse considerado que la eficiencia en el negocio privado de los fondos de pensión estaría relacionada con una renovación de la competitividad (en tanto que el sistema público de pensiones implicaba un monopolio), en realidad la “industria de las pensiones” de Chile se ha concentrado mucho. Las tres empresas administradoras más grandes de los fondos chilenos de pensión, manejan el 70 por ciento de los asegurados. Y no es fácil hacer transferencias de una cuenta a otra: para reducir los costos de publicidad, la normatividad estatal limita el número de transferencias que un individuo puede hacer entre las diversas compañías.
- **Cobertura** – Se suponía que la existencia de cuentas privadas aumentaría los incentivos para que la gente participara en el sistema de pensiones, pero de hecho eso no ha sucedido. En realidad, las tasas de cobertura y de acatamiento se han mantenido casi constantes.
- **Mercados de capitales más fortalecidos** – Otra afirmación fue que la conversión del sistema público de pensiones al sistema controlado y administrado por el sector privado fortalecería los mercados de capitales, de ahorros y de inversiones. Pero, recientemente, en varios estudios al respecto se ha llegado a la conclusión de que, en el mejor de los casos, dicho efecto ha sido marginal.
- **Equidad en la distinción por género** – En un sistema privado los beneficios de las pensiones están estrictamente determinados por la cantidad de dinero aportada para ese fin. Pero normalmente las mujeres ganan menos dinero y trabajan menos años que los hombres, por lo tanto, es muy probable que en ese sistema las mujeres reciban beneficios considerablemente menores que los hombres. En los sistemas públicos de pensión (como en Suecia, por ejemplo), se tiene la posibilidad de proporcionar créditos para el cuidado de los hijos, con lo cual se reduce esa desventaja. En los sistemas privados de pensión no se puede hacer eso.

en contribuciones o la ayuda social financiada con impuestos. En Africa, esa situación se aplica al 90 por ciento de la población en edad laboral.

La agenda de protección social de los próximos años deberá incluir los esfuerzos para enfrentarse a este problema, lo cual se podría lograr extendiendo los programas de seguridad social existentes a fin de abarcar a los trabajadores del sector informal. O podría hacerse apoyando las iniciativas voluntarias innovadoras. Muchas personas que trabajan por cuenta propia en los países en desarrollo han diseñado sistemas para proporcionarse alguna protección contra los riesgos: planes de seguro por cooperativa, programas comunales de almacenamiento de granos, clubes de ahorro y sociedades de crédito por tandas. Muchas de las ONGs y de los donadores están apoyando este tipo de esfuerzos.

Sin embargo, en última instancia, los planes voluntarios sustentados en la comunidad siempre serán vulnerables a los golpes provenientes del exterior, como las modificaciones drásticas en el entorno económico o en el clima, por ejemplo. Asimismo, pueden ser afectados profundamente por los cambios en las relaciones sociales entre sus miembros. Para que dichos planes sean factibles, se requiere que sean elaborados por instituciones grandes, manejadas profesionalmente. La opción obvia al respecto, son los sistemas públicos de seguridad social, aunque muchos de ellos carezcan ahora de la capacidad financiera o administrativa para incorporar una gran variedad de personas de bajos ingresos que trabajan por cuenta propia.

Movilización de recursos a partir de la base

Muchos de los gobiernos del Tercer Mundo, afectados por el aumento de las amortizaciones de deuda, la reducción de la ayuda para desarrollo y la caída de los ingresos fiscales, tienen dificultades cada vez mayores para proporcionar servicios y protección social. Por lo tanto, han estado tratando de descentralizarse, transfiriendo la responsabilidad de la obtención y manejo de recursos, de la autoridad nacional a la local, a menudo como parte de los programas de ajuste estructural.

Pero lo que puedan lograr con esa transferencia tiene un límite. Cuando los gobiernos se descentralizan se puede fortalecer la gestión de gobierno democrático; pero también pueden utilizar la descentralización como un pretexto para recortar el apoyo financiero. Y puede ser que exijan demasiado de las administraciones locales cuyas instituciones no están bien preparadas para hacerse cargo de esas obligaciones. Por ello, es probable que la descentralización favorezca tanto la eficiencia como la ineficiencia, y que agrave en vez de solucionar las dificultades que se derivan de la reducción del gasto social.

Otra forma de racionalizar el aprovechamiento de recursos escasos para el desarrollo social es mediante la focalización o concentración de la ayuda en grupos específicos. Pero esto también tiene sus problemas. La mayoría de los países aplican la focalización en cierta medida porque resulta lógico concentrar los recursos escasos en el sector de población que más los necesite. Sin embargo, en muchas ocasiones es difícil ubicar o definir a los individuos o a los hogares mejor justificados para que reciban la ayuda. Más aún, en un número creciente de estudios se ha mostrado que en muchas zonas del mundo en desarrollo, la focalización no sólo es azarosa sino también cara: a menudo sería más barato proporcionar los beneficios a la población en general. Y en los pueblos o aldeas donde es obvio que la mayoría de la población requiere ayuda, esa forma de racionársela no tiene sentido.

Otra opción es cobrar por los servicios sociales. Los donadores y los acreedores han recomendado a los gobiernos carentes de recursos financieros que recuperen una parte del costo de los servicios sociales cobrándolos, o aumentando las cuotas de pago por servicios de educación y salud públicas. Es probable que de todas las medidas propuestas para recaudar ingresos de la población local, esta última sea la más improcedente. En un estudio de 39 países en desarrollo se encontró que como resultado de la asignación de cuotas a los usuarios sólo ha habido un aumento muy reducido en los ingresos y, por el contrario, se ha reducido significativamente el acceso de la población de bajos ingresos a los servicios sociales básicos.

En otros estudios se ha demostrado que el sistema de cuotas refuerza la desigualdad por género, especialmente en la educación. Cuando las familias se ven forzadas a escoger cuál de sus hijos debe ir a la escuela, es probable que la mayoría de ellas favorezca a alguno de los varones.

Muchos grupos de ciudadanos y ONGs plantearon enérgicamente estos problemas en Copenhague, y ahora sus puntos de vista críticos son ampliamente aceptados en la comunidad internacional sobre desarrollo. Sin embargo, es un hecho que el número de gobiernos que están cobrando por los servicios sociales básicos mediante la asignación de cuotas es cada vez mayor.

EL MICROFINANCIAMIENTO

Los gobiernos pueden tratar de recabar recursos a partir de la base, pero también la población local puede hacerlo. Y es cada vez más probable que esta última lo haga así con la ayuda de las ONGs, de los donadores y de las instituciones financieras internacionales que estén invirtiendo en microcréditos o, en términos más generales, tratando de fortalecer los sistemas financieros locales.

Influidas por experimentos pioneros como el del Banco Grameen en Bangladesh, las organizaciones de microcrédito otorgan a la gente pobre préstamos pequeños con tasas de interés relativamente bajas, en la mayoría de los casos a mujeres, quienes utilizan esos préstamos para llevar a cabo proyectos lucrativos. Dichas entidades organizan a los prestatarios en grupos reducidos, y sus funcionarios encargados del crédito supervisan a la clientela. Aunque no se requiere aval, la amortización está virtualmente garantizada por la presión social del grupo. A los clientes que sean puntuales en sus pagos se les elige para otorgarles mejores condiciones de pago en sus futuros préstamos.

Miles de empresas pequeñas han sido iniciadas con microcréditos; y en la época de la Cumbre Social quienes propusieron este enfoque consideraron que en los próximos decenios podría ser utilizado para eliminar completamente la pobreza. En la Cumbre sobre Microcrédito de 1997, los presidentes

y los primeros ministros, así como dirigentes del sector financiero y de negocios, junto con los representantes de 1 500 ONGs, se comprometieron a proporcionar de ahí al año 2005, pequeños préstamos a 100 millones de familias de las más pobres del mundo. Su programa fue reconocido y aprobado por organismos internacionales tan diversos como el Movimiento de los No-Alineados y los Jefes de Gobierno de la Commonwealth, hasta el G-7. En diciembre de 1997 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución en la que se reconoció la importancia del microcrédito en la lucha del Tercer Mundo contra la pobreza.

No obstante lo anterior, las personas involucradas en la promoción del microcrédito están volviéndose cada vez más escépticas. Los préstamos pequeños pueden ayudar a muchas personas a vivir mejor en condiciones de pobreza pero, por lo general, no son suficientes para que puedan escaparse de ella. Tampoco ofrecen respuestas claras para resolver los problemas más graves de falta de poder que padecen las mujeres pobres puesto que frecuentemente, son otros miembros de la familia quienes utilizan los préstamos que se les otorgan a ellas. En un estudio sobre las aldeas de Bangladesh en las que opera el Banco Grameen, se encontró que los hombres utilizaban el 60 por ciento de los préstamos otorgados a las mujeres, y que tres cuartas partes de los préstamos no se utilizaban en la forma en que el Banco Grameen lo había estipulado.

Hay dudas también acerca de la viabilidad a largo plazo, ya que muchos de los proyectos financiados con el microcrédito no son viables y se desmoronarían si no contaran con un apoyo externo constante. Si en estos programas se cargaran tasas de interés suficientemente altas para permitirles que fueran autosuficientes, los préstamos serían demasiado caros para la mayoría de los prestatarios pobres.

El microcrédito es una herramienta importante, pero por sí mismo no es una solución contra la pobreza. Las comunidades necesitan tener acceso al crédito de acuerdo con sus posibilidades, pero necesitan también una gama más amplia de servicios, incluidas las instalaciones para ahorrar pequeñas

cantidades de dinero, además del acceso a instituciones que puedan transformar esos ahorros en inversiones. Por lo tanto, los esquemas de microcrédito focalizado jamás podrán proporcionar una sustentación tan sólida para el desarrollo social como la que se logra con los esfuerzos para mejorar los servicios financieros a partir de la base en zonas donde se carezca de ellos.

Dichos servicios financieros serían especialmente útiles para facilitar la inversión de remesas, que los trabajadores migratorios envían a casa desde el extranjero. El monto de dinero transferido hacia la economía de los países en desarrollo por sus nacionales que trabajan en el extranjero ha estado aumentando rápidamente. Entre 1970 y 1995, el flujo mundial de remesas creció de 2 mil millones de dólares a cerca de 70 mil millones, cifra considerablemente más grande que la del flujo de ayuda para el desarrollo. Las remesas sirven como salvavidas eficaces para cientos de millones de familias. Empero, podrían tener una repercusión mucho mayor si pudieran ser captadas por las instituciones financieras locales que operan siguiendo lineamientos modernos, en vez de fluir hacia los circuitos de prestamistas tradicionales o desviarse hacia las grandes corporaciones bancarias ubicadas en ciudades lejanas.

Para satisfacer esa necesidad, las instituciones locales tendrían que contar con mayores conocimientos y suficiente capital inicial. Tendría que haber también cambios en las estructuras nacionales de reglamentación y en la legislación bancaria. El movimiento social creciente que promueve el microfinanciamiento está tratando de enfrentarse a esos problemas y está siendo apoyado por muchas organizaciones internacionales. Por ejemplo, el Banco Asiático de Desarrollo ha anunciado recientemente su intención de modificar el énfasis en su sistema de préstamos, cambiando su apoyo a los grandes proyectos de infraestructura por el apoyo al microfinanciamiento, la electrificación rural y carreteras (para conectar a los productores agrícolas con los mercados regionales). No proporcionará dinero directamente a las organizaciones bancarias pequeñas, sino que promoverá reformas en la

reglamentación de modo que las instituciones financieras locales puedan prosperar.

Las cooperativas bancarias y las sociedades mutualistas, a partir de la base, fueron motoras de progreso local en las democracias industriales que actualmente son las más avanzadas. ¿Puede repetirse esa experiencia a la vuelta del siglo XXI, cuando la integración electrónica de la banca está borrando las fronteras financieras? Es necesario que las organizaciones de desarrollo estudien con mayor detenimiento la conexión entre microfinanciamiento y evolución rápida de la industria financiera mundial.

Un balance de la situación

Los individuos, los hogares y las comunidades siempre han asumido la responsabilidad primordial para financiar el desarrollo social. Sin embargo, su éxito depende de tendencias económicas y políticas más amplias. Dichas entidades estarán en una posición mucho más fuerte si sus economías nacionales crecen y si se cumplen sus derechos sociales. Y avanzarán más consistentemente y con mayor rapidez en una sociedad en la que se promueva la solidaridad y la redistribución de los recursos.

En muchos aspectos, el entorno actual no es alentador. Las deudas nacionales están aumentando, la ayuda que aportan los donadores como proporción de su PNB se está reduciendo y tanto la protección social como los servicios sociales han disminuido. Se han agudizado las dificultades para fijar impuestos a la opulencia y, en términos relativos, quienes menos ingresos reciben son los que más pagan.

Pero el panorama no es completamente desalentador. Por lo menos en muchas regiones del mundo los pueblos están más conscientes de los peligros de la globalización y están movilizándose para enfrentarlos. Acreedores y donadores están ofreciendo ayuda a regañadientes, para aligerar el peso de la deuda. Los gobiernos están tomando en consideración mecanismos para aprovechar mejor la riqueza mundial, trabajando conjuntamente a fin de frenar los abusos fiscales que cometen individuos y corporaciones transnacionales. Y aún las instituciones financieras internacionales están empezando a

poner en tela de juicio muchos de los dictados de la política social neoliberal que hasta ahora se consideraban indiscutibles, incluida la privatización, el cargo de cuotas a los usuarios de servicios y la focalización.

En general, parece haber una mayor disposición para revisar algunas de las ideas previas sobre financiamiento para el desarrollo, anticuadas y cada vez más desacreditadas. Ciertamente, todo esto está relacionado con el apremio creciente que ejerce la población que durante las últimas décadas ha tenido que soportar el peso de la crisis y la reestructuración económica. Frecuentemente se está luchando para crear o fortalecer gobiernos democráticos bajo condiciones muy difíciles, tema que es objeto del siguiente capítulo.

Democracias frágiles



En la actualidad, la gran mayoría de los países tiene sistemas de gobierno formalmente democrático. Pero lo que se ha logrado continúa siendo frágil, vulnerable a la desilusión de los votantes, a los conflictos étnicos, y a que los tecnócratas se apropien del sistema de gobierno.

Tal como se insistió en la Cumbre Social, el desarrollo social requiere de algo más que fondos adicionales o mejores políticas económicas y sociales. Requiere también de un entorno favorable, en especial de instituciones democráticas firmes que permitan a los ciudadanos participar libremente en la toma de decisiones.

En este punto por lo menos, ha habido algún progreso. Una de las tendencias más halagüeñas de las últimas décadas ha sido la propagación de la democracia. El avance ha sido desigual, y no siempre los principios democráticos se han filtrado muy profundamente en la conciencia nacional. Pero la dirección del cambio ha sido positiva.

El número de estados soberanos ha ido aumentando rápidamente. Entre 1900 y 1950, se generó un promedio anual de 1.2 estados nuevos. Entre 1950 y 1990, la tasa fue de 2.2, pero entre 1990 y 1998, se elevó a 3.1. Para 1998 había 185 estados soberanos miembros de las Naciones Unidas, y en 1999 se les unieron Kiribati, Nauru y Tonga.

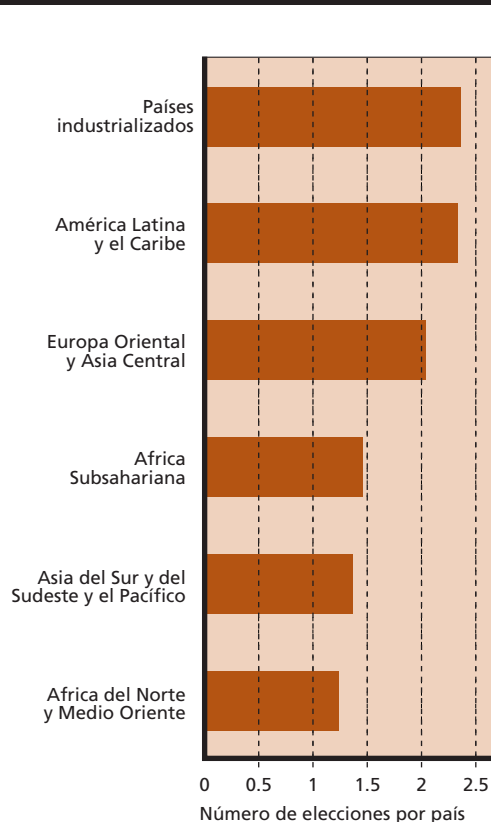
Muchos de estos estados son ahora formalmente democráticos, tal como se refleja en el aumento de la actividad electoral en todo el mundo. En el período 1990-99 hubo alrededor de 300 elecciones reñidas en 160 de los 185 estados, un promedio de 1.9 elecciones por país. En algunas regiones ha habido una actividad más intensiva que en otras, como se indica en la gráfica 3.1, ya que el número de elecciones por país es superior en los industrializados y menor en los de África del Norte y del Medio Oriente.

No obstante, han habido también algunos retrocesos en el ejercicio de la democracia, por lo que se

refiere a golpes de estado militares: entre 1990 y 1999, en el África Subsahariana hubo 15 golpes de estado, en América Latina hubo uno (en Haití), y en Asia también uno (en Pakistán).

La Organización de las Naciones Unidas ha jugado un papel clave en la difusión de la democracia. Además de patrocinar conferencias sobre democracia, la ONU ha aportado asistencia técnica a los colegios electorales, ha ayudado a supervisar el sufragio y ha apoyado a los observadores internacionales de las elecciones (casilla 3.1).

Gráfica 3.1 – Elecciones por estado, 1990-98



Nota: Los datos corresponden a la cámara popular de la legislatura, y sólo se refieren a los casos en los que una multiplicidad de partidos compitió en las elecciones. Puesto que algunos países no tuvieron ese tipo de elecciones en este período, el promedio regional correspondiente se redujo.

Fuente: Bangura y Nakamura, 1999, basado en International IDEA, 1997, Inter-Parliamentary Union, 1989-99 y Espacio en la Web sobre Elecciones, de Wilfred Derksen.

El dilema del ejercicio de gobierno

La democracia representativa es una solución a un dilema fundamental. En una democracia se supone que todos tienen los mismos derechos. Idealmente, cada ciudadano o ciudadana debería ser capaz de expresar sus preferencias de manera directa. Sin embargo, aún para los 78 000 habitantes de Kiribati, el miembro más pequeño de las Naciones Unidas, esto no es muy práctico. En vez de hacerlo así, las personas tienen que conjugar sus intereses a través de grupos de presión y partidos políticos; además delegan el poder a los políticos para que formulen la política pública y otorguen servicios.

Para ello se requiere que como mínimo básico las elecciones sean libres y justas, y que los ciudadanos gocen de sus plenos derechos civiles y políticos, especialmente los derechos de organización, de reunión y de expresión. ¿Fueron todas las elecciones de los años 90 libres y justas? No todas, pero un porcentaje razonable sí, al menos si se cuenta también como éxito algún cambio de gobierno. Un peligro común es que un partido gobernante pueda utilizar su poder actual para retenerlo en el futuro —directamente, mediante el control de la autoridad electoral hasta llegar a falsificar los resultados o, indirectamente, mediante la intimidación del electorado y de

Casilla 3.1 – La Organización de las Naciones Unidas promueve la democracia

La Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos han guiado la labor de la ONU sobre democratización. Posteriormente, en 1988, la Asamblea General adoptó una resolución en la que se apoyó el principio de elecciones libres, imparciales y periódicas. Las tres conferencias patrocinadas por la ONU sobre “democracias nuevas y restauradas” (en 1988 en Manila, 1994 en Managua y 1997 en Bucarest), han sido para promover esos ideales. Se ha planeado una cuarta conferencia en Cotonou para el año 2000.

En 1995, en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social también hubo interés en la importancia de la democracia, habiéndose declarado que la promoción del desarrollo social “requiere de instituciones democráticas, respeto a todos los derechos humanos y libertades fundamentales, aumento de las oportunidades económicas en pie de igualdad, el imperio de la ley, la promoción del respeto a la diversidad cultural y los derechos de las personas pertenecientes a las minorías, así como un involucramiento activo de la sociedad civil”. Entre 1994 y 1998, el Secretario General preparó cuatro informes especiales sobre las formas diversas en que el sistema de la ONU podría ayudar a los gobiernos a promover y consolidar las nuevas democracias.

En términos de ayuda directa, la ONU ha ayudado a organizar, supervisar y verificar el ejercicio del sufragio y también ha proporcionado asistencia y apoyo técnico a los observadores nacionales e internacionales de las elecciones. En Camboya, en 1993, por ejemplo, la ONU entrenó a cerca de 5 000 camboyanos como funcionarios electorales. En Namibia, en 1994, un representante especial del Secretario General supervisó el proceso electoral durante el período que culminó con la independencia de Namibia. En Mozambique, en 1994, la ONU ayudó a establecer una comisión nacional electoral y un tribunal electoral para las elecciones con las que se dieron por terminados 16 años de guerra civil.

En el campo de la asistencia técnica, la ONU ha proporcionado capacitación y educación, así como logística, a cerca de 50 países. Entre 1989 y 1996, la ONU envió también misiones de observación electoral a 24 estados. Durante ese mismo período, recibió 187 peticiones de parte de 69 estados sobre varias formas de ayuda electoral. Casi la mitad de esas peticiones fueron atendidas como asistencia técnica, y la mayoría de las actividades se concentró en África, América Latina y el Caribe, y Europa Oriental, las tres regiones donde la ola de democratización ha sido más fuerte.

los grupos de oposición o mediante el control de los medios de comunicación. Por lo tanto, un indicador adecuado de imparcialidad es que el partido gobernante pierda las elecciones. El que un mismo partido permanezca en el poder durante largo tiempo no necesariamente implica que haya fraude. En Japón y en Suecia, por ejemplo, un mismo partido se ha mantenido en el gobierno durante 20 y hasta 30 años. Pero para las democracias nuevas, un cambio de gobierno indica que hay un grado de flexibilidad y de madurez en los procesos políticos.

Como se indica en la gráfica 3.2, la región donde era menos probable que el ejercicio del sufragio diera como resultado un cambio en el partido gobernante, fue el África Subsahariana. Significativamente, era más probable que en esta región la oposición impugnara los resultados electorales. En ella también era más probable que los grupos de oposición se rehusaran a participar, ya que boicotearon cerca de una cuarta parte de las elecciones.

En Asia y en América Latina, aparentemente el panorama es más alentador. Allí es más probable que las elecciones hayan generado cambios de gobierno y es menos probable que los resultados de las elecciones hayan sido impugnados. En los países industrializados, durante este período, no se boicotearon ningunas elecciones por parte de los partidos principales, ni se impugnaron ningunos resultados.

Transiciones incompletas

No obstante que la mayoría de los países han estado encaminándose en dirección democrática, muchos de ellos están todavía lejos de ser democracias maduras. A menudo, los regímenes autocráticos encuentran vías para retener una gran parte de su poder aún en un entorno formalmente democrático.

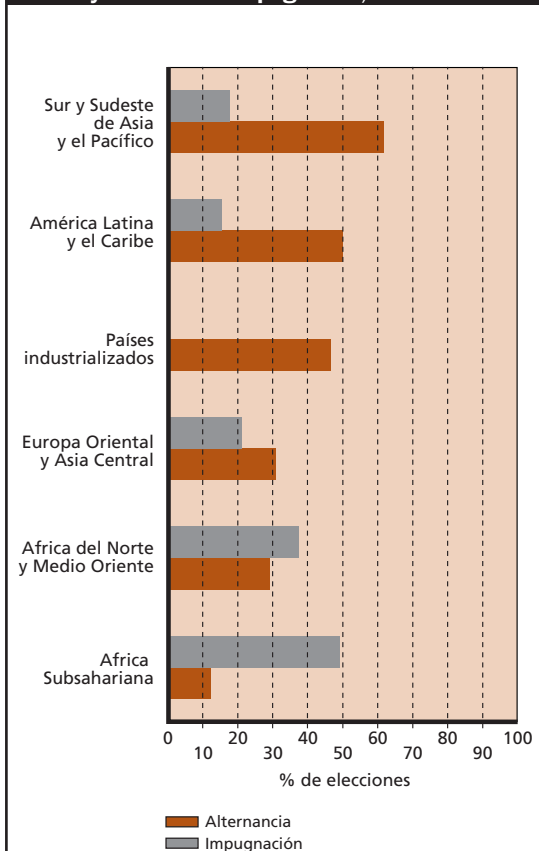
AMÉRICA LATINA – IMPUNIDAD MILITAR

En América Latina, la mayoría de las transiciones de gobierno militar hacia democracia tuvieron lugar en el decenio de los 80. Pero los gobernantes militares anteriores a menudo encontraron las formas de retener algunos vestigios de poder o de protección a sí mismos para no ser acusados de los crímenes cometi-

dos durante su régimen de gobierno. Ellos extrajeron esas concesiones a cambio de permitir una transferencia pacífica de poder y evitar futuras insurrecciones militares. Pero se ha comprobado que esas garantías no son suficientes. El intento de procesar al ex-presidente chileno Augusto Pinochet es el recordatorio más cruel sobre los extremos a que llega la impunidad. Aparentemente, Argentina ahora también es menos tolerante con sus ex-dictadores: desde 1998, varios antiguos líderes militares han sido procesados por los secuestros y “desapariciones” que cometieron.

Los militares no fueron los únicos que se beneficiaron con las concesiones otorgadas durante el proceso de transición en América Latina. Es probable que fueran más perdurables todavía las concesiones

Gráfica 3.2 – Alternaciones en el poder y elecciones impugnadas, 1990-99



Fuente: Bangura y Nakamura, 1999, elaborado con cifras de International IDEA, 1997, Inter-Parliamentary Union, 1989-99 y el Espacio en la Web sobre Elecciones, de Wilfred Derksen

que se ofrecieron a las elites tradicionales, quienes lograron retener una gran parte del poder. En Brasil, a mediados del decenio de los 80, las elites apoyaron el viraje hacia la democracia a cambio de puestos políticos, empleos estatales y dinero para proyectos específicos.

Otro progreso en la lucha de América Latina por la democracia es el intento de cambiar las reglas que prohíben la reelección del presidente en turno. Los gobernantes apelan a la necesidad de terminar las reformas económicas emprendidas, como justificación para adoptar una legislación en favor del continuismo que les permita ser candidatos a la presidencia por segunda vez. En 1998 más de la mitad de los países de América Latina estuvieron gobernados por regímenes continuistas.

DERROTA DE LA OPOSICIÓN EN ÁFRICA

Los regímenes autocráticos de África podían retener con frecuencia el poder debido a que los partidos de oposición no estaban suficientemente bien organizados para reemplazarlos. En Côte d'Ivoire, por ejemplo, el Presidente Houphouët-Boigny había gobernado por décadas y en 1990 tomó por sorpresa a los líderes de la oposición cuando de pronto anunció que se realizaría una elección, dándoles poco tiempo para prepararse. El resultado fue que Houphouët-Boigny ganó fácilmente la elección; y aunque murió en el cargo en 1993, su sucesor, por él designado, mantuvo también un fuerte control del gobierno, prohibiendo las manifestaciones de la oposición y encarcelando a sus miembros hasta que fue destituido por un golpe de estado en 1999. Tal como lo ha señalado uno de los líderes opositores en Côte d'Ivoire, este tipo de represión a la oposición en África no sólo es una forma de retener el poder, sino también de evitarse la humillación de la derrota.

LA NOMENKLATURA DE EUROPA ORIENTAL Y ASIA CENTRAL

En Europa Oriental, las transiciones han sido manejadas a menudo por los caciques del antiguo partido, la nomenklatura, quienes se las han arreglado para mantenerse en el poder, o por lo menos para ejercer

una influencia enorme. En Belarús, en las repúblicas del Asia Central y en Ucrania, influyeron en la forma en que se privatizaron los bienes públicos; y siguen activos, asociados con las pandillas de criminales que están aumentando rápidamente. En Turkmenistán, por ejemplo, el Partido Comunista Turcomano ha sido rebautizado como Partido Democrático y se mantiene como el único partido legalmente registrado. La mayor parte de la oposición está en el exilio. El antiguo líder comunista es todavía el presidente del país y ha reprimido brutalmente toda disidencia, además de haber reforzado el culto a la personalidad, auto nombrándose el "Turkenbashi" (líder de los turcomanos).

El progreso de los partidos políticos

La base de todos los sistemas democráticos es el partido político, organizador del pueblo que comparte un interés o propósito común. A menudo, dicho partido se ha sustentado en una filosofía económica o social, típicamente ubicada en algún punto a lo largo de un espectro que va de izquierda a derecha, del socialismo al capitalismo. La mayoría de los partidos europeo occidentales se organizan sobre esta base, reflejando divisiones que surgieron hace muchas décadas, después de que las clases trabajadoras conquistaran el derecho al voto. En los Estados Unidos de América igualmente, las diferencias entre los partidos Republicano y Demócrata han reflejado los intereses respectivos del capital y del trabajo. En América Latina, la cultura política se ha desarrollado de manera semejante: frecuentemente los partidos se alinean con los intereses de los hombres de negocios y los terratenientes por un lado, y con los de los sindicatos por el otro.

Otro motivo de afiliación partidaria es la religión. Los partidos Demócrata Cristianos europeos son un residuo de las afiliaciones religiosas. Pero la religión es todavía una fuerza política viva como las otras. La India, por ejemplo, desde 1998 ha estado gobernada por un partido dominado por la religión hindú.

Muchos países, tales como Bangladesh, Indonesia, Pakistán y Turquía, tienen partidos islámicos que



Las tropas toman el control. Islamabad, Pakistán

compiten con otros partidos al interior de estados democráticos. Pero siempre se tiene la preocupación de que los partidos islámicos buscan fundamentalmente el poder absoluto. Se entiende que los partidos no religiosos estén alarmados por la perspectiva de que un partido islámico salga victorioso, lo cual puede interpretarse como un desafío a la propia democracia laica; perspectiva que en 1991, se tradujo en un golpe de estado militar en Argelia y la consiguiente guerra civil con el derramamiento de sangre que perdura en ese país.

Otra base de organización de un partido muy conocida es la identidad étnica. En algunos casos puede estar vinculada a la religión, como en la antigua Yugoslavia; y puede ser de índole regional muy marcada. Pero la mayoría de los países étnicamente diversificados suelen pertenecer a Asia y África.

Puede ser que otros partidos no se sustenten en la clase social o en la religión, sino en la personalidad

en la medida en que el pueblo siga a un personaje poderoso o carismático. Este tipo de partidos surge a menudo después de un período de dictadura, cuando un caudillo militar trata de legitimar su autoridad fundando un nuevo partido. En Ghana, por ejemplo, en 1981, el golpe militar del entonces teniente aviador Jerry Rawlings dio como resultado un Consejo Provisional de Defensa Nacional. Pero una vez promulgada la nueva Constitución de 1992, Rawlings ganó la presidencia, a la cabeza de un partido fundado recientemente denominado Congreso Democrático Nacional.

Otro sistema basado también en la personalidad es el que surge cuando un individuo con un grupo poderoso de seguidores, o por lo menos con una voluntad férrea, se inicia por su cuenta en la política y establece un partido para proporcionarse apoyo. Un ejemplo sobre este caso es el del Presidente Alberto Fujimori del Perú.

En principio, todos estos sistemas de organización de partido son válidos. Todos ellos responden al dilema de la representatividad, resolviendo la pugna entre los derechos del individuo y los del grupo. Pero también tienen que resolver las diferencias y el conflicto de una manera justa y pacífica. En general, los sistemas que lo han logrado con menos dificultades han sido aquellos que se han sustentado en los intereses de clase. La mayoría de los países industrializados han mantenido un equilibrio razonable entre los partidos de ala izquierda y los de ala derecha. Ambos, la izquierda y la derecha han conseguido masas de partidarios y en el largo plazo se han alternado en el poder. En realidad, una preocupación mayor de los países industrializados es que ahora este proceso genera una actitud demasiado conformista, ya que los partidos modernos ansiosos de reclamar la posición del centro han ido descartando sus características de clase y casi ya no se distinguen entre sí. El resultado puede ser la decepción con el proceso democrático mismo.

Las democracias son menos estables cuando los partidos se sustentan en grupos étnicos o en identidades regionales. Los partidos étnicos o los religiosos parecen tener un potencial mayor de intolerancia y de violencia, y las identidades regionales fuertes pueden conducir hacia el conflicto o la secesión. Conscientes de ello, quienes redactaron algunas constituciones como la de Kazajstán y las de determinados países africanos, prohibieron la formación de partidos que tengan una base étnica o religiosa.

Las democracias menos estables de todas son las que se sustentan en personalidades individuales o en grupos de interés constituidos de manera muy reducida. Muchos de ellos tienden a carecer de programa. En vez de tratar de aplicar algún mandato acordado popularmente, buscan satisfacer sus propios intereses, individuales o de elite.

¿Presidente o parlamento?

Los estados difieren entre sí no solamente por lo que se refiere a sus sistemas de partidos, sino también en cuanto a sus sistemas de gobierno. Los países democráticos tienen que escoger entre investir el

poder ejecutivo en un presidente o en un parlamento encabezado por un primer ministro. Pueden también operar en algún punto intermedio, distribuyendo el poder entre un presidente ejecutivo y un primer ministro. Un sistema fuertemente presidencial tiende a ser más centralizado: se elige al presidente para un período fijo y es difícil destituirlo. Por lo tanto, él o ella puede ejercer el poder de manera más decidida. Un primer ministro, por otra parte, está más obligado con un partido político y puede ser destituido en cualquier momento una vez que haya perdido un voto de confianza. Esto significa que tendrá que dedicar más tiempo a conseguir apoyo político.

LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

De los principales países industrializados, los únicos que tienen presidentes ejecutivos son los Estados Unidos de América y Francia. Ambos países operan bajo el principio del equilibrio de poder y en ambos casos, recientemente, el presidente ha tenido que coexistir con una cámara controlada por un partido de oposición. En Francia, donde hay un presidente a la vez que un primer ministro, este último goza de poderes enormes para la elaboración de las políticas económica y social. En los Estados Unidos de América, la cohabitación del presidente y de un congreso con metas partidarias diferentes, algunas veces ha dado como resultado obstruccionismo y fracaso en la toma de decisiones importantes. Pero el sistema estadounidense funciona gracias a una larga tradición democrática reforzada por instituciones sólidas, incluidos el sistema judicial y la prensa.

Por el contrario, la mayoría de los otros países industrializados han optado por sistemas parlamentarios. Estos también tienen sus debilidades y pueden centralizar el poder. Si el primer ministro es una personalidad fuerte con una gran mayoría parlamentaria (como fue el caso de Margaret Thatcher y el gobierno conservador en el Reino Unido en el decenio de los 80), él o ella dispone de una considerable libertad de acción. Por otro lado, un sistema parlamentario que genere una multiplicidad de partidos pequeños puede desembocar en un

gobierno débil. Italia es el ejemplo más notable entre los países industrializados. El viraje constante de las lealtades entre docenas de partidos pequeños ha dado a Italia 59 gobiernos desde la Segunda Guerra Mundial.

PAÍSES EN DESARROLLO Y EN TRANSICIÓN

Los países en desarrollo han optado generalmente por el sistema presidencial. La mayoría de ellos lo ha adoptado con el fin de fortalecer la unidad nacional, especialmente cuando la integración de sus sociedades se debilita por sus múltiples divisiones étnicas. Desgraciadamente, ello significa también el riesgo de que se elija a autócratas que por consiguiente no toman mucho en cuenta las normas y procedimientos que les permitieron llegar al poder.

Al igual que en los Estados Unidos de América, en los países en desarrollo el presidente puede entrar en conflicto con el poder legislativo. Pero en estos últimos, ante la falta de instituciones sólidas, especialmente el poder judicial y la prensa, el presidente puede caer en la tentación de socavar el poder parlamentario o de gobernar por decreto. América Latina tomó prestado de los Estados Unidos de América la institución presidencial; pero varios presidentes en un momento dado han decidido ignorar aún a su propio partido para gobernar directamente mediante maniobras personalistas y apelando a los medios de comunicación, como fue el caso de Carlos Menem en Argentina, y de Fernando Collor en Brasil.

Los países en desarrollo con sistemas parlamentarios, en principio, deberían estar más protegidos contra los autócratas. Pero los autócratas pueden también surgir como primeros ministros, sobre todo cuando gozan del apoyo de grandes mayorías. Nawaz Sharif operó en Pakistán de una manera bastante dictatorial dentro de un sistema parlamentario, hasta que fue destituido por un golpe de estado en 1999.

En el otro extremo, los sistemas parlamentarios con una plétora de partidos pueden también ser difíciles de manejar en los países en desarrollo. Benin, por ejemplo, es considerado como una de las democra-

cias principales de África. Sin embargo, en 1999, más de 17 partidos estaban representados en su parlamento, el más grande de los cuales sólo contaba con 25 por ciento de los escaños. Suriname, país con menos de medio millón de habitantes, en 1999, tenía ocho partidos representados en su parlamento de 51 miembros y estaba dirigido por una coalición de cinco partidos.

Algunos países de Europa Oriental que se han apartado del comunismo trataron de establecer sociedades más democráticas optando por el sistema parlamentario. Sin embargo, desde entonces, varios de ellos han retrocedido. Albania, la República Checa y Polonia consiguientemente han debilitado sus respectivos parlamentos. En Polonia, por ejemplo, Lech Walesa, el líder de Solidaridad, cambió la constitución hacia un sistema mixto que otorgó poder sustancial a la presidencia.

Un sistema presidencial puede parecer especialmente atractivo cuando el gobierno considera que tiene que promover reformas que no son populares; lo cual puede ser más fácil si se cuenta con un presidente fuerte que logre emplear a los tecnócratas de su confianza, aislándolos de la presión popular. Sin embargo, no es seguro que con ello se genere una estabilidad de largo plazo. Los sistemas parlamentarios demandan ciertamente mayores esfuerzos para establecer coaliciones que funcionen. Pero, una vez logrado esto último, esos gobiernos de base más amplia pueden ser más duraderos. En las coaliciones aún los socios menores tienen un incentivo para evitar que se derrumbe el gobierno, sobre todo si temen que se lleven a cabo unas elecciones repentinamente que no puedan ganar. En un estudio sobre 53 países que no pertenecen a la OCDE durante el período de 1973-79, se encontró que los gobiernos sustentados en sistemas parlamentarios tenían una tasa de supervivencia del 61 por ciento, en tanto que la de los sistemas presidenciales era del 20 por ciento. Era también dos veces más probable que los sistemas presidenciales sufrieran un golpe de estado.

¿La democracia como un medio o como un fin?

La democracia es vista generalmente como un fin en sí misma. Permite a las personas expresar sus opiniones libremente y decidir por sí mismas. La democracia ofrece por lo tanto, una forma de cumplir con los derechos humanos básicos. Pero mucha gente ve los sistemas de gobierno en términos más limitados e instrumentales. Para ellos un sistema de gobierno es tan sólo un medio para lograr un fin, una forma de lograr estabilidad social y desarrollo económico. Si la democracia sirve para este propósito, todo está bien. Si no es así, entonces tal vez fuera mejor tener un sistema más autocrático.

Por lo tanto, siempre existe el riesgo de que las democracias que no cumplan adecuadamente sus objetivos, se conviertan en autocracias. En un análisis de los datos recabados por Freedom House para América Latina en 1996, se concluyó que seis de 22 países habían registrado algún mejoramiento en cuanto a la libertad, mientras que en otros diez de ellos hubo deterioros significativos. El ejemplo reciente más dramático es Venezuela, donde el Presidente Hugo Chávez ha debilitado al Congreso y ha ampliado mucho su poder presidencial.

La preferencia por un gobierno autoritario se atribuye también a una predisposición cultural (casilla 3.2). Algunas personas consideran que las sociedades asiáticas otorgan mucho valor al consenso y, por lo tanto, están menos inclinadas hacia el estilo competitivo de las democracias occidentales. Los “valores asiáticos” del Oriente y del Sudeste de Asia han sido utilizados para justificar gobiernos autocráticos y para atribuirles el éxito económico. El anterior Presidente de Singapur Lee Kuan Yew ha sido uno de los partidarios más vociferantes de dicha posición.

Este caso se debilita por la sola diversidad y heterogeneidad de los países asiáticos. Tal como lo ha advertido Amartya Sen, “los llamados valores asiáticos que se invocan para justificar el autoritarismo no son especialmente asiáticos en ningún sentido”. La mayoría de los países asiáticos también se han opuesto al gobierno autocrático. En la República de Corea, dicha oposición ha sido frecuentemente

organizada por los sindicatos. Incluso en China ha habido una movilización amplia en pro de mayor democracia, previa a la masacre de la Plaza de Tiananmen de 1989. Las pocas encuestas hechas desde entonces en China por científicos sociales muestran que ahí hay un deseo fuerte de mayor democracia, aunque casi nadie ponga en tela de juicio la legitimidad del estado.

EL ESTADO DESARROLLISTA

Una de las supuestas ventajas del gobierno autocrático es que hace más fácil que haya un estado desarrollista, fuerte y coherente y que dirija todos sus esfuerzos a lograr el desarrollo económico y social. Se supone que los estados desarrollistas tienen varios elementos fundamentales. El primero es la autonomía, por la cual el gobierno puede operar libre de las presiones de los grupos de interés particulares. El segundo elemento es su gran capacidad administrativa: la elite política del país es apoyada por una burocracia eficiente, y las dos entidades laboran juntas para alcanzar las metas por ellas acordadas. Un tercer elemento es el nacionalismo: la elite política desarrolla un proyecto nacionalista de industrialización que difiere de las nociones actuales de libre comercio y movimiento de capitales.

Podría considerarse que las economías de los países del Sudeste de Asia calificadas como “tigres” han sido producto de estados desarrollistas, al igual que la de la República Popular de China en el decenio de los 60, y también la del Japón de la postguerra. Todos estos estados fueron autoritarios en cierto grado, pero no se apoyaron simplemente en el ejercicio de la autoridad. Sus gobiernos estaban profundamente arraigados en sus respectivas sociedades, y mantenían fuertes vínculos con las fuerzas sociales que promovían el desarrollo.

El autoritarismo que no esté fuertemente arraigado como ése, no tiende a generar desarrollo sino depredación. En muchos países africanos el autoritarismo ha sido profundamente antidesarrollista. Mobutu Sese Zeko en Zaire, por ejemplo, tuvo suficiente autonomía para crear un estado desarrollista, pero en vez de ello, aprovechó su poder para amasar

Casilla 3.2 – Controversias sobre derechos humanos

La Declaración de Copenhague sitúa los derechos humanos en el centro del desarrollo, lo cual es comprensible. Aún a los gobiernos más retrógrados les resulta difícil negar completamente los principios en que se sustentan los derechos humanos. Además, aunque esos derechos puedan haber sido vistos anteriormente como formulaciones abstractas, en la actualidad están siendo elaborados en mucho mayor detalle y se les ha apoyado con numerosas decisiones de las cortes y de los tribunales. Las reclamaciones sustentadas en los derechos humanos se han traducido en una presión cada vez mayor sobre los gobiernos y sobre la comunidad internacional.

Pero detrás de este consenso aparente se esconden varios desacuerdos profundos. El primero es sobre la disyuntiva de que los derechos humanos sean o no verdaderamente universales. Dirigentes de algunos gobiernos de Asia y de Africa, por ejemplo, dicen que las sociedades occidentales se han preocupado por los derechos, mientras que en las propias se da importancia especial a los deberes. Y muchas personas señalan una línea de pensamiento semejante en los principales credos religiosos y espirituales del mundo. Los dirigentes del Sudeste de Asia dicen que la estabilidad política y el desarrollo económico de sus países se deben a los valores asiáticos que están orientados hacia la armonía social y la comunidad.

Este tipo de relativismo cultural aísla convenientemente a las sociedades ante la crítica externa, y sirve para consolidar los privilegios y la jerarquía. Se ignoran las numerosas afinidades que hay entre las culturas así como las formas en que éstas interactúan y cambian. Y mientras que los dirigentes gubernamentales a menudo subrayan los valores que distinguen a sus sociedades de las demás, a muchas de las personas más necesitadas les atraen más las dimensiones igualitaria y redistributiva de los derechos humanos universales.

El otro argumento principal es sobre lo que debería ser considerado como derechos. En Occidente, algunos gobiernos, particularmente en los Estados Unidos de América, se han negado a considerar los beneficios económicos y sociales como derechos, principio que han relacionado con la ideología comunista. Por otro lado, muchos gobiernos de Asia y de Africa se han resistido a la aplicación de los derechos civiles y políticos alegando que son menos importantes y urgentes que los derechos económicos y sociales.

En los últimos años se ha logrado reducir un poco esta brecha. Por ejemplo, en las convenciones sobre derechos de las mujeres, de los niños y de los migrantes se reconoce que para mejorar su situación se requiere avanzar en ambos conjuntos de derechos. Pero aún quedan muchos desacuerdos, y las tensiones y contradicciones entre los diferentes conjuntos de derechos se han hecho más evidentes, como por ejemplo, la oposición entre el derecho a la libertad de expresión y la necesidad de proteger a las comunidades de la propaganda sobre el odio o la incitación a la guerra.

Una estrategia ha consistido en unir el conjunto tradicional de derechos con el derecho al desarrollo. La Conferencia de Viena de 1993 sobre Derechos Humanos apoyó este enfoque. El Occidente retiró sus objeciones al derecho al desarrollo a cambio de que los estados asiáticos aceptaran la respetada prescripción de que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes.

Esas tiranteces se reflejan en la Declaración de Copenhague misma, en la que se califica el compromiso con los derechos humanos como “pleno respeto a las diversas religiones y valores éticos y marcos de referencia cultural de los pueblos”.

una enorme fortuna para sí mismo y para sus seguidores, en tanto que dejaba al país en ruinas.

Los estados con “autoritarismo leve” del Oriente y del Sudeste de Asia fueron históricamente únicos. Muchos de los cambios fundamentales, como la reforma agraria en Japón, con los que se sentaron las bases para el desarrollo equitativo sucedieron durante la ocupación americana y adquirieron forma debido a la disciplina impuesta por la Guerra Fría. El autoritarismo por sí mismo rara vez crea esas condiciones de igualdad o genera un liderazgo político progresista.

La alternativa democrática

Así como no se puede confiar en que los regímenes autoritarios sean promotores del desarrollo, tampoco puede confiarse en que los democráticos lo sean. En teoría, un gobierno democrático liberal debería responder ante el electorado, satisfaciendo las necesidades básicas y cumpliendo los derechos de la ciudadanía. Esto es lo que sucede en algunos casos. Generalmente, los países industrializados son democráticos y sus pueblos tienen los niveles más bajos de pobreza. Varios de los países en desarrollo, tales como Botswana y Mauricio también logran combinar derechos democráticos con crecimiento económico de modo que puedan reducir la pobreza. La gráfica 3.3 ilustra lo anterior y otras posibles combinaciones en los países en desarrollo.

Desgraciadamente, hay muchos ejemplos en sentido contrario. En efecto, la mayoría de los países que en los últimos años se han encaminado hacia la democracia parece que también han sufrido reveses en el crecimiento económico y en el desarrollo humano. En Europa Oriental y en Asia Central, en particular, han habido aumentos devastadores de pobreza: entre 1987 y 1998, el número de personas que vivían con menos de 1 dólar al día aumentó de un millón a 24 millones. ¿A qué se debe esto? Se han dado varias razones como respuesta.

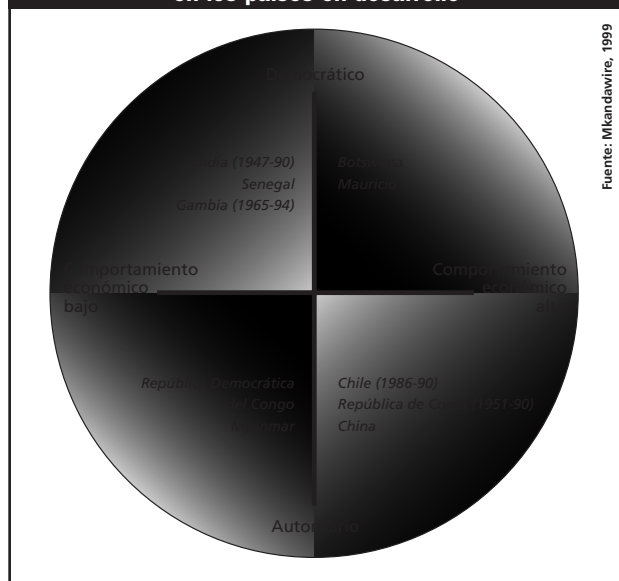
- **Democracias no liberales** – Alcanzar la democracia es un asunto complejo que requiere de varias etapas de profundización de la propia democracia. Desafortunadamente, muchos países aparentemente

se quedan atorados en las etapas iniciales. Puede haber elecciones, pero a menudo la prensa está amordazada y el poder judicial es corrupto, y muchas secciones del poder estatal quedan más allá del control democrático. Las transiciones incompletas generan democracias no liberales. Y, debido a que la democracia no ha llegado muy lejos, sucede lo mismo con el desarrollo social.

- **Instituciones débiles** – Las instituciones fundamentales de la democracia no se materializan de la noche a la mañana. En muchos países del África Subsahariana, por ejemplo, las instituciones del estado siguen siendo inadecuadas. Los funcionarios civiles mal pagados, a menudo se ven obligados a dedicarse no solamente a sus deberes públicos, sino también a actividades extras para complementar sus ingresos. En América Latina también perduran muchos de los antiguos problemas, como el clientelismo tradicional que aún está muy arraigado. Europa Oriental se ha enfrentado al desafío adicional de tener que dismantelar un conjunto de instituciones para crear otro. Donde las instituciones son débiles, uno de los resultados más serios es la corrupción rampante, como lo refleja el índice de percepción de la corrupción que elabora Transparency International. Los diez países que ocupan las peores posiciones (de un total de 99), en el índice de 1999, fueron, en orden creciente de corrupción: Kenia, Paraguay, Yugoslavia, Tanzania, Honduras, Uzbekistán, Azerbaiyán, Indonesia, Nigeria y Camerún. Desde luego, los países en desarrollo y los que están en transición no tienen el monopolio de la corrupción, la cual se ha convertido en los últimos años en un asunto a tomar en consideración en Italia, el Reino Unido, Japón y, más recientemente, en Alemania.

- **Dominio por parte de las elites** – Aún cuando los países se encaminen hacia la democracia, las antiguas elites pueden seguir controlándolos aplicando para ello estrategias de compromiso o de uso de la fuerza. Los países africanos que son formalmente democráticos conservan sistemas arraigados de dominio personal que frecuentemente encauzan recursos hacia individuos de grupos étnicos preferidos.

Gráfica 3.3 – Democracia y comportamiento económico en los países en desarrollo



Dichas elites también cambian para poder adaptarse a los virajes de lealtad al poder. En Kenya, por ejemplo, el partido gobernante Unión Nacional Africana de Kenya, originalmente estuvo dominado por los kikuyu; pero el Presidente Moi lo ha transformado de manera sistemática en un partido que está primordialmente al servicio de los miembros de su propio grupo étnico, el kalenjin. En América Latina, los militares han logrado retener una gran parte de su autoridad, aún cuando ahora se les está reduciendo. En Guatemala, la misma oligarquía terrateniente y empresarial ha influido considerablemente en la economía durante 80 años o más, y en la era democrática sigue controlándola con firmeza.

El surgimiento de los tecnócratas

Las circunstancias políticas locales impulsan a algunos países hacia la autocracia. Pero las influencias externas también juegan un papel en la disminución de la democracia. Pueden promover formas más tecnocráticas de gestión de gobierno que debilitan la posición de los políticos que son elegidos por la ciudadanía, y concentran la toma de decisiones cotidiana en manos de unos cuantos expertos o instituciones nacionales que operan más allá de la supervisión y del control democráticos.

En este sentido, uno de los apremios principales es el predominio creciente de los mercados financieros. Todos los países se encuentran ahora a merced de los grupos financieros internacionales, especialmente aquellos que han atraído grandes cantidades de fondos privados, como los países de la OCDE, América Latina, Asia Oriental y algunas zonas de Europa Oriental. Anteriormente una gran parte de ese flujo provenía de compañías que hacían inversiones directas, ya fuera en fábricas o en minas u otro tipo de empresas. Esas compañías se comprometían a un plazo bastante largo; y a fin de proteger sus inversiones, trataban de establecer buenas relaciones con los gobiernos, con los sindicatos y con otras instituciones locales. No se afectaban mucho con los cambios inmediatos que hubiera en el entorno macroeconómico. En realidad, aceptarían un brote de inflación si ésta ayudara a estimular la demanda local de sus productos. Aún cuando hubiera problemas económicos más profundos en el país la inversión física de cada compañía conservaba una gran parte de su valor.

Sin embargo, como se describió en el capítulo dos, actualmente un volumen mayor de capital proviene de los inversionistas financieros, quienes adquieren acciones o bonos. Dichos inversionistas siempre se sentirán más preocupados por la inflación o por cualquier acontecimiento que devalúe la moneda en que estén denominados sus bonos o sus acciones. No tienen otra alternativa para recuperar su posición que la de vender. Y disponen de horizontes de corto plazo: en verdad, tienen que tomar muchas de sus decisiones en cuestión de segundos.

Conscientes de esto, los gobiernos vigilan constantemente las reacciones de los mercados ante sus decisiones macroeconómicas, especialmente las que tengan algún efecto sobre la inflación. Un gobierno podría preferir una política monetaria menos estricta que permitiera estimular la demanda; empero, sólo el rumor sobre un cambio de ese tipo podría causar una fuga de capital.

EL ASCENSO DE LA BANCA CENTRAL

En las circunstancias descritas, los gobiernos pueden creer que es más conveniente sacar de una vez del

escenario político la política monetaria y pasarles a los tecnócratas del banco central todas las decisiones sobre política monetaria y aún sobre la fiscal.

Se supone que los funcionarios de la banca central independiente tienen varias ventajas sobre los políticos por lo que se refiere a la consistencia de la política monetaria. Primero, porque son menos susceptibles a la presión popular inmediata y así pueden dirigir con mayor firmeza el curso de la política económica. Segundo, puesto que es probable que ellos se mantengan en su puesto más tiempo que los políticos, pueden también elaborar una estrategia de largo plazo que no necesariamente esté a tono con los ciclos electorales. Tercero, ellos no se distraen con otro tipo de consideraciones como los apremios populares para impulsar el crecimiento económico y el empleo.

La delegación de autoridad a los bancos centrales ha avanzado mucho en los países industriales. Los Estados Unidos de América y varios países de Europa Occidental han otorgado grados diversos de autonomía a sus bancos centrales, y un proceso semejante está avanzando en los países en desarrollo. En Chile, por ejemplo, la dictadura de Pinochet otorgó independencia en 1989 al banco central a fin de atarle las manos al siguiente gobierno y para evitar una reversión de su propia política económica neoliberal. Y en el decenio de los 90, Colombia, México y Venezuela también concedieron autonomía sustancial a sus bancos centrales. La tendencia ha avanzado menos en África, aunque en la mayor parte de la zona francófona la estabilidad en los precios se garantiza por la membresía en la zona monetaria del franco francés.

Para los países en transición de la Europa Oriental, una de las fuerzas más poderosas que fomentan la toma de decisiones de orden tecnocrático es el impulso hacia la creación de una moneda común para la Unión Europea. Para ello se requiere que los países del territorio europeo converjan hacia tasas semejantes de interés, de déficit presupuestarios y de inflación. Aunque no se espera que los países en transición que quieren integrarse a la UE cumplan con el mismo criterio de convergencia, tie-

nen que pasar todavía algunas pruebas rigurosas sobre manejo de su economía antes de que sea posible admitirlos en el club. Deben demostrar un avance claro en varios aspectos, tales como la liberalización de los flujos de capital y el establecimiento de bancos centrales independientes.

EL ASCENSO DEL MINISTRO DE FINANZAS TECNOCRÁTICO

Los ministerios de finanzas siempre han sido importantes, pero ahora en la mayoría de los gobiernos detentan posiciones de dominio. Las presiones para lograr estabilidad económica y presupuestos equilibrados han restado poder a los ministros que supervisan el gasto público, transfiriéndolo hacia los ministros de finanzas. Y en una economía mundial crecientemente compleja, ahora se requiere que los mismos ministros de finanzas sean especialistas en la materia. Se acabaron los días cuando cualquier político podía ocupar ese cargo. Hoy se espera que el candidato a ese puesto tenga instrucción académica en economía o que por lo menos conozca a fondo los complejos asuntos económicos. Ministros tales como Leszek Balcerowicz de Polonia, Yegor Gaidar de Rusia y Kwesi Botchway de Ghana eran todos ellos economistas o académicos muy bien preparados. Esta tendencia es evidente particularmente en América Latina. Alejandro Foxley en Chile, Domingo Cavallo en Argentina y Pedro Aspe en México recibieron su doctorado en universidades estadounidenses. Al regresar a sus países de origen, estos políticos-tecnócratas (o “tecnopolíticos”) formaron equipos de trabajo con personas afines y establecieron una base de poder en sus respectivos partidos políticos.

EL NUEVO GERENCIALISMO

El empuje hacia la tecnocracia es evidente también en la reorganización de las burocracias gubernamentales. Aquí, la tendencia consiste en transferir las responsabilidades de los departamentos gubernamentales hacia las agencias ejecutivas. No obstante que el personal de las agencias lo constituyen funcionarios públicos, están dirigidas por ejecutivos

contratados a plazo fijo, y cuentan con consejos de administración independientes. Esta tendencia ha avanzado mucho en los países de la OCDE, notablemente en el Reino Unido donde, para 1995, dos terceras partes de los funcionarios públicos estaban empleados en agencias ejecutivas, encargadas de todo, desde la capacitación de los maestros hasta la expedición de pasaportes. Los países en desarrollo han estado siguiendo el mismo camino, notablemente Ghana, Jamaica, Sri Lanka, Uganda y Venezuela.

Ese mismo impulso también ha dado como resultado el establecimiento de sistemas autónomos de administración fiscal, que funcionan separados del ministerio de finanzas y, algunas veces, hasta del servicio público normal. Uganda, por ejemplo, adoptó ese sistema y el resultado fue que logró elevar sus ingresos fiscales entre 1992-94, del 0.9 al 1.7 por ciento del PIB, ejemplo que ha despertado el interés de seguirlo en sus vecinos Kenya y Tanzania.

Las agencias ejecutivas pueden operar con mayor disciplina administrativa y ofrecer incentivos más directos que las dependencias gubernamentales. Pero aún cuando las agencias tienen éxito, es a expensas del control democrático que deben ejercer cotidianamente los gobiernos.

FOMENTO DESDE WASHINGTON

El cambio de postura, hacia un mayor control tecnológico en los países en desarrollo ha sido fomentado por el FMI y el Banco Mundial. Desde su punto de

vista, aislar a los gobiernos de las presiones democráticas es una ventaja cuando se llevan a cabo programas de ajuste estructural (PAEs). A menudo estos programas son muy impopulares ya que por lo general aumentan el desempleo, reducen los salarios y recortan los servicios gubernamentales. En varios casos han provocado disturbios en las calles.

La falta de popularidad no fue un obstáculo cuando las dictaduras militares o los regímenes de partido único impusieron los PAEs; pero en una era más democrática, la participación pública puede hacer que sea más problemático aplicarlos. Las instituciones de Bretton Woods tendieron, por lo tanto, a confinar las discusiones sobre política económica en un pequeño grupo de personas. En América Latina, por ejemplo, operaron a través de los grupos empresariales y de tecnopolíticos con quienes mantenían relaciones muy firmes. En Africa, la situación fue ligeramente diferente. Puesto que los gobiernos contaban con poco personal capacitado que se entusiasmará con las reformas del mercado, las instituciones de Bretton Woods tenían que proporcionar por sí mismas la mayoría de los tecnócratas requeridos, destinando expertos en los ministerios claves de finanzas y de economía. En la medida en que avanzó la democratización, cuando hubo una mayor presión para que hubiera autonomía local, ese personal internacional fue gradualmente reemplazado por los tecnócratas locales en quienes se podía confiar para que apoyaran el ajuste.



Ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales del G-7, Tokio, Japón

TECNOCRACIA Y DEMOCRACIA

Puede ser que los ciudadanos de las democracias emergentes no se opongan a un gobierno más tecnocrático si éste logra que haya estabilidad económica y desarrollo. Pero para ello se supone que los tecnócratas hacen las cosas bien. Cuando lo hacen mal, es posible que socaven no sólo su propia posición sino la legitimidad de la democracia misma. En Europa Oriental, por ejemplo, donde una gran parte de la política pública se halla en manos de los tecnócratas y en los ministerios de finanzas, la respuesta del público ante el fracaso económico y la caída de los sistemas de bienestar no es la aspiración a que haya mayor democracia, sino a que retornen las antiguas certidumbres del comunismo. Las encuestas realizadas en Bulgaria, Eslovaquia, Belarús y Ucrania muestran en todos los casos la popularidad de los desaparecidos regímenes.

Pero el peligro principal del control tecnocrático, así como el de aislar a los planificadores en relación con el sentir popular, es que puede enajenar a una gran proporción de la población y obstaculizar así el camino hacia el progreso futuro. La experiencia ha demostrado que la mejor manera de lograr un apoyo duradero es a través de los procesos democráticos de participación, diálogo y concertación. No se debería solamente prometer la prosperidad a largo plazo, sino también hacerse cargo de compensar a aquellos que resulten perdedores a corto plazo. En 1999, el Banco Europeo para Reconstrucción y Desarrollo, al revisar diez años de transición, concluyó que: “Se cree comúnmente que para que la reforma tenga éxito se requiere que haya un gobierno de tecnócratas, fuerte y estable, comprometido con ella, pero la experiencia de los últimos diez años de transición contradice este punto de vista. En muchos países, un alto grado de competencia política es lo que ha promovido las reformas, más que un gobierno aislado de las presiones electorales”.

Sin esos procesos de ajuste y de adaptación, los países corren también el riesgo de obtener una votación electoral baja, caer en la volatilidad política y en una regresión hacia formas primordialistas y sectarias de lucha por el poder. Aún los países industrializados

como Suecia, Italia, Austria y los Estados Unidos de América han sido testigos del surgimiento de partidos nuevos y de personajes carismáticos con pocas o ninguna liga con los partidos ya establecidos. Se nota que en Europa Oriental los países que promueven más rápidamente la reforma económica han tenido cambios de gobierno más frecuentes que aquellos que han ido más lentamente. Polonia, por ejemplo, tuvo siete primeros ministros y tres presidentes entre 1990 y 1997.

Un gobierno tecnocrático presenta serios problemas para las antiguas y las nuevas democracias por igual. Otorga poder a elites reducidas y socava tanto la rendición de cuentas de índole democrática como la soberanía popular. Es claro que actualmente la elaboración de política requiere de una mayor pericia técnica. Pero dicha pericia debería estar todavía abierta a la vigilancia democrática.

GRUPOS DE INTERÉS Y PACTOS SOCIALES

La forma de vigilancia más directa es por medio de los representantes electos y del sufragio. Pero la ciudadanía tiene muchas otras formas de influir en los gobiernos, mediante su membresía en otras organizaciones e instituciones de la sociedad civil. Muchos de los contactos que así se establecen son esporádicos y se trata de hacer que los gobiernos atiendan problemas específicos. Pero también puede haber arreglos más formales que culminen en pactos sociales, en la medida en que ciertos grupos de interés prometan apoyar o restringir sus demandas a fin de lograr metas de interés nacional.

Estos esfuerzos encajan en un modelo corporativo de gobierno en el que grupos de intereses diferentes se incorporan al proceso político. A cambio de ejercer una influencia en la formulación de las políticas públicas, estos grupos tienen entonces que asumir su responsabilidad para ayudar a aplicarlas.

Los grupos de interés más importantes han sido los sindicatos y las asociaciones patronales, sectores sociales que han entrado en relación tripartita con el gobierno. Ese tipo de negociaciones floreció en la era keynesiana, cuando los gobiernos tenían más confianza en la manipulación de sus economías para

lograr crecimiento alto con desempleo e inflación bajos. Por ejemplo, se podría ofrecer a los sindicatos mejores condiciones de trabajo a cambio de restricción en la demanda de salarios más altos. En muchos casos, este proceso implicó una ronda anual de negociaciones salariales, como sucedió en Alemania o en el Reino Unido en el decenio de los 70. Pero también han habido pactos sociales más formales, especialmente en países más pequeños como Suecia y Suiza. En América Latina, dichos pactos tienen una larga historia.

Podría haberse pensado que la era de la liberalización y la mundialización ha acabado con el corporativismo. Los gobiernos tienen menos confianza en el control de sus respectivas economías. Los índices de membresía en los sindicatos se han desplomado. Y las asociaciones patronales están siendo sobrepasadas por las empresas multinacionales en expansión.

En México, por ejemplo, el corporativismo ha sido atacado desde muchas y diversas direcciones. El Partido Revolucionario Institucional, por largo tiempo dominante, ha estado perdiendo lentamente su control sobre la vida política. Y la principal organización laboral, la autoritaria Confederación de Trabajadores Mexicanos, advierte cómo se reduce su influencia. Al enfrentarse a una situación de salarios más bajos y a un desempleo creciente, los trabajadores están formando ahora sindicatos independientes más pequeños.

Empero, la idea de los pactos sociales parece estar lejos todavía de desaparecer en países que están tratando de desarrollar sistemas políticos democráticos cada vez más estables. En 1997, por ejemplo, el gobierno de la República de Corea estableció una comisión tripartita compuesta por el estado, el trabajo y otras fuerzas de la sociedad civil. Esta iniciativa llegó a un impasse cuando el gobierno rehusó aceptar las propuestas del sindicato de establecer sistemas de seguridad social de cobertura amplia. Probablemente el mejor ejemplo de pacto social en el mundo en desarrollo lo sea el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Laboral de Sudáfrica, que está tratando de reunir el estado con los trabajadores organizados, los intereses

empresariales y los grupos comunitarios en un conjunto complejo de instituciones corporativas (casilla 3.3).

Etnicidad y democratización

Los estados pueden llegar a ser más tecnocráticos y centralizados, pero así como hay fuerzas centrípetas que tienden a concentrar y centralizar el poder, también hay fuerzas centrífugas que tienden a fragmentar a los estados democráticos. Una de las fuerzas más notables de los últimos años ha sido la etnicidad. Las guerras balcánicas, los reclamos secesionistas en Indonesia y las luchas continuas en Africa, desde el Sahara Occidental hasta Somalia, son todas muestras evidentes de una tensión étnica constante.

Todos los estados son multiétnicos, aunque algunos de ellos tienen un mayor número de grupos étnicos que otros. Tomando como punto de partida el idioma, los sistemas políticos europeos sólo cuentan con alrededor de 9.5 grupos étnicos por estado, comparados con 21 en América Latina y el Caribe. Pero la mayoría de los estados étnicamente segmentados tiende a localizarse en Africa, Asia y el Pacífico, donde el número de grupos étnicos por estado alcanza un promedio de 50 o más. En algunos países los hay por cientos: Nigeria tiene 470, India 407, Indonesia 712 y Papua Nueva Guinea 817.

En la mayoría de los países, un grupo étnico es el que tiende a predominar. Aún en Asia, con su diversidad étnica tan grande, un grupo étnico cuenta con más de la mitad de la población en 34 de 46 estados nacionales, y lo mismo sucede en 19 de los 26 estados del Pacífico. La única región donde no se sigue esta pauta es el Africa Subsahariana donde, si se excluye a los pequeños estados insulares, en sólo 12 de 34 estados, un grupo étnico es el que domina.

Una forma útil de considerar las estructuras étnicas de diferentes países es en términos de polaridad. Esto es lo que se muestra en el cuadro 3.1, en el cual se clasifica a los países en cinco categorías. Los casos más simples son los unipolares, bipolares o tripolares. Una estructura unipolar se refiere a aquellos casos en los que un grupo goza de una posición abrumadoramente mayoritaria. Una estructura étnica bipolar

Casilla 3.3 – Pactos sociales en Sudáfrica

El Congreso Nacional Africano (CNA) fue electo en 1994, con el compromiso de establecer una sociedad más igualitaria. Había mantenido una alianza por largo tiempo con la principal organización sindical, el Congreso de Sindicatos de Sudáfrica. Pero el gobierno encabezado por el CNA reconoció también la importancia de proteger la base industrial del país y su competitividad internacional. ¿Cómo se podría transformar la sociedad sudafricana manteniendo al mismo tiempo la paz industrial? Una respuesta que se planteó en 1995 fue establecer el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Laboral (CNDEL), un organismo multipartidario diseñado para lograr el consenso acerca de política económica y social entre los trabajadores organizados, los patrones organizados, los grupos comunitarios y el gobierno.

Uno de sus logros más importantes ha sido la Cumbre sobre Empleo de 1998. Con ella se generaron posibilidades para un pacto social negociado en el que se incluyeran las alzas de salarios y de precios, la distribución de los beneficios por aumentos en la productividad, y acuerdos sobre política macroeconómica, bienestar social y el régimen de inversiones.

Pero en algunos asuntos no fue fácil lograr consenso, y a veces el CNDEL ha sido sobrepasado en favor de negociaciones bilaterales. El Plan Social y la Ley de Condiciones Básicas de Empleo, por ejemplo, fueron motivos de gran discusión. Los patrones tenían miedo de que se afectara su competitividad mundial; y algunos de sus puntos de vista quedaron reflejados en la versión final del Plan Social, el cual provee un manejo activo de la reducción de fuerza de trabajo cuando la pérdida de empleos en gran escala sea inevitable. Los sindicatos querían tener protección total contra la pérdida de empleos; y en 1997 desataron una serie de huelgas para lograr que se estableciera la semana de 40 horas, aunque al final aceptaron un acuerdo a cambio de que el gobierno se comprometiera a resistir las demandas de los patrones para que hubiera una mayor flexibilidad en la fijación de las horas de trabajo por sectores de actividad.

CNDEL se encara a varios problemas. Sus miembros no representan a todas las partes afectadas, notablemente a aquellos trabajadores que no son miembros de los sindicatos. Algunos de sus miembros tienen aptitudes negociadoras que les permiten ser más eficaces que otros. Asimismo, no obstante que CNDEL requiere que el gobierno ponga sobre la mesa de negociación sus iniciativas de política más importantes, no requiere lo mismo de los otros socios sociales.

Las huelgas de gran alcance que realizó el sector público en los últimos meses de 1999 parecían sugerir que los sindicatos estaban llegando a decepcionarse por su reducida capacidad para influir en la elaboración de políticas. Pero CNDEL sí aporta la base institucional para que los sudafricanos participen en el nuevo orden mundial. Este proceso, que se puede denominar de negociación liberalizada, presupone que los participantes acepten la necesidad de abrir la economía; pero también les ofrece la oportunidad de influir en los términos en que se lleve a cabo dicha apertura.

puede estar compuesta de solamente dos grupos étnicos principales o, como en Sierra Leona, puede contener una multiplicidad de grupos; pero dos de ellos agrupan más del 60 por ciento de la población. En un entorno étnico tripolar, hay solamente tres grupos étnicos o tres grandes grupos en un ámbito multiétnico. Luego hay países multipolarizados, ya sean de tipo concentrado o fragmentado. En el caso de multipolaridad concentrada, un grupo étnico puede constituir la mitad o el 40 por ciento de la población, pero no ser aún lo suficientemente grande para sobrepasar a los conjuntos de grupos más pequeños. En el caso de multipolaridad fragmentada, ningún grupo es lo bastante grande para que pueda dominar el sistema político. Los conflictos que a menudo son difíciles de manejar son los que ocurren en los ámbitos bipolares o tripolares. Las reformas gubernamentales deberían tener como meta la moderación, la disminución de la polaridad y la revelación de múltiples divisiones.

La diversidad étnica en sí misma no es un problema. Los individuos y los estados pueden enriquecerse con la diversidad cultural y étnica. La etnicidad tampoco es algo fijo y por lo tanto no necesariamente implica que sea fuente de acumulación de conflictos en el futuro. La etnicidad está en adaptación constante: es un atributo diverso y cambiante que nunca puede marcar a una persona con una identidad precisa. Muchos de los rasgos étnicos (características físicas, idioma, religión y cultura), son muy fluidos. Y mientras que, por ejemplo, algunas sociedades consideran a la religión o el idioma como características definitorias, otras pueden ignorar por completo ese tipo de consideraciones.

Los problemas surgen solamente cuando se politiza la identidad étnica, cuando puede ser utilizada para suscitar una conducta que sea aislacionista, xenofóbica y destructora. La identidad étnica tiene este potencial debido a que, in extremis, se impone sobre las otras lealtades y obligaciones.

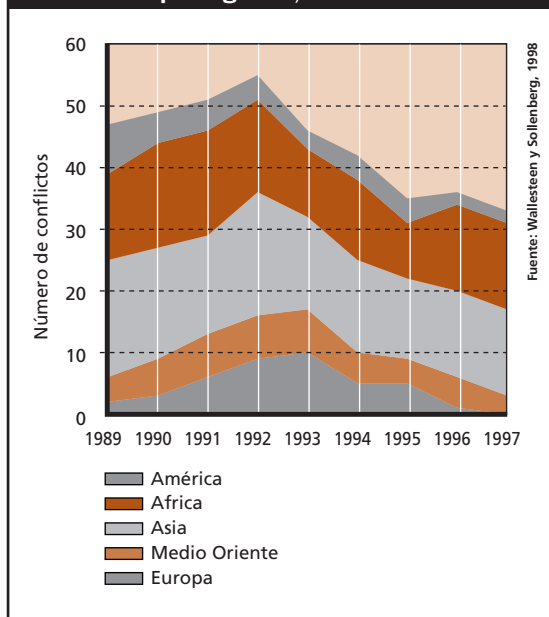
Uno de los indicadores más claros de que el conflicto étnico ha aumentado fue el número alarmantemente alto de guerras civiles en el decenio de los 90, aún cuando hayan disminuido entre 1992-94 y 1996-97.

Cuadro 3.1 – Una tipología de estructuras étnicas

	Número de grupos	Porcentaje de población que lo compone		
		grupo más grande	los dos grupos más grandes	los tres grupos más grandes
Unipolaridad				
Botswana	30	70	80	82
Guinea Ecuatorial	12	75	77	79
Camboya	17	90	94	96
China	205	70	78	82
Viet Nam	85	87	88	89
Bulgaria	9	85	94	96
Bipolaridad				
Rwanda	2	90	99	100
Burundi	2	85	99	100
Bélgica	4	57	90	91
Fiji	10	49	95	99
Guyana	6	51	82	93
Sierra Leona	20	31	61	69
Tripolaridad				
Suiza	4	74	92	99
Nigeria	470	19	38	54
Malawi	15	32	47	58
Multipolaridad fragmentada				
Camerún	279	5	9	11
Namibia	27	7	13	17
Tanzania	131	15	30	34
Papua Nueva Guinea	817	4	7	8
Islas Salomón	66	5	10	13
Vanuatu	109	4	7	9
Multipolaridad concentrada				
India	407	50	57	64
Congo ^a	60	51	64	73
Níger	20	43	61	70
Kenya	61	20	34	47
Togo	43	21	33	42
Etiopía	82	29	36	44

Nota: ^a República del Congo

Fuente: Bangura y Nakamura, 1999, con datos de Grimes, 1996 y Premdas, 1995

Gráfica 3.4 – Conflictos armados por regiones, 1989-97

violación de derechos culturales o humanos. Quienes luchaban para preservar o para abrogar esas desigualdades a menudo usaban la etnicidad como objeto principal de su querrela.

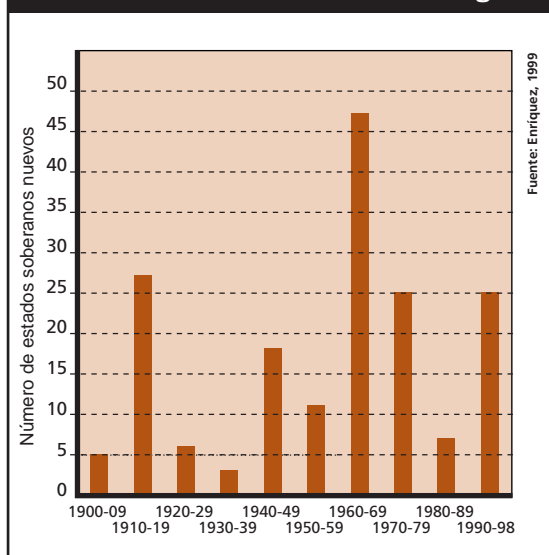
Como se muestra en la gráfica 3.4, la mayoría de estos conflictos han tenido lugar en las regiones más étnicamente diversificadas, África y Asia. Estas son también las regiones donde se ha generado el mayor número de refugiados: de los 11.4 millones de refugiados que hubo en 1998, el 41 por ciento provenía de Asia y el 28 por ciento de África.

EL PELIGRO DE SECESIÓN

El conflicto interétnico puede terminar en el aplastamiento de una insurrección o en un cambio en la estructura de poder nacional. Pero también puede tener como resultado la secesión y la fundación de un nuevo estado. En la gráfica 3.5 se indica la tasa de formación de soberanía estatal en el último siglo. La cúspide de los años 60 y 70 representa el período de descolonización e independencia, en tanto que la de los 90 corresponde en gran parte al desmembramiento de estados ya existentes. La secuencia más dramática fue la de Europa Oriental y Central en el decenio de los 90 cuando surgieron 22 estados nuevos, la mayoría de los cuales había formado parte de la antigua Unión Soviética o de la antigua Yugoslavia. Pocos estados nuevos se han creado en otras partes: ninguno en América, y sólo uno en Asia: Timor Oriental.

Paradójicamente, a pesar del desorden que ha habido en África, ahí sólo se ha fundado un estado nuevo plenamente reconocido (Eritrea), aunque otros dos (Anjouan, que se secesionó de Comoros en 1997, y Somalilandia, que en realidad se convirtió en un estado separado dentro de Somalia), tal vez sean reconocidos en un futuro próximo.

La razón principal de que en África haya habido una tasa baja de formación estatal es el grado de fragmentación étnica. África tiene más de 2000 grupos étnicos, cuya dimensión promedio es menor de un millón de personas. No es muy práctico que cada uno de ellos tenga su propio estado. Por el contrario, los líderes políticos han tratado de forjar estados

Gráfica 3.5 – Fundación de estados en el siglo XX

En los años 90, la mayoría de las guerras no fueron entre estados sino intra estatales. Puede ser que no hayan empezado como conflictos étnicos, pero ciertamente la identidad étnica surgió una vez que se hubo desatado la guerra. Ese tipo de conflictos se originó inconfundiblemente por la distribución desigual de recursos o empleos o por los abusos en cuanto a la

nuevos dentro de sus fronteras coloniales heredadas. La reticencia de los líderes políticos a fundar estados nación nuevos, se ha visto reforzada por la Carta de la Organización de Unidad Africana, en la cual se prohíbe modificar el trazo de las fronteras coloniales heredadas y se trata de impedir que los movimientos secesionistas obtengan algún reconocimiento. De hecho, el África Subsahariana tiene solamente tres estados en los que la etnicidad ha estado ligada oficialmente al estado, Lesotho, Swazilandia y Somalia, aunque este último está en proceso de desmembramiento.

En Asia se refleja hasta cierto punto la situación africana. Todos los estados grandes (China, India, Indonesia y Pakistán) son multiétnicos. De ellos, probablemente sólo Indonesia, en donde la fragmentación étnica se debe a la dispersión del territorio en islas, está en grave riesgo de secesión.

Sistemas electorales y diversidad étnica

Los gobiernos han diseñado varias estrategias para adaptar la diversidad étnica al interior de un estado. En algunos casos lo han logrado alterando la estructura del estado de modo que se permita a los distintos grupos tener una mayor autonomía. Algunos de los países más grandes y más diversificados, como la India, tienen estructuras federales que delegan un grado considerable de autoridad a las asambleas estatales o provinciales. En muchos estados también se han hecho esfuerzos para descentralizarlos, desconcentrando sus actividades, o delegando tareas administrativas, o en algunos casos, transfiriendo un grado suficiente de autoridad a los gobiernos locales. Por lo general, el propósito primordial de la descentralización es hacer que los gobiernos respondan más a las susceptibilidades regionales y locales. Pero, puesto que la mayoría de los grupos étnicos tienden también a concentrarse en regiones específicas, eso les permite en efecto tener una mayor autonomía étnica.

Uganda, por ejemplo, desde 1994 ha estado descentralizando la autoridad hacia 46 distritos, cuyas actividades ahora abarcan el 30 por ciento del gasto gubernamental. Se piensa que en muchos aspectos esto ha sido un éxito y que se ha consolidado la uni-

dad nacional. Pero también han habido quejas de que los distritos fueron establecidos de hecho siguiendo la distribución territorial de las etnias, de modo que la descentralización ha intensificado la política étnica, por lo que a los funcionarios civiles les resulta difícil trabajar fuera de sus zonas de origen.

Además de cambiar la estructura de sus respectivos estados, los gobiernos también han tratado de hacer frente a las divisiones étnicas diseñando sistemas más adecuados de sufragio y de gestión de gobierno. En este sentido hay dos opciones: una, la del “voto alternativo”, en la que se exhorta a que los partidos políticos sean multiétnicos; y la otra, la del “sistema de lista”, en la que se acepta que los partidos estén enraizados en identidades étnicas pero se trata de que compartan el poder.

PARTIDOS PLURALISTAS Y EL SUFRAGIO ALTERNATIVO

El sistema electoral del sufragio alternativo es el que exhorta a los partidos a traspasar las divisiones étnicas en búsqueda de votos. Este sistema requiere que los sufragantes jerarquicen a los candidatos siguiendo un orden de preferencia. Si ninguno de los candidatos recibe más del 50 por ciento de la votación en la primera ronda, el candidato que esté al último queda eliminado y los votos que haya obtenido se transfieren, distribuyéndolos entre los candidatos restantes. El proceso se repite hasta que surja un ganador. Este sistema todavía puede permitir que sean electos los candidatos que adopten una posición étnicamente extrema, pero les reduce sus posibilidades de éxito, y mejora las perspectivas de aquellos que adopten posiciones más centralistas y estén preparados para apelar a las personas que se hallen fuera de su propio grupo de referencia.

Inicialmente se diseñó el sufragio alternativo para los países industrializados, bastante homogéneos, para atender algunas de las debilidades del sistema donde “el primero pasa a ocupar el puesto”*, en el cual se puede elegir a un candidato aún cuando no

*Se refiere al sistema donde entre varios candidatos, el que obtiene el mayor número de votos gana el puesto, aunque no obtenga más del 50 por ciento generalmente requerido. Nota del traductor.

sea aceptado plenamente por la mayoría de los sufragantes quienes distribuyen sus votos entre otros dos o más partidos. La democracia occidental principal que aplica este sistema es Australia.

Pero el sufragio alternativo también podría ser valioso en los países en desarrollo que están étnicamente diversificados. Hasta la fecha no ha sido ampliamente utilizado. Papua Nueva Guinea lo aplicó en unas elecciones recientes, pero más adelante lo reemplazó con el sistema donde “el primero pasa a ocupar el puesto”. Sri Lanka aplica una variante del sistema de sufragio alternativo para las elecciones presidenciales, y Fiji lo adoptó en 1996.

LOS SISTEMAS DE CONSOCIACIÓN Y LISTA DE PARTIDOS

En una percepción diametralmente opuesta se acepta que los ciudadanos voten según las características étnicas, pero se obliga a todos los partidos principales, sustentados en la etnia, a compartir el poder en un gobierno de unidad nacional. Por lo tanto, en este modelo denominado de “consociación” no se trata de promover la diversidad dentro de los partidos sino dentro de los gobiernos.

Es característico que en la consociación se requiera que haya un sistema de votación sustentado en una lista de partidos. Un país queda dividido en distritos electorales grandes, o incluso puede ser definido como un solo distrito electoral, lo cual es el caso generalmente en una elección presidencial. En el caso de una elección parlamentaria, los sufragantes no escogen a un candidato individual, sino que en lugar de ello votan por un partido. A los partidos se les asignan entonces los escaños parlamentarios de acuerdo con la proporción de votos obtenidos del total, y la nominación de sus representantes se hace conforme a una lista de los candidatos, previamente elaborada por rango de preferencia.

Los gobiernos por consociación a que este sistema da lugar, tienen idealmente cuatro elementos claves. Primero, son coaliciones que reflejan todos los segmentos de la sociedad. Segundo, distribuyen los cargos del sector público proporcionalmente a cada grupo étnico. Tercero, ofrecen un alto grado de auto-

nomía territorial, mediante el federalismo o la descentralización. Permiten que los grupos minoritarios dispongan de veto en asuntos importantes. En efecto, este sistema permite exhortar a cada grupo clave para que forme su propio partido a fin de que obtenga representación tanto en el gobierno como en el servicio público.

Los sistemas de consociación se encuentran también en Austria, Bélgica y Suiza, así como en países en desarrollo, tales como Malasia y Sudáfrica. También constituyen una opción popular para los negociadores que tratan de diseñar soluciones para sociedades que hayan sido destruidas por la guerra, como en Bosnia y Herzegovina y en Irlanda del Norte. Pero esto no siempre funciona bien. Han habido fracasos en Chipre y en Líbano, por ejemplo, y el acuerdo de consociación que se logró en Angola nunca se aplicó plenamente debido a la actitud recalcitrante del líder rebelde Jonas Savimbi.

LOS MÉRITOS DE LOS DIVERSOS SISTEMAS

Ha habido un debate amplio acerca de los méritos relativos de estos dos enfoques, debate que se ha concentrado en cuatro puntos principales.

- **Promoción de la moderación** – El sufragio alternativo sólo estará sesgado hacia los candidatos moderados si cada distrito electoral tiene un electorado mixto al que los candidatos se vean obligados a solicitar su voto. Si los distritos electorales tienen un grupo predominante, entonces todavía pueden ser electos los candidatos étnicamente extremistas. En este caso, la lista de partidos y el sistema de consociación pueden constituir una mejor opción.
- **Adquisición de poderes de parte del electorado** – El sufragio alternativo tiene la ventaja de permitir al electorado identificarse con algún candidato o candidata en particular y vigilar su comportamiento. El sistema de lista de partidos desalienta la rendición de cuentas ante el electorado. Después de la elección, es más probable que los candidatos triunfadores respondan a los deseos de su partido, especialmente a los del líder que lo encabece.
- **Facilidad de aplicación** – Los electores analfabetos pueden considerar el sistema de sufragio alterna-

tivo demasiado complejo, aunque puede facilitarse mediante el uso de boletas separadas y de diferente color para indicar las opciones segunda y tercera. Las urnas para depositar los votos también pueden ser acomodadas siguiendo un orden jerarquizado para que los votantes expresen sus preferencias.

- **Gobierno fuerte** – El sistema de sufragio alternativo se decide por mayoría, y se elige a personas que apelen a un amplio espectro de opinión. Por lo tanto, los partidos de oposición y los grupos extremistas quedan excluidos, pero esta situación puede suscitar que estos participen en actividades extraparlamentarias, que podrían desestabilizar al gobierno. También, cuando los grupos están sumamente polarizados los votantes pueden rehusarse a ejercer su voto de segunda preferencia. Por el contrario, el enfoque coalicionista atraerá incluso a los grupos extremistas. Ello puede forjar estabilidad, pero no necesariamente generará un gobierno fuerte.

Los dos modelos básicos tienen ventajas y desventajas. Y desde luego que no abarcan todas las posibilidades. En los países donde se prevé que haya un sistema electoral nuevo los ciudadanos pueden pasar muchos años analizando plenitud de opciones. Otra alternativa popular es la del “voto único transferible”, en la que los votantes hacen una lista de sus candidatos por orden de preferencia; cuando el candidato o candidata que esté a la cabeza haya recibido el número de votos suficiente para ser electo, el resto de sus votos excedentes se transfieren a otros candidatos. Bajo el sistema de voto único transferible más de un candidato puede ser objeto de elección en un distrito electoral: ello ofrece oportunidades a los partidos más pequeños de que sus candidatos sean electos para el parlamento. Las elecciones también se pueden llevar a cabo en una serie de rondas separadas, eliminando progresivamente a los candidatos más débiles.

Hay otras formas de modificar el comportamiento de un partido. Puede prohibirse la utilización de símbolos étnicos o religiosos, por ejemplo, o se puede obligar a los partidos a que establezcan oficinas por todo el país y no solamente en su territorio de origen. Hay muchas variaciones también sobre las

normas de la consociación. Así, puede requerirse que las listas de partidos tengan una cantidad mínima de individuos de más de una región, o que los candidatos presidenciales y vicepresidenciales de los partidos políticos puedan ser escogidos de diversas regiones, como en Sierra Leona. Y puede haber varias formas de acción afirmativa, incluida la de reservar escaños para las minorías, como en Nueva Zelandia.

En la práctica, los estados disponen de una gama amplia de opciones y tienden a mezclar y combinar sistemas de votación con estructuras diferentes de gobierno. Muy pocos de ellos adoptan todos los elementos del modelo de consociación ideal. No es probable que permitan el veto de la minoría, por ejemplo, o que se distribuyan los cargos del servicio público a partir de una base estrictamente proporcional. Y hay muchas formas de compartir el poder. El modelo suizo se sustenta en partidos multiétnicos, fuertes. Nigeria rota la presidencia entre individuos procedentes de diferentes regiones. Y los partidos políticos de Malasia establecen su “gran coalición” antes de las elecciones.

Escoger las soluciones adecuadas depende mucho de la composición étnica. El sistema de consociación o alguna otra forma de poder compartido, puede ser inevitable en estructuras étnicas bipolares y tripolares, pero puede que no sea tan urgente en entornos unipolares o multipolares. Y hay muchas formas de distribuir el poder. Por lo tanto, es probable que estados bipolares tales como Rwanda, Burundi y Chipre opten por alguna forma de compartir el gobierno, aunque tal vez sea necesario que haya previsiones específicas para permitir que un grupo minoritario aporte un primer ministro o un presidente en alguna etapa del proceso político. En Rwanda y en Burundi, donde hay asentamientos mixtos, esto puede combinarse mejor con un sistema de sufragio alternativo para promover la formación de partidos políticos plurales. En Irlanda del Norte, el Acuerdo del Viernes Santo se sustentó en el poder compartido, utilizando el sistema de sufragio único transferible. Bajo este esquema, el Partido Unionista del Ulster, más moderado, aumentó su cuota de participación en los escaños parlamentarios en 4.6 por ciento mediante los votos

preferenciales de segundo orden; y la poderosa Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte, antibélica, ganó dos escaños a pesar de lo pobre de su actuación en las preferencias de primer orden. La mayor trampa en que ha caído el gobierno de Bosnia, de poder compartido sustentado en el sistema de lista de partidos, es que no ofrece incentivos para que los partidos atraigan votos fuera de sus propios enclaves étnicos. En estructuras tripolares como la de Nigeria, que tiene un número grande de grupos étnicos, hay un mayor espacio de maniobra. Nigeria tiene un sistema de partidos de base no étnica, en el que se comparte el poder dentro de una estructura federal.

Al tomar en consideración los méritos de las diferentes opciones, quienes diseñen los sistemas institucionales deberían tener cuidado de no congelar las divisiones étnicas existentes, sino de permitir siempre que los ciudadanos tengan la posibilidad de cambiar su afiliación o expresar identidades múltiples. Deberían promover también instituciones que puedan reflejar divisiones no étnicas, tales como los sindicatos, las asociaciones de profesionales y otras organizaciones civiles. Cualquiera que sea el sistema que se escoja, debería tener como meta la construcción de un estado plural que promueva el desarrollo económico y dote de servicios sociales a todos, sin prejuicios ni discriminación.

El proceso democrático

Las personas que viven en sociedades democráticas, después de un tiempo tienden a hacerse complacientes, y olvidar que la democracia implica un proceso constante de negociación, y que sus instituciones necesitan ser evaluadas y reforzadas periódicamente. En las democracias más antiguas de Europa, desde Austria hasta Suecia, frecuentemente se escuchan los ecos perturbadores del fascismo y del racismo que supuestamente ya habían sido desterrados desde hacía mucho tiempo. Y en los Estados Unidos de América, que está a la vanguardia en la tecnología de los medios de comunicación, todavía se tienen que tomar en consideración las serias implicaciones democráticas que tiene el hecho de que se requiera

una gran cantidad de dinero para ser electo al cargo más alto.

Muchas otras sociedades tienen democracias más frágiles que todavía podrían retroceder. En América Latina parece que se ha abolido la era de los golpes de estado militares, pero Ecuador empezó el siglo XXI con algo muy cercano a ello, y Venezuela parece haberse ajustado a una presidencia centralizada al viejo estilo.

En el resto del mundo, muchos países en desarrollo y en transición todavía tienen que convencerse del valor de la democracia. En apariencia están preparados para experimentar con la participación y la rendición de cuentas, pero también para hacerlas a un lado si no se traducen en progreso económico o paz social. Probablemente las condiciones más difíciles surgen cuando la gente siente que no tiene suficientes elementos en común como para estar dispuesta a compartir un gobierno y amenazan desmembrar a sus estados siguiendo las líneas religiosas o étnicas de fractura social. Además, en todo el mundo existe el riesgo de que aún las democracias más maduras lleguen a petrificarse convirtiéndose en tecnocracias que ejerzan muchas de las funciones del estado fuera del control de los ciudadanos comunes y corrientes.

Todas esas posibilidades permiten subrayar la necesidad de que los gobiernos se mantengan alertas, a fin de que desarrollen nuevos dispositivos e instrumentos constitucionales que no solamente permitan proclamar grandes ideales, sino que ayuden a resolver las necesidades inmediatas de las personas, a la vez que se respeten sus derechos humanos básicos. La democracia no es una condición estática; es un proceso de evolución constante, que siempre puede alterarse en dirección imprevisible y preocupante.

Una nueva misión para el sector público

Búsqueda de empleo en el sector público, Atenas, Grecia

En el decenio de los 90 se hicieron muchos esfuerzos para reformar al sector público. En los países en desarrollo, esquemas inadecuados de reforma redujeron la capacidad de gestión efectiva de gobierno. Pero ahora, a partir de una apreciación más realista de lo que los estados pueden y deben lograr, es posible modificar esa tendencia.

Entre 1945 y 1980, el sector público se expandió a un ritmo sin precedente. La mayoría de los pueblos querían que el estado tuviera una función primordial en el desarrollo nacional. Los países de la OCDE querían que el gobierno redistribuyera la riqueza, protegiera a las personas desvalidas y estimulara la demanda económica. Los países en desarrollo querían que los estados consolidaran la identidad nacional y modernizaran la economía. Mientras tanto, la Unión Soviética y los países de Europa Central y Oriental habían establecido ya estados que controlaban virtualmente todos los aspectos de la vida de sus ciudadanos.

Sin embargo, en el transcurso de los decenios 80 y 90 algunos estados se desintegraron y muchos otros se afectaron por las reformas en pro del libre mercado. En un mundo globalizante, la reforma al sector público fue motivo de preocupación fundamental para gobiernos y ciudadanía. En el capítulo anterior se analizó la gestión de gobierno desde la perspectiva de la democracia. En este capítulo se examina más de cerca la administración del sector público: la capacidad del estado para entregar los servicios públicos que se requerirán en el siglo XXI.

Las presiones para realizar reformas

Durante las dos últimas décadas, los estados han sido sometidos a muchas presiones de diversa procedencia. Pero aparentemente, cuatro problemas son los que han predominado, a saber:

- **Los déficit crecientes** – Los gobiernos de todo el mundo han estado hundiéndose cada vez más en

números rojos. En el decenio de los 60 los países de la OCDE lograron mantener sus presupuestos más o menos equilibrados, pero para el decenio de los 70 sus déficit presupuestarios anuales estaban llegando al 4 por ciento, y para el de los 80, habían alcanzado el 6 por ciento o más. La situación era peor aún en los países en desarrollo. Los países asiáticos lograron restringir sus déficit al 3 por ciento, pero para el decenio de los 80 muchos países de América Latina y de África se enfrentaban a déficit mayores del 10 por ciento. Esto fue causa de una alarma creciente. Muchas personas insistieron en que los déficit estaban obstaculizando el desarrollo económico y exigieron que se redujera el gasto gubernamental.

- **La mundialización financiera** – Actualmente, muchos gobiernos ya no financian sus actividades mediante préstamos directos de un banco o de alguna otra institución específica, sino emitiendo bonos. Esto puede desencadenar una serie de efectos internacionales. Así, la autoridad urbana de Yakarta podría financiar sus obras públicas emitiendo un bono, el cual a su vez sea financiado en Amsterdam, emitido en Londres y en última instancia adquirido por un fondo de pensiones de Nueva York. Esta intermediación extensa puede facilitar el proceso de recaudación de fondos, pero también debilita los vínculos entre deudores y prestamistas. Los prestamistas que tienen menor contacto directo con los deudores, exigirán formas más generales de garantía, las cuales sólo podrán conseguir si advierten que las instituciones prestatarias están operando de modo transparente y correcto. Al incrementarse el financiamiento internacional se tiende a promover a un sector público estandarizado y relativamente reducido, que esté efectivamente integrado en la economía mundial.

- **La ideología económica** – En el decenio de los 80, muchos economistas criticaron cada vez más al sector público acusándolo de sostener monopolios ineficientes de manera irresponsable, ya fuera en la industria o en la dotación de servicios. Esa era la posición de las instituciones de Bretton Woods; y puesto que eran las que manejaban los hilos del dinero, estaban en una posición poderosa para im-

ner dichas ideas a los países deudores. Las instituciones financieras internacionales eran partidarias de la privatización, la descentralización y la dotación de servicios por parte del mercado. Consideraban también que los gobiernos deberían reorganizar su sector de servicios públicos y demandaban que controlaran su gasto y reformaran sus sistemas fiscales a fin de que logaran equilibrar sus respectivos presupuestos.

- **La democratización** – En la atmósfera actual más democrática, los ciudadanos han estado demandando más y mejores servicios públicos. Sin embargo, al mismo tiempo, la base de ingresos de muchos estados se está reduciendo y por eso se buscan formas más eficientes de utilizar los fondos públicos. Se generan también conflictos entre la población potencialmente ganadora y la perdedora. La variedad de las demandas que se plantean al interior de las sociedades más abiertas ha generado un entorno más fluido e incierto para la política pública.

Estabilidad fiscal

Las reformas más amplias y profundas que se han hecho tanto en los países industrializados como en los que están en desarrollo son las que tienen como finalidad la estabilidad fiscal. Los gobiernos han hecho algunos cambios por el lado de los ingresos. Pero la mayoría de ellos han concentrado sus esfuerzos para equilibrar el presupuesto recortando el gasto público, lo cual se expresa característicamente como porcentaje del PIB. En el decenio de los 60, en la mayoría de los países, este porcentaje se mantuvo alrededor del 20 por ciento. Pero para el decenio de los 80 la cifra había aumentado rápidamente. La mayoría de las regiones en desarrollo tenía un promedio de alrededor de 25 por ciento, en tanto que los países industrializados tenían un promedio considerablemente más alto.

METAS DE GASTO PÚBLICO

Había diferencias también en la pauta del gasto. En gran parte, los países en desarrollo destinaban sus fondos al gasto de capital (30 por ciento), a los sueldos del sector público (25 por ciento) y a la administración gubernamental (20 por ciento), y gastaban

relativamente poco en educación (11 por ciento) y en salud (5 por ciento). Los países industrializados, por otro lado, destinaban una mayor parte de su gasto a transferencias para seguridad social y para servicios sociales (45 por ciento), con un énfasis especial en la salud.

Así, cuando llegó el momento de recortar el gasto, los países industrializados trataron de reducir la parte destinada al bienestar. Trataron de aplicar varios enfoques, algunas veces reduciendo los beneficios a la población, y otras, haciendo un esfuerzo para acotar el número de derechohabientes mediante la reforma de sus mercados laborales, por ejemplo, a fin de maximizar el empleo, aunque fuera con menor remuneración. Aún así, los países industrializados no pudieron reducir sustancialmente el gasto. De hecho, en el decenio de los 80 tal parece que estaban gastando más, ya que el gasto público aumentó del 45 al 47 por ciento del PIB. Los gobiernos se enfrentaron a una oposición firme de parte de la ciudadanía a los recortes de los servicios públicos, servicios de los que habían llegado a depender significativamente los ciudadanos. Sin embargo, aunque los gobiernos no lograron reducir en cada caso el total de su gasto, sí cambiaron su distribución, destinando una mayor cantidad a la protección social mientras que trataron de restringir la parte correspondiente a salud.

Los países en desarrollo tuvieron más éxito en el recorte al gasto público, tal como se indica en el cuadro 4.1. Redujeron también el déficit fiscal. América Latina fue la primera que lo llevó a cabo, logrando su estabilidad a principios del decenio de los 90. Otras regiones lograron controlar sus déficit a mediados de ese mismo decenio, principalmente reduciendo el gasto público. Una razón por la que tuvieron mayor “éxito” es que no se enfrentaron a una oposición popular tan poderosa como en el caso de los países desarrollados, pues quienes se perjudicaban más disponían de escasas opciones para expresar su insatisfacción. Los gobiernos habían endurecido también su decisión por presiones del FMI y del Banco Mundial. Al entregar los préstamos para ajuste estructural, las instituciones de Bretton Woods aplica-

ban un conjunto de condiciones bastante consistente. En el cuadro 4.2 se muestra un resumen de dichas condiciones y se indica la prioridad que otorgaba el Banco Mundial a las reformas al gasto.

Cuadro 4.1 – El gasto público como porcentaje del PIB

	1980	1990	1997
Africa Subsahariana^a	25.5	26.3	22.3
Africa del Norte	39.0	29.4	30.4
América Latina	n.a.	24.5	23.6
Asia del Sur y Oriental	29.4	37.3	26.2^b

Notas: ^a Excluye África del Sur; ^b los datos se refieren a 1996
Fuentes: Banco Mundial, 1998f; CEPALC, 1997; BAD, 1998

revisión del gasto público. Personal del Banco Mundial o consultores extranjeros son los que generalmente preparan esa revisión a los prestatarios. Entre 1987 y 1998 se llevaron a cabo más de 200 revisiones de este tipo. Otra técnica importante ha sido la de “elaboración del presupuesto según liquidez”, lo cual significa que a los ministerios de finanzas y a otros con funciones regulares sólo se les autoriza gastar lo que tengan disponible en el banco y no se permite excederlo. En Zambia, por ejemplo, un comité de vigilancia se reúne diariamente para asegurar que se cumpla con esta medida disciplinaria.

Con esas técnicas ciertamente se han reducido los déficit: en Zambia durante el primer año de ejercicio efectivo del presupuesto, a un déficit de 69 mil millones de kwachas se le convirtió en un superávit de 24 mil millones de kwachas. Pero en este caso, al igual que en otros, ese tipo de técnicas puede ser insostenible. A veces han causado fluctuaciones extremas en el gasto provocando crisis políticas. En 1993-94, por ejemplo, el gobierno de Zambia tuvo que violar esos principios interviniendo para prestarles dinero a los comerciantes a fin de evitar una crisis alimentaria.

La disciplina presupuestaria también puede distorsionar las pautas del gasto y obstaculizar una planificación consistente. En Zambia, en 1994, el exceso de gasto de la oficina de la presidencia fue casi semejante al 12 por ciento del déficit que tuvo el Ministerio de Salud. En Uganda, igualmente, el exceso de gasto de la oficina del presidente fue casi igual a los déficit combinados de los Ministerios de Agricultura (51 por ciento) y de Educación (29 por ciento).

RECORTES AL GASTO EN EL SECTOR SOCIAL

Uno de los objetivos principales de los recortes ha sido el sector social. Entre 1980 y 1990, el gasto social de un grupo de 21 países africanos cayó del 4.6 al 2.7 por ciento del PIB. El Banco Mundial también redujo un poco su gasto social. Una comparación entre los períodos de 1972-82 y 1982-88 muestra que el gasto del Banco en educación (en dólares de 1990), cayó de 0.5 a 0.3 por persona. A consecuen-

Cuadro 4.2 – Condiciones de préstamo del Banco Mundial, 1980-1994	
Tipo de condición	Número de países a los que se les impuso
Reformas al gasto	126
Reestructuración del sector social	60
Privatización y liberalización del mercado	43
Simplificación de los procesos de modernización presupuestaria y de contabilidad	42
Reformas a la burocracia estatal	42
Atenuación de la pobreza	10
Participación	1
Otros	26

Fuente: Banco Mundial, 1997b

Uno de los instrumentos principales de los países en desarrollo para aplicar esas reformas ha sido la

cia de una crítica muy extendida, el Banco redefinió posteriormente sus políticas. Ahora no sólo exige a los países deudores que reduzcan el gasto, sino que también lo reestructuren dando mayor énfasis a la educación básica y a la atención médica de primer nivel. Aparentemente, de esa manera se ha logrado algún efecto positivo. El FMI llegó a la conclusión de que 32 países de bajo ingreso que reciben préstamos para realizar el ajuste estructural han estado destinando mayores recursos a salud y educación: entre 1985 y 1996 aumentaron su gasto real per cápita en estos servicios a una tasa de 2.8 por ciento anual, aunque este aumento todavía es pequeño cuando se le compara con el volumen global de lo que se requiere. Dado el nuevo enfoque de política del Banco Mundial y del FMI sobre provisión de educación básica y atención a la salud, es posible también que esos logros se hayan obtenido mediante la transferencia de fondos que antes se habrían destinado al sector terciario de la educación.

LOS EFECTOS SOCIALES DE LA PRIVATIZACIÓN

Una de las prioridades de los gobiernos que llevan a cabo el ajuste estructural ha sido la privatización de las empresas públicas, en parte como una forma de recabar fondos y en parte para reducir el pago de subsidios a las empresas con pérdidas. Entre 1990 y 1996, los países en desarrollo y los países en transición vendieron al sector privado empresas por valor de 155 mil millones de dólares (véase gráfica 4.1). Los gobiernos de América Latina encabezaron esta tarea, ya que abarcaron más de la mitad del valor de esas transacciones, cantidad que utilizaron en gran parte para financiar sus déficit. Las ventas en África fueron mucho más lentas. Los países en transición fueron más activos pero no recabaron muchos ingresos, puesto que sus gobiernos en realidad se deshicieron de muchas de las empresas por medio del sistema de vales o se las vendieron a bajo precio a una elite privilegiada.

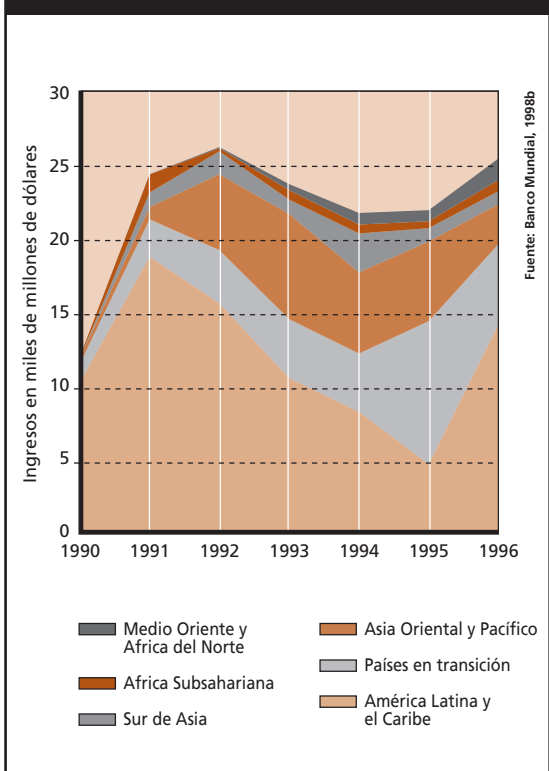
En el caso de muchas empresas manufactureras es válida la privatización, ya que por lo general funcionarán mejor en el sector privado. Pero es menos válida en el caso del sector de servicios públicos. A menudo se trata de monopolios que, después de

ser privatizados, pueden caer en la tentación de subir los precios, con consecuencias desastrosas para la población pobre. En principio, este peligro se puede disminuir mediante un fuerte sistema normativo. Pero aún los países industrializados han tenido problemas para normar la dotación de servicios por parte del sector privado, y para los países en desarrollo resulta más difícil todavía. En Argentina, por ejemplo, los reglamentadores han resultado ser menos poderosos que las compañías privadas de servicios y en efecto han sido cooptados por los grupos de interés para cuyo control habían sido designados.

Otro resultado perjudicial de la privatización desde el punto de vista social, es el desempleo. Por lo general, las empresas públicas de los países en desarrollo abarcan un alto porcentaje del empleo en el sector formal (22 por ciento en África). Previo a la venta de sus empresas, los gobiernos frecuentemente despiden trabajadores como una forma de hacer más atractiva ante los compradores la empresa que esté en venta, y después las empresas privatizadas continúan el proceso de despido a fin de reducir sus costos. Para evitar posibles reacciones políticas indeseables, muchos gobiernos latinoamericanos han requerido de los compradores garantías de sostenimiento del empleo, la mayoría de las cuales aparentemente han sido cumplidas. Los trabajadores más militantes también han podido proteger el empleo hasta cierto punto, pero ello no ha sido fácil. No obstante el hecho de que los sindicatos de Ghana se opusieron firmemente a la reducción de la fuerza de trabajo, entre 1984 y 1991 se recortó el empleo en casi dos terceras partes en 42 de las empresas más grandes del país.

Las implicaciones que tiene para el bienestar un sector público en disminución son más importantes aún para las economías en transición, puesto que en ellas las empresas estatales no sólo proveían empleo sino que otorgaban también extensos servicios de bienestar, desde el cuidado a la salud hasta las pensiones. La desaparición de las empresas públicas no sólo ha costado empleos, sino que también ha suprimido una gran parte de la infraestructura social de esos países.

Gráfica 4.1 – Ingresos por privatizaciones



La privatización ha alterado también el panorama social debido a que frecuentemente se ha distorsionado el proceso a favor de grupos poderosos. En los países en transición, a menudo la privatización ha beneficiado a administradores y trabajadores de las empresas más viables. En Rusia, después de la privatización, una muestra de 314 compañías permitió sugerir que casi las dos terceras partes de las acciones estaban en manos de unos cuantos “enterados”. En los países en desarrollo, la privatización puede beneficiar a individuos de los grupos étnicos más poderosos. En Malasia, por ejemplo, había la preocupación de que los grupos de empresarios chinos obtuvieran las mayores ventajas en las compras, por lo que el gobierno destinó una cuota del 30 por ciento de las empresas en venta a los malayos nativos. Más recientemente, los sudafricanos blancos se han aprovechado de las privatizaciones para adquirir bienes en Mozambique y en Zambia, adquisiciones que en un momento dado pueden causar una reacción de tipo racial.

Eficiencia administrativa

Además de la privatización de muchas de las actividades del sector público, los gobiernos también han tratado de mejorar el funcionamiento administrativo. Para ello, frecuentemente se han apoyado en las teorías sobre “opción pública”, en boga entre la comunidad internacional. En estos enfoques se analizan los procesos políticos y burocráticos aplicándoles los principios de la economía. Los teóricos de la opción pública arguyen, por ejemplo, que los servidores públicos tienen pocos incentivos para mejorar su desempeño en el trabajo o para reducir los costos, y que la única forma de lograr que mejoren es por medio de reformas que permitan incorporar técnicas e incentivos propios del sector privado.

La mayoría de las reformas tienen como meta dividir las actividades burocráticas en secciones más manejables, a las que se pueda aislar del control político con la esperanza de que se logre la optimización de los servicios. Dichas reformas son parte de la revolución tecnocrática que se planteó en el capítulo 3 y tienen varios elementos comunes.

- **Agencias** – Los ministerios del gobierno central continúan fijando la política, pero desvían la responsabilidad hacia agencias autónomas para aplicar sus decisiones. Por lo general, las agencias operan a la manera de una corporación, con un jefe ejecutivo y un consejo de directores.
- **Contratos** – Las agencias tratan con los ministerios y entre ellas mismas sobre una base contractual en vez de administrativa. Los nuevos sistemas de administración incluyen también contratos entre gobiernos y proveedores de servicios, con el requerimiento de que estos últimos cumplan metas específicas.
- **Cuasimercados** – Ello implica establecer una relación de compra-venta dentro de lo que anteriormente había sido una sola división administrativa o departamento. Por lo tanto, al interior de un servicio de salud, a los doctores y a los organismos locales de salud pública se les puede asignar un presupuesto para que adquieran en los hospitales privados los servicios que se requieran para sus pacientes.

• **Contratación externa** – Esto es lo que se considera como la etapa más avanzada de la reforma. Los gobiernos, por ejemplo, pueden contratar a compañías o a ONGs para que administren los hospitales o los sistemas de agua potable, o aún las penitenciarías. Estas ideas se arraigaron en los países industrializados en el decenio de los 80 con el arribo de los gobiernos neoliberales en los Estados Unidos de América y en el Reino Unido, y aparentemente han sido aplicadas con el mayor vigor en Nueva Zelandia. En los países en desarrollo se han aplicado con mayor lentitud, pero es probable que vayan a prevalecer más ahora que están siendo promovidas por el Banco Mundial y se han convertido en la prescripción normal de los consultores internacionales de administración.

En los años iniciales, estas ideas sobre administración descentralizada estaban confinadas a uno o dos sectores. Típicamente, una de las primeras metas ha sido reformar la oficina fiscal. En la actualidad, muchos países han separado esta dependencia fiscal de la burocracia estatal. Su personal tiene normas de empleo diferentes y se les remunera de acuerdo con su desempeño (casilla 4.1).

Pero los donadores están exigiendo reformas mucho más amplias. Tanzania empezó a dar esos pasos en el decenio de los 90: ha reducido el número

de dependencias ministeriales en cerca de una cuarta parte y ahora tiene en su lugar 47 agencias. Uganda ha estado siguiendo un proceso semejante: ha eliminado casi la mitad de las funciones de muchos de sus ministerios y ha establecido más de 100 agencias nuevas. Al final de este ejercicio, 54 000 servidores civiles ugandeses habrán perdido su empleo.

En América Latina, las reformas se han hecho poco a poco. Brasil ha tratado de establecer una gama de agencias, pero con escasos resultados. Para 1999, aún había solamente una agencia ejecutiva, el Instituto Nacional de Medidas y Normas Técnicas. Ha habido una oposición firme contra las reformas de parte de los sindicatos del sector público bien organizados, no sólo en Brasil, sino también en muchos otros países latinoamericanos.

LOS RESULTADOS DE LA REFORMA

¿Han dado algún resultado positivo esas reformas? La mayoría de las evaluaciones han sido hechas en los países industrializados. En Nueva Zelandia, por ejemplo, se considera que las reformas han sido un éxito, ya que se redujeron los costos y se mejoró el funcionamiento y la eficiencia del sector público. En el Reino Unido, las conclusiones no son tan definitivas. No obstante que algunas agencias han funcionado



Teatro callejero en una manifestación contra la privatización del sistema de telecomunicaciones de Brasil. Brasilia, Brasil

Casilla 4.1 – Reformas fiscales en Perú

Por 1990, un ataque de hiperinflación y un grave manejo equivocado a nivel macroeconómico habían reducido los ingresos fiscales del Perú al 4.9 por ciento del PNB. La oficina fiscal, con un personal de 3 000 empleados, estaba corroída por la corrupción.

Sometido a una fuerte presión externa, el nuevo gobierno introdujo una reforma radical y estableció una nueva autoridad fiscal, SUNAT, independiente del Ministerio de Economía y Finanzas, y responsable solamente ante la presidencia de la República. Se despidió a dos terceras partes del personal anterior y se le reemplazó con profesionales de reciente graduación sobre la base de contratos de corto plazo, y a quienes se evaluaba cada seis meses. El SUNAT introdujo también un sistema fiscal nuevo y simplificado y un criterio estrictamente uniforme para el trato a los contribuyentes. Esto generó resultados rápidos; y para 1993, la recaudación de impuestos había aumentado al 13 por ciento del PIB. SUNAT se convirtió en un grupo de elite dentro de la burocracia estatal.

Sin embargo, desde entonces, han vuelto algunos de los antiguos problemas. En la medida en que mejoró la situación macroeconómica, se redujeron algunas de las presiones; y el SUNAT empezó a adquirir algunos de los rasgos tradicionales de la administración pública, con pruebas de favoritismo hacia determinados contribuyentes. El gobierno cambió repetidamente al jefe del SUNAT, lo cual debilitó la cohesión administrativa. En 1997 se abandonaron los planes para realizar una reforma más amplia de la administración pública.

bien, a otras se les ha criticado severamente: así, la agencia de apoyo a los niños, que reúne pagos de padres separados, ha sido duramente criticada; y más recientemente, la agencia de pasaportes ha pasado por una crisis grave. En la actualidad el “mercado interno” en el Servicio Nacional de Salud ha sido abandonado en gran parte.

Estas experiencias contrastan con las del Reino de los Países Bajos. Aquí, el gobierno también emprendió un proceso de “agencificación” pero cambió de ruta cuando advirtió con preocupación la falta de control democrático sobre las agencias. Consecuentemente, las reformas al sector público siguieron adelante pero se sustentaron menos en los principios del mercado y más en una supervisión adecuada de las agencias, en la rendición de cuentas democrática y en los pactos sociales con los sindicatos. En las reformas a los mercados laborales se combinó flexibilidad con protección generosa al bienestar de los trabajadores en caso de que el proceso se fuera por una vía equivocada. El resultado fue que el Reino de los Países Bajos ha obtenido muchos de los beneficios de un sector público más eficiente, incluyendo tasas adecuadas de crecimiento económico y baja inflación, sin que se agudizaran las divisiones

sociales. Actualmente cuenta con la segunda tasa más baja de desempleo en el mundo industrializado.

La experiencia de los países en desarrollo ha sido más limitada. Las agencias eficientes y la administración descentralizada sólo pueden tener éxito si hay una vigilancia permanente sustentada en un presupuesto adecuado y en flujos constantes de información exacta. En la mayoría de los países en desarrollo la capacidad para realizar esas acciones es escasa y los gobiernos fracasan frecuentemente en la definición de objetivos claros. Los administradores pueden ser capaces entonces de manipular la información que sustenta los indicadores de funcionamiento de las instituciones gubernamentales. En esas circunstancias, la descentralización de los sistemas puede desatar arbitrariedades o corrupción. En Ghana se han detectado grandes abusos; y en Zimbabwe, el sistema de evaluación administrativo tuvo que ser suspendido debido a que los ministros temían que los servidores civiles lo utilizaran para establecer feudos personales y enclaves étnicos. Las reformas que hubo en Nigeria a finales de los años 80 permitieron conceder poderes mucho más elevados a los jefes de los ministerios pero no se generaron sistemas adecuados para vigilar su comportamiento.

RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA

La rendición de cuentas es un problema fundamental cuando se utilizan agencias. En teoría, se rinden cuentas debido a la disciplina del mercado: los malos proveedores serán castigados por los usuarios, quienes gastarán sus fondos en otro lado, con otros proveedores. En la práctica, estos “mercados” nuevos fallan frecuentemente, permitiéndoles a grupos de interés y administradores poderosos que se aprovechen de sus posiciones y ofrezcan servicios de escasa calidad.

En los países industrializados, esto ha dado como resultado que se exijan formas adicionales de rendición de cuentas. El gobierno del Reino Unido, por ejemplo, estableció un Estatuto de los Ciudadanos, con el cual se pretende asegurarse que los usuarios de servicios dispongan de información plena sobre el comportamiento de los proveedores de dichos servicios y que dispongan de los medios adecuados para corregirlos. Estas medidas son las que se han adoptado ahora en otros países. El sistema de ombudsmen que se inició en Escandinavia permite también recibir las quejas del público y dirigir las hacia los gobiernos. Otro enfoque es la encuesta sobre dotación de servicios, la cual se aplica en varios de los países en desa-

rollo por parte de la ONG denominada CIET-Internacional. La aplicación más avanzada de esta técnica corresponde a las ciudades de la India, donde se recaba el punto de vista de los ciudadanos sobre una amplia gama de servicios, desde el de teléfonos hasta el de policía.

Capacitación

Las reformas que se llevan a cabo en la mayoría de los países en desarrollo pronto tropiezan con problemas relacionados con la capacitación. Aún cuando los gobiernos y las burocracias estén dedicados a aplicar las reformas, a menudo carecen de los conocimientos o de la experiencia necesarios para llevarlas a cabo.

Y si los hay, estas aptitudes están desapareciendo. La próxima generación de funcionarios maduros debería estar ahora capacitándose en las universidades e institutos de administración pública. Pero en los países más pobres, la mayoría de los sistemas de educación terciaria están en crisis. Los edificios están cayéndose, no hay equipamiento adecuado y los maestros están incorporándose al sector privado, ocupándose en empleos suplementarios o emigrando al extranjero.



Es irónico que el Banco Mundial, que es un campeón de la administración descentralizada del sector público, haya hecho tanto para socavar precisamente las instituciones que más se requieren para que funcione su propuesta. El ajuste estructural ha erosionado el sistema educativo en general, pero se ha ensañado especialmente con la educación terciaria. Esto ha sido evidente en África, donde los préstamos del Banco Mundial para las universidades cayeron marcadamente. En el período 1969-79, era 0.38 dólares por cabeza; para 1980-87, se redujo a 0.10.

No es de sorprender que muchos de los gobiernos hayan tenido que depender bastante del personal extranjero. Esto se debe en parte a la impopularidad de los programas de ajuste estructural, pero también debido a que no se cuenta con suficientes personas capacitadas a nivel local. En el decenio de los 80, África tenía cerca de 100 000 asesores extranjeros residentes, los cuales le costaban el 35 por ciento de la ayuda externa que se destinaba a la región.

Desde los años 90, el Banco Mundial, el PNUD y otros donadores han estado tratando de resolver el problema, insistiendo mucho en la capacitación y en la “apropiación” de los proyectos por parte de la población local. Se ha hablado mucho también de restaurar las universidades e institutos de investigación africanos. Pero no se ha logrado gran cosa. Una parte considerable de los recursos está siendo encauzada a través de la nueva Fundación Africana de Capacitación, con sede en Harare. Para 1998, esta fundación, que ha tenido vínculos muy estrechos con el Banco Mundial, había apoyado 36 proyectos de 29 instituciones en 20 países. Pero los fondos son escasos en relación con las necesidades, y aún no parece que se les haya utilizado muy eficientemente.

Uno de los problemas más importantes que los programas de capacitación tendrán que resolver es el nivel de las remuneraciones. Es significativo que los estados en desarrollo del Sudeste de Asia tuvieron la posibilidad de atraer cuadros capacitados de servidores públicos. También les pagaron bien. En Singapur, por ejemplo, muchos servidores públicos ganan más que sus contrapartes del sector privado. Por otro

lado, en los estados de bajo ingreso agobiados por la crisis, los servidores públicos han visto caer drásticamente su salario real. Como resultado de ello, no sólo son más susceptibles a la corrupción, sino que también tienen que dedicar más tiempo a otro empleo o dos, tan sólo para alcanzar a completar un salario adecuado. Sin embargo, el problema no sólo es de bajos sueldos. Los sistemas de remuneración pueden ser bastante enmarañados y, a menudo, no se advierte que haya una relación clara entre el pago que recibe un funcionario y su desempeño según la responsabilidad que le corresponda.

Algunos gobiernos han empezado a atender estos problemas. Uganda, por ejemplo, ha estado tratando de aclarar su sistema de pagos a funcionarios incluyendo el valor real en el mercado de los beneficios adicionales, tales como vivienda, transporte o servicios de salud que reciben los empleados públicos. Una de las opciones más radicales podría ser la remuneración de acuerdo con la eficiencia en el trabajo. Malasia es uno de los pocos gobiernos que lo han intentado.

En el pasado, los sistemas de remuneración han sufrido también por la compresión o reducción de los diferenciales entre el sueldo máximo y el mínimo. Inmediatamente después de la independencia, muchos países africanos trataron de establecer estructuras de pago más equitativas. Sin embargo, esa tendencia se ha revertido recientemente: en Ghana, por ejemplo, en 1984 la relación entre las escalas de salario de los empleados públicos de mayor rango y los de menor rango fue de 2 a 1, mientras que en 1991 era de 10 a 1.

A menudo, las medidas que se han adoptado para mejorar el salario han estado vinculadas con el despido de personal. Los gobiernos que desean escapar de la trampa que significa el bajo salario, la moral baja y la corrupción, preferirían emplear menos personas pero mejor pagadas. Uganda, Bolivia y, hasta cierto punto Ghana, lo han intentado, pero con algunas dificultades. Además de la resistencia por parte de los empleados públicos, los costos de la indemnización por despido pueden ser muy altos. Y, frecuentemente, quienes se jubilan reaparecen como consultores.

El sueldo bajo está relacionado también con el problema más general de sufragar los costos recurrentes de los programas. En general, los donadores prefieren invertir en una nueva infraestructura física o social, como escuelas u hospitales, dejando a quienes los reciben con la carga de su mantenimiento y pago de los salarios. Para los proyectos en los países más pobres, se ha calculado que los costos anuales de operación pueden alcanzar hasta el 70 por ciento de la inversión inicial. Ante la posibilidad de que sus proyectos se vengán abajo, algunos donadores han tenido que crear y financiar estructuras paralelas dentro de las burocracias, tan sólo para mantener sus proyectos en funcionamiento. El Proyecto de Materiales Educativos de Zambia, por ejemplo, estuvo dirigido en gran parte por un enclave de expertos extranjeros.

En su Programa de Inversión Pública, el Banco Mundial ha tratado de atender estos problemas exhortando a los ministerios a que elaboren presupuestos que reflejen los costos de operación y de mantenimiento. Pero ésta no es una tarea fácil.

El futuro de la reforma al sector público

Los países en desarrollo sí necesitan reformar algunos aspectos de sus sectores públicos. Muchos de ellos ya lo han hecho, recortando el número de sus empleados y reduciendo sus déficit presupuestarios. La gama de reformas está delineada en la casilla 4.2.

Pero si los reformadores quieren lograr un progreso mayor en el futuro, tendrán que tomar más en cuenta las circunstancias locales y aplicar soluciones adecuadas. En muchos de los preceptos de reforma se parte de suponer que hay alguna forma ideal o normal de gobierno, y que aun si no se ha logrado todavía, hay algún proceso de convergencia en el cual todos los países están avanzando de la Administración Pública Antigua (APA) a la Administración Pública Nueva (APN).

Muchos de los países más pobres todavía tienen que alcanzar la etapa APA. Carecen de una burocracia estatal profesional y dependen más de los sistemas informales y de patronazgo. En estas circunstancias, tratar de transformar la condición existente en

un sistema APN no puede dar como resultado más que un cascarón administrativo vacío.

En estas reformas se supone también que el tamaño del estado es adecuado, o sea pequeño. Se argumenta, por ejemplo, que el gasto estatal siempre desalentará a la inversión privada. Ciertamente, el exceso de gasto y de endeudamiento público puede socavar la estabilidad de precios. Pero en donde haya habido un desarrollo industrial escaso, el gasto estatal también puede contribuir a crear la infraestructura que habrá de atraer a los inversionistas privados.

Otro argumento es que la expansión del estado requerirá de impuestos más elevados, lo cual socavará los incentivos y desalentará a las personas para que conserven sus fondos en el país. Sin embargo, la mayoría de los países más pobres tienen muy bajas tasas de impuestos a las corporaciones así como a los ingresos. Todos los gobiernos deberían tratar de mantener sus presupuestos equilibrados; pero cuando los países más pobres tienen problemas, es probable que ello se deba en menor medida a sus políticas fiscales que a su débil posición en los mercados mundiales, puesto que son vulnerables a las sacudidas que genera la caída de precios de sus principales productos de exportación.

Las reformas al sector público no pueden ser simples ejercicios administrativos o tecnocráticos. Necesitan estar firmemente sustentadas en lo que los ciudadanos adviertan como la finalidad principal de su estado. La misión de un estado variará inevitablemente de acuerdo con las circunstancias locales y con el nivel de desarrollo. En el fondo, la misión no es administrativa, es social. La población quiere dirigirse hacia sociedades que sean más prósperas, equitativas y armoniosas. Tener metas administrativas ambiciosas puede formar parte de esto último, pero sólo una pequeña parte. En efecto, una concentración demasiado rígida en las reformas pro mercado es probable que perpetúe la incidencia de estados fracasados, de guerras civiles y el estancamiento del desarrollo.

La base de toda reforma debe ser un consenso político amplio. Aunque las reformas del sector público puedan parecer técnicas, siempre son sumamente políticas y conflictivas. Pocos gobiernos de

Casilla 4.2 – Metas y reformas del sector público

Las reformas al sector público en todo el mundo tienen cuatro metas principales. Las agencias internacionales asignan importancia primordial a la reforma fiscal y a la eficiencia administrativa, pero han dado menos atención a la capacitación o a la rendición de cuentas.

1. Estabilidad fiscal

- Reducción del gasto
- Privatización
- Reforma fiscal

2. Rendición de cuentas al público

- Estatutos de los ciudadanos
- Ombudsmen
- Encuestas sobre entrega de servicios
- Parlamentos plurales
- Libertad de prensa
- Poder judicial independiente
- Partidos políticos de masas
- Acción cívica

3. Capacitación

- Desarrollo de recursos humanos
- Análisis y vigilancia de políticas
- Administración de costos recurrentes
- Administración de la inversión pública
- Reforma de sistemas de remuneración

4. Eficiencia administrativa

- Administración descentralizada
- Agencias ejecutivas
- Cuasimercados
- Consejos de directores corporativos
- Contratos según comportamiento
- Contratación externa

los países en desarrollo asediados por la crisis tuvieron un mandato popular sobre las políticas que el FMI y el Banco Mundial les requirieron que llevaran a cabo. La mayoría de estos países también están afrontando problemas complejos de democratización, tratando de establecer reglas sobre la forma de gobernar a sus sociedades.

Aún los países industrializados que tienen democracias profundamente arraigadas y gobiernos que corresponden a un sólo partido, se han enfrentado a esos cambios. Muchas de las economías en desarrollo y en transición no sólo tienen democracias frágiles sino también gobiernos frágiles. En la mayoría de los casos, los partidos principales en el gobierno no cuentan con mayorías parlamentarias. Dada la índole fracturada de los sistemas políticos y el mandato ambiguo o contencioso de los gobiernos, no es de sorprender que el interés por aplicar la reforma sea muy débil.

La reforma de los servicios públicos sólo puede tener éxito cuando es parte integral de reformas democráticas amplias, que se refuerzan una a la otra.

Esto significa tener partidos parlamentarios que traten de promover intereses sociales amplios, complementados con una prensa libre y un poder judicial independiente. El objetivo debería ser profundizar y defender los derechos civiles de los ciudadanos, quienes estarían entonces en una mucho mejor posición para exigir a sus políticos y a todos los servidores públicos niveles de conducta más elevados.

Convocación a las corporaciones transnacionales para que rindan cuentas

NO MORE
BHOPALS

Manifestación de protesta al conmemorarse el 15° aniversario del desastre causado por Union Carbide en Bhopal. Nueva Delhi, India

Debido a que el funcionamiento de las corporaciones transnacionales tiene una repercusión social enorme y creciente, se requiere que asuman la responsabilidad que les corresponde. No obstante que dichas corporaciones preferirían acatar con iniciativas voluntarias su obligación de respetar el interés público, sólo pueden cumplirla plenamente por medio de una reglamentación y una vigilancia más firmes.

Hasta muy recientemente, las corporaciones transnacionales (CTs) parecían tener poco interés en el desarrollo social. Los gobiernos, las ONGs y las agencias internacionales de desarrollo eran las instituciones que tenían la responsabilidad primordial sobre los problemas sociales, en tanto que las CTs operaban principalmente en el campo de la economía. Desde luego, el funcionamiento de las corporaciones siempre tuvo repercusiones sociales, en el mejor de los casos generando empleo, ingreso y servicios a las comunidades; y en el peor, haciendo a un lado las normas laborales y las comunidades en las que operaban. Pero rara vez se convocó a las CTs para que tuvieran políticas sociales explícitas.

Sin embargo, esa situación ha cambiado significativamente ya que en la actualidad las CTs se encuentran involucradas en muchos de los problemas sociales más controvertidos, desde el calentamiento de la tierra hasta el trabajo infantil y los alimentos genéticamente modificados. En efecto, ahora se supone que casi todos los problemas de desarrollo internacional tienen una dimensión corporativa.

Hasta cierto punto, es una consecuencia del éxito de las corporaciones. Las CTs cubren el mundo entero como nunca antes, ya que alrededor de 60 000 de ellas abarcan una tercera parte de las exportaciones mundiales. Sus ingresos anuales son tan altos que a su lado el producto interno bruto de muchos países se ve reducido a una insignificancia. En 1998

las cinco corporaciones principales tenían ingresos anuales que constituían más del doble del PIB total agregado de los 100 países más pobres (cuadro 5.1). En años recientes el número de empresas afiliadas a las CTs aumentó más de dos veces al pasar de cerca de 200 000 en 1994 a más de medio millón en 1998. En ese mismo período, las ventas de las afiliadas foráneas aumentaron de 6.6 billones de dólares a 11.4 billones. Pero el alcance mundial de las CTs no sólo está extendiéndose mediante el control directo de sus afiliadas, sino que cada vez más mediante sociedades, alianzas estratégicas, subcontratación y contratación foránea. En la época de la Cumbre Social, estaba claro que la mundialización y la liberalización económica habían otorgado a las corporaciones una libertad mucho mayor que la que tenían en años anteriores, pero sin aumentarles correspondientemente su responsabilidad social.

Otra razón por la que las compañías se han convertido en el centro de la atención es el despertar de la conciencia sobre el medio ambiente y el surgimiento de las ONGs correspondientes. En el decenio de los 60, el medioambientalismo era un fenómeno de grupos de presión marginales, pero a finales de los 90 las ideas ecologistas habían penetrado en la corriente principal de la economía y de la política, haciendo que los consumidores fueran más sensibles a problemas tales como la deforestación, el uso indiscriminado de pesticidas y la contaminación. También hicieron que la gente estuviera más consciente de las formas en que sus pautas de consumo estaban deteriorando y agotando el planeta.

Los consumidores están dispersos y en su mayoría son anónimos, pero los productores son más fáciles de identificar; y las corporaciones más grandes ofrecen a los descontentos una oportunidad obvia para desahogar su frustración. El perfil de dichas corporaciones se ha destacado más aún por los flujos incessantes de información. Hay una gran afluencia de datos, análisis y comentarios sobre la mayoría de las compañías y organizaciones internacionales; y esos flujos de información llegaron al máximo cuando hubo una serie de incidentes espantosos, como el de la fuga de gas de la empresa Union Carbide en

CAPÍTULO 5

Bhopal, el derrame de petróleo de Exxon Valdéz en Alaska y los vínculos de la Shell con las violaciones a los derechos humanos en Nigeria.

Actualmente, es más difícil para las corporaciones argumentar que su único propósito es el de obtener ganancias en nombre de los accionistas, restringido solamente por las leyes del país donde operan. Tienen que responder más ampliamente a muchos otros grupos de personas interesadas y afectadas, como empleados, consumidores, abastecedores,

comunidades anfitrionas, el público en general y las generaciones futuras. En su calidad de “ciudadanos corporativos” se les pide que asuman la responsabilidad por sus actos.

Algunas corporaciones consideran que esto no es nada nuevo. En los Estados Unidos de América, durante las primeras décadas del siglo XX, compañías como la Ford y la Carnegie adoptaron medidas para mejorar las condiciones de vida de sus trabajadores y contribuir al bienestar de las comunidades en

Cuadro 5.1 – El poder de las corporaciones

Ingresos de las corporaciones y producto interno bruto por empresas y países seleccionados ^a			
Rango	Empresa	Ingreso \$ miles de millones 1998	País ^b (Equivalente aproximado del PIB)
1	General Motors (EUA)	161.3	Dinamarca/Tailandia
10	Toyota (Japón)	99.7	Portugal/Malasia
20	Nissho Iwai (Japón)	67.7	Nueva Zelandia
30	AT&T (EUA)	53.5	República Checa
40	Mobil (EUA)	47.6	Argelia
50	Sears Roebuck (EUA)	41.3	Bangladesh
60	NEC (Japón)	37.2	Emiratos Arabes Unidos
70	Suez Lyonnaise des Eaux (Francia)	34.8	Rumania
80	HypoVereinsbank (Alemania)	31.8	Marruecos
90	Tomen (Japón)	30.9	Kuwait
100	Motorola (EUA)	29.4	Kuwait
150	Walt Disney (EUA)	22.9	Belarús
200	Services postaux japonais (Japón)	18.8	Túnez
250	Albertson's (EUA)	16.0	Sri Lanka
300	Taisei (Japón)	13.8	Líbano
350	Goodyear (EUA)	12.6	Oman
400	Fuji Photo Film (Japón)	11.2	El Salvador
450	CSX (EUA)	9.9	Bulgaria
500	Northrop Grumman (EUA)	8.9	Zimbabwe
Cinco corporaciones principales (ingresos)		708.9 ^c	
100 países más pobres (PIB)		337.8	

Notas: ^aUna comparación más precisa entre países y empresas se sustentaría en el valor agregado en oposición a los datos de los ingresos de las empresas, pero pocas de ellas incluyen información sobre el valor agregado en sus informes anuales. ^bBasado en datos de 1997. ^cGeneral Motors, DaimlerChrysler, Ford Motors, Wal-Mart Stores y Mitsui.

Fuente: Utting, 2000 con datos de *Fortune*, 1999 y Banco Mundial, 1999b.

las que operaban sus empresas. En el Reino Unido, compañías como Lever Brothers y Cadbury construyeron viviendas modelo para sus trabajadores. Las corporaciones más grandes establecieron también organizaciones filantrópicas enormes y respetadas, la Fundación Ford, por ejemplo, o la Wellcome Trust.

Pero muchas veces, la mayoría de las empresas se concentraron en su objetivo principal de obtener ganancias. Veían el contexto social como algo incidental, como campo propio de los gobiernos, de los cuales se esperaba que proporcionaran los reglamentos para restringir los excesos de las corporaciones. En los países industrializados, los gobiernos eran capaces de llevar a cabo esta tarea. Tenían los recursos, las aptitudes y la suficiente autonomía para fijar normas y hacer que se cumplieran. Pero los gobiernos de los países en desarrollo se hallaban en una posición mucho más débil: muchos de ellos apenas eran capaces de proporcionar un mínimo de servicios, mucho menos controlar a las poderosas corporaciones.

Durante el decenio de los 70, aumentó la presión por parte de los gobiernos, los sindicatos, los académicos y algunas ONGs. Se desarrollaron técnicas para enfrentar a las multinacionales. En 1974, por ejemplo, se lanzó una fuerte campaña contra la comercialización dañina de leche en polvo para bebés en los países en desarrollo. Pero fueron los grupos ecologistas, como Greenpeace, que apelaban al interés general, los que se convertirían en opositores de mayor peso, enfrentándose a las corporaciones, acusándolas de deforestación, contaminación y por el calentamiento del planeta, y llevando a cabo campañas de “acción directa”.

De la confrontación a la asociación

Esas presiones maduraron en la Reunión Cumbre sobre la Tierra que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992, acontecimiento que llamó la atención pública y privada como nunca antes. El programa de acción de la Cumbre, Agenda 21, convocó a los gobiernos del mundo, a los dirigentes empresariales, a las organizaciones internacionales y a las ONGs a que trabajaran juntos para minimizar las contradicciones entre crecimiento económico y protección al medio

ambiente. La Cumbre de la Tierra significó también un cambio en la filosofía y en las tácticas, un viraje de la confrontación hacia la cooperación. La ONU en particular adoptó un tono más conciliador, clausurando su Centro sobre Corporaciones Transnacionales, en el cual se había estado tratando de diseñar un código internacional de conducta. Por el contrario, la ONU se dedicó a exhortar a que hubiera una asociación con las empresas, por lo que agencias como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), promovieron el acceso de los países en desarrollo a la inversión extranjera directa.

Las CTs también pusieron a prueba un lineamiento diferente: en vez de esperar a que los gobiernos les pusieran las riendas con sus reglamentos, se comprometieron a tomar la iniciativa—emprendiendo una auto regulación corporativa y laborando de común acuerdo con sus críticos. En 1991 la Cámara de Comercio Internacional presentó un Estatuto Empresarial para el Desarrollo Sostenible, y en 1992 el fundador del Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible publicó la obra *Changing Course* (Cambio de dirección), en la cual se convocaba a las corporaciones a renovar sus estrategias. En los años siguientes, varias empresas también formaron redes de negocios “verdes”, algunas de las cuales posteriormente se fusionaron entre sí: siendo una de las más grandes el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible, establecido en 1995.

Al mismo tiempo, las CTs han estado formando varios tipos de asociaciones con las ONGs. En 1996, Unilever, que es el comprador mundial más grande de pescado congelado, entró en una asociación con WWF-International para promover la pesca sostenible. Igualmente, en 1998 British Petroleum se alió con el Fondo de Defensa del Medio Ambiente, y General Motors empezó a trabajar con el World Resources Institute (Instituto de Recursos Mundiales). A finales de 1998, 17 de las 500 empresas más grandes del mundo según la revista *Fortune*, estaban laborando a través del Centro Pew sobre el Cambio Climático Mundial, establecido ese mismo

año para promover la conciencia sobre el cambio climático y la reducción de las emisiones de gases que causan el efecto invernadero.

Muchas corporaciones han ampliado también sus vínculos con las agencias de la ONU. En 1999, unas 15 CTs participaron en la fase preliminar de un proyecto del PNUD para establecer un Fondo Mundial para el Desarrollo Sostenible. El mismo año, la Cámara de Comercio Internacional apoyó la convocatoria del Secretario General de la ONU para un convenio por el cual las corporaciones cumplirían voluntariamente con las normas de la ONU sobre protección al medio ambiente, condiciones de trabajo y derechos humanos.

LOS CÓDIGOS Y SU VERIFICACIÓN

Aunque esas pruebas de responsabilidad por parte de las corporaciones más grandes adoptan formas diferentes, tienen varios rasgos comunes. Muchas de ellas se sustentan en códigos de conducta, conjuntos de principios éticos y normas que guían el comportamiento social de una firma empresarial. Así, en 1997 la Federación Mundial de la Industria de Productos Deportivos y el Consejo Internacional de las Industrias del Juguete adoptaron códigos relacionados con las condiciones de trabajo y en particular sobre la utilización de mano de obra infantil.

Al mismo tiempo, se está pidiendo a las corporaciones que se adhieran a normas universales. Las mejor establecidas son las convenciones de la OIT, que abarcan una amplia gama de asuntos laborales. Pero varias otras organizaciones han estado laborando para establecer normas universales en áreas nuevas. Entre dichas organizaciones se destaca la Organización Internacional para Normatización (ISO, siglas en inglés), cuyos miembros son los organismos nacionales de normatización. Esta organización genera una serie de normas bajo el prefijo ISO. La serie ISO 1400 se refiere a los asuntos del medio ambiente (véase casilla 5.1). El Forest Stewardship Council (Consejo para Salvaguarda de los Bosques) expide normas más específicas sobre forestería.

Los organismos nacionales y regionales también han establecido normas. En los Estados Unidos de

América, el Council on Economic Priorities Accreditation Agency (Agencia de Acreditación del Consejo de Prioridades Económicas), grupo de interés con sede en la ciudad de Nueva York, ha establecido Social Accountability 8000 (Responsabilidad Social 8000), la cual se sustenta en las normas de la ONU y de la OIT sobre derechos humanos y condiciones de trabajo. La Unión Europea también tiene un Esquema de Ecogestión y Auditoría, cuyas normas son más rigurosas que las de ISO. Varios países industrializados y de los que están en desarrollo tienen esquemas de etiquetado ecológico, tales como el del Angel Azul en Alemania y el Esquema de Etiquetado Verde de Tailandia.

Todos estos códigos y normas necesitan estar apoyados con sistemas de verificación. Aunque en teoría los propios inspectores de una compañía deberían ser capaces de hacer dicha verificación, puede ser que no tengan mucha credibilidad fuera del ámbito de sus propias oficinas. Por lo tanto, algunas empresas han estado contratando firmas de auditores externos independientes. Esta situación ha generado una nueva y provechosa línea de negocios para muchas de las firmas internacionales de asesoría y contabilidad, como Ernst & Young, KPMG y PricewaterhouseCoopers.

Esas auditorías pueden alcanzar un grado mayor aún de credibilidad si son apoyadas por ONGs independientes. La compañía de juguetes Mattel, además de establecer un comité de vigilancia independiente para sus fábricas, también invita a los activistas locales a que entrevisten a sus trabajadores.

Este tipo de auditoría puede tener como resultado una documentación oficial que puede ser sumamente benéfica para la reputación y competitividad de las empresas. Aquellas que se adhieren a las normas ISO, por ejemplo, pueden solicitar una certificación, la cual está adquiriendo cada vez mayor importancia para las operaciones comerciales internacionales. Y varios de los sistemas de auditoría ofrecen etiquetas de garantía adheribles a los productos que estén certificados. Uno de los primeros de dichos sistemas, que se originó en Alemania, es el Rugmark, con el cual se certifica que las alfombras

no estén elaboradas por niños. Los fabricantes de ropa también utilizan ya dichas etiquetas con regularidad. Y después de que se descubrió que los balones de fútbol soccer eran cosidos por los niños paquistaníes, ahora muchos de los balones que se venden en los Estados Unidos de América llevan la etiqueta: “En la manufactura de este balón no se utilizó trabajo infantil ni esclavo”.

Estas formas de regulación voluntaria pueden proporcionar muchos beneficios, pero también pueden tener consecuencias perjudiciales, sobre todo en el mundo en desarrollo. Las compañías de los países

más ricos pueden aprovecharse de la certificación como una forma disfrazada de protección. Las empresas occidentales despiertan poca simpatía si alegan que la competencia extranjera está reduciéndoles sus ganancias. Pero es más probable que sean escuchadas si alegan que los productos de la competencia son inherentemente defectuosos, de dudosa calidad o manufacturados en condiciones sospechosas. La certificación tenderá también a favorecer a las empresas más grandes, que son las que pueden sufragar sus costos, en contra de las más pequeñas, para las que dichos procesos y requerimientos pue-

Casilla 5.1 – La jerga corporativa en tela de juicio

El sentido de responsabilidad de las corporaciones está generando tantos términos nuevos como preguntas sobre su eficacia.

- **Certificación** – Sistema de evaluación diseñado para aportar pruebas sobre el comportamiento correcto de una empresa en relación con lo social o con el medio ambiente. Pero, ¿quién fija las normas y quién expide la certificación?
- **Código de conducta** – Conjunto de principios y normas éticas diseñado para guiar el comportamiento de una compañía. Pero, ¿es el código algo más que una hoja de papel escrita? ¿Al menos se les muestra a los trabajadores de la compañía, no se diga ya que se promulgue?
- **Responsabilidad social de la corporación** – Es el requisito de que una compañía se comporte éticamente en relación con la sociedad en su conjunto, no sólo en relación con los accionistas, sino con todos los afectados e interesados que muestren una preocupación legítima por las actividades de la empresa. Pero, ¿la afirmación de responsabilidad tiene alguna repercusión en el mundo real? ¿Implica meramente una declaración de buenas intenciones, o implica cambios verdaderos en el comportamiento?
- **Ecoeficiencia** – Proceso de agregación de mayor valor aún, a la vez que se reduce sistemáticamente el uso de recursos, el desperdicio y la ineficiencia. Pero, ¿implica ello que se recurre a maniobras técnicas para encubrir posibles daños al medio ambiente, al mismo tiempo que se promueven aún mayores niveles de producción y de consumo?
- **ISO** – La Organización Internacional para Normatización está formada por organismos nacionales de fijación de normas, que pueden ser gubernamentales, privados o mixtos. Las normas ISO pueden ser aplicadas por terceras partes como una base de partida para extender certificados. Pero, ¿quién establece esas normas?, y ¿acaso no están siendo influidas excesivamente por las empresas e intereses de los países del Norte?
- **ISO 14000** – Serie de pautas que sirven de base para reglamentar la gestión del medio ambiente. Pero, ¿las empresas que cumplen con esas normas hacen algo más que establecer un sistema de manejo del medio ambiente? ¿Reducen efectivamente las consecuencias que tienen sus actividades para el medio ambiente? Y, ¿las empresas que producen materiales peligrosos para el medio ambiente deberían obtener la certificación ISO?

den resultar demasiado complejos. Y a veces la eliminación de un problema puede tener consecuencias aún peores. Por eso, prohibir el trabajo infantil tiene la apariencia de ser algo inherentemente virtuoso; pero a menos que los niños trabajadores tengan una alternativa genuina a la del trabajo, puede suceder que simplemente se les desplace hacia circunstancias aún más peligrosas.

Motivación de las corporaciones

¿Por qué las empresas han empezado a tomar en cuenta las consideraciones éticas? La visión más

optimista es que simplemente han advertido la importancia de dichas consideraciones y han decidido comportarse de manera más responsable. Algunos individuos en las jerarquías corporativas ciertamente toman en serio estos asuntos. Y en algunos casos, la corporación en su conjunto puede adoptar una posición ética más consciente. Muy conocidos ejemplos son las empresas The Body Shop y Helados de Ben & Jerry, las cuales profesan abiertamente sus normas éticas.

Una explicación más utilitaria es que las corporaciones han aprendido que las formas éticas de opera-

- **Stakeholder (persona o grupo interesado o afectado)** – Todo individuo o grupo de individuos que sea capaz de afectar a, o que puede ser afectado por, los objetivos logrados de una organización. Entre los interesados en las actividades de las corporaciones no sólo se incluye a empleados y a accionistas, sino también a vecinos, grupos de interés público, clientes, proveedores y público en general. En tanto que las corporaciones pueden alegar que rinden cuentas a todos, ¿tienen algunas de las partes involucradas mayor poder que otras?
- **Balance final de tres dimensiones** – Es la noción de que las empresas no deberían tener sólo un balance financiero final, en el cual se registre una pérdida o ganancia, sino que deberían agregar otros dos: uno relacionado con la protección del medio ambiente y el otro para atender las necesidades sociales. Pero, ¿estas tres metas son iguales de alguna manera, o es que en realidad las empresas están llevando a cabo sus negocios como de costumbre, al concentrarse en los aspectos financieros en tanto que apartan cumplir las otras metas?
- **Iniciativas voluntarias** – Se trata de una amplia gama de medidas que son consideradas como opcionales a los mandatos y reglamentos establecidos por los gobiernos. Van más allá de la idea de apegarse a la ley al pie de la letra, a fin de incluir un interés más general por el medio ambiente y por la protección social. Estas iniciativas pueden provenir de la industria, de los gobiernos o de las ONGs, o de una combinación de dos o más de estas entidades. Pero, ¿dichas iniciativas implican realmente cambios serios en el comportamiento de las empresas? ¿Son sustituto de una legislación más estricta?
- **Estrategia todos ganan** – Es una estrategia de las corporaciones que permite a una empresa mejorar su calificación en cuanto a lo social y a la protección al medio ambiente, a la vez que reducir costos y aumentar su competitividad y sus ganancias. Pero, ¿esa estrategia está realmente disponible? ¿Es inevitable que una mayor responsabilidad social tenga un costo monetario?

ción también aumentan la eficiencia, las ganancias y le dan a la empresa una ventaja competitiva, estableciendo una estrategia en la que todos ganan. En efecto, si se trata bien a los trabajadores es probable que laboren mejor y sean más eficientes. Y el esfuerzo para producir bienes tomando más en consideración la ecología podría dar como resultado ahorros y nuevas oportunidades, y por lo tanto, aumentar la productividad. Aquellos que profesen normas éticas también pueden aprovecharlo para beneficiarse de los mercados crecientes de lo ético y lo verde. Por lo tanto, algunas corporaciones están tratando de aplicar un “balance final de tres dimensiones”: ganancias combinadas con objetivos sociales y de protección al medio ambiente. En este tipo de trípode, cada uno de sus tres soportes contribuye a que las corporaciones funcionen de manera equilibrada.

Frecuentemente y por desgracia, los argumentos en favor de la idea de que todos ganan, son exagerados. Muchas de las compañías no están convencidas de ello. La mundialización está generando un contexto de competición tan duro que las empresas se sienten cada vez más presionadas para reducir sus costos. Algunas de ellas tratan a toda costa de ubicarse en donde las normas sobre mano de obra y medio ambiente sean endebles; otras simplemente descubren que reformar el sistema administrativo es demasiado caro.

En efecto, hay un mercado de bienes sujetos a la ética. En Europa, en 1995, el valor de venta al menudeo de los bienes procedentes del comercio equitativo fue de 250 mil millones de dólares. Pero ese tipo de comercialización sigue estando reducido a un nicho mercantil. Una investigación realizada en Canadá indica que mientras el 30 por ciento de los clientes dicen que están dispuestos a pagar extra a fin de asegurar que haya justicia para los productores, sólo el 5 por ciento lo cumple efectivamente.

Un análisis más realista permitiría sugerir que el objetivo principal del viraje ético de la mayoría de las empresas transnacionales es el “cuidado de su reputación”, puliendo su imagen para defender las ganancias y su parte del mercado. Puede ser que los consumidores no estén dispuestos a pagar más por

bienes éticamente comercializados, pero por lo menos están empezando a exigir que los bienes que normalmente adquieren tengan un componente ético, y si las corporaciones no satisfacen esa demanda, o al menos aparenten hacerlo, van a correr el riesgo de perder sus ventas o aún el de sufrir un boicot de parte de los consumidores. En 1997, la empresa Nike fue acusada de pagar salarios bajos y mantener condiciones de trabajo peligrosas en sus fábricas asiáticas, y tuvo que enfrentar un boicot de los consumidores. Al mismo tiempo que negaba los cargos, la compañía se movilizó con rapidez para proteger su imagen ante el público uniéndose a otras empresas para elaborar un código de conducta y cortar sus relaciones con varios contratistas.

Pero todas las empresas que tienen una presencia notable ante el público son vulnerables. No obstante que alguna compañía (como una maderera japonesa que esté derribando bosques en Myanmar en contubernio con el régimen dictatorial), no se preocupe mucho por su imagen ante el público, las compañías con marcas comerciales que proteger son las que están más expuestas. Empresas tales como Levi-Strauss, Macy's, Eddie Bauer y PepsiCo se retiraron de Myanmar después de haber sido criticadas por hacer negocios allí. Y lo mismo hicieron Texaco y Amoco.

Quienes venden al menudeo es más probable que sí se preocupen por los métodos de explotación maderera. Así, durante años las campañas contra la tala de árboles han repercutido poco en el comportamiento de las compañías o de los gobiernos. Pero cuando los activistas europeos atacaron a los detallistas muebleros y de productos de madera, se tuvo un éxito mucho mayor. Ahora, cadenas comerciales como B&Q en el Reino Unido se empeñan en mostrar sus credenciales como protectoras del medio ambiente.

Avances intermitentes

Tal vez no importe la razón por la que las corporaciones se están comportando más de acuerdo con la ética, suponiendo que así sea. En la actualidad, sin embargo, es muy difícil juzgar hasta dónde ha cam-

biado su conducta. La evidencia tiende a ser anecdótica, fragmentada y a menudo contradictoria.

La vasta cantidad de escritos y propaganda en torno a la responsabilidad social y mejor conducta de las empresas transnacionales sugeriría que éstas han cambiado significativamente de actitud. Pero muchas compañías siguen comportándose de manera perversa. Mediante fusionamientos y adquisiciones, disminución de su tamaño, desplazamiento de algunas de sus funciones a otras empresas, y con la “feminización” o “flexibilización” en el empleo, muchas corporaciones están despidiendo trabajadores, debilitando a los sindicatos y mudándose a lugares y sistemas con normas menos estrictas en cuanto a lo social y al medio ambiente.

Solamente un porcentaje reducido de las empresas ha incorporado códigos de conducta en su operación interna. Y en dichos códigos se tiende a abarcar muy poco. Es típico que en ellos se destaquen los problemas que más preocupan a los consumidores, tales como la protección al medio ambiente y el trabajo infantil, pero eluden otros problemas como la libertad de asociación o el derecho de huelga. Por ejemplo, en un estudio sobre los códigos de las corporaciones canadienses que operan en el exterior, se encontró que en la mayoría de dichas empresas no se hacía referencia a los derechos humanos más elementales.

Aun cuando las corporaciones o las asociaciones de industriales generen códigos prometedores, no necesariamente llevan el asunto más adelante. En 1996, UNCTAD inspeccionó los lineamientos establecidos por 26 asociaciones industriales para las empresas afiliadas y se encontró que la mayoría no pedía a los signatarios que se comprometieran con ninguno de los principios o actividades recomendados, y solamente unas cuantas requerían alguna forma de acatamiento. Muchas compañías que están conscientes de dichos códigos, parece que son renuentes a compartir la información detallada con sus empleados o con los consumidores.

Esta renuencia se extiende también a la adhesión a otras normas acordadas internacionalmente, tales como el sistema ISO 14000 sobre manejo del medio

ambiente. A finales de 1998, solamente 7 887 certificaciones habían sido expedidas en todo el mundo. A manera de comparación, la serie ISO 9000, que se refiere a los sistemas de calidad en la administración, tan sólo en un año generó cerca de 50 000 certificados. El reducido interés por las normas sobre medio ambiente es evidente también en aquellas empresas dedicadas a la forestería. Para principios de 1999, solamente 15 millones de hectáreas de bosques habían sido certificadas por organismos acreditados por el Forest Stewardship Council (Consejo para Salvaguarda de los Bosques), menos del uno por ciento de los bosques del mundo que se encuentran fuera de zonas protegidas.

AFIRMACIONES EXAGERADAS

Para muchas de las corporaciones, uno de los propósitos principales de una mayor conciencia ética es el de generar una imagen de mayor amabilidad ante el público. Pero inevitablemente, en una era dominada por la propaganda y las relaciones públicas, la retórica tiende a ir más allá de la realidad. Muchas empresas publican informes en los que resaltan sus credenciales éticas. Pero pocas de ellas ofrecen suficiente información concreta. En un estudio elaborado en 1994 por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se encontró que de 100 empresas “pioneras” solamente el 5 por ciento de ellas tenían datos significativos en sus informes sobre su comportamiento.

Aun cuando se vigile a las empresas y se les expidan certificados, puede ser que no esté claro qué es lo que se esté midiendo. Algunas formas de certificación sobre medio ambiente se refieren más a la existencia de políticas y procedimientos administrativos que a sus efectos. Se puede certificar que una compañía tenga una política sobre medio ambiente, pero no se dice nada sobre su repercusión efectiva, por ejemplo, hasta qué grado una empresa ha reducido sus emisiones contaminantes, o su uso de energía.

En algunos casos, las empresas se han esforzado para hacer afirmaciones más específicas pero, después de un análisis estricto, no son tan convincentes. Por ejemplo, después del desastre de Bhopal en

1984, la industria internacional de pesticidas se esforzó para conseguir credenciales éticas mediante su programa Atención Responsable y con proyectos denominados Utilización Segura en varios países en desarrollo. La Unión Internacional de Trabajadores Agrícolas y Alimentarios investigó la repercusión que tuvo uno de esos proyectos realizado en Guatemala. Se encontró que no obstante haberse entrenado a un tercio de millón de personas en la aplicación de pesticidas, el entrenamiento mismo era insuficiente y no incluía a los jornaleros agrícolas que eran quienes principalmente los aplicaban. Las compañías de pesticidas se dirigían primordialmente a los agricultores propietarios que eran los que adquirirían sus productos, y no tomaban en consideración otras opciones (o les daban muy poca importancia) en vez de los pesticidas, tales como el manejo integral de plagas; lo cual podría sugerir que el proyecto era también un ejercicio de mercadotecnia.

Las afirmaciones de las empresas de que están progresando a grandes pasos en el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de los salarios, también necesitan ser examinadas cuidadosamente. Nike y Reebok alegaban que en 1998-99 habían aumentado los sueldos de sus trabajadores manufactureros de calzado deportivo en Indonesia en un 40 por ciento. Sin embargo, de acuerdo con la ONG denominada Campaña Ropa Limpia, las compañías no habían advertido que una tasa de inflación del 70 por ciento anulaba dicho aumento.

El problema de las afirmaciones exageradas afecta también otros aspectos de la responsabilidad de las empresas transnacionales. Un hecho aparentemente positivo de los últimos años es el crecimiento rápido de las inversiones de orden ético. Los fondos de inversión social administran ahora más de 1 billón de dólares, de los cuales casi la mitad está en carteras de compañías que se someten a investigación para calificar su grado de responsabilidad social. Pero en un análisis reciente hecho por Credit Suisse y la revista Tomorrow, se mostró que las acciones de inversión más populares de los fondos mutualistas de inversión ética o verde no son las de los negocios

pioneros en el campo de la protección al medio ambiente, sino las grandes compañías de tecnología como Cisco Systems, Intel y Microsoft, acciones que son preferidas en el mundo de la inversión tradicional.

Tal vez la afirmación más exagerada de todas es que las empresas están contribuyendo al desarrollo sostenible. Las iniciativas planteadas en el lenguaje de este tipo de desarrollo, por lo general sólo implican medidas de protección al medio ambiente. Aún el Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sostenible, hasta muy recientemente, ha tendido a concentrar sus esfuerzos en la promoción de la eficiencia ecológica. Son motivo de especial preocupación los casos demasiado conocidos de las empresas que aplican las normas con duplicidad, promoviendo su imagen ante el público mediante iniciativas en pro del medio ambiente, por ejemplo, a la vez que se desentienden de los derechos humanos (véase casilla 5.2).

Se supone que una estrategia para promover el desarrollo sostenible implica una agenda en la que se cubre el avance en varios aspectos diferentes, a saber:

- **Protección al medio ambiente** – en favor de todos los habitantes de la tierra y de las generaciones futuras.
- **Facultación a los empleados** – con la garantía de plenos derechos laborales y de participación.
- **Comportamiento económico** – capacidad para generar ganancias, empleo y salario justo de manera sostenida.
- **Ética** – aplicar códigos de conducta, actuar con transparencia y rendirle cuentas a los participantes afectados.
- **Equidad** – trato justo en el comercio y a los diversos grupos de personas cuyos intereses son afectados por las actividades de la corporación.
- **Educación** – divulgar información y participar en las campañas de educación sobre desarrollo sostenible.

Casilla 5.2 – Las dos caras de las empresas

A menudo, el comportamiento de las empresas transnacionales es confuso. Las compañías pueden conducirse con sentido de responsabilidad en algunos aspectos de sus negocios, a la vez que fallan en otros.

- **Celulosa Aracruz** – Esta productora brasileña de pulpa blanqueada de madera de eucalipto proporciona el 20 por ciento de este producto en el mercado mundial. Frecuentemente se elogia a esta compañía por sus esfuerzos de promoción del desarrollo sostenible mediante sus métodos de plantación de árboles, cosecha y producción de pulpa. Pero también se le ha acusado de desplazar a la población y a la producción de alimentos y destruir la fauna local.
- **Asea Brown Boveri** – La empresa sueco-suiza de ingeniería patrocina el Global Sustainable Development Facility (Fondo para el Desarrollo Sostenible Mundial) y es uno de los líderes mundiales de las tecnologías ecológicamente eficientes. Ha sido criticada por ecologistas y defensores de derechos humanos por su participación en proyectos hidroeléctricos controvertidos, incluido el de Three Gorges (Tres Desfiladeros) en China y el de la Presa Bakun de Malasia.
- **Chiquita Brands** – La corporación bananera estadounidense ha tratado de mejorar su reputación en cuanto al medio ambiente al cumplir con las normas que le permiten utilizar la etiqueta de visto bueno ecológico (Eco-OK). Los sindicatos afirman que la compañía no solamente continúa realizando prácticas perjudiciales para el medio ambiente, sino que también restringe derechos humanos básicos tales como la libertad de asociación de los trabajadores.
- **Dow Chemical** – De acuerdo con el PNUD la empresa Dow acata “los standards más altos de derechos humanos, las normas y reglamentos sobre el medio ambiente y sobre el trabajo”. De acuerdo con la ONG Transnational Resources and Action Center (Centro de Recursos y Acción sobre Empresas Transnacionales), la Dow es probablemente la fuente mundial más grande de producción de dioxina química tóxica y constantemente ha exportado a los países en desarrollo pesticidas que en los Estados Unidos de América no están autorizados.
- **General Motors** – Esta empresa estadounidense es la CT más grande del mundo. General Motors está involucrada en varias iniciativas sobre medio ambiente, y en 1998 entró en asociación con World Resources Institute (Instituto de Recursos Mundiales) para definir una visión de largo plazo a fin de proteger el clima de la tierra. Al mismo tiempo, apoya a la Global Climate Coalition (Coalición sobre Clima Mundial) y a Business Roundtable (Mesa Redonda Empresarial), organizaciones que se oponen al Protocolo de Kyoto diseñado para reducir los gases con efecto invernadero.
- **Grupo Mitsubishi** – El conglomerado japonés tiene varios proyectos sobre medio ambiente y promueve una imagen de responsabilidad. Sin embargo, también se le ha identificado como uno de los que encabezan la destrucción de bosques tropicales y se le acusó, hasta muy recientemente, por los planes para construir una gigantesca planta salinizadora en una zona ecológicamente vulnerable de México. El gobierno mexicano canceló este proyecto a principios del año 2000.
- **Novartis** – La corporación suiza de ciencias de la vida es elogiada frecuentemente por su conciencia social y su filantropía. Pero su promoción activa de la modificación genética de las plantas parece contradecir el principio de precaución establecido en la Cumbre sobre la Tierra.

Las empresas que se comprometen con el desarrollo sostenible rara vez abarcan esos aspectos en su conjunto. En efecto, la crítica principal a esas medidas adoptadas por las corporaciones es que éstas hacen cambios pero sin solucionar los problemas fundamentales.

Las iniciativas sobre medio ambiente, provenientes de las corporaciones, que implican un cambio fundamental de política son muy escasas. Las empresas de energéticos, por ejemplo, podrían prestar más atención al aprovechamiento de la energía solar. De hecho, BP Amoco amplió su interés en la energía solar en 1999 con la compra de Solartex por 45 millones de dólares. Pero esta acción resulta insignificante cuando se le compara con el resto de las actividades y adquisiciones que realizó dicha empresa. Greenpeace ha calculado que en 1998 por cada 10 000 dólares que Amoco gastó en exploración y desarrollo petrolero, solamente destinó 16 dólares a la energía solar. Y cuando empresas como Shell inician diálogos con múltiples personas afectadas para discutir con ellas sus propuestas más recientes sobre extracción petrolera, generalmente el problema a

que se refieren es sobre la forma como debería ejecutarse el proyecto en vez de si debería llevarse a cabo o no.

Por lo tanto, muchos críticos consideran que lo que está sucediendo no es muy significativo ya que las CTs están utilizando la publicidad para ocultar una realidad desagradable, no blanqueándola sino pintándola de verde.

Opciones a la confrontación

Las influencias más poderosas que se ejercen sobre la conducta de las empresas transnacionales son externas a ellas: reglamentos gubernamentales, apremio de los consumidores y activismo de la sociedad civil. Pero las corporaciones consideran que la mejor manera de avanzar es teniendo menos enfrentamientos. En vez de tener que afrontar reglamentos más estrictos, prefieren tomar parte en la autorregulación corporativa o en iniciativas voluntarias. Y en vez de esperar que las ONGs y otras organizaciones las critiquen, las corporaciones quieren asociarse con ellas.



David Guttenfelder, Prensa Asociada AP

Limpiaza general de la tubería petrolera del Delta del Níger, que cruza el vecindario cercano a Port Harcourt, Nigeria.

INICIATIVAS VOLUNTARIAS

Las corporaciones no son las únicas que preferirían una reglamentación leve. En general, la tendencia ideológica y política en los decenios 80 y 90 ha sido reducir la intervención del estado dejando libres a las corporaciones para que generen tanta riqueza como puedan. Los gobiernos de los países en desarrollo generalmente están en competencia para atraer la inversión extranjera directa, y las regulaciones a las CTs podrían obstaculizar esos esfuerzos.

La Organización de las Naciones Unidas también ha estado encaminándose en esa dirección. No solamente clausuró su Centro sobre Corporaciones Transnacionales, sino que también abandonó sus esfuerzos para bosquejar varios códigos de conducta. De hecho, de unos 30 códigos propuestos en decenios anteriores, al final sólo se adoptaron unos cuantos. Entre éstos están los que se refieren a la comercialización de los sustitutos de leche materna para bebés, el uso de pesticidas y la promoción del consumo de determinadas medicinas manufacturadas por empresas farmacéuticas transnacionales.

Aparentemente la ONU también está adoptando el punto de vista de que la Organización Mundial de Comercio no debería preocuparse demasiado por los problemas sociales y del medio ambiente. Cuando el Secretario General se reunió con los representantes de las grandes empresas en el Foro Económico Mundial de Davos en 1999, les dio a entender que la ONU apoyaría la idea de un régimen de comercio e inversión que en gran parte estuviera libre de cláusulas sociales y sobre el medio ambiente. A cambio de ello, convocó a la comunidad empresarial para que adoptaran iniciativas voluntarias en defensa de los derechos humanos, así como de las normas laborales y sobre medio ambiente (véase casilla 5.3).

Dichas iniciativas serían bienvenidas, pero no debería exagerarse su efectividad. Los códigos de conducta tienden a ser más firmes en lo retórico que en su aplicación efectiva. Aun cuando se les ponga en práctica, pueden degenerar en sistemas cerrados que dificulten la inspección o la participación de los de afuera. Y siempre existirá la tentación de hacer blanqueado ambiental (divulgar información ine-

xacta por parte de una organización a fin de presentar ante el público una imagen de responsabilidad en lo que se refiere al medio ambiente).

Se advierte también que la repercusión de los códigos es menor en los países en desarrollo. En los países industrializados se pueden reforzar dichos códigos mediante una vigilancia sofisticada y bien organizada por parte de los consumidores así como por una verificación independiente; pero en los países más pobres, las posibilidades de que los consumidores y la sociedad civil presionen efectivamente son muy escasas. En la actualidad es más probable que los consumidores activistas en los países ricos afecten en algún grado el comportamiento de las corporaciones en los países más pobres al presionar a las sedes de las CTs para que impongan normas más estrictas a sus sucursales y a sus abastecedores en los países en desarrollo. A fin de reducir el riesgo de un boicot por parte de los consumidores o de que se manche su reputación, algunas sedes de las CTs están involucrándose más activamente en la vigilancia de sus cadenas de abastecimiento. Sin embargo, lo que esto puede significar es que los países pobres estén siguiendo una agenda establecida por los grupos de consumidores o las ONGs del Norte, los cuales pueden ser bienintencionados, pero a menudo no logran trabajar de común acuerdo con las ONGs del Sur. Puede significar también que las empresas más pequeñas en los países en desarrollo, que adolecen de recursos administrativos y financieros necesarios para cumplir con las normas más estrictas, estén siendo remplazadas por compañías más grandes en las redes de producción controladas por las CTs y los grandes detallistas del Norte.

ASOCIACIONES

En una era de liberalización, los gobiernos han cedido muchas de sus funciones al sector privado y a la sociedad civil. De manera semejante, en el campo de la responsabilidad corporativa se han hecho esfuerzos para alejarse de la reglamentación y la confrontación y, por el contrario, establecer nuevas asociaciones entre gobiernos, sector privado y sociedad civil.

Esto tiene un atractivo pragmático, y no sólo para las corporaciones. Aún el más decidido activista puede en un momento dado cansarse de estar lanzando condenas desde afuera de las fortalezas corporativas. Sería mejor, tal vez, comprometerse directamente y ejercer alguna influencia en las actividades cotidianas de las compañías.

Las asociaciones generan nuevas oportunidades, pero también nuevos riesgos. Uno de los más conocidos es el de la cooptación, en la medida en que los activistas encuentran que han sido absorbidos por la maquinaria corporativa. Muchas ONGs se han convertido ahora en consultoras que venden asesoría técnica y otros servicios. Tal como lo dijo un activista: “Habiendo tenido que trabajar tan cerca de los principales funcionarios ejecutivos de las corpora-

ciones, estoy empezando a parecerme a ellos. En algún momento una nueva generación de ONGs va a tener que acompañar a personas como yo para controlarlas”.

Las organizaciones internacionales se enfrentan a problemas semejantes cuando tratan de trabajar con las empresas transnacionales. Pueden advertir, por ejemplo, que ellas mismas están involucradas con un socio inadecuado. Aparentemente, algunos organismos de la ONU tienen criterios y lineamientos flexibles para seleccionar a sus socios y pronto pueden descubrir que son objeto de crítica por parte de las ONGs por haberse asociado con empresas relacionadas con violaciones a los derechos humanos y destrucción del medio ambiente. El PNUD ha sido criticado por los socios que escogió para formar con

Casilla 5.3 – El pacto mundial ONU-Sector empresarial

“Diversos grupos de interés están presionando fuertemente para que se asignen muchas restricciones al régimen de comercio y a los acuerdos sobre inversiones con el objeto de lograr que se apliquen normas adecuadas en cuestiones de derechos humanos, trabajo y medio ambiente. Se trata de preocupaciones legítimas. Pero la mejor manera de abordar dichos problemas no es con restricciones al comercio ni con impedimentos a los flujos de inversiones. Por el contrario, deberíamos buscar otros medios para lograr que se apliquen las normas proclamadas. Y eso es precisamente lo que se pretende con el pacto que estoy proponiéndoles a ustedes. En esencia hay dos formas de hacerlo. Una es mediante la elaboración internacional de políticas. Ustedes pueden exhortar a los estados para que den a las instituciones multilaterales, de las cuales todos ellos son miembros, los recursos y la autoridad que necesitamos para llevar a cabo nuestra labor... La segunda forma como ustedes pueden promover esos valores es abordándolos directamente, entrando en acción en su propia esfera corporativa... Ustedes pueden defender directamente los derechos humanos y el trabajo justo y las normas sobre medio ambiente, de la misma manera en que llevan a cabo sus negocios... Pero, ustedes pueden preguntarse qué les estoy ofreciendo a cambio. Si necesitan ayuda, todos los organismos de las Naciones Unidas... están dispuestos a ayudarles en la incorporación de estos valores y principios acordados en vuestras declaraciones de misión y en vuestras prácticas corporativas. Y estamos listos para facilitar un diálogo entre ustedes y otros grupos sociales, así como para ayudar a encontrar soluciones viables a las preocupaciones genuinas que esos grupos hayan planteado... Más importante, tal vez, es lo que podemos hacer en el campo de la política, para ayudar a fundamentar y mantener un entorno que favorezca al comercio y a la apertura de mercados”.

Kofi Annan
Foro Económico Mundial, Davos
31 de enero de 1999

ellos el Fondo Mundial para el Desarrollo Sostenible. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) también ha sido objeto de crítica por algunas de sus relaciones con el recientemente establecido Business Humanitarian Forum (Foro Humanitario Empresarial) (véase casilla 5.4).

Además de los riesgos que pueda haber por las nuevas alianzas, existe el peligro de que las corporaciones obtengan demasiada influencia sobre los organismos reguladores existentes, y que logren una “captura institucional”. Muchos gobiernos están familiarizados con este problema, ya que a menudo encuentran que la mayoría de los expertos en algún campo determinado, aún los académicos, tienen vínculos de algún tipo con las corporaciones. Al nivel internacional, hay la preocupación de que algunos de los organismos que establecen normas estén indebidamente influidos por las grandes

empresas, por ejemplo, la Organización Internacional para Normatización, la OMC y la Comisión del Codex Alimentarius (organismo conjunto de FAO y OMS sobre normas de sanidad y de calidad de los alimentos).

Algunas de estas nuevas asociaciones estarán también a expensas de las antiguas. Siempre han habido divisiones en las ONGs y en los grupos de presión entre radicales y reformadores. Ahora tienen otra oportunidad más de disensión. Algunos escogerán trabajar con las empresas transnacionales; otros rechazarán cualquier tipo de vinculación con ellas.

Otro peligro de las asociaciones de las ONGs con las empresas, es el de la marginación de los sindicatos. No hace mucho tiempo, los sindicatos constituían la fuerza principal para motivar el mejoramiento de las condiciones de trabajo. Pero en los países industrializados los sindicatos han sufrido una caída profunda en la membresía y en su poder de

Casilla 5.4 – El guardián en la red electrónica

La revista en línea Corporate Watch (Vigilancia corporativa) ha divulgado las preocupaciones de las ONGs sobre algunas asociaciones de la ONU con empresas privadas.

“... Escribimos ahora para expresar nuestra decepción al ver el nombre de ACNUR asociado al de Unocal Corporation... y al de Nestlé como miembros del Foro Humanitario Empresarial (FHE)... El arreglo con el FHE le permite a Unocal, empresa que está actualmente involucrada en una de las peores situaciones de violación de los derechos humanos en el mundo, gozar de los beneficios de estar asociada con la ONU sin dar ningún paso efectivo para proteger los derechos humanos. El arreglo le permite a Nestlé (empresa que todavía es objeto de boicot en 18 países debido a sus violaciones al Código de Comercialización Internacional de Sustitutos de Leche Materna establecido por la OMS), los beneficios de asociarse con agencias afines de la OMS... Unocal es socio de la empresa Total, con sede en Francia, y de la Empresa de Petróleo y Gas de Myanmar para la construcción del gasoducto de Yadana en Burma. Earth Rights (Derechos de la Tierra) y otras organizaciones han registrado los horribles abusos sobre derechos humanos relacionados con la construcción y mantenimiento del gasoducto”.

Fragmento de una carta firmada por el Instituto del Tercer Mundo, el Institute for Policy Studies (Instituto de Estudios sobre Política), la Third World Network (Red del Tercer Mundo), Earth Rights International (Derechos de la Tierra Internacional), el Transnational Resource and Action Center (Centro de Recursos y Acción sobre Empresas Transnacionales), el Instituto Brasileño de Análisis Económico y Social, y el International Baby Food Action Network (Red Internacional de Acción sobre Alimentación Infantil).

influencia; y en los países en desarrollo las CTs a menudo logran anularlos completamente. Desarrollar relaciones más estrechas entre las ONGs y las empresas puede parecer constructivo y conciliador; pero si ello sirve también para hacer a un lado a los sindicatos, se estará eliminando uno de los motores principales del progreso social.

De lo duro a lo suave

En estos días, con la llegada de enfoques más novedosos y “suaves”, la escena de responsabilidad corporativa es más compleja y ambigua. Pero podría ser un error remplazar lo duro por lo suave. El mundo los necesita a los dos. La mayoría de las empresas transnacionales en última instancia, solamente cumplirá los reglamentos y los aplicará si éstos son estrictos y hay una vigilancia constante por parte de las ONGs, los sindicatos y los grupos de consumidores. Aun así, hay el peligro de que la autorregulación corporativa junto con los diversos arreglos de asociación, estén debilitando el papel de los gobiernos nacionales, de los sindicatos y de las formas más firmes de activismo de la sociedad civil.

Existe también el peligro de que el debate sobre la forma de reglamentar a las empresas transnacionales y sobre quiénes deban hacerlo, esté desviando la atención de otro mecanismo clave por el cual las corporaciones han contribuido históricamente al desarrollo social: el pago de impuestos. La responsabilidad social de las empresas transnacionales no sólo debería referirse al establecimiento de normas y su cumplimiento. Debería abarcar también el pago de impuestos (en vez de su evasión), por parte de las corporaciones a los estados preocupados por el bienestar. Como se indicó en el capítulo 2, una gran parte de la riqueza de las corporaciones rápidamente acumulada no está siendo aprovechada por el estado para fines sociales.

En algunos casos se puede lograr un control efectivo sobre las actividades de las corporaciones mediante varias formas de regulación conjunta. Los gobiernos y las empresas, por ejemplo, pueden trabajar juntos a través de acuerdos negociados para diseñar y aplicar programas que ambas partes consideren

útiles, pero que retienen un elemento sancionador por parte del estado. Otra posibilidad consiste en la reglamentación civil, mediante la cual las empresas cumplen no solamente con la legislación sino también con las normas establecidas y vigiladas por la sociedad civil.

Además de elaborar normas que sean efectivas y relevantes, se requiere también ponerlas al día y mejorarlas. Por ello, se necesitará que los reglamentos sobre medio ambiente vayan más allá de la vigilancia “al extremo final del proceso”, con lo cual se trata de hacer frente a la contaminación, para avanzar hacia medidas con las que se evite la generación misma de los contaminantes en primer lugar. Para las regulaciones futuras se necesitará también un componente de información más firme, por el cual se requiera que las empresas publiquen datos de manera uniforme a fin de que su comportamiento pueda ser vigilado con precisión.

La verificación independiente será un tema cada vez más importante (véase casilla 5.5). La existencia de nuevos grupos para inspeccionar la actividad de las corporaciones amplía el campo de la verificación, pero también puede causar alguna confusión. El hecho de que la ONG o la firma de contabilidad que esté involucrada en la actividad pueda ser formalmente independiente tal vez no sea una garantía de su capacidad para llevar a cabo una evaluación rigurosa y crítica. Además la falta de datos precisos y de indicadores definidos claramente para ponderar el comportamiento de las corporaciones puede tergiversar el proceso de vigilancia.

La proliferación de códigos de conducta y de sistemas de información ha generado un entorno bastante caótico que requiere de mucho mayor ordenamiento. Es preciso comparar las normas corporativas sobre cuestiones sociales y sobre medio ambiente con las metas definidas a nivel internacional, tales como las de Agenda 21, y las que se fijan en las convenciones de la OIT y sobre derechos humanos.

Cuando los códigos están bien definidos, ya sea que obliguen o no a las empresas, pueden ser también una herramienta importante para la acción de los ciudadanos a nivel mundial. El Código sobre

Substitutos de la Leche Materna de 1981, por ejemplo, dirigido a empresas como Nestlé, ayudó a despertar y mantener la conciencia del público, y a generar la presión pública sobre las empresas para que cambiaran las prácticas de comercialización que amenazaban la salud y la vida de las personas en los países en desarrollo.

Este es un campo en el que la Organización de las Naciones Unidas podría jugar un papel más constructivo. La gestión internacional de buen gobierno ha sido relativamente débil desde el decenio de los 80, pero está mostrando algún signo de reanimación. La Comisión sobre Desarrollo Sostenible, por ejemplo, está apoyando en la actualidad una revisión de las iniciativas voluntarias destinadas a definir un conjunto coherente de lineamientos de conducta. En agosto de 1999, la Subcomisión sobre Promoción y Protección de los Derechos Humanos (un panel independiente de expertos vinculado con la Comisión de la ONU sobre Derechos Humanos), estuvo de acuerdo en realizar una pesquisa durante tres años sobre las actividades de las empresas transnacionales, y en tomar en consideración la elabora-

ción de un código de conducta basado en las normas sobre derechos humanos. En el Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano de 1999, se convoca a elaborar un código multilateral de conducta, argumentándose que las CTs son “demasiado importantes para dejar que su conducta se deje a normas voluntarias elaboradas por las propias empresas”.

Fuera del sistema de la ONU, en enero del 2000 la OCDE publicó un conjunto revisado de pautas preliminares sobre las CTs, en las que se proponen algunas normas nuevas sobre gestión de gobierno de las corporaciones, sobre condiciones de trabajo y salvaguardas al medio ambiente. No obstante que estas pautas no son legalmente obligatorias, una vez aprobadas se esperaba que se aplicaran a las actividades de las CTs que operan en la OCDE así como en Brasil, Argentina y Chile. Algunas ONGs y fundaciones privadas también están encabezando iniciativas tales como SA 8000, mencionada anteriormente, así como en relación con normas internacionales para la ética en el comercio (la Ethical Trading Initiative [Iniciativa para la Ética en la Comercialización]) y con la información sobre

Casilla 5.5 – Lo que hace valiosa a una iniciativa voluntaria

La NGO Taskforce on Business and Industry (ToBI) (Grupo de Trabajo de las ONGs sobre Empresas e Industrias) destaca los componentes esenciales de una iniciativa voluntaria que puede dar resultados efectivos. Esta última debería:

- **Ser sustantiva** – Debe resolver problemas en vez de eludirlos. Y sus ideas y la forma de expresarlas no deberían ser ambiguas ni diluidas.
- **Ofrecer incentivos** – Debe contar con formas de exhortación a las empresas para que acepten y adopten las medidas recomendadas.
- **Estar incorporada plenamente** – Se requiere integrar plenamente los valores sociales y sobre medio ambiente en todas las políticas y operaciones.
- **Ser verificado de manera independiente** – A fin de obtener credibilidad entre todos los interesados, se requiere vigilar de manera independiente el comportamiento de las partes involucradas.
- **Invitar a la participación** – Se debería incluir a todos los interesados, sobre todo los que sean más directamente afectados por las operaciones de una empresa.
- **Ser transparente** – Las empresas necesitan proporcionar información adecuada y puntual.
- **Ofrecer una plena rendición de cuentas** – Si fuera necesario, la iniciativa debería ser respaldada por reglamentos efectivos.

sustentabilidad (la Global Reporting Initiative [Iniciativa Mundial sobre Información]).

Si las organizaciones internacionales, ya sean organismos de la ONU, el ISO o el Banco Mundial, han de jugar un papel más importante, sólo pueden hacerlo legítimamente si operan de manera transparente, abriendo sus puertas o sus procesos de toma de decisiones a la participación de la sociedad civil, y particularmente a las representativas de los países en desarrollo.

Para ello también se requiere que las organizaciones de la sociedad civil se preparen para comportarse de manera más consistente y cooperadora. Por ejemplo, han surgido tensiones en las relaciones entre los defensores del medio ambiente y los sindicatos. Muchos sindicatos necesitan poner más atención a la agenda relacionada con el medio ambiente. Y algunas de las ONGs defensoras del medio ambiente dan poca atención a las normas laborales. Si estas ONGs se concentraran más en los problemas sociales podrían obtener más apoyo de los sindicatos en pro de los esquemas de certificación forestal, por ejemplo. Más aún, donde existen estructuras sindicales democráticas, las ONGs deberían tratar de colaborar con los sindicatos en vez de substituirlos, en problemas relacionados con los derechos de los trabajadores.

Si se dejara a las CTs a sus propios medios, es probable que cumplieran sus responsabilidades de manera mínima y fragmentada. Puede ser que sus estrategias den como resultado el crecimiento económico y la estabilidad de su ámbito de operación, pero no necesariamente el desarrollo humano sostenible. Necesitan todavía una regulación firme y efectiva así como una respuesta coherente de parte de la sociedad civil.

Sociedades civiles

M. Cassetta, Prensa Asociada AP

Activistas en pro de los derechos humanos.
Roma, Italia

Los pueblos están uniéndose a fin de influir en la política estatal y tener una presencia más firme en la arena internacional. Están formando asociaciones nuevas y utilizando nuevas tácticas para enfrentarse a la mundialización y a sus riesgos; pero los resultados de sus acciones han sido ambiguos.

En la Cumbre Social, como en muchas otras reuniones internacionales anteriores y posteriores, se depositó mucha confianza en la sociedad civil. Esta es una categoría bastante amorfa que abarca multitud de grupos que no pertenecen ni al gobierno ni a la parte del sector privado que actúa con fines lucrativos. Por lo tanto, una organización de la sociedad civil (OSC) podría ser cualquier tipo de entidad, desde una organización basada en la comunidad (OBC), como un grupo comunitario de ahorros, hasta una federación internacional de sindicatos (véase casilla 6.1). En la sociedad civil se incluye también, confusamente, a las organizaciones no gubernamentales (ONGs), por lo que parecería que son idénticas, pero de hecho constituyen un subconjunto de la OSC. Se entiende que la ONG es un tipo de organización de la sociedad civil más grande y profesional, que trata de generar beneficios no para sus propios miembros sino para la comunidad en general.

Puesto que las condiciones políticas y sociales cambian con el tiempo, lo mismo sucede con los componentes de la sociedad civil y con las formas como se vinculan e interactúan entre sí. Muchos asegurarían que en la actualidad hay hasta una sociedad civil internacional, que refleja las preocupaciones particulares, hábitos y normas culturales de las personas que asisten a reuniones internacionales o que llevan a cabo alguna acción colectiva a nivel internacional.

Los países industrializados tienen una larga tradición de organizarse en sociedad civil. Por ejemplo, se calcula que Estados Unidos de América tiene dos millones de sociedades de ese tipo. En Europa

Oriental y en la antigua Unión Soviética, la situación ha sido muy distinta. Sus estados abarcadores de todo no dejaban mucho espacio para ese tipo de organizaciones. Pero con la transición hacia la democracia, las OSCs han proliferado: en 1995 se pensaba que había cerca de 100 000. Los países en desarrollo también tienen numerosas OSCs. Brasil, por ejemplo, tiene unas 100 000 relacionadas con la iglesia; y se cree que la India tiene más de un millón de grupos organizados a nivel local. Pero es difícil obtener cifras confiables: según diversas estimaciones, Filipinas tiene 21 000 ó 60 000 OSCs. Además está la categoría de las OSCs internacionales, definidas en términos estadísticos como aquellas que operan en tres o más países. Se cree que entre 1990 y 1995, este tipo de OSCs aumentó de 10 000 a 20 000.

No todas las organizaciones de la sociedad civil son verdaderamente civiles. Algunos grupos decididamente tienen metas antisociales. En este capítulo se analizan aquellas OSCs que están tratando de influir positivamente en el desarrollo social mediante la dotación de servicios, a través de diversas formas de asociación y mediante la intercesión a nivel internacional. Estas son tres áreas en las que las OSCs han logrado tener una marcada presencia en el decenio de los 90.

Sociedad civil y entrega de servicios

Algunas OSCs, como los sindicatos, tienen una larga historia en el campo de la política social. Lo que es diferente en la actualidad (sobre todo en los países en desarrollo), es el alcance de los servicios sociales que gobiernos y agencias de ayuda esperan que las ONGs proporcionen, ya sea de manera independiente o en colaboración con el estado. Los organismos que es más probable que participen son las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGDs). Las ONGDs tienden a operar de manera distinta a la de los gobiernos, forman un grupo muy heterogéneo y, dependiendo del contexto local, han evolucionado de diferentes modos.

Casilla 6.1 Un glosario de términos sobre sociedad civil

- **Organizaciones de la sociedad civil (OSCs)** – Estas son agrupamientos de individuos y de asociaciones, formales e informales, que no pertenecen ni al gobierno ni a la parte del sector privado que se dedica a actividades lucrativas.
- **Organizaciones no gubernamentales** – A menudo y erróneamente se confunde a las ONGs igualándolas con la sociedad civil. De hecho, sólo se trata de la punta más visible del iceberg que forma la sociedad civil. Laboran en una amplia gama de actividades, desde la ayuda humanitaria, hasta la promoción de los derechos humanos y la protección del medio ambiente. Las ONGs pueden o no ser organizaciones con membresía.
- **Organizaciones no gubernamentales de desarrollo** – A menudo se denomina organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGDs) a las ONGs que se especializan en encauzar fondos para el desarrollo. Algunas de ellas laboran a nivel internacional encauzando ayuda del Norte hacia el Sur, tales como Oxfam, Save the Children (Salven a los Niños), World Vision (Visión Mundial), CARE, Caritas y Novib. La mayoría de los países del Sur tienen sus propias ONGDs. Estas últimas también pueden ser extremadamente grandes e influyentes: algunas de las más conocidas son el Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) (Comité para el Progreso Rural de Bangladesh) y el Orangi Pilot Project (Proyecto Piloto Orangi) de Pakistán. A diferencia de muchas de las organizaciones del Norte, las ONGDs del Sur se comprometen directamente con otras entidades de nivel local de la sociedad civil para la realización de proyectos de desarrollo o para la movilización de la población local.
- **Organizaciones basadas en la comunidad** – Las OBCs son la masa visible del iceberg de organización de la sociedad civil bajo la punta de ONG. Las OBCs son típicas organizaciones de membresía cuyos afiliados, tanto activistas como beneficiarios, residen en el interior de una entidad geográfica reconocible, tal como un barrio, una aldea o un distrito. Las OBCs pueden o no estar formalmente constituidas o legalmente reconocidas. Abarcan a las asociaciones de barrio, asociaciones de inquilinos, clubes de mujeres, asociaciones de maestros y padres de familia, sociedades de ayuda funeraria, círculos de microcrédito y cocinas comunales. Las OBCs se apoyan principalmente en las aportaciones voluntarias de mano de obra y recursos materiales por parte de sus miembros, aunque también pueden recibir fondos de las ONGs.
- **ONGs de apoyo** – Por lo general, en este tipo de ONGs no se cuenta con miembros individuales. Con mucha frecuencia tienen personal profesional o lo acogen de otras entidades afines que desean expresarse con mayor amplitud mediante un esfuerzo colectivo, como en una federación de sindicatos o de asociaciones de vecinos. Sus afiliados pueden estar distribuidos entre los barrios, en los distritos urbanos o rurales, en las regiones o aún a través de las fronteras internacionales. Proporcionan servicios a sus miembros, tales como investigación y capacitación, recopilación de información y su divulgación, e intermediación. Las formas más comunes de las ONGs de intermediación son las cámaras de comercio y las federaciones de OBCs. Al nivel internacional abarcan el Consejo para el Bienestar Social, Amnistía Internacional y el Consejo Mundial Empresarial pro Desarrollo Sostenible.
- **Asociaciones de grupos de interés** – Comprenden las asociaciones de profesionales como las de abogados, médicos o arquitectos. Incluye también a las cooperativas de productores y de consumidores, y las asociaciones de ejecutivos de negocios o de personas jubiladas. Dentro de esta categoría, las OSCs que tienen el mandato más amplio son los sindicatos, cuya función primordial es proteger los intereses de sus miembros en el lugar de trabajo. La distinción más importante entre sindicatos y ONGs es que los primeros se componen de miembros que pagan sus respectivas cuotas y pueden exigir que les rinda cuentas esa organización, en tanto que las ONGs por lo general son responsables, formalmente, sólo ante ellas mismas.

- **América Latina** – Muchas ONGDs surgieron como reacción a los regímenes militares y a menudo estuvieron ligadas a los sindicatos, a las organizaciones campesinas, a los movimientos populares y a la Iglesia Católica, institución que les proporcionó protección en la época cuando se comprometió con la teología de la liberación. Fueron de las primeras que recibieron ayuda de los donadores que se oponían a los gobiernos militares. Las ONGDs prosperaron aún más durante la época democrática, en la medida en que los donadores buscaban formas de consolidar la democracia y de encauzar la ayuda por medio de agencias no estatales. Algunas de ellas se beneficiaron también con el ajuste estructural, puesto que los donadores estaban interesados en incluirlas en el manejo de fondos destinados a tratar de atenuar los costos sociales de los programas de ajuste estructural.

- **África Subsahariana** – Aquí las ONGDs tuvieron su origen en un contexto muy distinto. Surgieron en los decenios de los 60 y los 70 cuando los gobiernos comprometidos en formar la nación, promovieron esquemas de autoayuda tales como el Harambee en Kenya. Eran organizaciones sustentadas fundamentalmente en la comunidad, que estaban muy influidas tanto por el gobierno como por el partido gobernante. Las ONGDs crecieron con mayor rapidez en unos cuantos estados multipartidistas, como Senegal, que en estados de un solo partido como Tanzania. Aun así, no todas las ONGDs eran nativas; muchas de ellas estaban vinculadas con las ONGs del Norte, y especialmente con las iglesias. El número de ONGs aumentó marcadamente en los años 80 como respuesta a la crisis económica y al debilitamiento del estado. En años recientes han continuado proliferando como resultado de los flujos de ayuda a África, de la liberalización política y de la reducción del número de empleados civiles, quienes tienen que buscar otras opciones de empleo.

- **Medio Oriente** – El Medio Oriente tiene un historial de organizaciones campesinas, movimientos cooperativos y sindicatos, a menudo vinculados al estado o al partido gobernante; pero tradicionalmente, las ONGDs han sido escasas. En el transcurso de las últimas dos décadas esta situación ha

cambiado de manera dramática con el surgimiento de los movimientos islámicos y las ONGDs de base urbana. Algunos de los movimientos islámicos han contribuido directamente al bienestar social proporcionando servicios tales como atención a la salud, educación y ayuda financiera. También han contribuido indirectamente ya que otras organizaciones religiosas o laicas, incluidas las instituciones estatales, se consideran obligadas a competir por el apoyo de la población mediante la aplicación de programas sociales en favor de los pobres. Además de las numerosas asociaciones religiosas de bienestar, desde los años 80 han proliferado otros tipos de ONGs como respuesta a la reestructuración del sector público, el financiamiento externo y un consenso político amplio sobre la importancia del papel que dichas asociaciones puedan tener. Se incluye a las ONGDs manejadas por profesionales de la clase media y por aquellas personas que tienen fuertes vínculos con el estado como las Asociaciones Egipcias de Desarrollo de la Comunidad o la Fundación Iraní de los Desposeídos.

- **Asia** – Aquí la situación está más diversificada. Por un lado, países como la India tienen una fuerte tradición de filantropía y de acción voluntaria. Por el otro, los estados comunistas como China y Viet Nam tienen una idea escasa sobre la sociedad civil, y mucho menos sobre las ONGDs. Países como Tailandia y las Filipinas que son también distintos, están más cercanos al modelo de América Latina, donde muchas de las ONGDs surgieron en respuesta a las dictaduras civiles o militares, por lo que sus dirigentes suelen estar muy conscientes de la política. Con la democratización, muchos de ellos han modificado su enfoque yendo de los derechos humanos hacia las preocupaciones sobre lo social y el medio ambiente. En Camboya, en el decenio de los 90, al final del aislacionismo en relación con el resto del mundo, se notó un aumento marcado en la actividad de las ONGDs. Bangladesh demostró ser un caso especial. Las circunstancias del nacimiento del país en 1971 alentaron a los dirigentes de las ONGDs que estaban decididos a operar en gran escala, a resolver las necesidades de su propia nación. Entre

los países del Sur, Bangladesh es ahora el que tiene mayor número de ONGDs nativas.

- **Países en transición** – Se desconoce todavía la cantidad de ONGDs que hay en ellos. En el pasado algunas organizaciones que se asemejan a las ONGDs, tales como las organizaciones nacionales de mujeres, eran de hecho agencias estatales. En algunos países, como Hungría, han surgido organizaciones nuevas que en ciertos casos se parecen a las organizaciones cívicas que había anteriormente; pero en la mayoría de los países están muy subdesarrolladas. En Kazajstán, Kirguistán y Turkmenistán, las ONGDs están sumamente restringidas; y en Rusia aún se sospecha que algunas de ellas sean utilizadas como fachada de mafias criminales.

No obstante que las ONGDs han proliferado en muchos países, han influido poco en la política gubernamental. Esto es resultado, en parte, de su capacidad tan limitada. Organizaciones como Oxfam y World Vision (Visión Mundial) en los países del Norte, a menudo tienen grandes departamentos de investigación cuya experiencia y aptitudes igualan (y algunas veces, sobrepasan) a los de las dependencias gubernamentales. En los países en desarrollo, pocas ONGDs tienen los recursos suficientes para hacer ese tipo de inversión. Muchas ONGDs del Sur han acumulado una experiencia valiosa en áreas específicas (como medio ambiente, distinción por género, deuda, microcrédito y minas de superficie terrestre), pero la mayoría de ellas no están involucradas en la fijación de un marco de referencia amplio y con normas de política social.

En donde sí tienen una repercusión más consistente es en la entrega de servicios a nivel local. Hace unas cuantas décadas, las ONGDs de los países en desarrollo conseguían la mayor parte de sus fondos de las ONGDs de los países del Norte. Sin embargo, en la actualidad es probable que también reciban fondos de sus propios gobiernos, así como de las agencias bilaterales y multilaterales de ayuda. Según cálculos actuales, se advierte que las ONGDs desembolsan anualmente cerca de 13 mil millones de dólares, de los cuales el 50 por ciento proviene de la ayuda oficial al desarrollo, mientras que hace una

década el porcentaje correspondiente era menos de 30 por ciento.

Tal como se planteó en el capítulo 4, lo anterior refleja la nueva filosofía sobre administración pública, que consiste en reducir el estado y transferir mayor responsabilidad al sector privado supuestamente más eficiente, incluidas las ONGDs. Esto es lo que está sucediendo ahora a una escala significativa. En la mitad de los proyectos del Banco Mundial se involucra ahora a las ONGDs en la etapa de ejecución y, a mediados del decenio de los 90, las ONGDs desembolsaban aproximadamente el 15 por ciento del total de la ayuda pública al desarrollo.

Sin embargo, el balance de la provisión pública y la privada varía mucho de acuerdo con las circunstancias locales. En América Latina y en la India, el estado es todavía el mayor proveedor de servicios; las ONGDs son socias menores. En muchos países africanos, las ONGDs se han convertido en proveedoras importantes, algunas veces en coordinación con el estado y otras no. Donde hay situaciones de emergencia política complejas, como en Afganistán, Somalia y el sur de Sudán, a menudo el abastecimiento de agua y el cuidado a la salud están completamente en manos de las ONGDs internacionales.

¿Qué tan útiles son las ONGDs como proveedoras de servicios? Varios estudios recientes sobre las repercusiones de su labor permiten llegar a algunas conclusiones generales y no del todo positivas.

- **Cumplir con la atención a los más pobres** – La mayoría de los proyectos de las ONGDs cumplen con atender a los pobres, aunque no necesariamente a los más pobres. Sin embargo, todavía no hay pruebas suficientes de que las ONGDs sean intrínsecamente mejores que el estado para atender a los indigentes.

- **Reducción de la pobreza** – Los proyectos de las ONGDs en lo que se refiere a salud, educación y abastecimiento de agua atenúan la pobreza en las comunidades donde operan, pero por lo general no la reducen significativamente.

- **Cobertura** – La escala de operaciones es limitada y la cobertura irregular. Más aún, a menudo las ONGDs no son muy eficaces para coordinarse entre sí o con el estado.

- **Calidad** – No hay muchas pruebas de que las ONGDs proporcionen mejores servicios que el estado. Lo que parece ser más importante es cuál de los dos tiene más dinero.
- **Capacidad técnica** – Las ONGDs funcionan mejor en sectores y subsectores donde ya hayan forjado una cierta destreza, como sucede en la entrega de servicios a nivel local. Tienen una capacidad considerable para la innovación, la experimentación y la adaptación flexible en sus proyectos para adecuarse a las necesidades y condiciones locales. Tienen menos éxito en intervenciones de mayor complejidad como en el desarrollo rural integrado.
- **Eficiencia en relación con los costos** – Hay pocas pruebas de que las ONGDs sean inherentemente más eficientes que el estado. Los proyectos pequeños pueden ser más eficientes que los grandes, independientemente de quién los aplique. En un estudio comparativo hecho en la India, por ejemplo, se encontró que los costos de los servicios de salud proporcionados por las ONGDs eran muy semejantes a los que proporciona el estado.
- **Dirección de la política** – Una de las mayores preocupaciones sobre la confianza en las ONGDs para la provisión de servicios es que no pueden aportar un marco de referencia más amplio para la acción. Sólo el gobierno puede establecer una política y una reglamentación claras en aspectos como salud y educación.

Lo que se necesita es una combinación efectiva de los servicios estatales y de ONGD. Idealmente, los gobiernos deberían estar en posibilidad de establecer el marco de referencia de la política general y aportar la mayor parte del financiamiento de los servicios, mientras que las ONGDs pueden aportar creatividad adicional y fuertes vínculos comunitarios. En la India, por ejemplo, el gobierno otorga fondos a las ONGDs para que provean servicios a los pueblos autóctonos. En Bolivia el gobierno ha dado fondos a las ONGDs para que apliquen los programas estatales de abastecimiento de agua a las comunidades.

LA ÍNDOLE CAMBIANTE DE LAS ONGDs

El sector ONGD es significativamente distinto de lo que era hace 20 años. El número de organizaciones ha crecido notablemente en respuesta a las nuevas oportunidades de financiamiento. A menudo estas organizaciones son establecidas y manejadas por administradores provenientes de la clase media. Algunos de ellos pueden aportar aptitudes profesionales que tanta falta hacen. Al mismo tiempo, algunos miembros del personal de ONGD están simplemente buscando empleo o un trampolín para ascender a un puesto más alto.

Se advierte un mayor profesionalismo en la forma como las ONGDs trabajan conjuntamente a niveles nacional, regional e internacional en coaliciones y redes de asociación. Con ello se ha fortalecido su capacidad colectiva para influir en la política y movilizar recursos. En América Latina, por ejemplo, unas 50 ONGDs principales de 20 países son miembros de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). Esta asociación facilita el intercambio de información, formula estrategias de desarrollo, promueve proyectos integrados y representa a las ONGDs en foros internacionales. En Camboya, el Comité de Cooperación para Camboya ha jugado un papel importante en el intercambio de información, en la coordinación de actividades de ONGD y en asegurar que las opiniones de las ONGDs sean escuchadas en algunos procesos de toma de decisiones gubernamentales y de los donadores.

En la actualidad una proporción mucho más pequeña de las organizaciones se considerarían a sí mismas primordialmente como defensoras de los pobres y los oprimidos. Muchas ONGDs han tenido que abstenerse de hacer campaña, simplemente para poder sobrevivir. Los donadores internacionales, que en el pasado pudieran haber apoyado a organizaciones radicales como una forma de socavar a escondidas el poder de estados represivos, ahora están buscando proveedores de servicios más prosaicos. El énfasis resultante en un tipo de financiamiento por contrato tiende a reducir el interés de la ONGD por la intercesión y la militancia, así como su capacidad

de innovación. El surgimiento de gobiernos democráticos también ha absorbido una parte del personal más politizado de la ONGD. En Sudáfrica, por ejemplo, la mayoría de los dirigentes de la Coalición Sudafricana de ONG (CSO) se fue al servicio gubernamental o al sector privado cuando el Congreso Nacional Africano (CNA) tomó el poder.

Esto no debería ser motivo de demasiada preocupación. Es obvio que los movimientos sociales que parten de la base necesitan adaptarse a la democracia. Una vez satisfechos muchos de los objetivos principales políticos y legales se dedican a tareas de orden más práctico. Al mismo tiempo se transforman a sí mismas al pasar de movimientos sociales a organizaciones sociales, con todos los apremios financieros correspondientes y la tentación de establecer jerarquías y responder menos a individuos y comunidades. Aparentemente esto es lo que ha sucedido a algunos de los movimientos populares más conocidos de América Latina, tales como el Consejo Interregional Mapuche (CIM) de Chile y el Movimiento de Trabajadores Rurales sin Tierra (MST) de Brasil. Ambas son organizaciones efectivas pero, aparentemente, más apaciguadas que antes.

LAS ONGDs Y EL SISTEMA INTERNACIONAL DE AYUDA

Los donadores internacionales están dirigiéndose cada vez más hacia las ONGDs, ya sea para la entrega de servicios o para otras actividades relacionadas con el desarrollo. Creen que estas últimas pueden hacer algo que las organizaciones gubernamentales no son capaces de hacer. También quieren que el ethos de la ONG penetre en los programas oficiales de ayuda. Desgraciadamente, parece que está sucediendo lo contrario: las ONGDs están dependiendo más de los donadores foráneos y tienen la tentación de reflejar las políticas de dichos donadores, perdiendo así una gran parte de su valor y su carácter. Esto tiende a fragmentar a la sociedad civil local entre aquellos grupos que sencillamente aceptan contratos (y hacen lo que les digan), y los más indóciles que quieren cambiar las cosas para que se satisfagan las necesidades y prioridades manifestadas a nivel local.

En vez de desarrollar una visión compartida y a largo plazo de mejoras para la sociedad como un todo, los donadores y las ONGDs terminan a menudo planteando un enfoque “proyectizado” sobre la ayuda. Esto facilita insertar la labor de estas últimas en el marco de referencia de las burocracias internacionales y, frecuentemente, ello implica imponer el mismo enfoque, uniforme y lógicamente encuadrado para casi todo tipo de intervención.

Para que las ONGDs sobrevivan y contribuyan eficazmente al desarrollo, necesitarán más apoyo de parte de los donadores. Estos últimos deberían asignar fondos dando menos prioridad a proyectos particulares y más a partir de las características de las organizaciones que apoyen. Hay tres preguntas que podrían plantear: Primera, ¿la ONGD representa en efecto una respuesta auténtica a las necesidades de la comunidad, o simplemente se adapta al financiamiento que esté de moda? Segunda, ¿está la ONGD interesada sobre todo en satisfacer las necesidades de los grupos en desventaja, o está sólo trabajando para sus propios intereses organizacionales o pecuniarios? Tercera, ¿les ofrece en efecto una vía de comunicación a aquellos que de otra manera no serían escuchados? El financiamiento internacional puede ayudar a que sobrevivan, sean críticas y funcionen como intermediarias las organizaciones ejemplares que cumplan con estos criterios.

Los donadores pueden ayudar también reconociendo la fuerza de las ONGDs y tratando de reforzarlas. Los donadores admiran a estas organizaciones por su habilidad para trabajar con creatividad y flexibilidad y, sin embargo, no siempre les dan suficiente oportunidad para que ejerzan esas habilidades. Por ejemplo, una evaluación de dos proyectos en Nepal y Ghana respectivamente, que formaron parte de un programa más amplio sobre agua y salubridad, financiado por el Banco Mundial, reveló que las organizaciones locales ejecutoras de los proyectos recibieron instrucciones mostrando cómo debería ser construido el sistema. Se les prohibió que adaptaran el diseño a las condiciones locales o que exploraran junto con los miembros de la comunidad los procedimientos de construcción y de mantenimiento

que podrían haberles alentado a adoptar más el proyecto como algo propio.

La creatividad requiere independencia y (igual de importante) tolerancia al cometer errores y para adaptarse bien. Un proceso de aprendizaje creativo que contribuyera con nuevos conocimientos a los problemas y soluciones del desarrollo requeriría así de una red de organizaciones independientes, financiadas adecuadamente y sin condicionamientos, capaz de autoanalizarse y de comunicarse. La naturaleza experimental de ese tipo de organizaciones podría limitar sus repercusiones inmediatas, pero el efecto acumulativo a largo plazo podría ser considerable.

SUMINISTRO ESTATAL VERSUS SUMINISTRO POR ONGD

Donadores y gobiernos por igual deberían ser cautos cuando empleen a las ONGDs como proveedores alternativos de servicios públicos. Ya se ha hecho mención de sus limitaciones anteriormente. Las ONGDs tienden a tener un alcance desigual, son inconsistentes en cuanto a la calidad y ofrecen cobertura esporádica. Tal como los servicios proporcionados por el estado pueden ser susceptibles a la política de patronazgo, las ONGDs están abiertas también a las acusaciones de favoritismo, particularmente cuando los miembros trabajan en sus propias comunidades.

Pero probablemente el asunto más importante sea la rendición de cuentas. Si las ONGDs han de llenar el vacío que haya dejado el estado, deben tener responsabilidades claramente definidas y su labor debe ser inspeccionada. Deben responder de sus actividades de manera clara y concreta. Los beneficiarios pueden jugar un papel en este proceso, haciendo demandas y exigiendo transparencia. Pero en última instancia, las ONGDs deben rendir cuentas al estado, el cual es el responsable principal de la calidad de los servicios subcontratados.

Sin embargo, el empleo de las ONGDs para la entrega de servicios puede tener ventajas. En efecto, en algunos casos, esa puede ser la única forma de proporcionar servicios a los pobres. Dicho involucra-

miento ofrece también a las ONGDs la oportunidad de dirigir el suministro en una dirección más progresista. Aun si las ONGDs no determinan la política, la manera como la apliquen a menudo determinará el resultado. La paradoja consiste en que mientras que las ONGDs se institucionalizan más y se orientan más hacia contratos de entrega de servicios, a algunas de ellas les interesa cada vez menos aprovechar este espacio político para beneficiar a los pobres.

Otro peligro de involucrar a las ONGDs en la dotación de servicios es el de enfrentarlas con el sector público. Algunos donadores y algunos gobiernos están utilizando ahora a las ONGDs como palanca para desalojar a los empleados del sector público e informalizar su trabajo, substituyéndolos por una fuerza de trabajo “flexible” que obtiene pocos beneficios y ninguna seguridad en el empleo. Algunas veces esto es financieramente más eficiente, pero otras no. De todos modos, los logros inmediatos en eficiencia tienen que compararse con la posibilidad de deterioro a largo plazo de las normas de servicio público. En la medida en que el gobierno se retire puede reducirse su capacidad para formular estrategias efectivas o para vigilar o evaluar los resultados.

Asociaciones precarias

Cada vez más las ONGDs y las organizaciones sustentadas en la comunidad están proporcionando servicios en colaboración con el gobierno, mediante “asociaciones”. La mayoría de los gobiernos y de las agencias donadoras insisten ahora en el papel de las asociaciones como elemento fundamental de la gestión de buen gobierno. Pero el lenguaje que se refiere a la asociación está distorsionado. Con frecuencia se carece de los elementos claves de una verdadera asociación como son el respeto mutuo, compartir equitativamente los beneficios y establecer relaciones equilibradas de poder. Esto se aplica tanto a las relaciones de las organizaciones de la sociedad civil con el gobierno, como a las relaciones con los donadores. Es evidente también en las relaciones entre las ONGDs del Norte y las del Sur.

En muchas instancias, la asociación significa darles

demasiado quehacer a las ONGDs, pero con muy pocos recursos. Un caso que ilustra los dilemas que afectan las asociaciones ONGD-gobierno en el sector salud, es el del Programa VIH-SIDA y Población de las Escuelas de Swazilandia (SHAPE, siglas en inglés). Originalmente esta actividad era un programa gubernamental financiado por CARE Internacional. Sólo fue registrado como ONGD después de que el Ministerio de Educación rehusó encargarse del proyecto. Iniciado en respuesta a la incidencia creciente del VIH-SIDA, SHAPE lleva a cabo un gran número de actividades preventivas, la mayoría de ellas realizadas a partir de las escuelas secundarias. SHAPE se ha visto atrapada en rivalidades sectoriales entre los Ministerios de Salud y de Educación con los cuales trabaja. En la práctica, esta relación significa que ambos ministerios se quitan de encima la responsabilidad sobre prácticamente toda la educación y orientación acerca del VIH-SIDA (y su coordinación) y traspasan esa responsabilidad a la ONGD. Significa también que el gobierno guarda sus ingresos para propósitos que aparentemente considera más importantes que la salud sexual y reproductiva.

Además de estar sobrecargadas, cuando las ONGDs trabajan en asociación pueden descubrir que tienen menos posibilidades de criticar al gobierno. En algunos casos puede ser resultado de la cooptación pero, frecuentemente, las relaciones personales más estrechas impulsan un cambio de táctica que va de la crítica pública a la diplomacia tranquila.

ASOCIACIONES DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSCs) CON EL GOBIERNO LOCAL

Las asociaciones que involucran al gobierno local, las ONGDs y las organizaciones a partir de la comunidad proliferaron en el decenio de los 90. Varias legislaturas nacionales, incluidas Bolivia, Colombia e India, han decretado leyes que permiten a las organizaciones de la comunidad ocupar su lugar en los órganos oficiales del gobierno local. Y las autoridades municipales mismas han estado legalizando y promoviendo una mayor participación de las OSCs en la gestión de gobierno.

No obstante el incremento de las asociaciones entre OSCs y el gobierno local, en la mayoría de los países en desarrollo parece que la colaboración a largo plazo entre ambas entidades no es muy común. Los estudios que se han hecho sobre ese tipo de asociaciones en algunas de las principales ciudades del Tercer Mundo, han destacado las diversas restricciones que hay al respecto. Primero, este tipo de colaboración afronta las mismas dificultades que afectan a la sociedad en general, como es el tratar de forjar nuevas estructuras en un entorno que a menudo es hostil, afectado por el ajuste económico y la inestabilidad política. Existe también el riesgo de la violencia política, que puede disuadir a personas que de otra manera participarían en determinadas actividades animadas por el deseo de contribuir al bien público. Esto fue evidente en Lima a principios del decenio de los 90 cuando el grupo guerrillero Sendero Luminoso atacó a los dirigentes de varias comunidades.

La amplitud de la colaboración así como la calidad de las asociaciones puede depender también del partido en el poder. En años recientes han habido algunos resultados impresionantes a través de una nueva variedad de esquemas participatorios aplicados por gobiernos municipales y estatales de tendencia izquierdista. En Brasil (en Río Grande do Sul) y en India (en Kerala), los presupuestos estatales y urbanos han sido formulados sobre la base de consultas extensas a nivel local en las que participaron los residentes, las organizaciones de la comunidad, los políticos y los burócratas. Estos casos permiten demostrar lo valioso que es el apoyo de los partidos políticos y de los sindicatos a la actividad promotora a nivel de la base social.

Más comúnmente, es probable que el apoyo institucional a las organizaciones de base provenga de las ONGDs. Estas últimas pueden tener una función intermediadora importante entre organizaciones comunitarias y el gobierno local o el central, actuando como mediadoras o como divulgadoras de información. Pueden también apoyar a las organizaciones de nivel comunitario proporcionándoles entrenamiento, contactos y, algunas veces, financia-

miento. Pero las ONGDs que funcionan de esa manera son relativamente pocas, están sobrecargadas de trabajo y a menudo tienen objetivos de corto plazo. En Mumbai, por ejemplo, con cuatro millones de habitantes que viven por abajo de la línea de pobreza, sólo hay tres ONGDs ampliamente reconocidas porque proporcionan una gama completa de actividades de apoyo, incluida la intermediación (véase casilla 6.2).

Las asociaciones que tienen éxito a menudo dependen de la habilidad de las ONGDs intermediarias para permitir que varias organizaciones trabajen juntas o se unan por sí mismas en coaliciones. Por medio de la fuerza colectiva, las OSCs pueden hacer reclamaciones más firmes al estado y a los donadores internacionales y reunir los recursos necesarios para realizar proyectos. En Lima, éste ha sido un rasgo importante de la acción comunitaria. Pero aquí, como en otras partes, algunas veces los gobiernos locales son ambivalentes en cuanto al trabajo con grupos de la sociedad civil (véase casilla 6.3). Pueden verlos como competidores por los recursos o por el patronazgo político que de otra manera, podría pasar a la autoridad local.

Cuando las autoridades locales ven la rápida proliferación de grupos de la sociedad civil, pueden interesarse también en su representatividad, en el grado de su rendición de cuentas y en sus aspiraciones. Muchos gobiernos locales adoptan un punto de vista instrumental sobre la participación. Por lo tanto, dan la bienvenida a los grupos comunitarios y de voluntarios que puedan aportar trabajo e insumos materiales. Y si advierten que su proyecto dirigido desde arriba avanzará sólo si tiene una fachada de toma de decisiones democrática, abrirán sus puertas un poco. Pero las autoridades locales a menudo están temerosas de una participación auténtica, o puede ser que simplemente no sepan cómo interactuar con los grupos de la comunidad, o que no tengan fondos suficientes para hacerlo. Un funcionario municipal de Mumbai, por ejemplo, señaló que sería imposible que los empleados municipales comunes y corrientes trabajaran armoniosamente con las OBCs, ya que los burócratas de bajo nivel tienen muy poco entrenamiento y han laborado demasiado tiempo siguiendo las normas aprendidas de memoria. Y aun cuando los funcionarios empiezan a adaptarse, existe el problema del rápido cambio de personal. A menudo, las

Casilla 6.2 – La necesidad de que haya organizaciones de intermediación en Mumbai

En Mumbai hay una demanda muy marcada de ONGs que puedan apoyar a las organizaciones que se forman a partir de la comunidad. Una ONG muy conocida, Youth for Unity and Voluntary Action (YUVA) (Juventud pro Unidad y Acción Voluntaria), tiene un personal compuesto de 11 profesionistas de tiempo completo con un número reducido de asistentes voluntarios. Estas personas apoyan a unas 50 organizaciones de base comunitaria (OBCs) en localidades que tienen una población total cercana a los 250 000 habitantes. Guían y evalúan los asuntos y planes de las OBCs, aportan insumos técnicos, y ofrecen capacitación financiera y administrativa. Casi el 60 por ciento del presupuesto de YUVA proviene del exterior.

En el pasado, algunas de estas funciones podrían haber sido realizadas por los sindicatos locales. Pero el trabajo en las fábricas textiles, que anteriormente eran las que proveían más empleo en Bombay, se ha reducido drásticamente y los sindicatos están moribundos. Por lo tanto, la mayoría de las OBCs y otros grupos de base acuden a las asociaciones religiosas, a los caciques políticos del vecindario, a los empleadores, a los amos de los barrios bajos o aun a las pandillas de criminales en busca de ayuda.

Si las OBCs estuvieran atendidas adecuadamente no habría tres sino aproximadamente 23 organizaciones intermediarias, una por cada distrito de la ciudad.

autoridades locales son socios menos estables que sus contrapartes de la comunidad, porque dichas autoridades son sacudidas regularmente por cambios no sólo de personal sino también de liderazgo y de política.

TENSIONES EN LA COMUNIDAD Y EN LA DISTINCIÓN POR GÉNERO

Los conflictos al interior de las organizaciones y entre hombres y mujeres, amenazan el éxito de muchas asociaciones y actividades de la organización de la sociedad civil (OSC). Ambas, las ONGDs y las organizaciones de la comunidad con las cuales laboran, deben luchar para estar a la altura de sus ideales democráticos. Y como todos los otros grupos humanos, son vulnerables a los conflictos internos, a las divisiones y a los realineamientos de intereses. En Mumbai, por ejemplo, la ONG Juventud pro Unidad y Acción Voluntaria (YUVA, siglas en inglés) estuvo trabajando con una organización de base para resolver una disputa de mucho tiempo entre dos grupos de bajo ingreso, ocupantes de terrenos públicos. En un momento dado, YUVA terminó la relación después de que la organización de base

desvió más su energía hacia la actividad política y también fuera acusada de fraude. A fin de continuar atendiendo el caso de los ocupantes de tierras, varias personas formaron otra organización comunitaria que está colaborando actualmente con YUVA.

En muchos asentamientos urbanos informales, los administradores principales son mujeres. Además de tener sus responsabilidades como proveedoras de cuidados y perceptoras de ingreso, ellas participan también en las labores comunitarias. Sin embargo, en muchas sociedades y culturas, los hombres socavan persistentemente la posición de las mujeres y les impiden que adquieran un status igual al de ellos como miembros de la comunidad. En el norte de Lima, por ejemplo, las mujeres procedentes de la Federación Distrital de Cocinas Comunes Autoadministradas administraban el rastro municipal en el Distrito de Comas. Los trabajadores masculinos sabotaban continuamente los esfuerzos de las mujeres hasta que la federación perdió su contrato. En São Paulo, algunos de los ejemplos de mayor éxito en la invasión de tierras y en construcción de vivienda eran también motivos de disputas domésti-

Casilla 6.3 – Asociaciones en Lima

La vigorosa tradición de organizaciones de base en muchos de los distritos de Lima ha engendrado una colaboración innovadora con las autoridades locales. Las organizaciones con muchos intereses diferentes, y algunas veces en conflicto, han aprendido a laborar juntas.

En el norte de Lima, por ejemplo, las OBCs de mujeres y las ONGs locales trabajaron con los gobiernos distritales para mejorar la nutrición, la sanidad y la salud pública. En la parte oriental de Lima, las asociaciones de barrio, las cocinas comunitarias y los clubes de madres de un conjunto de barrios contiguos formaron un comité para emprender una planeación social y económica con el propósito expreso de formular proyectos que fueran en beneficio de la comunidad en general, y no sólo de barrios específicos. En el sur de Lima, una asociación de comerciantes al menudeo, junto con organizaciones de la comunidad, ONGs y el gobierno municipal de Villa El Salvador, desarrollaron la infraestructura y proporcionaron los vínculos necesarios para prevenir el acaparamiento así como otras formas de corrupción en la comercialización de alimentos.

Al final, todas esas iniciativas fracasaron o se fragmentaron, de modo que se logró mucho menos de lo que los participantes esperaban. No obstante que ellas ilustran el potencial de los actores locales, muestran también que el éxito y la sustentabilidad dependen de múltiples factores, tanto internos como externos a las organizaciones de la comunidad. El papel del gobierno local ha sido especialmente importante.

cas frecuentes y aún de divorcios. En dos casos muy bien conocidos (la comunidad de Apuanã y la Asociación de Residentes de Vila Arco Iris), mujeres y niños fueron los que más contribuyeron a la organización comunitaria y a las campañas de construcción de vivienda que duraron varios años. Algunos de los esposos vieron esto como un sacrificio demasiado grande para ellos y abandonaron a sus esposas, sólo para regresar después de que ellas habían recibido su apartamento o su casa.

Ese tipo de tensiones también puede dividir a las organizaciones de alto nivel. El fracaso de la Organización Central de Sindicatos con sede en Nairobi en la aceptación de las demandas de su propia sección femenina para que incluyeran los problemas relacionados con la reproducción en la agenda de los trabajadores fue el último de un decenio plagado de desaires cometidos por el liderazgo mascu-

lino del sindicato. La sección femenina no tuvo más remedio en 1993 que formar un sindicato por separado, y la Organización de Mujeres Trabajadoras de Kenya (KEWWO, siglas en inglés) es el resultado de sus esfuerzos. Aunque ha tenido éxito al crear un espacio para la intermediación de los problemas de las mujeres al interior del movimiento sindicalista de Kenya y en la sociedad en general, la KEWWO sigue manteniéndose fuera de la estructura sindical tradicional. Sin embargo, el reconocimiento (y ayuda) por parte de la OIT en un momento dado podría cambiar esa situación.

Sociedad civil e intermediación internacional

Otra área en que las organizaciones de la sociedad civil han logrado destacar en el decenio de los 90, es la intermediación internacional. Haciendo a un lado



las campañas específicas diseñadas para cambiar ciertas actividades de las corporaciones internacionales, la estrategia mediante la cual las OSCs han ejercido mayor presión es estableciendo un diálogo con organizaciones internacionales, primordialmente la Organización de las Naciones Unidas junto con las instituciones financieras internacionales (IFIs). Hoy la mayoría de los organismos de la ONU y las IFIs tienen mecanismos formales de consulta para escudriñar las opiniones de la OSC.

LAS OSCS Y LA ONU

Por lo general, en las reuniones de la ONU las OSCs no participan en la toma formal de decisiones. La OIT (que se compone de sindicatos y organizaciones patronales, junto con los gobiernos), y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA (ONU/SIDA) (en cuyo Consejo de Gobierno hay

representantes de organizaciones de personas que padecen SIDA), en este sentido son excepcionales. Pero las OSCs sí afectan los términos del debate puesto que han ayudado a plantear firmemente varios temas en la agenda de la ONU: la distinción por género, la participación, el medio ambiente, y una visión más amplia sobre derechos y desarrollo. Además han ampliado su influencia a través de campañas bien planeadas de información a los medios de comunicación. Esto es evidente, sobre todo en lo que se refiere a los derechos humanos y otras áreas donde las OSCs son libres de presentar información políticamente controvertida, que las agencias intergubernamentales no pueden manejar formalmente por sí mismas.

En el decenio de los 90, la sociedad civil logró también un mayor reconocimiento en la cúspide del sistema de la ONU. Un grupo de unas 1 500 OSCs



está acreditado oficialmente en el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ECOSOC, siglas en inglés). Esto les permite participar como observadores y ofrecer comentarios en muchos de los procesos de toma de decisiones de la ONU, a pesar de que no tienen poder de decisión y aunque en realidad, dentro de esta estructura intergubernamental, no podrían tenerlo.

Desde la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas de 1972 sobre Medio Ambiente Humano realizada en Estocolmo, en la mayoría de las reuniones de la ONU ha habido reuniones paralelas a cargo de las OSCs que también han hecho cabildos en el seno de la conferencia principal. En la época de la Cumbre sobre la Tierra realizada en 1992 en Río de Janeiro, las OSCs estuvieron participando ampliamente en todos los preparativos de la conferencia y en su seguimiento, y los compromisos y programas de acción de la mayoría de estas reuniones llevan la huella de esas organizaciones. Así, en el proceso preparatorio de la Cumbre Social, las OSCs debatieron y aportaron alternativas para cada frase clave de los documentos preliminares. Muchos de estos fueron finalmente rechazados, como el de la aplicación del Impuesto Tobin, algunos aspectos de la iniciativa 20/20, y un compromiso más riguroso para aumentar la ayuda al desarrollo; pero estas ideas reaparecieron de todos modos en una Declaración Alternativa firmada por más de 600 ONGs.

¿Deberían tener las organizaciones de la sociedad civil una posición más formal en la Asamblea General? Este asunto resurgió durante los preparativos de varios seguimientos de cinco años a las conferencias de la ONU realizadas en el decenio de los 90 a saber, la serie de Sesiones Especiales de la Asamblea General sobre “cinco años después”. Las OSCs fueron virtualmente excluidas de Viena Cinco Años Después, pero parece que se avanzó más en los casos de Río, Copenhague y Beijing.

Apenas recientemente empezó a plantearse la posibilidad de que el papel de una OSC en el Consejo de Seguridad vaya más allá del de consultor invitado. En 1996, el Representante Permanente de

Chile ante la ONU advirtió que el Consejo de Seguridad se reúne cada vez más para tratar disputas en las que las partes no son estados sino grupos o facciones. Dada la presencia y el papel creciente de los organismos de la sociedad civil, afirmó que el Consejo podía incorporar sus aportaciones; y sugirió que para este propósito el Consejo de Seguridad debería organizar una “ventanilla de consulta” regular. En febrero de 1997, dicho representante pudo convencer al Consejo de Seguridad para que escucharan las presentaciones que hicieron CARE, Oxfam y Médicos sin Fronteras, sobre los aspectos humanitarios de la crisis en la Región de los Grandes Lagos de África.

Algunas ONGs también pueden asegurar que han logrado un cambio de política. El movimiento internacional sobre derechos humanos, por ejemplo, puede mostrar que ha intervenido en la creación del cargo de Alto Comisionado de la ONU para Derechos Humanos, así como en la moción para establecer los derechos humanos como un asunto central para toda la ONU.

LAS OSCS Y EL BANCO MUNDIAL

La agencia internacional que ha recibido la crítica más sostenida de parte de las OSCs es el Banco Mundial. Desde las protestas contra proyectos individuales hasta la plena condena expresada por la campaña Basta con Cincuenta Años, el Banco Mundial ha sido objeto de un escrutinio mayor que el que se ha hecho a cualquiera otra organización internacional.

Ello se debe en gran parte a la magnitud y la gran notoriedad de las operaciones del propio Banco Mundial. Su papel en los préstamos para ajuste estructural desde el decenio de los 80 en adelante afectó a cientos de millones de personas en todo el mundo. La organización financiera ha adquirido también una reputación negativa por su arrogancia y secretismo.

Puesto que la labor del Banco tiene implicaciones profundas para el medio ambiente, inevitablemente ha atraído la atención de los activistas en pro de la ecología que trabajan con las ONGDs en varias

campañas sumamente conocidas. En un momento dado, una combinación de cabildeo político, campaña en los medios de comunicación y acción directa desde la base social, tuvo éxito, contribuyendo a que hubiera cambios significativos en la política de la institución sobre medio ambiente. La cancelación del apoyo del Banco Mundial en 1994 a la Presa Narmada de la India, seguida en 1995 por el retiro del proyecto de la Presa Arun III de Nepal, fueron hechos claves. Al mismo tiempo, se ha forzado al Banco a que conceda un mayor acceso a la información sobre proyectos y a otros medios para hacer que dicha organización rinda cuentas. Ha estado de acuerdo también en establecer un mecanismo de inspección al interior de la institución conocido como Panel de Inspección. No todo eso se ha logrado gracias al apremio de la ONG, ya que los reformadores desde adentro del Banco han estado insistiendo en esa misma dirección; aún así, la acción de los reformadores se ha fortalecido por la vociferante crítica externa.

Pero aunque el activismo de la sociedad civil ha repercutido sin duda en determinados asuntos y proyectos de importancia clave, no ha logrado modificar los marcos de referencia básicos del Banco Mundial, o su razonamiento económico en torno a las decisiones sobre proyectos. No obstante que ahora el Banco cuenta con un personal de más de 270 funcionarios con conocimientos sobre el medio ambiente, su departamento sigue estando desmoralizado, fragmentado y en gran parte carente de poder. Lo más que se puede decir es que ahora hay algunos remiendos dentro de la institución en pro del medio ambiente.

El movimiento femenino también ha tenido alguna repercusión en las actividades del Banco. La institución tiene ahora un Grupo de Análisis y Política sobre Distinción por Género, así como un Consejo sobre el Sector Género. Además ha desviado algunos recursos hacia la salud y educación de las mujeres y ha mejorado el acceso de estas últimas al microcrédito. A primera vista, parece que el Banco se preocupa seriamente por la equidad entre sexos, pero muchas OSCs siguen siendo escépticas y advierten

que el Banco en su política, sólo atiende sustancialmente a unas cuantas de las preocupaciones de las propias OSCs relacionadas con el género.

El método del Banco de interactuar con las redes de mujeres sigue teniendo defectos importantes. Eso es lo que se advierte aun en el sector más feminista del Banco, la División de Salud, Nutrición y Población. El Banco no ha tenido realmente el propósito de incorporar los consejos y análisis susceptibles a la distinción por género: por el contrario, trata de involucrar a las OSCs en términos del propio Banco. Por eso, aunque haya miembros de las OSCs en los grupos consultores del Banco (incluido el Grupo de Consulta sobre Género), son nombrados como individuos, no como representantes de movimientos sociales o aun de organizaciones.

No obstante lo anterior, más recientemente el Banco ha ofrecido de manera significativa una mayor apertura ante las OSCs. Por ejemplo, ha invitado a las OSCs a que participen en la evaluación de sus Estrategias de Ayuda por Países, así como en la Red de Iniciativa de Inspección del Programa de Ajuste Estructural (SAPRIN, siglas en inglés). Iniciada en 1997 en respuesta al apremio de la ONG, dicha evaluación involucra al Banco Mundial, a los gobiernos y a las organizaciones de la sociedad civil en el examen de los programas de ajuste estructural aplicados en ocho países (véase casilla 6.4).

Algunos funcionarios del Banco Mundial creen que esa iniciativa ha generado por primera vez una apertura verdadera para que haya un diálogo significativo. Pero ha habido problemas. El personal de SAPRIN se queja de que la falta de consistencia de los niveles gerenciales más bajos del Banco en la ejecución de los compromisos hechos a SAPRIN ha causado tiranteces. Quieren también que SAPRIN incluya a una gama más amplia de países, incluidos los de mercados emergentes. Desde afuera del Banco hay otras preocupaciones. Queda por verse si los cambios en los procedimientos del Banco, que han sido resultado de SAPRIN, no son superficiales, y si la toma de decisiones entre el Banco y los funcionarios gubernamentales a nivel de país involucrarán

una mayor rendición de cuentas democrática. A menudo ese tipo de negociaciones continúa realizándose a puerta cerrada sin la presencia de los representantes electos de los grupos afectados.

Los cambios en la posición del Banco Mundial sobre muchos problemas representan algún éxito limitado para las OSCs. Pero en la medida en que las relaciones entre el Banco y algunas organizaciones de la sociedad civil se fortalecen, surgen nuevos problemas. Uno de ellos es el ya conocido peligro de la cooptación. Mientras más laboran las OSCs en estrecha consulta con el Banco Mundial o bajo contrato con él, más se arriesgan a ejercer tan sólo una influencia aparente.

El problema se extiende más en la medida en que el Banco se descentraliza y establece nuevas sucursales a nivel nacional. Más de 70 especialistas de ONGD laboran ahora en las sucursales del Banco; y las OSCs nacionales frecuentemente han estado felices de utilizar al Banco como un aliado en las pugnas con sus propios gobiernos. En efecto, el Banco puede utilizar su gran poder para insistir en que los gobiernos encaucen los fondos internacionales hacia las organizaciones de la sociedad civil. Algunas veces esto puede ser útil, pero compromete la capacidad de aquellas OSCs de vigilar al Banco. Al trabajar desde adentro se pueden promover ini-

ciativas útiles, pero es probable que sólo una crítica externa persistente y objetiva genere un mayor cambio fundamental tanto en la política nacional como en la del Banco.

LAS OSCS Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Las OSCs también han estado interactuando con los bancos regionales de desarrollo, aunque no tradicionalmente en esos mismos términos antagonísticos. Al respecto, muchas de las iniciativas han provenido de los bancos mismos, más que como resultado de las presiones de OSC. Un ejemplo es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Con sede en la ciudad de Washington, D.C., la estructura y operaciones del BID son paralelas a las del Banco Mundial, aunque su cartera de préstamos sólo cubre América Latina y el Caribe.

El interés declarado del BID de trabajar más estrechamente con las organizaciones de la sociedad civil surgió como resultado de una conferencia en 1994. Algunas OSCs esperaban que eso condujera a la creación de un nuevo fondo al cual pudieran tener acceso directo. Pero el BID, al igual que otros bancos de desarrollo, está integrado por los gobiernos de la región. Las OSCs que quieran obtener apoyo deberán asociarse con esos gobiernos y sus iniciativas. Las

Casilla 6.4 – Ajuste al ajuste estructural

Uno de los intentos más ambiciosos de desafiar al Banco Mundial y hacer que reconsidere su modelo de desarrollo ha sido la Red de Iniciativa de Inspección del Programa de Ajuste Estructural (SAPRIN, siglas en inglés), la cual en sí misma es un resultado de la presión ejercida por las ONGs sobre el Banco Mundial. SAPRIN, que fuera iniciada por el Banco y las ONGs en 1997, trata de revisar la repercusión de los programas de ajuste estructural (PAEs) en el desarrollo social. Implica evaluaciones participatorias de los PAEs en 12 países. En ocho de ellos (Bangladesh, Ecuador, El Salvador, Ghana, Hungría, Mali, Uganda y Zimbabwe), se involucran el gobierno nacional, el Banco y las organizaciones de la sociedad civil. En otros cuatro (Canadá, Honduras, México y las Filipinas), se están organizando ejercicios de consulta similares por parte de las propias organizaciones de la sociedad civil.

Una de las herramientas básicas de SAPRIN ha sido la organización de foros nacionales: cinco en 1998 y siete en 1999. A esos foros se les dará un seguimiento con investigación de campo en el que participen el Banco y los miembros de la sociedad civil, quienes examinarán el “cómo” y el “por qué” de las repercusiones del ajuste. Los resultados servirán para retroalimentar una segunda ronda de reuniones nacionales. Para finales de 1999, unas 1500 OSCs estaban participando en esta red de análisis.

OSCs deberán influir afectando la política gubernamental (sus miembros declaran como ciudadanos en favor o en contra de determinadas propuestas), al igual que formando parte de proyectos específicos solicitados por los gobiernos y financiados por los bancos internacionales.

Por lo tanto el BID busca incorporar a las OSCs en el cauce principal de sus préstamos a los gobiernos. En 1995-96 sostuvo una serie de consultas que atrajeron a los grupos de la sociedad civil de manera más sistemática en los debates sobre las agendas de desarrollo nacional. En estas reuniones se trató tanto de generar una mayor capacidad entre las OSCs, como de impulsar un mayor consenso entre las OSCs y los gobiernos.

Para finales del decenio de los 90, el BID había aprobado préstamos en los que se involucraba la participación de OSC en cinco países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala y Venezuela (véase casilla 6.5). Su valor monetario total fue de 138 millones de dólares, menos del 3 por ciento de la cartera total del BID. Pero, debido a que el Banco mismo se había comprometido a cumplir la meta de encauzar el 50 por ciento de todos sus préstamos al sector social, esta cantidad puede aumentar rápidamente.

Es claro que si las OSCs van a aprovecharse de esta apertura, necesitan ser más firmes y participar de manera más hábil. Ello significará la necesidad de que conozcan a las personas claves en el BID y en los gobiernos, así como también la de llegar a familiarizarse más con el ciclo de proyectos del banco, de modo que puedan intervenir en ellos a tiempo, con estrategias y tácticas adecuadas.

LAS OSCS Y LOS ORGANISMOS CREADOS POR LOS TRATADOS INTERNACIONALES

La Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC o NAFTA, siglas en inglés), son tratados que obligan a los países signatarios a acatar un conjunto de normas aplicadas al comercio y la inversión internacionales. Dichas normas tienen objetivos reducidos; y toda repercusión positiva o negativa sobre el

medio ambiente, el desarrollo social y aun en el crecimiento económico, se supone que es incidental.

Los países miembros son los que toman las decisiones. Cada uno tiene un voto, aunque los países con mayor poder económico ejercen mayor influencia. Los grupos de interés están excluidos formalmente de los debates, de las negociaciones y de la toma de decisiones, pero nunca se alejan demasiado. Las corporaciones transnacionales siempre han rondado en torno a las reuniones. Por otro lado, las OSCs han quedado excluidas en gran parte y han protestado contra la cultura de secretismo de dichos organismos.

En años recientes la situación ha estado cambiando. En el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, las organizaciones de la sociedad civil de los tres países involucrados, Canadá, Estados Unidos de América y México, empezaron a organizarse a principios de los 90 para informarse a sí mismas y a sus seguidores sobre la probable repercusión económica y social del TLC. Una de las coaliciones más influyentes fue la Alianza Social Hemisférica. Aunque en última instancia no fue capaz de derrotar al TLC, sus coaliciones en los tres países obtuvieron reconocimiento por sus enfoques alternativos sobre la agenda de libre comercio y por su repertorio de cabildeo directo, compromiso legislativo y acción pública.

La organización de las OSCs en torno al TLC ha tenido también otras repercusiones: alteración de las alianzas internacionales en el movimiento laboral y establecimiento de campañas en apoyo de la sindicalización, la seguridad y los derechos humanos de los trabajadores, especialmente en México. Así, en la Cumbre de las Américas de 1998 en Santiago, hubo una asamblea grande de sindicatos y federaciones junto con otros actos patrocinados por asociaciones y agencias de indígenas, de mujeres, de apoyo al medio ambiente, eclesiásticas, étnicas y de desarrollo.

Sin embargo, en cuanto a lograr un cambio de política, uno de los acontecimientos más significativos para las OSCs internacionales fue la aniquilación o al menos la suspensión temporal del Acuerdo Multilateral sobre Inversión (AMI). Las discusiones



sobre este tratado empezaron en la OCDE en 1995. Con el AMI se trataba de establecer normas básicas para la inversión extranjera directa, en primer lugar para asegurarse de que se diera un trato justo a las transnacionales que desearan invertir en cualquier lugar del mundo. Los críticos afiliados a las ONGs empezaron una campaña sobre este asunto en 1996, condenándolo como una patente de corso corporativa que permitiría a las CTs conducirse de manera dominante por encima de la soberanía nacional, sobre todo en cuanto a las normas laborales, la protección al medio ambiente y la dotación de servicios públicos. Las campañas se desataron en muchos países de la OCDE y en los que están en desarrollo, unificando a las OSCs en pro del medio ambiente, del desarrollo y de los derechos humanos, así como a las organizaciones de consumidores, sindicatos, grupos eclesiásticos y aun las asociaciones de autoridades locales.

Los negociadores de la OCDE, que habían esperado laborar calladamente para terminar el tratado en 1997, se encontraron con que tenían en sus manos una misión cada vez menos popular. Los cambios de gobierno en Francia y en el Reino Unido

también les hicieron la vida más difícil, y el tratado fue efectivamente hecho a un lado cuando Francia se retiró de las negociaciones en octubre de 1998. Al final de ese año, la OCDE anunció oficialmente que se habían abandonado las negociaciones.

Probablemente el AMI también marcó la consolidación del Internet para los cientos de grupos de presión que utilizaron el correo electrónico para comunicarse entre sí y abrir espacios en la Web para denunciar los costos potenciales del AMI. Los negociadores de la OCDE pueden haber entendido el AMI en términos económicos reducidos; pero cuando se trató de sus ramificaciones sociales y políticas, fueron claramente superados. Su habilidad para maniobrar en secreto fue socavada: un borrador del AMI apareció en el espacio de una ONG en la Web y ahí circuló rápidamente. En el futuro, será difícil no involucrar a las OSCs y a otros actores de la sociedad civil en cualquier seguimiento de negociaciones.

La experiencia de la organización de sociedad civil contra el AMI fue utilizada con resultados positivos en las campañas contra la OMC. Las negociaciones comerciales bajo el GATT nunca llamaron

excesivamente la atención mundial. Pero la tercera Conferencia Ministerial de la OMC en noviembre de 1999 en Seattle, habría de ser muy diferente.

Habían cambiado varias cosas. Primero, los países en desarrollo eran menos complacientes. Se dieron cuenta de que en las rondas del GATT habían recibido menos de lo justo y exigieron equidad en el trato, especialmente mayor acceso a los mercados de los países industrializados. Segundo, América y Europa ya se hallaban en disputa sobre asuntos tales como el de las bananas y el de las hormonas en la carne de res, y no estaban dispuestos a ceder. La disputa de larga duración sobre el liderazgo de la OMC redujo también cualquier esfuerzo preparatorio para lograr algún acuerdo.

En la mente del público (tal como lo expresaron las OSCs), el problema fundamental fue que la OMC fuera una entidad secreta y poderosa cuyos mandatos podían en efecto anular los acuerdos logrados en otros foros internacionales, especialmente sobre medio ambiente. De acuerdo con la OMC, no era tarea de esta organización aplicar acuerdos laborales y sobre medio ambiente. No obstante, tenía a su disposición las sanciones al comercio, una de las armas internacionales más efectivas fuera de los cohetes dirigidos. Esto significa que la OMC, que no es ni siquiera un órgano de la Organización de las Naciones Unidas, sea probable-

mente la segunda institución más poderosa después del Consejo de Seguridad de la ONU y, sin embargo, dicta sus mandatos esencialmente en privado y con una participación restringida de los países más pobres.

No es de sorprender que las OSCs del mundo, la mayoría de las cuales estaban ya sumamente disgustadas a causa de muchos aspectos de la mundialización, escogieran a la OMC como blanco de sus ataques. Previo a la reunión, cerca de 1 200 OSCs de 87 países firmaron una declaración haciendo un llamado a favor de una reforma fundamental de lo que consideraron que es una organización defectuosa y no democrática. Al momento de la reunión en Seattle, decenas de miles de personas estaban abarrotando las calles, anarquistas, sindicalistas, medio ambientalistas y activistas en pro de los derechos humanos. En otras ciudades por todo el mundo se llevaron a cabo grandes manifestaciones simultáneas.

Estas manifestaciones en sí mismas no arruinaron las pláticas con las que los organizadores habían esperado emprender una nueva ronda de negociaciones comerciales. Las pláticas ya estaban desplomándose mucho antes de que se iniciara la reunión. Pero los reportajes vívidos con las noticias sobre la “batalla de Seattle” influirán profundamente en la atmósfera de toda negociación multilateral comercial que haya en el futuro.

Casilla 6.5 – Desarrollo de la comunidad para la paz en Guatemala

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha estado tratando de trabajar uniéndose más a las organizaciones de la sociedad civil. En octubre de 1996, el BID se reunió con 100 personas en Panajachel, Guatemala, para examinar la forma como las OSCs pudieran participar plenamente en los programas gubernamentales guatemaltecos. Entre los presentes se hallaban ONGs, organizaciones de las comunidades indígenas, empresarios, pequeños empresarios y filántropos. Uno de los proyectos que dichos organismos examinaron con mucho detenimiento fue el del Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ), constituido con un fondo de 50 millones de dólares para proyectos de comunidad en la Zona de Paz, que incluyó los departamentos de las regiones septentrional y occidental de Guatemala que más sufrieron durante la guerra civil.

De hecho este préstamo del BID al gobierno es manejado primordialmente por las OSCs con base en la comunidad, con asistencia técnica de agencias especializadas de desarrollo y ONGs, en colaboración con los gobiernos municipales. Las comunidades afectadas controlan la aplicación de la política social y, en menor grado, el diseño y etapas subsiguientes de los proyectos.

EL FUTURO DE LA MOVILIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ONGS

La movilización contra la OMC fue la culminación de una serie de éxitos de las campañas internacionales de protesta. La coalición Jubileo 2000 sobre la deuda y las campañas contra las minas de superficie terrestre, el AMI y los alimentos genéticamente modificados (así como las campañas contra empresas tales como Nike, Shell o Nestlé) han suscitado la expectativa de una nueva era de protesta radical y efectiva, lo cual puede ser excesivamente optimista. Pero por lo menos hay señales de un cambio fundamental en la manera como funcionan esas campañas.

Uno de los cambios más importantes es el que ha habido en la calidad de la información técnica disponible. Los datos y los análisis sobre la deuda elaborados por Jubileo 2000 fueron suficientemente confiables para que los ministros de finanzas se mantuvieran a la defensiva, y la misma certeza se tuvo en cuanto a la AMI y la OMC. Mucha de esta información se genera y se divulga por parte de organizaciones más pequeñas y muy activas, tales como Transnational Resource and Action Center (Centro de Recursos y Acción sobre Empresas Transnacionales), a través de su revista en línea, Corporate Watch (Vigilancia Corporativa); pero organismos internacionales de la sociedad civil como Oxfam y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, siglas en inglés) tienen equipos de analistas capaces y respetados, quienes no sólo desarrollan críticas bien fundamentadas, sino que también elaboran con claridad sus propias estrategias opcionales. Esta tendencia ha sido reforzada ahora con espacios en la Web que no sólo pueden ser utilizados para transmitir información técnica sino también para presentar la información en un formato que pueda ser entendido por un auditorio amplio.

El Internet ha ayudado también a los activistas con muchos intereses diferentes, dispersos por todo el globo, para que coordinen sus actividades. Estas alianzas, sin embargo, pueden deshacerse tan pronto como surgen. En la actualidad, lo más probable es que se trate de agrupaciones tácticas, contingentes,

que permiten a las organizaciones nacionales establecer vínculos con las de otros países.

Lo que suceda después depende de la reacción de los gobiernos y de las organizaciones internacionales. Probablemente empezarán a incorporar en procesos oficiales a algunos de los actores claves, especialmente a los analistas técnicos. Este enfoque que el Banco Mundial ha utilizado desde hace mucho con buenos resultados, puede verse ya sea como un nuevo paso hacia la ampliación de la gama de puntos de vista dentro de las organizaciones internacionales o como una táctica defensiva de cooptación.

Inteligencia, energía y derechos

La diversidad de las OSCs y la multiplicidad de niveles a los que operan, dificulta sacar conclusiones generales sobre sus perspectivas futuras. Las OSCs han tenido muchos éxitos parciales. En la dotación de servicios, a menudo han llegado a comunidades y grupos de personas que no eran atendidos por los servicios estatales. El diseño y ejecución de proyectos también pueden mejorarse por la atención que se dé a la participación, la innovación, las necesidades locales y las relaciones sociales. Pero no hay pruebas suficientes para sugerir que la sociedad civil sea un agente de dotación de servicios básicos más efectivo que el estado. Por lo tanto, no debería considerarse que los esfuerzos de las OSCs sean un sustituto de los servicios básicos universales.

Internacionalmente, las OSCs han descubierto formas efectivas de hacer temblar los cimientos del orden económico mundial. Algunos observadores han denominado sociedad civil mundial al hecho de que hayan surgido las OSCs y estén en formación. Probablemente se exagere el caso, ya que lo que ha surgido es una combinación inteligente y estruendosa de investigación, idealismo y tecnología barata, reforzada ahora con la legislación sobre derechos humanos. Con esta combinación de energía, tecnología y experiencia de desarrollo, la sociedad civil dispone de un medio de expresión y los gobiernos, corporaciones y agencias internacionales que no la escuchen correrán un grave riesgo.

Lograr que el desarrollo sea adecuado para las mujeres

Las mujeres están adquiriendo derechos formales, pero eso no corresponde a un mejoramiento de su calidad de vida. Aunque algunas agrupaciones femeninas se destacan cada vez más y se expresan con mayor elocuencia, su influencia política sigue siendo limitada. Además, en la medida en que los gobiernos desvían su responsabilidad social hacia las familias y las comunidades, aumenta la carga sobre las mujeres.

El fomento a la democracia en el decenio pasado ha permitido ofrecer a las mujeres grandes oportunidades de participación. Las agrupaciones femeninas han ayudado a redactar las constituciones nacionales y han elaborado una nueva legislación en asuntos tales como el derecho de la familia y la violencia contra las mujeres. Las agrupaciones de mujeres también constituyen algunas de las ONGs más influyentes. En el decenio de los 90, las ideas y las prácticas feministas proliferaron en numerosos foros públicos; por ejemplo, en las movilizaciones de la población negra y en las de los indígenas, así como en sindicatos, universidades, partidos políticos y agencias internacionales de desarrollo. Las mujeres también jugaron un papel prominente en las conferencias internacionales del decenio de los 90.

El año 1995 fue particularmente significativo al respecto. Fue el año de la Cumbre Social, en la cual se estableció que “la igualdad y la equidad entre mujeres y hombres son una prioridad para la comunidad internacional”. Fue también el año de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, acontecimiento sobresaliente.

Pero ¿han tenido las declaraciones formales sobre equidad de género alguna repercusión efectiva, política y social? ¿Ha cambiado significativamente la vida de las mujeres? La historia en este punto es mucho menos optimista. Todavía están arraigados muchos de los obstáculos a la participación significativa de las mujeres. Ya sea en los pasillos de reunión

de la ONU o en la gestión de gobierno local o nacional, el conservadurismo social continúa obstaculizando la puesta en práctica de muchos de los derechos arduamente logrados. Además, el desquiciamiento social que ha acompañado a la liberalización económica frecuentemente ha implicado un mayor agobio para las mujeres.

Mujeres en proceso de democratización

En todo el mundo las transiciones hacia la democracia se deben en gran parte al apremio de las movilizaciones femeninas. De hecho, en algunos aspectos las mujeres lograron destacarse más durante períodos de protesta contra gobiernos autocráticos que durante los regímenes democráticos subsiguientes.

Las agrupaciones de mujeres adoptan muchas formas diferentes, pero se pueden dividir a grandes rasgos, en tres tipos principales:

- ***Agrupaciones en pro de derechos humanos***

– Algunos de estos grupos mejor conocidos surgieron en América Latina durante los decenios 70 y 80, notablemente el de las Madres de la Plaza de Mayo en Argentina. Estos y otros movimientos similares de protesta “no políticos” confiaban hasta cierto punto en que, debido a la naturaleza aparentemente apolítica de las mujeres, era menos probable que los militares las persiguieran a ellas en lugar de a los hombres. Una parte del poder de las mujeres se derivó también del hecho de que estuvieran utilizando contra sus opresores los mismos símbolos (maternidad y familia) que el estado se ufana en defender.

- ***Agrupaciones de mujeres del sector popular***

– Estos grupos surgieron como formas de apoyo mutuo durante períodos de gran penalidad económica. Así muchas mujeres organizaron cocinas comunales en las zonas más pobres de las grandes ciudades. A menudo estas agrupaciones tenían vínculos con organizaciones religiosas. En América Latina, por lo general surgieron de las organizaciones católicas comunitarias; mientras que en los estados árabes y demás, el islam ha inspirado a los grupos populares de mujeres. El activismo por sí sólo no necesariamente da como resultado un orden más

Casilla 7.1 – “Años de penuria, años de crecimiento”: Feminismo en una república islámica

En los primeros meses y años posteriores a la Revolución Iraní de 1979, las mujeres profesionistas laicas se convirtieron en objetos de ataque fáciles para las “campañas de limpieza y purificación revolucionaria”. Apenas dos meses después del derrocamiento del antiguo régimen, el Acta de Protección a la Familia fue desechada como antis Islámica. En un momento dado se impuso el uso del velo y se estableció un “código de pudor”. Las mujeres fueron destituidas del poder judicial y subsecuentemente se les prohibió ocupar muchos de los cargos y ejercer disciplinas relacionadas con la educación superior. Los actos de desafío y resistencia por parte de las mujeres fueron considerados de inmediato como contrarrevolucionarios, etiqueta que no sólo hizo de las participantes en esas protestas objetos fáciles de represión, sino que también impidió la posibilidad de establecer alianzas entre mujeres profesionales laicas y mujeres Islámicas promotoras de la Revolución.

Con la derrota de las laicas, las promotoras del islam (dentro y fuera del Parlamento) se vieron en la necesidad de actuar como críticas hacia el nuevo gobierno en cuanto a los problemas de las mujeres. Gracias a sus esfuerzos las universidades fueron abiertas de nueva cuenta a las mujeres, y un nuevo conjunto de leyes permitió reinstaurar de hecho el Acta de Protección a la Familia. Como resultado del activismo de las mujeres Islámicas en esos años iniciales fue que también surgió una renovación radical de ideas sobre distinción por género en el islam, evidente en una variedad de periódicos femeninos publicados en Irán.

Uno de estos periódicos, Zanan (Mujeres), se hizo cargo de hacer una reinterpretación directa de los textos Islámicos desde una perspectiva femenina, apoyándose en los principios de opción y autonomía de las mujeres, acción que ha suscitado el enojo de los seguidores más tradicionalistas del islam. Zanan declara también su afiliación y solidaridad con diversos feminismos (tanto laicos occidentales como laicos iraníes), y los cita libremente. Así se descartan las sospechas y la hostilidad entre las tendencias religioso/traditionalistas y las laico/modernistas, condición que fuera predominante en el Irán del siglo veinte.

Más de dos decenios después de la Revolución, los problemas de las mujeres siguen siendo fundamentales en la agenda política de Irán. La presencia de las mujeres en la política, como votantes al igual que como candidatas, es indicativo del lugar primordial que ocupa en el país “la cuestión de la mujer”, así como del amplio número de seguidoras que atrae. Las mujeres iraníes jugaron un gran papel en la elección del presidente reformista Mohammad Khatami en 1997. Fueron también una fuerza activa y visible en las elecciones parlamentarias de febrero del 2000. En Teherán, significativamente, seis de 30 escaños parlamentarios fueron ganados por mujeres, fuera de los sistemas de cuota o de “escaño reservado”.

Aun con un Parlamento predominantemente reformista, las mujeres se encaran a una tarea enorme para defender sus derechos. El grado en que la igualdad de género pueda ser incorporada en las reformas del sistema legal y judicial reflejará las restricciones a que se enfrenta el Presidente Khatami, quien trata de promover los derechos humanos y el imperio de la ley en un sistema en el que los conservadores tienen la última palabra.

igualitario en cuanto a la distinción por género: en Irán, el fervor religioso empujó a la sociedad a salir de la autocracia pero sólo para caer en la teocracia (véase casilla 7.1). Aun así, en zonas urbanas de países como Turquía, las mujeres islámicas han logrado abrir un espacio en el que sus congéneres de diversos antecedentes tratan de adquirir autoridad propia, aun cuando en su retórica y en su ideología no siempre ratifiquen la igualdad de género.

- **Agrupaciones feministas** – Son las que tienden a estar formadas por mujeres profesionales y de la clase media. Durante el gobierno militar en América Latina, frecuentemente surgieron grupos feministas de las organizaciones y grupos estudiantiles de una izquierda militante forzada a la clandestinidad. En efecto, la subordinación de las mujeres dentro de dichos grupos fue lo que a menudo permitió sembrar las semillas de la conciencia feminista. Otras mujeres obtuvieron ideas nuevas de sus períodos de exilio en Europa o en los Estados Unidos de América.

Una de las cuestiones más importantes para las activistas del feminismo es cuánto deberían ellas colaborar entre sí y participar en los procesos políticos más amplios. ¿Qué tan fuertemente deberían aliarse los grupos feministas con los movimientos populares de mujeres? Muchas personas considerarían que se trata de un requisito estratégico. Por ejemplo, un desafío importante para las feministas de Marruecos y de Turquía es liberarse del tutelaje de los partidos políticos sin llegar a aislarse; esto significa que deben extender su base social para incluir a un grupo más diversificado de seguidoras. Pero hasta ahora hay muy pocas señales de que ocurra ese tipo de alianzas entre clases sociales.

En América Latina, durante el período de las dictaduras, los grupos feministas a menudo concentraron su atención en las condiciones materiales de vida del sexo femenino y apoyaron la lucha por la supervivencia de las mujeres pobres y de las pertenecientes a la clase obrera. Muchas feministas advierten que en la actualidad estos vínculos con los movimientos populares se han debilitado.

En efecto, una de las preocupaciones principales de las activistas en pro del feminismo en el decenio

de los 90 fue la creciente transformación de los movimientos femeniles en ONGs. Las agrupaciones de mujeres han estado alejándose de las actividades inspiradas en el feminismo tales como movilización, educación popular y conscientización. Han adoptado funciones más técnicas y de asesoramiento, a saber: entrega de servicios sociales, asesoría a las agencias gubernamentales sobre diseño de programas que sean susceptibles a la distinción por sexo, o capacitación de su personal en torno a la “planeación por género”.

Algunas observadoras afirman que conforme los grupos feministas y las ONGs han llegado a hacerse más profesionales y especializados, han cortado sus lazos con las organizaciones de base y de nivel comunitario. Dichos grupos podrían responder al respecto que ellos todavía se ponen en contacto con las organizaciones de las mujeres pobres y de la clase obrera, cuando se realizan los proyectos financiados por el estado o por donadores para los hogares encabezados por mujeres, o cuando se evalúan las repercusiones de los proyectos en la distinción por género. Pero aparentemente la índole de los vínculos de las ONGs con la población local ha cambiado. Más aún, las ONGs que son seleccionadas como socias y por lo tanto reciben financiamiento, no son necesariamente las que tienen los vínculos más fuertes con ese tipo de población. A fin de mantener su legitimidad y su afirmación de que son representativas de grupos amplios, las ONGs y sus dirigentes necesitan tener ligas orgánicas con sus bases. Pero esos vínculos no pueden ser considerados como algo dado, puesto que deben ser fomentados conscientemente.

Las agrupaciones de mujeres también pueden tener dudas sobre su participación en la corriente principal de la política. Muchas de ellas se mantienen deliberadamente alejadas de los procesos políticos más amplios y son ambivalentes acerca de las implicaciones que pudiera haber al enfrascarse en las pugnas políticas de los partidos. En Uganda, por ejemplo, los grupos femeninos de ayuda mutua y las asociaciones de voluntarias que luchan en pro de sus derechos económicos y sociales, deliberadamente se alejan de las autoridades públicas, aún a nivel local.

Eluden también la actividad política formal por considerarla sectaria, corrupta y divisiva.

Esta situación se compara en algunos aspectos a la que priva en Europa Oriental y en lo que fue la Unión Soviética. En los países comunistas muchas mujeres identificaban el feminismo con el socialismo de estado y con las políticas gubernamentales de “emancipación desde arriba”, que a menudo presionaban a las mujeres para que trabajaran fuera del hogar. Como reacción a estas situaciones, ahora muchas mujeres de esas regiones ponen en tela de juicio el argumento central de las feministas occidentales, de que las mujeres que se quedan en la esfera de lo privado están siendo oprimidas y necesitan liberarse por medio del trabajo y la participación en la vida pública. Por lo tanto, este rechazo radical al feminismo occidental es en parte un repudio al comunismo. Pero está claro que el feminismo que surge en Europa Oriental y en lo que fue la Unión Soviética, es más compatible con la familia, la maternidad y la feminidad. En Hungría, por ejemplo, las mujeres aparecen mucho en la vida pública, pero se encuentran fuera de la política formal de los partidos. Muchas mujeres están trabajando en las ONGs o en comités del gobierno local, y sus pocas iniciativas declaradamente feministas tienden a estar vinculadas con servicios específicos, tales como refugios para mujeres golpeadas.

LABOR DENTRO DEL ESTADO Y EN CONTRA DEL ESTADO

Es posible que en años recientes se haya atenuado el poder del estado, pero éste ejerce todavía una influencia crucial sobre la vida de las mujeres. En los países industrializados, las feministas han tendido a adoptar posiciones diversas vis a vis el estado. En un extremo se plantea el punto de vista de que el estado es inmutablemente masculino, el vehículo último de control sobre la vida de las mujeres. Esta percepción es común, por ejemplo, entre las feministas de los Estados Unidos de América y del Reino Unido. El punto de vista alternativo es que el estado es un vehículo importante para lograr la justicia social, visión más probable de encontrar en Canadá y

Nueva Zelanda, donde hay una fuerte tradición de liberalismo social, y en Australia donde las “femócratas” (burócratas feministas) han utilizado al estado para beneficiar a las mujeres. Las mujeres escandinavas adoptan un enfoque semejante: tienen estados de bienestar fuertes y confían más en los méritos de la intervención estatal.

La situación de los países en desarrollo proporciona un contraste mayor aún. Comparadas con sus contrapartes de los estados de bienestar europeos, las mujeres de otros países se benefician menos de las prestaciones estatales de bienestar. Sus estados tienden a ser también más débiles y menos capaces de aplicar los derechos civiles por todo el territorio nacional y para todos los estratos sociales. Es menos probable que divulguen la información sobre una nueva legislación (o que la apliquen) debido a conveniencia política o a falta de poder. Así la vida de las mujeres se forja más por las normas prevalecientes (a menudo fluidas pero por lo general conservadoras) de sus sociedades. En algunos casos, la debilidad de los sistemas de reglamentación interna da como resultado un alto nivel de violencia estatal y de violación de derechos civiles. Por ejemplo, en la India, varias de las organizaciones de mujeres tienen sus raíces en su oposición a la brutalidad policíaca.

No obstante, la transición hacia la democracia sí les permite a algunas mujeres ejercer mayor influencia en las burocracias estatales. Lo cual ha sido evidente sobre todo en América Latina. Por diversas razones, en casi todos los países latinoamericanos, algunos instrumentos de política especializados, propios de las mujeres, han sido establecidos dentro de la administración pública. En algunos casos, ha sido en respuesta a la presión ejercida por los donadores extranjeros, o al financiamiento que fue puesto a su disposición para ese propósito. En otros casos, el partido político dominante puede verlo como un recurso político útil, ya sea como un medio para demostrar la actitud progresista nacional ante la comunidad internacional (como en Bangladesh) o como una fuente de apoyo político por parte de un electorado hasta ahora desatendido (como en Uganda). En otros casos más, tales como Brasil,

Chile y Sudáfrica, las maquinarias de administración estatal para mujeres han sido establecidas gracias a la intermediación persistente de determinadas corrientes al interior del movimiento femenino.

Estratégicamente establecidas dentro del estado, en teoría las femócratas están bien ubicadas para identificar y aprovechar las oportunidades políticas que les permitan avanzar en los puntos de la agenda femenil. Pero su posición, tanto dentro como en contra del estado, suscita dudas sobre su legitimidad, a los ojos tanto de sus colegas de la burocracia, como ante la movilización de mujeres desde el exterior.

En Brasil, en los años iniciales de la democracia se advirtió el surgimiento de Consejos sobre la Condición Femenina, primero en São Paulo y más tarde en otros estados, así como a nivel nacional. Estos consejos, que a menudo estaban ocupados por feministas, promovieron con éxito la salud y los derechos reproductivos de la mujer, y ayudaron también a establecer delegaciones de policía femenina especializada en casos de violencia contra las mujeres. En el decenio de los 80, el Consejo Nacional ayudó a incorporar las peticiones de las mujeres en la nueva constitución. Las ligas entre estos consejos y la movilización femenil son más débiles ahora de lo que solían serlo anteriormente, pero la influencia de las mujeres en la política estatal, sobre todo en cuanto a salud, es más fuerte en Brasil que en la mayoría de los demás países en desarrollo.

En Chile, la movilización femenil presionó a la coalición centro-izquierda que ganó las elecciones de 1989, y que tuvo como consecuencia la fundación del Servicio Nacional para Mujeres (SERNAM), dentro del Ministerio de Planificación. Pero desde el principio, el papel del SERNAM no ha sido claro; y en torno a él se generó una fuerte oposición de los partidos de derecha. Aparentemente el organismo se ha concentrado en despertar la conciencia así como en la ejecución de varios proyectos piloto. Recientemente, se ha puesto a la cabeza en el desarrollo de una nueva legislación sobre código familiar y sobre la violencia contra las mujeres, y en la modificación al código del trabajo, aunque evita asuntos controvertidos como el aborto.

La experiencia de Chile refleja también dilemas más amplios. En tanto que SERNAM derivó su dinamismo y legitimidad originales de una movilización femenil fuerte, su relación con el movimiento feminista ha sido ambivalente debido a que se le ve como una rama del gobierno. Ha habido alguna decepción por el enfoque conservador de SERNAM hacia los problemas relacionados con el género. En particular los grupos populares de mujeres se sienten enajenados en relación con el SERNAM: muchas mujeres pobres y de la clase trabajadora no llegan a identificarse con las campañas que dicha agrupación lleva a cabo.

La mayoría de los demás países también disponen de alguna maquinaria administrativa especializada para las mujeres. Sin embargo, en muchos casos, ha sido difícil establecer o aprovechar las relaciones entre dependencias de mujeres dentro de la administración pública y los electorados femeninos de la sociedad civil. A menudo, las agrupaciones de mujeres y las ONGs se rehúsan a asociarse demasiado con las mujeres de dichas dependencias estatales. Lo cual refleja una sana preocupación por retener la autonomía, pero dificulta una colaboración estratégica. En Marruecos, por ejemplo, la movilización de las mujeres ha tendido a sobrepasar a las dependencias femeniles de la administración pública y se ha laborado primordialmente por afuera o mediante alianzas con partidos políticos.

LAS MUJERES EN POLÍTICA

La representación femenina en los partidos políticos y en las legislaturas nacionales es escasa. Como lo muestra la gráfica 7.1, la proporción de mujeres miembros de la cámara baja en los parlamentos ha aumentado sólo marginalmente en las últimas dos o tres décadas, y con su 12 por ciento permanece muy por abajo de la de los hombres. El cuadro 7.1 muestra que la representación femenina en la cámara baja es más alta en Europa, aunque la elevada proporción que hay en los países nórdicos infla la cifra total de ese continente. Como se indica en el cuadro 7.2, esos países tienen la representación femenina más alta del mundo. Los Estados Unidos de América

viene muy abajo en la lista, con una proporción de tan sólo 13 por ciento.

Es sorprendente la escasa representación de las mujeres en las legislaturas nacionales. Puesto que todas las versiones de democracia liberal vinculan el derecho al voto con el derecho a postularse para algún cargo, el hecho de que la composición por género de las asambleas nacionales sea tan dispareja en relación con la composición por género de la población, significa que algo está mal. Haciendo eco de esta preocupación, la Plataforma de Acción que se acordó en la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres, identifica a la representación femenina en los organismos de toma de decisiones como una de sus áreas claves de interés.

La invisibilidad de las mujeres en el mundo de la política institucional es en parte un legado histórico, pero también refleja los prejuicios tipo “club de muchachos” de los partidos y los electorados. Obstáculos profundamente arraigados excluyen a las mujeres de una participación significativa en partidos políticos, en los cuales ellas son habitualmente relegadas a una sección femenil y a actuar en el papel de animadoras. Al mismo tiempo, la interpretación cultural del cargo político como propio del sexo masculino hace sumamente difícil que las mujeres sean elegidas sin alguna forma de ingeniería electoral, tal como los sistemas por cuota o el de curules reservadas. Las candidatas tienden a atraer menos votos que los hombres aun cuando no estén en campaña sobre asuntos de mujeres. Y cuando ellas abogan en pro de alguna plataforma feminista, tienen menos éxito aún, siendo vistas a menudo como si estuvieran en contra de los hombres, en contra de la tradición o en contra de la familia.

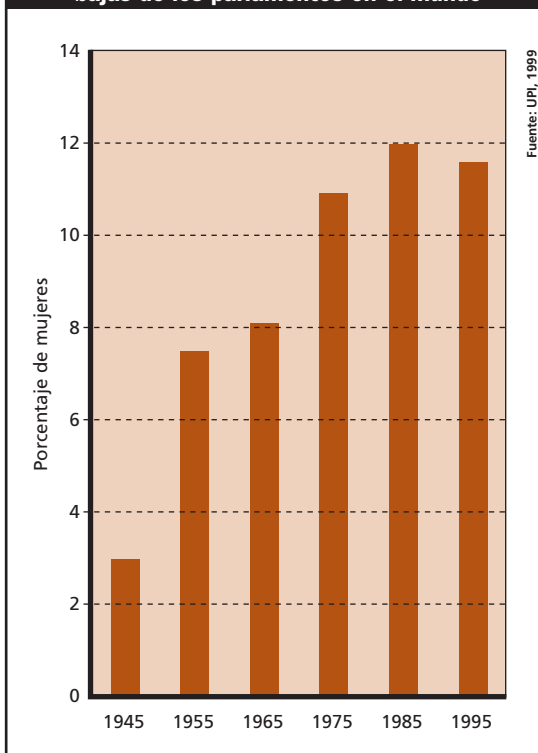
Ha habido algunos intentos de equilibrar la balanza. Los partidos políticos progresistas que tienen la determinación de mejorar la representación de las mujeres han hecho esfuerzos para favorecerlas. Varios partidos de América Latina han aumentado el número de sus candidatas mediante la adopción de cuotas informales. En Argentina, se incluye a los dos partidos más grandes, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista; en Bolivia, el de Conciencia

de la Nación; y en México, el Partido de la Revolución Democrática.

En Europa, varios partidos de centro y de izquierda han tratado de adoptar políticas similares. En Escandinavia lo hicieron como respuesta a la presión de las agrupaciones femeninas. El Partido Democrático Social Sueco ha adoptado una de las posiciones más avanzadas: desde 1994 ha insistido en que si la primera persona de una lista de candidatos electorales es un hombre, la siguiente deberá ser una mujer, y que de ahí en adelante deben alternarse.

Otros países que han tratado de aplicar una discriminación positiva han caído en problemas. En el Reino Unido, por ejemplo, durante un breve período se requirió que algunas ramas locales del Partido Laborista generaran listas reducidas sólo de mujeres. Posteriormente se abandonó esta idea, ya que estaba en conflicto con la legislación en favor de igualdad de oportunidades. Pero de todos modos, esa iniciativa, después de la elección de 1997, dio como resul-

Gráfica 7.1 – Proporción de mujeres en las cámaras bajas de los parlamentos en el mundo



Cuadro 7.1 – Representación porcentual de mujeres – Promedios regionales

	Cámara baja o cámara única %	Cámara alta o senado %	Ambas cámaras combinadas %
Europa	16	10	14
Asia	15	12	15
América	15	15	15
Africa Subsahariana	11	13	11
Pacífico	9	21	11
Estados Arabes	4	3	4
Promedio mundial	13	11	13

Nota: Europa se refiere a los países miembros de la OSCE.
Fuente: UPI, 1999

tado un incremento notable del número de mujeres del Partido Laborista que son Miembros del Parlamento (101), casi una cuarta parte del total de los parlamentarios de dicho partido.

Una forma común de aumentar el número de mujeres parlamentarias es a través de una relación de candidatas por partido. Si las elecciones se basan en la representación proporcional utilizando listas por partido, entonces los partidos son libres para escoger los candidatos de sus listas según lo crean conveniente, y las candidatas aparecerán en la lista si la igualdad por género es una prioridad para el partido. Hasta cierto punto esta condición despersonaliza el voto y reduce la posibilidad de que el electorado discrimine en contra de algunos individuos sobre la base de la identidad étnica o el género. En Sudáfrica, el CNA se ha aprovechado de esto para aumentar el número de mujeres en la Asamblea Nacional; tal como lo indica el cuadro 7.2, ahora Sudáfrica tiene

Cuadro 7.2 – Mujeres en las cámaras bajas del parlamento de países seleccionados

Rango	País	Año electoral	Núm. de mujeres	% de mujeres
1	Suecia	1998	149	43
2	Dinamarca	1998	67	37
3	Finlandia	1999	74	37
4	Noruega	1997	60	36
5	Países Bajos	1998	54	36
6	Islandia	1999	22	35
7	Alemania	1998	207	31
8	Sudáfrica	1999	120	30
9	Nueva Zelandia	1996	35	29
10	Argentina	1997	71	28
24	Costa Rica	1998	11	19
26	Reino Unido	1997	121	18
28	Uganda	1996	50	18
41	Estados Unidos de América	1998	58	13

Fuente: UPI, 1999

el octavo lugar en el mundo, ya que en su parlamento las mujeres ocupan el 30 por ciento de los escaños.

La discriminación positiva también puede estar encastillada en la legislación o en la constitución, de manera típica al reservar un número determinado de escaños para las mujeres. En Uganda, por ejemplo, en cada uno de los 39 distritos hay un escaño parlamentario reservado para una mujer. En Argentina, el 30 por ciento de los candidatos a los cargos por elección deben ser mujeres. En Bangladesh, 30 escaños de un total de 330 están reservados para mujeres; en Eritrea, 10 de 105; y en Tanzania, 15 escaños de un total de 255. Los mismos principios se han aplicado en los panchayats o concejos aldeanos de la India (véase Casilla 7.2). Un resultado desfavorable de los escaños reservados es el riesgo que se corre de formar un enclave para la participación política femenina, fomentando entre el electorado la creencia de que los escaños reservados son los únicos de que disponen legítimamente las mujeres.

LA REPERCUSIÓN DE LAS MUJERES EN EL GOBIERNO

Desgraciadamente no hay garantía de que las mujeres que son elegidas al parlamento defiendan los intereses de las mujeres. Muchas de las que se dedican a la política con éxito no han sido feministas. Y aquellas que han sido electas para algún cargo oficial mediante el sistema de cuotas o el de reservación de escaños, pueden ser reacias a expresar su disidencia, quedando a merced del partido central o provincial que recopila las listas electorales.

En Uganda, muchas mujeres que son miembros del parlamento fueron convencidas de entrar a la política por los ancianos, y algunas de ellas ocupan su cargo gracias al favor que les concedió el Movimiento de Resistencia Nacional (MRN) y no por derecho propio; por lo tanto, se rehúsan a manifestar alguna crítica al gobierno a cargo del MRN. En los sistemas políticos donde un partido único es el dominante y las mujeres que están en política no disponen de otra opción real de poder, su influencia en el partido se reduce drásticamente, y tienen

menos posibilidades de plantear los problemas que no estén en la agenda del partido. No obstante, las mujeres parlamentarias de Uganda se han reunido en diversas ocasiones para establecer un frente unido y promover una legislación progresista, como sucedió en 1997-98 sobre la Ley Agraria.

De manera semejante, en la India mientras que la elite política puede haber esperado que fueran mujeres “idóneas” o representantes de los grupos en el poder, las electas a los panchayats, el resultado ha sido más complejo. De por sí, la participación femenina en las estructuras de poder y de toma de decisiones ha proporcionado oportunidades para un crecimiento y un aprendizaje rápidos. Muchas mujeres han sido presidentas y miembros destacados de los panchayats, demostrando iniciativa y capacidad de liderazgo, contra la idea de que sólo eran prestanombres o representantes por poder. En efecto, el término “por poder” simboliza una negación completa de la posibilidad de que las mujeres actúen por cuenta propia, adquieran experiencia y aumenten sus conocimientos.

Es más probable que las parlamentarias defiendan los intereses de las mujeres si mantienen fuertes vínculos con organizaciones femeniles. En vez de operar por su cuenta en un vacío político, necesitan establecer relaciones de trabajo con otras mujeres que laboran “desde afuera”. Es de particular importancia mantener esos vínculos durante las transiciones hacia la democracia. Cuando el centro de gravedad político se transfiere de los movimientos políticos informales a los partidos políticos convencionales, siempre existe el peligro de que las mujeres queden de nuevo marginadas.

Los éxitos más notables de las mujeres que participan en el gobierno han sido a nivel formal, al asegurarse de que las nuevas constituciones se sustenten en la igualdad de género. Las mujeres han ayudado también a introducir una legislación progresista en áreas tales como divorcio, violencia doméstica y derechos de reproducción. Pero a menudo se ha comprobado que es más difícil aplicar esa legislación, no sólo por la resistencia social, sino debido también a la debilidad del estado en la administra-

ción de justicia y a un entorno político y económico que es hostil al gasto social. Por ejemplo, muchos de los servicios relacionados con los derechos de reproducción de las mujeres han sido socavados por una disminución general de la atención primaria a la salud. Así, en Zimbabwe la fijación de cuotas de pago a los usuarios por la atención prenatal ha significado que muchas mujeres ya no puedan atenderse en las clínicas, dando como resultado un incremento dramático de la mortalidad materna.

Esto apunta también hacia otro problema básico. Un aspecto de la política en el que se ha evitado consistentemente el escrutinio es el de la toma de decisiones sobre gasto público. Algunos observadores han argumentado que parte del problema yace en la falta de dominio y habilidad de las mujeres en cuanto al análisis económico. Si esto es lo que sucede, entonces las Iniciativas de Mujeres sobre Certificación del Presupuesto pueden aportar una herramienta útil para el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las dependencias encargadas de atender los asuntos de mujeres. Ese organismo de iniciativas fue establecido primero en Australia y en Canadá, y más recientemente en Sudáfrica, y requiere que todos los departamentos de gobierno respondan por las repercusiones que tengan sus actividades en el bienestar de las mujeres.

Pero los problemas son más profundos. Hasta cierto punto reflejan un viraje más general en el equilibrio de poder al transferirlo de los ministerios del sector social y de los parlamentarios, hacia los tecnócratas de los ministerios de finanzas y de comercio. A los parlamentarios de uno y otro sexo se les ha despojado de poder. Las mujeres burócratas preparadas y con aptitudes analíticas en el campo de la economía pueden contribuir a lo que suceda al interior de esas tecnocracias aisladas, en los ministerios de finanzas, por ejemplo. Pero eso no sustituye un debate público más abierto que permita al parlamento y a las agrupaciones y redes de relaciones femeninas, junto con otros grupos sociales, escudriñar las políticas y las decisiones económicas que afectan el bienestar de sus electorados. La exclusión femenina del proceso de elaboración de la política

económica, no debe entenderse tan sólo en términos de la capacitación de que las mujeres carecen (y que debería proporcionárseles). Al plantear el problema en esos términos, se elude la cuestión más amplia de que al adoptar los acuerdos políticos se permita o no al público en general (y no sólo a las mujeres), revisar y controlar las acciones y decisiones que tome el poder ejecutivo.

LAS ONGS DE MUJERES

Como se indicó en el capítulo 3, los gobiernos han estado transfiriendo muchas responsabilidades sociales de las agencias estatales a la sociedad civil, lo cual tiene implicaciones importantes para las mujeres. Los gobiernos no han estado transfiriendo una gran parte de esa carga a las organizaciones femeniles sino a mujeres individuales, requiriéndolas que llenen el vacío de los servicios sociales que han sido reducidos, destinando más tiempo a cuidar a los parientes y vecinos enfermos e inválidos. De esta forma, los gobiernos están “privatizando” la atención a la salud al reclutar la fuerza de trabajo familiar sin remuneración.

Los donadores han fomentado una mayor participación de las ONGs en los servicios de salud para las mujeres. Algunos organismos, como el Banco Mundial, pueden verlo como una forma de evitar la corrupción y las ineficiencias que se advierten en los servicios estatales existentes. En Tayikistán, por ejemplo, la ONG británica Ayuda Cristiana y la UE están financiando el Proyecto Khatlon de Salud de la Mujer, el cual ofrece servicios a las comunidades pobres donde el gobierno no tiene ni los medios ni la voluntad de proporcionárselos.

¿Acaso la disposición de las ONGs femeninas a que las mujeres soporten estos agobios alienta a los gobiernos a desprenderse de sus responsabilidades? Aun cuando los gobiernos afirman que están mejorando la dotación de servicios al entrar en asociación con las ONGs de mujeres, los resultados de ese tipo de asociación pueden ser ambiguos. Como se afirmó en el capítulo 6, en muchas instancias “asociación” significa dar a las ONGs demasiadas tareas con recursos mínimos.

Casilla 7.2 – Mujeres en el gobierno local de la India

En abril de 1993, se corrigió la Constitución de la India (con la Enmienda número 73), a fin de proporcionar a las mujeres, incentivos especiales para ser elegidas en los cargos del gobierno local. Con esta enmienda se recomendó a todas las legislaturas estatales que rectificaran sus respectivas legislaciones panchayat, para que en el transcurso de un año se ajustaran a la enmienda constitucional. A partir de ese momento, una tercera parte de los representantes en los panchayats o concejos aldeanos, así como en los organismos municipales correspondientes, tendrían que ser mujeres. Hubo una firme resistencia a cumplir con este objetivo aplazándolo cuanto fue posible en muchos estados. Y algunas veces los hombres trataron de desvirtuar el proceso nombrando a sus hijas o nueras para que fungieran como sus poderhabientes.

No obstante, están empezando a advertirse los beneficios de dicha enmienda. Cerca de un millón de mujeres han sido elegidas a los panchayats y han estado atendiendo problemas importantes del gobierno local, tales como el Sistema de Distribución de Alimentos al Público, y el de los salarios mínimos. Además han estado presionando por mejoras en salud, educación y sistemas de agua. Asimismo, han destacado la importancia de algunos problemas sociales como violencia doméstica y alcoholismo.

Rayastán tiene algunas de las desigualdades por género más grandes de la India, con infanticidio femenino, alta tasa de analfabetismo femenino, y una proporción baja de mujeres en relación con los hombres. Por ello hubo una resistencia considerable a la elección de mujeres y gran escepticismo en cuanto a sus aptitudes. Los hombres todavía critican mucho la actuación de las mujeres que son concejales, y es claro que algunas de las que ocupan escaños en los panchayats serán más efectivas que otras, dependiendo de su experiencia y aptitud. Pero cuando se les pregunta más a fondo, muchas personas de Rayastán, en especial las mujeres, señalan que de hecho las concejales han trabajado más firmemente sobre asuntos importantes, tales como reparación de bombas para el agua, y por lo general son más accesibles y más dispuestas a escuchar. De todos modos, sólo puede afirmarse que habrá verdadero progreso cuando las mujeres compitan por los escaños en general y no sólo por los “escaños para las damas”.

Las ONGs encaran también varios riesgos al participar en ese tipo de asociaciones. Además de estar sobrecargadas de trabajo, pueden descubrir que tienen menos capacidad para criticar al gobierno. En Perú, por ejemplo, el Movimiento Manuela Ramos (“Manuela”) administra el Proyecto de Salud Reproductiva de la Comunidad (ReproSalud), financiado por USAID. En este proyecto se tiene el objetivo de proporcionar servicios innovadores a las mujeres pobres, asimismo se les exhorta para que sus demandas de servicios proporcionados por el gobierno, sean más efectivas. Pero esos vínculos oficiales resultaron ser una desventaja cuando se acusó a los servicios gubernamentales de salud de aplicar la esterilización forzada. Manuela tuvo que escoger

entre diplomacia callada o crítica abierta a los servicios públicos, crítica que podría haber sido manipulada por las fuerzas del ala derecha que querían eliminar toda la atención pública a la salud reproductiva. En un momento dado, después de que fracasara la diplomacia, Manuela se manifestó públicamente contra los abusos por la esterilización.

Las ONGs de mujeres tienen que escoger opciones que sean adecuadas a sus propias circunstancias. En muchos casos ello significa adoptar deliberadamente una posición de disidencia. En Egipto, uno de los asuntos más controvertidos atendido por agrupaciones de mujeres es el de la mutilación genital femenina (MGF). El Grupo de Trabajo MGF de Egipto mantiene un papel vigilante de crítica e

intermediación. Rehúsa colaborar estrechamente con un gobierno que a menudo ataca a las ONGs, en especial a aquellas que están involucradas en la promoción de los derechos humanos.

Por último, dada la dependencia de las ONGs de las fuentes externas de financiamiento, los patrocinadores financieros con sus prioridades pueden alentar la proliferación de tipos específicos de ONGs y de actividades. En el caso de Chile, por ejemplo, muchas de las ONGs de mujeres, a fin de mantenerse económicamente viables, están prescindiendo de proyectos que estuvieran fuertemente relacionados con sus compromisos feministas, tales como los educativos sobre sexualidad y paternidad, y de capacitación de dirigentes. En vez de eso están adoptando proyectos que sean más atractivos a los financiadores, tales como salud de mujeres, desarrollo de microempresas, y programas de capacitación laboral para mujeres que sean cabeza de familia.

Algunas ONGs logran adaptarse a los nuevos criterios de financiamiento, según los cuales se fomentan tareas que sean más técnicas y profesionales, mientras que otras ONGs no lo logran. Desgraciadamente, algunas de las perdedoras son organizaciones que tienen fuertes vínculos con los pobres y con las mujeres de la clase trabajadora, así como con organizaciones de base comunitaria.

Al mismo tiempo, debería mencionarse con insistencia que no hay una distinción nítida entre ONGs de mujeres y movimientos femeniles. Primero, la gran mayoría de las activistas profesionales de las ONG también se ven a sí mismas como parte de un movimiento más amplio de mujeres. Segundo, las ONGs de mujeres varían mucho en cuanto a su poder, recursos, ideología, relaciones con los donadores y con los gobiernos, y sobre todo en la cantidad y calidad de sus vínculos con los movimientos de base. En años recientes, las relaciones cruciales entre las ONGs y sus partidarias de base han empezado a cambiar, y en algunos contextos, se han debilitado.

Hasta cierto punto, esto se debe a que cuando los donadores escogen a cuál ONG financiar, rara vez dan prioridad en función de los vínculos que tenga la ONG con las organizaciones de base y con la gente a

la que se supone que representa y atiende. Si los donadores establecieran criterios de financiamiento que realzaran los vínculos de las ONGs con esos afiliados, empezaría a invertirse esa tendencia.

Cumplir con los derechos de las mujeres

Como resultado del perjuicio social que causara el ajuste estructural, muchas personas han empezado a concentrarse más en el problema de la pobreza, y específicamente en la de las mujeres. Uno de los temas más importantes de la Plataforma de Acción de Beijing es la pobreza, y la excesiva proporción de mujeres a quienes les afecta.

Esta atención a la pobreza de las mujeres es bienvenida, pero también ha tenido sus límites. Muchas organizaciones han tomado como objetivo a grupos específicos, sobre todo los hogares encabezados por mujeres. Con este enfoque no se logra entender la diversidad que hay al interior de dicho grupo, a la vez que se descarta el tema de la pobreza al interior de los hogares, tema que es más difícil y políticamente más sensitivo. También han delimitado a las mujeres como grupo vulnerable que necesita ser protegido con programas especiales que de hecho son endebles y escasos. Más positivamente, dado el fenómeno en aumento de la población pobre que trabaja, compuesta en gran parte por mujeres, algunas organizaciones han tratado de organizar a las trabajadoras proporcionándoles un espacio para que articulen sus demandas con mayor fuerza.

Sin embargo, hay un tema más importante: ¿a qué se debe que muchas mujeres sean pobres? Se necesitan conocer mejor los aspectos del empobrecimiento por género, las relaciones e instituciones económicas y sociales que continúan empobreciendo de diversas formas a mujeres y hombres. Podría decirse que en términos generales, la falta de poder de las mujeres no sólo constituye una dimensión importante de la desventaja en que se encuentran, sino que también influye en el tipo de reclamaciones que ellas puedan hacer y de derechos a los recursos que puedan utilizar.

Por lo tanto, reducir la pobreza de las mujeres significa cumplir sus derechos, en vez de simplemente

resolver sus necesidades. Se trata de una diferencia importante. Con la idea de respetar sus derechos se reformulan las necesidades en términos de normas éticas y legales, lo cual implica la obligación por parte de quienes estén en el poder de proporcionar todos los medios necesarios para asegurarse que sean satisfechas las necesidades. Puede ser que a algunos esto no les parezca muy útil: muchos gobiernos de países en desarrollo afirman que carecen de los recursos necesarios, por lo que para ellos, el replanteamiento de las necesidades como derechos no significa más que formularlas con mayor insistencia.

La ventaja de considerar los problemas no solamente en términos de necesidades, sino en términos de derechos, es que las portadoras de los derechos puedan reclamarlos oficialmente en su condición de ciudadanas. Las mujeres individualmente y en grupos de interés participan en el proceso de toma de decisiones. Se hallan también en una posición más fuerte para defenderse de otras influencias poderosas, incluidas las de grupos religiosos y fundamentalistas. Además pueden enfrentarse a aquellos cuyas agendas macroeconómicas o neomalthusianas sirven para perpetuar las desigualdades raciales, étnicas, de clase y de género.

En la sección que sigue, se examinan los derechos de las mujeres en tres áreas de acción cruciales: salud reproductiva, educación y trabajo.

Derechos a la salud reproductiva

Uno de los sucesos más notables del decenio de los 90 fue que los derechos a la salud reproductiva hayan sido entendidos de manera más amplia. Cuando en el Occidente los movimientos feministas sobre salud plantearon por primera vez este concepto, su interés primordial estaba en el derecho de las mujeres a controlar su fertilidad. Las agrupaciones femeninas de los países del Sur adoptaron esos principios pero los llevaron más lejos aún, incorporándolos en una visión más amplia que abarcaba todas las necesidades de la mujer relacionadas con su salud, y los vincularon con el desarrollo.

Los grupos feministas han argumentado correctamente que la salud reproductiva debería asentarse en

un contexto más amplio. Si las mujeres no pueden controlar su fertilidad ni mantenerse libres del abuso y la violencia sexual, si no pueden funcionar plenamente como miembros responsables y participantes de las familias y de las comunidades: no pueden ejercer verdaderamente su ciudadanía. Al mismo tiempo, la salud reproductiva y el bienestar requieren de condiciones básicas tales como agua potable y vivienda adecuada. Sin estas condiciones, las mujeres se enfrentarán a dilemas inaceptables. Por ejemplo, las mujeres que padecen VIH positivo deben escoger entre amamantar a sus bebés exponiéndolos al riesgo de que contraigan SIDA, o alimentarlos con biberón y exponerlos a infecciones bacterianas mortales por prepararles el alimento con agua contaminada (véase casilla 7.3).

Desde luego, las agrupaciones de mujeres de los países en desarrollo preocupadas por la salud reproductiva, no constituyen un bloque homogéneo. Han surgido en circunstancias diversas y tienen prioridades diferentes. En el Sur de Asia, por ejemplo, han estado preocupadas primordialmente por problemas tales como el de la esterilización coercitiva, y el de la promoción de métodos contraceptivos hormonales con efectos de larga duración, además de que siempre han tenido que luchar contra la preocupación de los donantes por la sobrepoblación. Por otro lado, las agrupaciones de mujeres de América Latina, surgieron como parte de movilizaciones más amplias en pro de la democratización, en un clima político en el que se insiste en los conceptos de ciudadanía y derechos. Esos grupos femeniles han insistido más en la autonomía de las mujeres y en sus derechos a servicios de salud de mayor calidad. En Africa, las activistas sobre la salud de las mujeres se han interesado en los problemas de supervivencia básica, ante las elevadas tasas de mortalidad materna e infantil y ante la creciente amenaza del VIH/SIDA, así como en asuntos controvertidos relacionados con sus derechos, como el de la mutilación genital femenina.

Pero las organizaciones de mujeres en todo el Sur han insistido en que los derechos reproductivos deben establecerse en un contexto más amplio. Alegan que la perspectiva de cumplir los derechos

individuales de las mujeres es escasa en un entorno económico y social que generalmente les es hostil. Varias redes internacionales de ayuda han discutido este caso enérgicamente. Una de las más influyentes ha sido Opciones de Desarrollo con Mujeres para una Nueva Era (DAWN, siglas en inglés), una red de trabajo de mujeres activistas procedentes de todas las regiones del Sur. DAWN ha afirmado por mucho tiempo que los derechos reproductivos sólo se pueden lograr en un entorno de apoyo que permita que

las mujeres tengan vivienda adecuada, educación, empleo, derechos de propiedad e igualdad legal, así como la posibilidad de liberarse del abuso físico, del ser molestadas y de toda forma de violencia sustentada en el género.

Por lo tanto, para cumplir con los derechos reproductivos se requiere que haya un reconocimiento legal de la mujer y su protección en las cortes, liberarse de la represión derivada de los códigos religiosos y tradicionales que restringen las opciones, así

Casilla 7.3 – La historia de Futhi

Lo que sigue es una caracterización imaginaria basada en la realidad.

Futhi es una de las 18.5 millones de mujeres que están infectadas por el VIH en todo el mundo, y una de las que constituyen cerca del 11 por ciento de embarazadas que acuden a las clínicas urbanas de prenatalidad en Sudáfrica. El origen de la infección de Futhi empezó con su matrimonio: su marido, quien trabajaba en las minas, estaba fuera de casa una gran parte del tiempo y tenía relaciones sexuales con prostitutas sin protegerse. Pero a Futhi nunca se le ocurrió la idea de abandonarlo, ya que ella no podía ganarse la vida por sí misma de manera suficiente para sostener a sus dos hijos.

Gracias a la política progresista de salud reproductiva de Sudáfrica, Futhi tiene acceso a una clínica cercana de atención a la salud reproductiva. Ella se enteró del uso de condón por la enfermera de la clínica, pero tenía miedo de sugerírselo a su esposo por temor de que la acusara de promiscuidad y le pegara. Además, en la cultura zulú a las mujeres se les pregona que se adapten a los deseos del marido.

Luego Futhi descubrió que estaba embarazada y contagiada positivamente de VIH, encarándose así al dilema de qué hacer. En Sudáfrica, el aborto es un derecho de la mujer por cualquiera que sea la razón durante el primer trimestre de embarazo. Las enfermeras de la clínica de prenatalidad le habían advertido que ella no podría amamantar a su nuevo bebé sin un gran riesgo de infectarlo con VIH; y en su pueblo no hay todavía agua potable para usarla con seguridad en la preparación del alimento con biberón. Ella se ha enterado de que hay drogas que pueden prevenir la transmisión del VIH al feto, pero esas drogas (elaboradas por compañías farmacéuticas con sede en los Estados Unidos de América), son demasiado caras para que el gobierno de Sudáfrica tan presionado económicamente, pueda adquirirlas en el mercado mundial.

Enfrentado a las amenazas de que le apliquen sanciones punitivas debido a las leyes actuales sobre patentes, el gobierno no ha autorizado la manufactura local de esas drogas a bajo costo. Aun si las empresas farmacéuticas transnacionales redujeran los precios en los países africanos, ese tipo de drogas sería todavía demasiado caro para Futhi; además, por lo inadecuado del sistema sudafricano de atención a la salud, se carece de la capacidad para distribuirlas. Por lo tanto, las drogas más modernas no protegerán al bebé de Futhi, ni le asegurarán a ella una vida más larga para que cuide a sus hijos. Aparentemente, el aborto es su única opción. Por fortuna, en Sudáfrica, esa es una alternativa viable.

como liberarse de la violencia doméstica y del embarazo forzado. Todos éstos son derechos civiles y políticos. Pero al mismo tiempo, para ejercer los derechos reproductivos también se requiere que haya servicios confiables y accesibles de salud materna e infantil, además del acceso a los métodos anticonceptivos que sean seguros (con atención a su seguimiento), sin dejar de mencionar la nutrición adecuada a fin de evitar una gama amplia de riesgos. Todos éstos son derechos económicos y sociales.

En todo el mundo, las mujeres tienen un sentido creciente del derecho, de que sus derechos deben ser defendidos. En una encuesta realizada en siete países por el Grupo Internacional de Investigación-Acción sobre Derechos Reproductivos (GIIADR), se encontró que la mayoría de las informantes creían que tenían derecho a decidir por sí mismas acerca del matrimonio, la fertilidad, la anticoncepción, el cuidado a los niños y el trabajo. Sin embargo, si quisieran ejercer estos derechos, a menudo tendrían que hacerlo en secreto para evitar la censura de la familia o de los vecinos, o la aplicación de las leyes prohibitivas del estado. O tendrían que comprometerse en una serie de transacciones, como aceptar exigencias sexuales, por decirlo así, en compensación por una mayor ayuda en el cuidado de los hijos. ¿Qué podría ayudar a las mujeres, al adoptar sus decisiones de orden sexual y reproductiva, a oponerse a los maridos abusivos, a los doctores irrespetuosos y a los dictados religiosos? Uno de los factores más importantes parece ser la membresía en un grupo de comunidad que las saque de su aislamiento, permitiéndoles actuar en conjunto, tanto por cuenta propia y de sus hijas, como en nombre de las generaciones futuras.

En el Programa de Acción (PA) que se derivó de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994 en Cairo se apoyó ese planteamiento, y se avanzó yendo de las metas demográficas con un reducido interés por la planificación de la familia, hacia un entendimiento más amplio de los derechos reproductivos, insistiendo en que las estrategias sobre población y desarrollo estén basadas en la adquisición de poder de las mujeres, y en la igualdad y equidad por género (véase casilla 7.4).

No obstante, el Programa de Acción de Cairo también apoya las políticas favorables al mercado que, en la práctica, obstaculizan el logro de los derechos reproductivos de las mujeres (véase cuadro 7.3). En su capítulo sobre salud, el PA reconoce las repercusiones devastadoras que han tenido en la salud, especialmente en la de los pobres, los programas de ajuste estructural y de transición hacia la economía de mercado. Pero en sus capítulos de aplicación, el PA se desvía hacia las políticas orientadas al mercado que de hecho han ampliado las disparidades en el ingreso, en la mortalidad y en la morbilidad. En el PA se exhorta urgentemente a los gobiernos a que mejoren las relaciones eficiencia-costo, recuperación-costo, así como la calidad de los servicios al reintroducir las cuotas de pago por parte de los usuarios. Se les pide también que “promuevan el papel del sector privado en la dotación de servicios y en la producción y distribución...de mercancías de elevada calidad para la salud reproductiva y la planificación de la familia”; y que “revisen las políticas legales, reglamentadoras y de importación...que de manera innecesaria impiden o restringen una participación mayor por parte del sector privado”.

Es más significativo que en el decenio de los 90 los gobiernos hayan empezado a aplicar las reformas al sector salud diseñadas por el Banco Mundial y otros donadores, con el fin de mejorar la relación eficiencia-costo de los sistemas de salud pública. Se han hecho esfuerzos de diversos tipos para resolver las crisis de financiamiento y dotación de servicios de salud, pero todos esos esfuerzos tienen varios elementos en común, a saber: búsqueda de mayor eficiencia por unidad de costo, introducción de cargos a los usuarios, descentralización, y una mayor participación de las compañías privadas y de las ONGs. Muchas de estas reformas han sido perjudiciales para las mujeres pobres. Los esquemas de recuperación de costos en particular han impedido que muchas mujeres sean atendidas en las clínicas de prenatalidad. En Zimbabwe, las ONGs afirman que esto ha dado como resultado que las tasas de mortalidad materna se incrementaran cinco veces más. En Ucrania y en Bulgaria, las mujeres que no pueden pagar los

anticonceptivos a precios de mercado, se ven obligadas a tener abortos con riesgos. Y aunque la descentralización debería ofrecer un mejor acceso a los servicios, ello depende de que se dote a los centros locales con recursos necesarios.

Desde luego, nadie quiere que los sistemas de salud sean ineficientes ni que se desperdicien. Por otra parte, ciertamente es equivocado considerar la relación costo-beneficio como el único criterio de éxito, y aplicar cuotas de pago a los usuarios como prescripción normal. En el Informe sobre Desarrollo Mundial para 1996 y 1997 del Banco Mundial, se reiteró el dictado de costo-beneficio. Se apoyó la meta de asegurar el acceso universal a los servicios básicos de salud, pero se consideró que la mejor manera de lograrlo sería mediante la privatización. Se exhortó a los gobiernos a que transfirieran los hospitales menos eficientes al sector privado, y a que transfirieran otros servicios a los subcontratistas privados a quienes los usuarios les pagarían en efectivo o con vales. En este contexto, todo lo que se considere como “acceso universal”, es claro que no significa derechos universales o cobertura universal. En vez de ello, se supone que todo el mundo, excepto los más indigentes, podrán pagar el tratamiento médico, sea de su propio bolsillo o por vía del seguro privado.

De este modo, los proveedores privados aprovechan para hacer dinero sacándolo de lo que anteriormente eran ingresos del sector social público. La mayoría de los ciudadanos tienen entonces que pagar por los servicios sociales, y se deja a quienes

carecen de los medios para hacerlo (los más vulnerables), que sean protegidos por programas especiales, muchas veces inexistentes. En otras palabras, se proporciona atención a la salud con un sistema dividido en dos sectores: uno destinado a los “consumidores de salud” de mejores ingresos, para quienes la salud se convierte tan sólo en una mercancía más; y el otro sector se destina a los pobres, para quienes la salud se convierte en otro objeto de ayuda pública, o tan sólo en un objeto de lujo inalcanzable.

Estos cambios tienen implicaciones importantes para la atención a la salud reproductiva. En las estrategias demográficas y de desarrollo, el centro de gravedad se ha alejado de un riguroso control demográfico con distribución de métodos anticonceptivos, para ir hacia una reestructuración radical de los sistemas de dotación de servicios de salud. Quienes manejan el asunto ya no son los demógrafos, sino los economistas de la salud y el desarrollo. Ellos les plantean a las mujeres un escenario complejo. Por un lado, buscan que las mujeres adquieran autoridad propia al encomendar que las ONGs femeninas sean proveedoras y vigilantes de la dotación de servicios. Por otro lado, les restan autoridad al recortar los servicios estatales de los que ellas dependen.

Las ONGs de mujeres pueden jugar un papel importante como proveedoras de servicios a la vez que como mediadoras de la sociedad civil para vigilar a los proveedores de servicios de salud. En algunos casos pueden funcionar como socias del estado proporcionando capacitación y asesoría. Pero no deberían hacerse cargo de las responsabilidades que

Casilla 7.4 – Igualdad por género y equidad por género

A menudo, los términos igualdad y equidad suelen ser usados indistintamente, no obstante que no son lo mismo. Reflejan una tirantez subyacente al interior de los círculos feministas, entre quienes desean subrayar la importancia de que las mujeres tengan las mismas condiciones que los hombres, y quienes prefieren enfatizar (y celebrar) las diferencias entre mujeres y hombres.

La justicia en la distinción por género exige que haya tanto igualdad como equidad. Igualdad significa equivalencia entre hombres y mujeres en el acceso a recursos económicos, en derechos legales, en participación política y en las relaciones personales. Equidad significa reconocimiento pleno de las necesidades específicas de las mujeres, ya sea que surjan de pautas históricas, de diferencias biológicas o de desigualdad social.

Cuadro 7.3 – Un informe feminista sobre el Programa de Acción de Cairo

Nuevos logros	Brechas y desafíos restantes
<ul style="list-style-type: none"> Viraje del control demográfico hacia el paradigma “derechos reproductivos y salud reproductiva”; definición amplia de salud reproductiva incluyendo salud sexual, integrada con servicios primarios de salud para todos (Paras. 7.2, 8.8). 	<ul style="list-style-type: none"> Acceso al aborto seguro y legal, no reconocido como parte de los derechos y la salud reproductivos; respeto a las leyes nacionales; en donde sea ilegal, obligación de proporcionar tratamiento médico sólo cuando haya complicaciones en el embarazo (Para. 8.25).
<ul style="list-style-type: none"> Definición de “derechos reproductivos” como parte de “derechos humanos ya reconocidos internacionalmente”; se incluyen “el derecho a lograr el nivel más alto de salud reproductiva y sexual”, el derecho a “los medios para lograrlo” y a una “opción informada”, y el derecho a liberarse de “la discriminación, coerción y violencia” (se terminan las metas e incentivos – Paras. 7.3, 7.12, 7.22). 	<ul style="list-style-type: none"> Exceso de confianza en los mecanismos del mercado privado (esquemas de recuperación de costos, cuotas de pago de usuarios, modificación de los servicios de salud para asegurarse de que sean eficientes en relación con el costo); involucramiento creciente del sector privado y desregulación, en vez de proponer medidas para una reestructuración macroeconómica mundial a fin de generar recursos y garantizar la rendición de cuentas (Paras. 8.8, 13.22, 15.15, 15.18).
<ul style="list-style-type: none"> Reconocimiento de los derechos de las adolescentes a todos los servicios de salud reproductiva y sexual, incluida “la educación sexual” y protección plena contra el embarazo no deseado, el VIH/SIDA y otras enfermedades sexualmente transmitidas (EST) (Paras. 7.2, 7.37, 7.45, 7.47). 	<ul style="list-style-type: none"> El lenguaje ambiguo acerca de “los derechos, deberes y responsabilidades de los padres de familia” podría poner en riesgo el derecho a la confidencialidad; asignación inadecuada de recursos; y falta de una integración multisectorial (v.gr.: entre los sectores de salud y de educación).
<ul style="list-style-type: none"> “Igualdad por género, equidad y autoridad a las mujeres” como un capítulo separado; reconocimiento de “la autoridad y la autonomía de las mujeres y el mejoramiento de su status político, social, económico y de salud” como “un fin sumamente importante en sí mismo” (Paras. 4.1). 	<ul style="list-style-type: none"> Ninguna asignación de recursos o mención de cantidades específicas para cualquier aspecto del desarrollo sostenible, como atención al nivel primario de salud, otorgamiento de autoridad a las mujeres y mejoramiento de su status, atenuación de la pobreza o defensa del medio ambiente (Capítulo 13).
<ul style="list-style-type: none"> Reconocimiento de todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la mutilación genital femenina (MGF), y medidas para terminar con dicha violencia como parte integral de la salud reproductiva (Paras. 4.4, 4.9, 4.22, 4.23, 7.3, 7.6, 7.17). 	<ul style="list-style-type: none"> Tratamiento del término “mujeres” como una categoría unitaria; fracaso en el reconocimiento de las divisiones raciales, étnicas y de clase en el acceso a recursos y servicios, así como en los riesgos relacionados con la salud (excepto en VIH/SIDA).
<ul style="list-style-type: none"> Responsabilidad masculina para compartir el cuidado de los hijos, el trabajo doméstico, y la salud reproductiva y sexual como algo esencial para la igualdad por género (Capítulo 4-C). 	<ul style="list-style-type: none"> Ninguna estrategia concreta para aplicación, ninguna asignación de recursos.
<ul style="list-style-type: none"> Exhortación a los gobiernos para que expandan y fortalezcan a “los grupos a partir de la base, de la comunidad y de activistas en favor de las mujeres” (Para. 4.12). 	<ul style="list-style-type: none"> Ninguna asignación de recursos o fijación de metas específicas.
<ul style="list-style-type: none"> Reconocimiento de la “diversidad de tipos de familia”, incluidos los hogares encabezados por mujeres, y la necesidad de que haya políticas gubernamentales para beneficiar a todas las familias, principalmente a las más vulnerables (Paras. 5.1, 5.2). 	<ul style="list-style-type: none"> Fracaso en el reconocimiento expreso de los derechos sexuales afirmativos junto con los derechos reproductivos, incluido el derecho a la diversidad de expresión y orientación sexual.
<ul style="list-style-type: none"> Definición de los servicios de salud reproductiva, en la que se abarque no sólo la planificación de la familia sino también el cuidado prenatal y obstétrico, el tratamiento de la infertilidad, la prevención y tratamiento del VIH/SIDA, EST y el cáncer ginecológico (Paras. 7.6, 8.8). 	<ul style="list-style-type: none"> Especificación de una meta monetaria precisa (17 mil millones de dólares) pero desequilibrio en la asignación de recursos: doble de lo especificado para “el componente de planificación familiar” comparado con el total para “el componente de salud reproductiva” en su conjunto (Paras. 13.14, 13.15).
<ul style="list-style-type: none"> El año 2015 como fecha meta para dotar a las mujeres con servicios de salud reproductiva, aumentar la esperanza de vida, reducir la mortalidad infantil y de niños menores de 5 años, y reducir la mortalidad materna (Paras. 7.6, 7.16, 8.5, 8.16, 8.21). 	<ul style="list-style-type: none"> Asignación inadecuada de recursos al componente de salud reproductiva; ningún recurso destinado a la infraestructura requerida, a atenuación de la pobreza ni a las condiciones favorables para lograr una meta.

Fuente: Petchesky, 1999

corresponden al estado para reglamentar y garantizar atención básica a la salud. Tampoco deberían ceder su voz como personas que ejercen una crítica independiente. Los modelos de mayor éxito en la aplicación de programas de salud sexual y reproductiva a nivel nacional (en Brasil y en Sudáfrica, por ejemplo), se hallan en países con instituciones estatales sólidas que se adhieren a los principios de solidaridad y justicia social. Estos países cuentan también con organizaciones fuertes de la sociedad civil las cuales exigen al estado que rinda cuentas. En esas circunstancias, las ONGs de mujeres pueden cooperar con los gobiernos a la vez que criticarlos. En muchos otros países, donde las condiciones políticas son diferentes, es más difícil que se logre una combinación de ese tipo.

Los derechos de la mujer a la educación

En todo el mundo se reconoce la importancia de la educación, campo en el que se avanzó enormemente durante la segunda mitad del siglo veinte. Entre 1950 y 1998, el índice mundial de alfabetismo subió de 45 a 80 por ciento. Sin embargo, sostener ese crecimiento sigue siendo un desafío, en la medida en que muchos niños en escuelas de los países en desarrollo son alumnos de primera generación y, por lo tanto, su inscripción está sujeta a los cambios de las circunstancias nacionales o familiares. Además, todavía quedan 880 millones de personas analfabetas, de las cuales dos terceras partes son mujeres. Los problemas peores se hallan en el África subsahariana y en el Sur de Asia, donde los índices de alfabetismo se hallan por abajo del 60 por ciento de la población.

Es probable que estos problemas persistan. Los datos más recientes de inscripción escolar que se muestran en el cuadro 7.4, revelan lo notable de esas disparidades entre regiones, pero las cifras pueden ocultar algunas de las grandes disparidades que hay entre países. Así, dentro del África subsahariana, el índice de inscripción escolar primaria neta de Botswana era 81 por ciento, en tanto que el de Etiopía era 28 por ciento. De manera semejante, en América Latina, no obstante que el nivel de asistencia escolar primaria general es mayor del 90 por

ciento, en Guatemala sólo llega al 58 por ciento. Al interior de los países también hay disparidades entre grupos sociales. En la India, por ejemplo, el índice de participación de los niños en el medio rural está rezagado 20 puntos porcentuales en relación con los niños del medio urbano. Y tal como se muestra en el cuadro 7.4, aunque las brechas por género han estado reduciéndose, las disparidades significativas por sexo se mantienen, especialmente en el Sur de Asia y en el África subsahariana. Estas son dos de las regiones más pobres del mundo, y allí muchas de las dificultades que las niñas encaran para obtener una educación adecuada se intensifican notablemente por la pobreza. En efecto, la reducción de la brecha por género en algunos países del África subsahariana se atribuye a una reducción de la inscripción de los niños y sólo a un incremento marginal en la participación de las niñas.

RAZÓN POR LA QUE LAS NIÑAS POBRES OBTIENEN MENOS EDUCACIÓN

Se han propuesto varias razones para explicar porqué las niñas enfrentan dificultades para recibir una educación adecuada en los países más pobres. Algunas de esas razones se sustentan en los apremios que hay al interior del hogar. Otras tienen que ver más con el tipo de educación que se ofrece, y que puede ser más accesible o de mayor utilidad para los niños que para las niñas.

Las decisiones más importantes sobre educación se toman al interior de los hogares y son el resultado de los regateos entre hombres, mujeres e hijos. Las negociaciones implicarán necesariamente una mezcla de factores culturales, económicos y sociales, todos los cuales se sobreponen entre sí y es difícil separarlos. A pesar de su importancia, es muy poco lo que se sabe acerca de esas decisiones: mientras que los investigadores son libres de entrar en las escuelas, su acceso al interior de los hogares es mínimo. Sin embargo, se pueden identificar algunos de los factores que inciden en ello.

Muchos de esos factores están ligados a las actitudes sociales y a la cultura. En algunas sociedades, los padres de familia, a juzgar por lo que ellos consideran

CAPÍTULO 7

que es lo mejor para sus hijas, pueden reducirles deliberadamente su educación si piensan que ésta pueda socavarles sus perspectivas de matrimonio en el futuro. Puede ser que un futuro marido no quiera una esposa instruida, a quien consideraría menos fácil de controlar. Por eso los padres de familia pueden considerar que sea más ventajoso para una hija permanecer en el hogar y prepararse para las responsabilidades de la maternidad.

Pero cada vez más, las familias ya no rechazan deliberadamente la educación, sino que hacen un trueque implícito o explícito a manera de compensación. Aunque los padres de familia quieran que sus hijas vayan a la escuela, ellos tienen que hacer un balance de los beneficios de la educación en relación con sus costos financieros inmediatos. Los costos pueden ser de transporte, por ejemplo, o de ropa o de libros. O pueden constituir un costo de oportunidad

al perderse el trabajo de una hija en el hogar. No obstante que estos elementos de juicio afectan tanto a los niños como a las niñas, es la niña quien a menudo sale perdiendo. Aun en una edad temprana, una hija puede ser más valiosa en el hogar: ella puede llevar a cabo tareas más útiles que sus hermanos al interior de la casa, como las de cocinar o hacer el aseo o cuidar a sus hermanos y hermanas menores.

En las zonas urbanas, donde los apremios son diferentes, son los niños (por ser más fáciles de emplear en el sector informal), quienes deben quedarse fuera de la escuela. En varios países de América Latina, esto significa que la inscripción de los niños en la educación secundaria es menor que la de las niñas. Pero también hay una interacción entre el trabajo y la escuela. En las ciudades latinoamericanas, por ejemplo, muchos niños trabajan a fin de poder pagarse su educación.

Cuadro 7.4 – Educación primaria y secundaria por regiones

	Escuela primaria						Escuela secundaria	
	Índice bruto de inscripción ^a 1990-97		Índice neto de inscripción ^b 1990-1996		Asistencia neta ^c (%) 1990-1998		Índice bruto de inscripción ^a 1990-1996	
	hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres
Africa								
SubSahariana	82	67	59	51	61	57	27	22
Medio Oriente y Africa del Norte	95	82	85	77	85	75	64	54
Sur de Asia	105	81	65	50	74	62	52	33
Asia Oriental y Pacífico	117	115	99	99	93	93	67	61
América Latina y el Caribe	107	104	87	87	89	90	48	52
Países en desarrollo	105	92	86	81	81	75	55	46
ECO^d/CEI y estados del Báltico	99	98	93	92	-	-	82	82
Países Industriales	104	103	97	97	-	-	105	107
Mundo en total	104	94	88	84	81	75	61	54

Notas: ^aNúmero de niños inscritos en un nivel de educación (primaria o secundaria), independientemente de la edad, dividido entre la población del grupo de edad que oficialmente corresponde al mismo nivel. ^bNúmero de niños inscritos en la escuela primaria que pertenecen al grupo de edad que oficialmente corresponde a la instrucción primaria, dividido entre el total de población del mismo grupo de edad. ^cPorcentaje de niños en el grupo de edad que oficialmente corresponde a la instrucción primaria que asisten a la escuela primaria. ^dEuropa Central y Oriental.

Fuente: UNICEF, 2000

La transacción económica puede ser también de índole más estratégica, al juzgar cuál de los hijos ofrecerá mejor compensación a largo plazo. Aun cuando la educación primaria sea gratuita, por lo general hay costos adicionales por libros o ropa que implican un gasto significativo para las familias pobres. De nuevo la niña puede salir perdiendo, pues aunque la educación no disminuya sus posibilidades de encontrar marido, puede ser considerada como un desperdicio si la hija va a separarse pronto del hogar paterno. En cuyo caso sería mejor tener un hijo instruido que pueda sostener a sus padres cuando sean viejos. Sin embargo, esto último no necesariamente puede significar que se eduque al niño: los padres pueden muy bien decidir si es mayor la probabilidad de que sea su hija y no su hijo quien mantenga vínculos más fuertes con ellos después de haberse separado del hogar paterno.

Además de las consideraciones económicas, los padres de familia pueden preocuparse también por la seguridad de su hija, especialmente después de la pubertad. La distancia entre el hogar y la escuela puede ser causa de preocupación. Los padres también pueden inquietarse si sus hijas son instruidas por maestros varones, o si las instalaciones sanitarias son inadecuadas. Algunas de estas dudas provienen del temor al abuso sexual, pero los padres de familia pueden ser igualmente sensibles al escándalo y los rumores que pudieran socavar las perspectivas de matrimonio de su hija. Todas esas preocupaciones tenderán a reducir las posibilidades de que una niña asista a la escuela secundaria.

Las decisiones sobre el hecho de que un hijo o hija deba ir o no a la escuela se vuelven más difíciles en épocas de crisis económica. Las familias que estén desesperadas por la supervivencia necesitarán tantas manos para el trabajo como sea posible. Y cuando los gobiernos están atados por falta de circulante, pueden decidir que las escuelas se queden sin fondos o que cobren extra por la matrícula o por los libros.

Los factores que influyen en esas decisiones pueden cambiar con el tiempo. Así, si otros tipos de empleos llegan a estar disponibles de manera que sea más favorable educar a las niñas, los padres de fami-

lia podrían modificar sus conclusiones. Los datos de Filipinas y de Tailandia, por ejemplo, sugieren que la expansión de las oportunidades de empleo para las mujeres jóvenes está alentando a los padres para que inviertan más en la educación de sus hijas. Pero los cambios en el mercado de trabajo también pueden ser perjudiciales. Una encuesta sobre niveles de alfabetización aplicada por OCDE/UNESCO en siete países industriales reveló que, en promedio, más del 20 por ciento de los adultos tienen alfabetización y habilidad aritmética bajas. Esto no sólo refleja la calidad de la instrucción, sino también la falta de “ajuste” entre la capacitación adquirida en la escuela y los requerimientos de aptitudes específicas en ciertos entornos del trabajo y de la cultura. La reducción de la inscripción en educación formal en los países de Europa Central y Oriental así como en la Comunidad de Estados Independientes (CEI), también está siendo vista con alarma.

REFORMAS A LA EDUCACIÓN PROMOVIDAS POR LOS DONADORES

La Conferencia de Jomtien de 1990 en Tailandia fue un acontecimiento histórico para la política internacional de educación. Allí se insistió en la necesidad de otorgar mayor atención a la educación básica (preprimaria, primaria y educación de adultos), identificándola como una de las formas más importantes de promover los derechos humanos, luchar contra la pobreza y dar autoridad a las mujeres.

Sin embargo, los decenios de los 80 y los 90 fueron también años de crisis económica y realización de programas de ajuste estructural, los cuales afectaron las posibilidades que tuvieron gobiernos y padres de familia para mejorar las oportunidades educacionales de los niños. La mayoría de los gobiernos africanos que adoptaron los programas de ajuste estructural redujeron la parte proporcional del PNB que destinaban a la educación.

En principio, los gobiernos de los países en desarrollo aceptaron la importancia de educar a las niñas, pero en la práctica la mayor parte del ímpetu en pro del cambio ha provenido de los donadores, multilaterales y bilaterales. Las declaraciones que

más han influido en la educación han provenido del Banco Mundial. Por ejemplo, el Banco ha sido participante principal en un programa de investigación para medir las “tasas de retorno en educación” (TRE), y de ello ha derivado algunas conclusiones de política que tienen implicaciones fundamentales para la asignación de recursos a la educación, así como al interior de este mismo sector.

Las directrices de política del Banco Mundial han constado de dos partes esenciales. La primera ha sido la concentración en la educación primaria, la cual se considera que ofrece el mayor beneficio por el dinero invertido. Esto se debe en parte a que ese nivel de educación es más barato: con la misma cantidad de dinero se puede abarcar un mayor número de alumnos que el que se obtendría destinándola a los niveles secundario o terciario.

Pero se han puesto en tela de juicio varios aspectos en los que se sustentan las conclusiones de política del Banco Mundial. Por ejemplo, en el África subsahariana, la prueba de que las tasas de retorno son más altas en la educación primaria comparadas con las de la educación secundaria, es ambigua y hay muchos ejemplos de que sucede lo contrario. Más aun, se ha tendido a hacer un análisis estático; por lo tanto, las tasas de retorno calculadas para un período determinado tal vez no sean válidas cuando se trata de condiciones económicas diferentes. De hecho, las tasas de retorno de la educación primaria en el África subsahariana han tendido a descender en períodos de crisis económica. Por eso una política educacional basada en tasas de retorno puede generar una situación dramática en la cual las instituciones educativas estén privadas de fondos debido a sus tasas de retorno aparentemente bajas, al medirlas sólo en un momento determinado.

Algunos de los beneficios de la educación primaria serían económicos: una población instruida impulsaría la productividad nacional. Otros beneficios tendrían que ver con el bienestar de la familia, especialmente en cuanto a salud y fertilidad. Se pensaba que educar a una niña tenía un valor especial, puesto que cuando llegara a ser madre podría mejorar los niveles de higiene, nutrición y salud familiar.

Igual de importante era la esperanza de que una madre educada tuviera una familia más pequeña. Sería probable que se casara a una mayor edad y que supiera más acerca de los métodos anticonceptivos. Además, tendría mejores posibilidades de trabajar fuera del hogar, lo cual reduciría su tiempo disponible para atender a sus hijos. Por lo tanto, la educación primaria daría como resultado familias más pequeñas.

Los gobiernos que aceptaron este tipo de análisis trataron de lograr un acceso universal a la educación, y asegurarse de que las niñas tuvieran las mismas oportunidades que los niños. Así por ejemplo, Bangladesh estableció un Proyecto de Alimentos para la Educación. Entregó a los hogares pobres que enviaran a sus hijos a la escuela 15 kilogramos de trigo por alumno o alumna, por ello no es de sorprender que el resultado fuera un impulso repentino en la inscripción primaria.

La segunda embestida principal de la política del Banco Mundial en la educación ha tenido que ver con la eficiencia y la reforma administrativa. Como en la mayoría de los otros aspectos del gasto del sector público, los gobiernos y los donadores han estado buscando mecanismos para hacer que los sistemas de educación sean más eficientes en términos de costo-beneficio. Primero, han habido esfuerzos para descentralizar la educación, transfiriendo mayor control sobre sus escuelas a los niveles regional y local, bajo el supuesto de que la población local puede vigilar las actividades más eficazmente. Segundo, han habido intentos de privatizar los sistemas de educación, sobre todo en los niveles secundario y terciario. Tercero, dentro del sector público se ha intentado fijar cuotas de pago para los usuarios o incrementarlas si ya las hubiera. Estas cuotas pueden ser de diversas formas: en Nicaragua, por ejemplo, las escuelas cobran una renta por los libros de texto. En Zambia, se espera que los padres de familia contribuyan a la asociación de padres y maestros y al fondo pecuario de la escuela así como al pago de los libros.

Estos dos aspectos principales de las directrices de política del Banco en torno a la educación (maximizar el acceso a la vez que se trata de operar más en

términos de eficiencia y costo), son hasta cierto punto contradictorios. Por lo general, el acceso se reduce debido a las cuotas que se cobran a los usuarios, lo cual es un impedimento para los padres de familia más pobres. Por ello no sorprende que los resultados sean ambiguos. Para los países en desarrollo en su conjunto, parece que ha habido un incremento en el acceso a la educación, por lo menos en

términos de la inscripción primaria. Pero los índices de deserción se mantienen altos, y también hay pruebas de una diferenciación muy marcada entre categorías económicas y sociales.

Más aún, como se indica en el capítulo 2, los gobiernos de los países en desarrollo, al querer probar ante los donadores y los acreedores internacionales que están gastando más en la educación prima-



Mark Edwards, Still Pictures

Vida hogareña. Aldea de Chattera, India

ria (en una época cuando los recursos presupuestales no están aumentando), han reducido la cobertura y la calidad de otros servicios como educación secundaria y capacitación vocacional. Esta tendencia es motivo de suma preocupación dado que se ha encontrado que la disponibilidad de una educación secundaria de calidad (que sea física y socialmente accesible), influye en la participación en la escuela primaria, especialmente en el caso de las niñas. Además, irónicamente se ha demostrado que los beneficios tan pregonados de la educación femenina, en particular la disminución de la fertilidad, tienden a darse en los niveles más altos de escolaridad. En otras palabras, la instrucción primaria sola no produce efectos significativos.

LA CALIDAD SE REZAGA ANTE LA CANTIDAD

Un incremento en el acceso a la educación es vital para las niñas. Pero no hay pruebas suficientes de que la educación por sí misma mejore la condición de las mujeres. Simplemente puede mejorar su capacidad para llegar a ser madres y esposas más eficientes, o aun su capacidad para jugar un papel de subordinación. Las mujeres en los países industriales desde hace mucho tiempo han tenido acceso a la educación igual que los hombres, pero, como se muestra en la primera sección de este capítulo, es algo que todavía tiene que confirmarse en términos de poder político.

Parte del problema radica en las escuelas mismas, ya que éstas tienden a reflejar los valores de la sociedad en general. Están diseñadas para producir otra generación de ciudadanos semejante a la anterior. El resultado es que muchas niñas descubren que están siendo instruidas con fines de subordinación. Los libros de texto y las lecciones sostienen todavía estereotipos en cuestión de la distinción por género. Los maestros (tanto hombres como mujeres), a menudo les dan más atención a los niños y distribuyen las responsabilidades en la escuela de manera sesgada por el género. Rutinariamente las niñas pueden llevar a cabo tareas hogareñas que los niños considerarían como castigos si ellos tuvieran que hacerlas. Por

ejemplo, en un estudio realizado en Zimbabwe se encontró que los maestros consideraban que era su deber guiar a los alumnos hacia conductas correctas según la distinción por género. Y en los libros de texto, se presenta a las mujeres como esposas que cocinan y hacen el aseo y regañan a los hijos e hijas; el padre es quien toma las decisiones importantes, mientras que la madre solamente lo apoya.

Las mujeres pueden descubrir también que la educación informal tiene muchos de esos mismos defectos. Las delegadas a la reunión de Jomtien se comprometieron a mejorar las normas de la educación informal. Pero los donadores han dado mucho menos atención a ese tipo de educación, asignándole un financiamiento mínimo. La mayor parte de esa labor se ha dejado a las ONGs. Estas últimas, por lo general, han dado énfasis al entrenamiento para alfabetizar, a la información sobre salud y nutrición, y a las actividades para generar ingresos; a menudo reflejando muchos de los mismos sesgos de la distinción por género que hay en la educación formal, suponiendo que las mujeres necesitan estar preparadas para el papel de “ayudantes”. Los mismos prejuicios son evidentes en la capacitación vocacional, donde se tiende a confinar a las mujeres a actividades tales como la costura o la cocina.

Pero tal como la educación puede perpetuar los papeles existentes según la distinción por género, también puede ayudar a eliminarlos. En el Sur de Asia han habido varios ejemplos positivos. En India, el Programa Shikshakarmi del gobierno de Rayastán ha abierto el acceso a la educación para las niñas que viven en zonas lejanas, haciendo que las escuelas sean más flexibles en su horario y su ubicación, y ha ayudado también a mejorar el status de la mujer. En Bangladesh, el Comité para el Progreso (BRAC, siglas en inglés) es uno de los ejemplos mejor conocidos de un programa no convencional que permite a las mujeres acceder a una educación relevante y útil. Pero han habido muchos otros más. El enfoque de REFLECT hacia la alfabetización de mujeres (desarrollado en Uganda, Bangladesh y El Salvador), no sólo promueve el alfabetismo básico sino que también permite que las mujeres reflexionen sobre

sus propias circunstancias y que lleven a cabo acciones individuales o colectivas. Sin embargo, las reformas recientes a la educación, forzadas por las medidas de austeridad pública, han golpeado al magisterio en vez de apoyarlo como elemento clave en los esfuerzos para mejorar la educación. Los maestros y maestras desmoralizados y los sistemas carentes de fondos rara vez pueden generar programas educativos innovadores.

Los derechos económicos de las mujeres

Uno de los beneficios de la educación para las mujeres debería ser realzar sus derechos económicos. Ciertamente, ahora más que nunca, es probable que las mujeres trabajen. Entre el decenio de los 50 y el final del de los 90, la proporción de mujeres entre 20 y 59 años de edad que se hallaban en la fuerza de trabajo aumentó de una tercera parte a la mitad. Los índices actuales de participación por regiones varían desde el 14 por ciento en el Norte de África al 76 por ciento en Europa Central y Oriental (véase cuadro 7.2). Hasta cierto punto, el incremento en la participación es un artificio estadístico, pues lo que refleja son formas mejores de registrar el trabajo estacional, familiar no remunerado, y temporal.

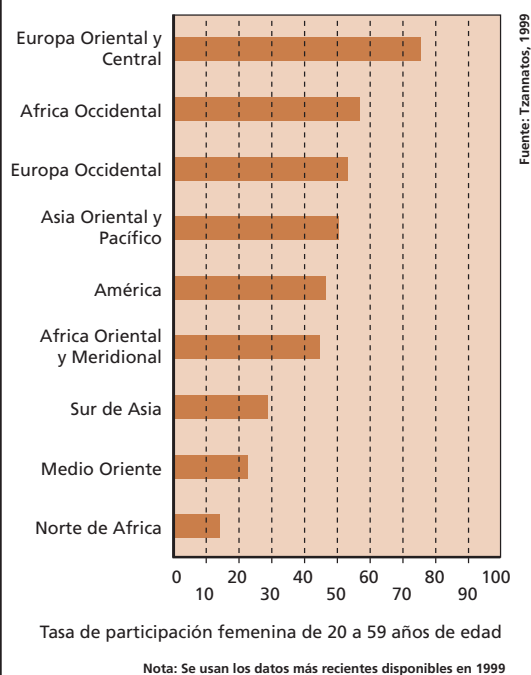
Pero refleja también varios cambios verdaderos. Primero, más mujeres deben trabajar ahora para asegurar la sobrevivencia de la familia, ante la disminución del salario real y el aumento del costo monetario de la subsistencia, resultante de los recortes tanto en los servicios públicos como en los subsidios a los alimentos básicos. En una proporción creciente de los hogares formados por dos adultos, ahora ambos cónyuges trabajan. Los datos provenientes de América Latina sugieren que en por lo menos una cuarta parte de los hogares urbanos, la cónyuge femenina trabaja, y contribuye, en promedio, con cerca del 30 por ciento del ingreso hogareño. Sin la parte del ingreso que aportan las mujeres, los índices de pobreza en la mayoría de los países latinoamericanos se elevarían en un 10 ó 20 por ciento más.

Un segundo factor es el incremento en el número de hogares encabezados por mujeres, en los que se requiere que ellas costeen los gastos monetarios de

sobrevivencia del hogar con su propio trabajo.

Una tercera razón es que ha habido una mayor demanda de mujeres trabajadoras en sectores particulares de la economía que han experimentado un crecimiento de largo plazo. Muchas industrias que emplean un alto porcentaje de mujeres se han expandido rápidamente en respuesta a la globalización. Esto sucede en gran parte en la manufactura de baja calificación (notablemente en el vestido, el calzado y los productos electrónicos) y en los productos agrícolas “no tradicionales”, tales como corte de flores, frutas de estación y verduras. Al mismo tiempo, por el énfasis creciente en la competitividad en la reducción de costos, las empresas han estado buscando la forma de reducir el costo de la mano de obra. A menudo esto ha significado cambios en la estructura del mercado de trabajo, alejándose del empleo formal de tiempo completo con prestaciones tales como seguro de desempleo y de salud, pensiones y beneficios por maternidad. En vez de eso, las personas deben trabajar de manera más flexible, ya sea a tiempo parcial, en labores por temporadas o

Gráfica 7.2 – Participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, 1980s y 1990s



casualmente. Y es más probable que este tipo de trabajo involucre a las mujeres. En la mayoría de los países industriales las mujeres abarcan del 70 al 80 por ciento de los empleados a tiempo parcial. Las mujeres constituyen también la mayoría de quienes trabajan en casa. En Argentina, más de cuatro quintas partes de los trabajadores asalariados a domicilio en las industrias del vestido y del calzado son mujeres.

En muchos casos, la participación femenina ha aumentado a expensas de la participación masculina. En la mitad de los países en desarrollo de los cuales hay información disponible para el período 1975-95, la tasa de participación femenina creció en tanto que la masculina se redujo. La fuerza de trabajo mundial se ha hecho más femenina, elevándose del 36 por ciento en 1960 al 40 por ciento en 1997. ¿Esa participación de la mujer en la fuerza de trabajo se ha traducido en derechos económicos para ella?

Las oportunidades de trabajo y de ingreso han transformado las vidas de millones de mujeres. El aumento en los niveles de educación y los cambiantes métodos de producción significan que es más probable encontrar mujeres en puestos de mayor responsabilidad. Pero todavía queda mucho por delante. Debido a la creciente flexibilidad del mercado de trabajo, ha sido muy difícil para las mujeres derivar de su participación en el empleo remunerado prestaciones económicas (que puedan ser concebidas como derechos).

Las condiciones de trabajo en los sectores donde las mujeres están laborando ahora, son sumamente inadecuadas. En las empresas manufactureras y en las agrícolas para exportación, las mujeres rara vez tienen contratos de trabajo que les garanticen una seguridad adecuada en el empleo, oportunidades de capacitación y seguro por enfermedad, o pensiones. En las empresas agrícolas globalizadas, por ejemplo, los adelantos en comunicaciones, transporte y refrigeración han permitido a las corporaciones abastecer a los mercados del Norte con frutas y verduras del Sur. Estos productos son desde kiwis chilenos hasta uvas de Sudáfrica y flores colombianas. En Chile, por ejemplo, las mujeres en el sector frutícola de

exportación trabajan por contrato temporal (o sin contrato) y así no pueden permanecer tiempo suficiente en un empleo para tener derecho a beneficios por maternidad, permiso de ausencia por enfermedad y otras prestaciones de seguridad social. Además, hay pruebas suficientes de que a algunas mujeres las molestan sexualmente en el trabajo.

A las mujeres que trabajan en el sector manufacturero feminizado les va un poco mejor. Muchas de ellas enfrentan riesgos para su salud tanto física como mental. A menudo el trabajo es repetitivo, monótono y rápido, e implica largas horas de esfuerzos además de que las obreras se exponen a sustancias cancerígenas. Estas condiciones laborales con frecuencia dejan a las jóvenes trabajadoras prematuramente “consumidas” por lo agotador del esfuerzo realizado. Y en el caso del trabajo de oficina, como la transcripción de datos en los países industriales, hay bastantes pruebas de desórdenes óseo musculares, perjuicios visuales, tensión y fatiga, afectaciones de la piel y problemas en la gestación.

En años recientes ha habido también algo de controversia sobre el problema de la brecha salarial en la distinción por género. Algunos observadores afirman que el nivel de ingreso de las mujeres se ha aproximado más al de los hombres. Pero ese tipo de conclusiones sólo puede ser entendido como tentativo, dada la deficiencia de los datos estadísticos nacionales, con los cuales no se comprueba la hipótesis de la convergencia salarial por género. Más aún, donde ha habido alguna prueba de dicha convergencia (en Canadá, de 1990 a 1991, por ejemplo), ha sido resultado de la caída de los salarios de los hombres más que por el incremento en los salarios de las mujeres. En otras palabras, los salarios de hombres y mujeres pueden haber convergido, pero ha sucedido así por un proceso de deterioro, que difícilmente puede ser el ideal para alcanzar la igualdad por género.

Lo precario del trabajo de las mujeres significa también que es más probable que queden desempleadas. En los países industriales, las tasas de desempleo de las mujeres pueden ser 50 a 100 por ciento más altas que las de los hombres. En los países en desa-

rollo la tendencia es menos consistente. Por ejemplo, en las economías recientemente industrializadas de Asia, las tasas de desempleo son más altas para los hombres que para las mujeres, pero en el Sur de Asia las mujeres están peor que los hombres en este aspecto.

Por lo tanto, a la vez que ha aumentado la participación de las mujeres en la economía mundial, se han reducido la reglamentación de las condiciones de trabajo y las prestaciones correspondientes. Este doble juego debe constituir un desafío al supuesto de que una mayor participación en los mercados mundiales permite a quienes estén fuera de la “ciudadanía económica” ejercer sus derechos económicos y acceder a las prestaciones gracias a su participación en el mercado laboral.

TRABAJO Y ADQUISICIÓN DE PODER

La posibilidad de trabajar fuera del hogar ha abierto nuevas perspectivas a millones de mujeres. A pesar de las dificultades que implica el trabajo mal pagado en las fábricas de ropa de Bangladesh, gracias a él las perspectivas del millón o más de mujeres que actualmente laboran allí se han transformado. Todas las mañanas las calles de Dhaka se llenan de mujeres jóvenes con confianza en sí mismas encaminándose a grandes pasos hacia el trabajo.

Pero, ¿hasta qué punto el acceso al trabajo remunerado constituye una adquisición de poder para ellas? Si las mujeres están aportando su salario a fin de sostener el hogar, esto debería darles una posición negociadora más fuerte. En algunos casos eso es lo que sucede: las mujeres que están percibiendo un salario han podido renegociar los términos de sus relaciones domésticas, y algunas de ellas han podido renunciar a relaciones que no les eran satisfactorias, o no las aceptan desde un principio. Pero no siempre sucede así. En varios estudios hechos en el Sur de Asia se ha encontrado que muchas mujeres todavía les ceden sus salarios a sus maridos.

Además, aunque las mujeres asalariadas hayan aumentado sus posibilidades de maniobra en el hogar, en la fábrica pueden estar sujetas todavía a controles patriarcales. De esa manera, se mantiene a

las mujeres pobres mal remuneradas y sin ninguna protección en empleos que algunas veces son peligrosos.

Desde una perspectiva de género, el problema más persistente es la falta de conexión entre producción y reproducción. En las economías de mercado se supone que las nuevas trabajadoras aparecen sin costo alguno a las puertas de la fábrica, sanas, nutridas e instruidas. Todo lo que el patrón tiene que hacer es pagarle a la trabajadora por cada día de trabajo. Mientras que en los países industriales el estado se hace cargo en alguna medida de la responsabilidad por la reproducción social, en los países en desarrollo esa tarea sigue correspondiendo primordialmente a las propias mujeres. Las mujeres que trabajan en las fábricas de ropa de Dhaka tienen mucho que hacer cuando regresan a casa: según una encuesta realizada en 1990-91 se descubrió que ellas no sólo tenían a su cargo más horas de trabajo asalariado que los hombres (56 horas semanales, comparadas con 53 de los varones), sino que también estaban laborando en el hogar, sin remuneración, 31 horas semanales, en comparación con solamente 13 horas de ese tipo de labor, que desempeñaban los hombres.

ESTRATEGIAS PARA OBTENER DERECHOS ECONÓMICOS

En una economía de mercado los hombres y las mujeres tienen experiencias muy diferentes. Afortunadamente, ahora este hecho se reconoce mucho más, y han habido iniciativas en muchos niveles para atender los problemas que de ello se derivan. Las agrupaciones de mujeres han estado cabildeando para asegurarse de que en las instituciones nacionales e internacionales se planteen los problemas derivados de la distinción por género. Mujeres en el Desarrollo en Europa es un grupo que ha estado presionando para que se expongan los problemas de género en las negociaciones comerciales. Y en varios países, como Australia, Barbados, Canadá y Sudáfrica, se tiene ahora la entidad Iniciativas de las Mujeres para Certificación del Presupuesto, en donde se revisan los presupuestos

nacionales con el fin de demostrar sus repercusiones en el bienestar de las mujeres.

Han habido también esfuerzos mayores para organizar a las mujeres trabajadoras. El debilitamiento de los sindicatos ha afectado a mujeres y hombres por igual. Esto se debe en parte a que en la actualidad el empleo es más flexible y, por lo tanto, es menos probable que se genere una fuerza de trabajo estable. Pero también ha habido una política deliberada para excluir a los sindicatos de muchas de las fábricas donde trabajan mujeres. Estas últimas constituyen cerca del 90 por ciento de la fuerza de trabajo en las 850 ó más de las Zonas Procesadoras de Exportaciones que hay en todo el mundo, en donde por lo general se les niega el derecho a organizarse.

No obstante que los sindicatos han tenido un éxito reducido, ha habido apoyo a las ONGs de mujeres. Por ejemplo, estas instituciones han estado activas en las empresas maquiladoras de México y de América Central, en las que se hace el ensamblaje de productos finales con bienes y partes importadas. En México, el Grupo X de Mujeres ofrece instrucción a las que trabajan en empresas maquiladoras, así como diversos tipos de apoyo, incluida la protección contra el abuso sexual. Un centro semejante ha sido establecido para apoyar a las mujeres jóvenes en Lamphun, en el norte de Tailandia.

Las agrupaciones femeniles también han hecho esfuerzos para organizar a las mujeres que trabajan en el sector informal. Uno de los ejemplos mejor conocidos es el de la Asociación de Mujeres que Trabajan por Cuenta Propia (SEWA, siglas en inglés) de la India, que se interesa en los papeles productivo y reproductivo de sus miembros, proporcionando servicios a las comerciantes individuales, así como servicios de maternidad y atención a sus hijos. De igual manera, la Organización de Mujeres Trabajadoras de Kenya agrupa a las que están fuera de las estructuras sindicales tradicionales. Uno de los logros más importantes para las empresarias individuales ha sido la extensión de los servicios de microcrédito. El Banco Grameen es el ejemplo más reconocido; pero un alto porcentaje de ONGs y agencias internacionales de desarrollo están promoviendo ahora el

microcrédito para las mujeres de bajos ingresos, basados en sistemas semejantes de solidaridad en grupo. Estos esfuerzos pueden mejorar la situación económica de las mujeres, pero muy a menudo, por sus calendarios inflexibles de amortización de deuda, pueden aumentar también la tensión que ellas sienten y exponerlas a que las molesten otros miembros de la familia (quienes pueden estar utilizando para sí el dinero del empréstito), así como quienes les otorgan los préstamos y les piden la amortización de los mismos. De todos modos, aparentemente los aspectos colectivos de esos servicios (que ayudan a las mujeres a salir de su entorno doméstico reducido), mejoran en efecto su bienestar y les permiten gozar de una mayor autonomía.

Es vital mejorar las oportunidades y recompensas para las mujeres que trabajan. Pero en un mundo donde muchas de las obligaciones para proporcionar los servicios sociales están siendo asignadas a las comunidades y a las familias, el problema crucial es todavía que las mujeres tengan la responsabilidad por el cuidado de la familia. Hasta que haya un mayor reconocimiento de los vínculos entre el trabajo y la reproducción social, la mayor participación femenina en la fuerza de trabajo simplemente reflejará y perpetuará los sesgos existentes en cuanto a la distinción por género. Afortunadamente, en la medida en que un mayor número de mujeres se han convertido en participantes en la fuerza de trabajo regular, se reconoce más la importancia de la gama de servicios reproductivos y de asistencia que ellas proveen. Por lo tanto, se advierte mejor la pérdida de “ciudadanía económica” de las mujeres al ausentarse de la fuerza de trabajo para cumplir su papel de proveedoras de asistencia a la familia. Para superar el sesgo existente en los sistemas de protección social, el “cuidar a la familia” debe convertirse en una dimensión de la ciudadanía, implicando derechos iguales a los que están relacionados con el empleo.

Una alianza renovada para las mujeres

Las agrupaciones y ONGs de mujeres se han hecho cada vez más visibles y se expresan con mayor elocuencia tanto a nivel nacional como internacional.

Su compromiso y conocimientos influyeron en el perfil de las conferencias de la Organización de las Naciones Unidas en el decenio de los 90. Al mismo tiempo, las conferencias mismas y el propio sistema de la ONU han proporcionado un foro fundamental y un marco de referencia a través del cual se integró un movimiento transnacional femenino. A nivel nacional, la democratización ha significado que el estado adopta ahora la terminología de la igualdad y equidad por género, y que hay más oportunidades para la interacción entre los partidarios de las mujeres en la sociedad civil y las burócratas que promueven los intereses de la mujer al interior de la administración pública.

Sin embargo, a pesar de los avances en los derechos formales de la mujer, varios problemas persistentes limitan el grado en que esos derechos se traducen en ganancias tangibles para la vasta mayoría de las ciudadanas. Las crisis económicas y las políticas orientadas por el mercado están en ascenso por todos lados y ensombrecen esos logros. Como resultado de ello, los derechos formales no corresponden con los derechos sustantivos o, para la mayoría de las mujeres, con un mejoramiento en su calidad de vida.

La reestructuración de los sectores sociales en particular les impone un agobio desproporcional a las mujeres que trabajan, especialmente a las de los estratos sociales más pobres, quienes se ven forzadas a alargar más sus ya de por sí largos días de trabajo a fin de compensar los déficit del sector público.

Aun la proliferación de la actividad transnacional de la ONG en años recientes tiene su lado oscuro, al generar riesgos tales como el burocratismo y depender de los donadores. Las agrupaciones y ONGs de mujeres no se han escapado de estos peligros. Si desean mantener su legitimidad y su afirmación de ser representantes de los intereses de las mujeres, las ONGs femeninas y sus dirigentes tendrán que fortalecer sus lazos con los movimientos sociales de mujeres desde la base, junto con las organizaciones establecidas a partir de la comunidad. Al mismo tiempo, las ONGs femeninas necesitan también trabajar más de cerca con otros movimientos y ONGs de desarrollo que estén tratando de cambiar

las políticas y las estructuras macroeconómicas mundiales. Así se entendería mejor la relación entre derechos personales y sociales (especialmente para las mujeres) y se formaría también una fuerza más poderosa en pro del cambio social.

Sustentación del desarrollo

Mark Edwards, Still Pictures

Calle aglomerada, Dhaka, Bangladesh

Las agencias de desarrollo y los gobiernos afirman estar promoviendo ahora el desarrollo sostenible dirigido hacia las personas. Si bien la retórica puede haber cambiado, la práctica aparentemente sigue siendo la misma.

En el decenio de los 90 se juntaron dos temas fundamentales para establecer una agenda sobre desarrollo que fuera más ambiciosa. El primero fue el desarrollo sostenible. Este término fue adoptado ampliamente a continuación del Informe Brundtland de 1987 y con él se captó la necesidad de proteger al medio ambiente durante las generaciones presente y futura, imperativo que tuvo su repercusión en la Cumbre de la Tierra efectuada en Río de Janeiro en 1992.

Un segundo tema importante de los años 90 fue el desarrollo humano, elaborado en los Informes de desarrollo humano del PNUD. En esos informes se insistió en que el propósito primordial del desarrollo no era impulsar el crecimiento económico sino mejorar la vida de las personas, y que la mejor forma de hacerlo era ampliando la gama de oportunidades disponibles para ellas, asegurándose de que tuvieran la preparación necesaria y la posibilidad de forjar su propio futuro.

En los días de la Cumbre Social de 1995, esas ideas habían sido incorporadas en lo que se denominó desarrollo humano sostenible o desarrollo sostenible dirigido a las personas. La manera de expresarlo es lo de menos, lo importante es la intención general de no permitir que el crecimiento económico deteriore al medio ambiente. Dicho crecimiento debería beneficiar a los sectores más pobres de la población mundial, a la vez que debería ser indispensable contar con la participación de la población local para elaborar los programas y proyectos de desarrollo.

Las agencias de desarrollo que aceptaran estos principios tendrían que operar de manera diferente. Primero, necesitarían tener una visión más amplia. Tendrían que hacer a un lado sus ideas fijas, reduci-

das y sectoriales, concentradas en temas tales como demografía o infraestructura o producción de alimentos. Por el contrario, tendrían que advertir mejor los mecanismos por los cuales todos estos asuntos y otros más forman un todo integrado y dinámico. Segundo, necesitarían un modo diferente de trabajar. En vez de preparar planes maestros centralizados de arriba hacia abajo, tendrían que responder más a las necesidades e intereses locales, y colaborar conjuntamente con las comunidades y con los desvalidos, dejándolas que establezcan prioridades y facilitándoles la ejecución de proyectos. En todo caso, las agencias trabajarían de manera más integrada, estando constantemente conscientes de la complejidad de las relaciones entre economía, sociedad y medio ambiente.

Este cambio de dirección propuesto ha generado una nueva y excelente cosecha de jergonza sobre desarrollo. Ahora la mayoría de los documentos de las agencias están condimentados con términos tales como empoderamiento, participación, conservación y desarrollo integrados, manejo de recursos basado en la comunidad o medios de vida sostenibles. Siendo de por sí difícil definirlos con acierto, más difícil aún es aplicarlos. En este capítulo se juzga el avance logrado en cuatro áreas en las que se han destacado las iniciativas relacionadas con el desarrollo sostenible dirigido a las personas: planificación urbana, agricultura, manejo del agua y conservación forestal. Se identifican también algunas de las restricciones principales que dificultan a las agencias de desarrollo practicar lo que pregonan.

Ciudades sostenibles

Muchos de los problemas sociales y del medio ambiente más urgentes se encuentran en las ciudades. En los países industriales, tres cuartas partes de la población habitan en zonas urbanas; y los países en desarrollo están encaminándose rápidamente en la misma dirección, como se advierte en América Latina y el Caribe, donde el 74 por ciento de la población vive ya en zonas urbanas. A África y Asia les falta todavía un poco, pero una tercera parte de sus respectivas poblaciones ahora son urbanas.

Globalmente, para el año 2025, 60 por ciento de la población mundial habitará en pueblos y ciudades.

No obstante que en los países en desarrollo las ciudades están en expansión por el crecimiento demográfico natural, la inmigración acelerada proveniente de las zonas rurales es la que lo impulsa. Los recién llegados se establecen por lo general en los barrios bajos y en asentamientos precarios. A pesar de lo miserables que son los barrios bajos, la mayoría de la gente que llega allí considera que es mejor vivir en ellos que en el medio rural. Sus nuevas casas pueden estar más hacinadas y ser más peligrosas, pero su ubicación les ofrece también algunas formas de seguridad. En circunstancias extremas, es más probable que los residentes urbanos consigan alimentos y atención médica, especialmente importantes para las mujeres y los niños; además en las ciudades es menos probable que ellas fallezcan por razones de parto. En las ciudades la población cuenta también con una mayor diversidad de oportunidades de trabajo, y la probabilidad de caer en la indigencia es menor que en el medio rural. Más allá de las ventajas de la actualidad, hay también las promesas del mañana.

Hace un siglo, muchas de las ciudades de los países industriales crecían con mayor lentitud. En algunas de ellas se logró generar formas nuevas de solidaridad social en la medida en que las comunidades fueron creciendo en torno a las fábricas y los lugares de trabajo, y la gente llegó a unirse en sindicatos y asociaciones de inquilinos. Pero las ciudades que crecen como hongos en los países en desarrollo están expandiéndose en circunstancias muy diferentes. Pocos de los nuevos inmigrantes que llegan a Yakarta o a Lima pueden tener la esperanza de encontrar un empleo formal a su llegada, o vivir o trabajar en comunidades estables. Aun en la moderna ciudad industrial de São Paulo, 43 por ciento de la población local se gana la vida en el sector informal.

Esas y otras condiciones significan que para algunos de los habitantes de la ciudad es difícil organizarse. Por lo general habitan en una parte de la urbe y trabajan en otra; y tal vez no sean residentes per-

manentes. Por ejemplo, los campesinos vienen a buscar trabajo en el período de poca actividad en la agricultura y solamente pueden quedarse en la ciudad por períodos cortos.

Otra diferencia actual es que en muchas de las megalópolis del mundo en desarrollo, es menos probable que la población más pobre se encuentre hacinada en edificios de apartamentos en el centro viejo de la ciudad. A menudo, los pobres viven en “aldeas” sumamente extensas de la periferia urbana, las cuales constituyen verdaderas ciudades.

AGENDA LOCAL 21

En la Conferencia de Río se analizaron los mecanismos para poder lograr el desarrollo sostenible en las ciudades y se explicaron las prioridades en el Capítulo 28 de la Agenda 21, conocida como Agenda Local 21. A fin de promover la aplicación de dichas propuestas, se fundó una nueva ONG internacional denominada Consejo Internacional para Iniciativas Locales sobre Medio Ambiente (CIILMA).

De ese modo se ha impulsado una amplia gama de actividades. En una encuesta del CIILMA aplicada en 1996 se encontró que los gobiernos de más de 1 800 localidades de 64 países estaban llevando a cabo actividades de Agenda Local 21; la mayoría de las cuales se realizaba en países industriales en los que ya se habían emprendido campañas específicas de dicha Agenda. Pero en varios países en desarrollo, a saber, Bolivia, Brasil, China, Colombia, la República de Corea, Malawi, Perú y Sudáfrica, también se habían iniciado o estaban por iniciarse esas campañas.

¿Qué es lo que se ha logrado con todo esto? No mucho. Uno de los problemas ha sido de orden conceptual. Muchas personas creen que la clave del éxito consiste en manejar mejor el medio ambiente urbano, a lo cual se ha llamado la “agenda marrón”. Esas personas han supuesto que cuando dicho manejo se combine con una gestión de gobierno más democrática, se logrará automáticamente el desarrollo sostenible. Pero no sucede así. Por ejemplo, los convertidores catalíticos para automóviles pueden tener como resultado un aire más limpio, pero no

ayudan en nada a reducir el consumo de energía, y hasta pueden aumentarlo. Y si las comunidades llegan a acostumbrarse más a eliminar la basura que a reciclarla, harán que su medio ambiente sea más agradable pero no más sostenible.

En términos del aprovechamiento de recursos no renovables, la mayoría de las ciudades del Sur probablemente ya sean más sostenibles que las del Norte donde la población tiene niveles más altos de consumo. Pero en aquellas ciudades meridionales se ha hecho poco para resaltar su sustentabilidad. Como es de suponer, autoridades y organizaciones de desarrollo locales han concentrado su atención en los problemas más apremiantes, tales como mejoramiento del suministro de agua y manejo de residuos sólidos. Dichas entidades disfrazan estos programas con una terminología ecologista contemporánea, pero hacen poco para lograr la sustentabilidad.

Tampoco se ha tenido éxito alguno en la promoción de una participación más amplia. No obstante que varía mucho el tipo de procedimiento que debe seguirse para promover la planificación y el manejo del desarrollo urbano sostenible, se supone que todas esas variantes se refieren a dos puntos claves: uno, que la propia población debe participar en el proceso de planificación; y dos, debe compartirse la responsabilidad entre los interesados de los sectores público, privado y de la comunidad. En muchos países hay dos tipos muy diferentes de participación en el proceso de desarrollo: Primero, las iniciativas son propuestas predominantemente por ciudadanos de la clase media. Por ejemplo, en ciudades del Sudeste de Asia, cada vez más las clases medias dicen lo que piensan, decididas a romper con el pasado autocrático y a jugar un papel más activo en el gobierno local. Pero dichas iniciativas suelen concentrarse en el mejoramiento de la calidad de vida de los barrios de clase media, y tienen poca o ninguna relación con los problemas de la pobreza o del contexto urbano más amplio.

Segundo, los proyectos de desarrollo de la comunidad se llevan a cabo en los barrios más pobres. Esto es evidente en las Filipinas, donde las comunidades se han interesado en el abastecimiento de agua y en

la sanidad, así como en los problemas de tenencia de la tierra urbana. En este tipo de iniciativas se tiende a involucrar a las comunidades pobres con ayuda de las ONGs y, algunas veces, de las agencias internacionales o del gobierno local. Pero, a diferencia de lo que sucede en los grupos de clase media, a las comunidades pobres por lo general no se les exhorta para que se involucren en los procesos políticos urbanos.

Pocas de esas iniciativas han tenido una repercusión notable en el gobierno local o en el sector privado. De hecho, en los países más pobres el propio gobierno local rara vez ha estado en posición de planificar o controlar el desarrollo de las ciudades. Tal como se ha indicado en capítulos anteriores, los programas de ajuste estructural y las reformas al sector estatal han restringido el gasto público, lo cual ha tendido a aumentar la vulnerabilidad de la población urbana pobre. Los esfuerzos desplegados a nivel mundial para promover la descentralización pueden ayudar a que la población participe en la planificación y administración urbanas pero, a menudo los sistemas políticos locales sustentados en el patronazgo todavía impiden que esa participación sea amplia.

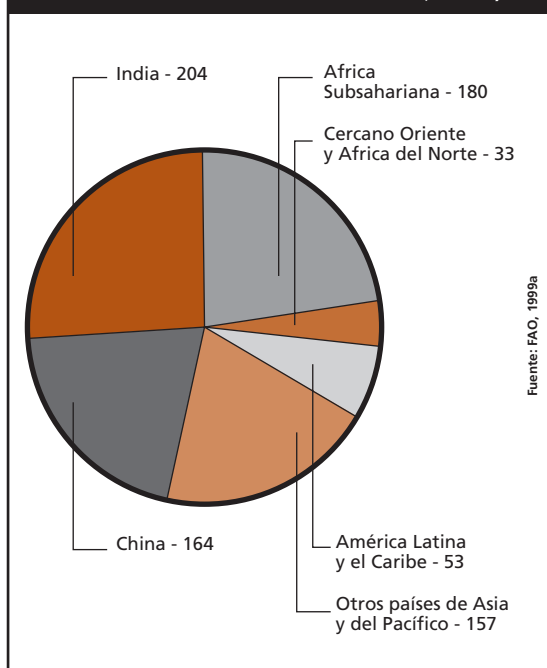
Si se va a promover la sustentabilidad en las ciudades de los países en desarrollo, habrá que superar esas divisiones así como los enfoques fragmentados que con ellas se fomentan. Para ello se requerirá de culturas cívicas más fuertes. Pero toma tiempo promover culturas cívicas, ciertamente más de lo que la mayoría de las agencias de desarrollo acostumbran prever. Los proyectos locales (tales como los programas de salud o los esfuerzos para sanear los barrios) pueden generar confianza en las ventajas del trabajo en colectivo. Pero para lograr un verdadero progreso se requerirá de movimientos cívicos más decididos.

Además de adoptar perspectivas de mediano plazo (más allá de dos o tres años), las agencias deberán también fomentar una nueva política de cohesión y colaboración. Las comunidades pobres tienen que avanzar más allá de ayudarse a sí mismas, y participar más enérgica y coherentemente tanto en el gobierno local como en el proceso político urbano más amplio. Mientras no lo hagan, es probable que persistan problemas tales como la corrupción en el

gobierno local, una política clientelista fragmentadora y programas mal diseñados y mal aplicados.

Los organismos internacionales de desarrollo tienen poca experiencia con este tipo de desarrollo urbano integrado. Al respecto hay algunos antecedentes, por ejemplo, los casos en los que se han involucrado USAID, la cooperación técnica de Suiza y de Alemania, el Programa de Mejoramiento del Medio Ambiente Metropolitano del Banco Mundial y el Programa de Ciudades Sostenibles del Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (Hábitat). Sin embargo, en una evaluación reciente de las estrategias de ayuda que han sido aplicadas a partir de la Cumbre de la Ciudad de 1996, se muestra que aun cuando la mayoría de los donadores reconocen ahora la importancia del desarrollo urbano, por lo general éste no constituye una prioridad en sus programas de ayuda. Muchos de ellos tienen proyectos urbanos, pero a menudo se reducen a actividades aisladas y limitadas. No ha habido señales del incremento que se esperaba en la ayuda internacional para el desarrollo urbano, ni de los proyectos con los que se promueve la planificación y administración del desarrollo sostenible.

Gráfica 8.1 – Millones de desnutridos, 1995/97



Agricultura sostenible

El mundo ha demostrado el éxito notable obtenido en la producción de alimentos. Cultivar alimentos suficientes para dar de comer a 6 mil millones de habitantes es todo un logro. Pero la distribución de los alimentos es desigual y una gran parte de esa población está hambrienta. Aunque los datos siguen siendo aproximados, las estimaciones más recientes de la FAO sugieren que en los países en desarrollo hay cerca de 800 millones de personas desnutridas.

Como lo indica la gráfica 8.1 las cifras mayores de desnutridos se encuentran en Asia y el Pacífico. Pero allí más de la mitad de los países han logrado reducir esas cifras en las últimas dos décadas. El África Subsahariana, que contiene casi una cuarta parte de la población hambrienta del mundo en desarrollo, ha tenido menos éxito. Solamente diez países africanos han progresado durante el período de 1980 a 1996, en tanto que 28 de ellos han retrocedido en esta tarea.

La malnutrición es el resultado de una combinación de factores. A menudo no se alimenta de manera adecuada a los niños pequeños con la comida que hay disponible en el hogar, y muchos de ellos tienen parásitos y están mal de salud. En algunos casos puede haber una falta absoluta de alimentos en algún país o región en particular; pero el problema más común es que la gente carece de medios para adquirirlos. ¿Es factible cambiar esta situación en el futuro? Al respecto hay varias maneras de pensar:

- **Los optimistas que consideran que todo tiene arreglo** – Afirman que siempre aumentará el abasto de alimentos para satisfacer la demanda. Los agricultores adquirirán tecnología más sofisticada y, si es necesario, podrán abrir más tierras al cultivo. En el curso de la última década no parece haber habido escasez de alimentos, y los precios han estado bajando hasta en un 50 por ciento para la mayoría de los productos básicos.
- **Pesimistas sobre el medio ambiente** – Siguen una línea neomalthusiana al creer que la demanda superará inevitablemente a la oferta de alimentos. A causa del deterioro de la tierra y de otros recursos

naturales se reducirán los rendimientos, mientras que más personas estarán consumiendo carne de un ganado alimentado con granos. La única solución es reducir el número de consumidores controlando el crecimiento demográfico.

- **Los países industriales al rescate** – Los países industriales producen más alimentos de los que necesitan, mientras que muchos países en desarrollo con infraestructuras precarias y sistemas ecológicos frágiles nunca serán capaces de alimentar a sus respectivas poblaciones. Es mejor aumentar la producción de cereales en las granjas modernas de los países industriales y enviarla a los países pobres, como ayuda o en intercambio por otras mercancías.

- **Los nuevos modernistas** – Quieren que continúe el estilo de agricultura de la Revolución Verde sustentada en la ciencia. Los agricultores de los países en desarrollo deberían utilizar con mayor intensidad fertilizantes, pesticidas y riego en sus mejores tierras, en lugar de tratar de cultivar más terrenos marginales. Existen también los promisorios alimentos genéticamente modificados (véase casilla 8.1).

- **Intensificadores sostenibles** – Argumentan en favor de una producción ecológicamente más cuidadosa, diciendo que los agricultores podrían cultivar más en áreas sin mejoramiento o deterioradas, sin dañar al medio ambiente. Pero sólo serán capaces de hacer esto si se les proporcionan incentivos ade-

Casilla 8.1 - ¿Es posible alimentar al mundo con los alimentos genéticamente modificados (GM)?

A principios del decenio de los 90, las cosechas GM no se producían comercialmente en cualquier granja del mundo. En 1997 abarcaban 12 millones de hectáreas; y en 1998, 29 millones, sobre todo en Argentina, Australia, Canadá, los Estados Unidos de América y México. Los partidarios de los alimentos genéticamente modificados afirman que estos ofrecen una manera importante de alimentar a los hambrientos del mundo. Este es un planteamiento dudoso, sobre todo porque ya se producen suficientes alimentos en el mundo para alimentar a toda la población. Actualmente, la producción total anual llega a 354 kilogramos de granos por persona, suficiente para proporcionar a todos una dieta nutritiva y adecuada.

Los alimentos no están disponibles debido en gran parte a que la población es demasiado pobre para poder adquirir los que necesita. Desde hace tiempo los agricultores podrían cultivar más granos para alimentar a los hambrientos si hubiera suficiente “demanda efectiva”, esto es demanda apoyada con dinero en efectivo. Y los agricultores pobres también podrían cultivar más sus granjas si pudieran utilizar algo de las técnicas baratas ya disponibles para mejorar sus tierras y sus medios de vida. Dichas técnicas consisten en reciclaje de nutrientes, regeneración de suelos y utilización de pesticidas naturales. Es interesante que la mejor prueba del éxito de estos enfoques sostenibles provenga precisamente de los países africanos, asiáticos y latinoamericanos de los cuales se dice que necesitan más las tecnologías de modificación genética.

Pero no debería descartarse del todo a los alimentos GM. Es importante distinguir entre los diversos tipos de tecnologías de modificación genética. Las que están actualmente en el mercado han beneficiado a sus compañías productoras; por ejemplo, la soya con tolerancia a los herbicidas, obliga a los agricultores a comprar herbicidas a las empresas vendedoras de las propias semillas GM. Pero los agricultores pobres podrían beneficiarse de las semillas que puedan aparecer en el mercado en los próximos años, alteradas para que resistan la sequía o toleren la sal, si es que tienen los medios para adquirirlas. Es más probable que logren ese tipo de acceso si los organismos de interés público fueran los que produjeran dicha tecnología en vez de las compañías transnacionales de semillas que querrán atrapar a los agricultores con vínculos caros y de dependencia.

cuados y si pueden participar plenamente en todas las etapas de la producción, escogiendo las mejores técnicas acordes con sus propias condiciones y aprovechando sus propios conocimientos e ingenio.

Algunas de estas posiciones se sobreponen, y cada país tiene representantes de todos estos puntos de vista.

Durante la década pasada, muchas ONGs y agencias internacionales de ayuda dieron mayor atención a la sustentabilidad con todo lo que ello implica. Una noción que ha ganado adeptos es que la agricultura sostenible significa conservación y el aumento de muchos tipos diferentes de capital. Se incluye el capital natural, tierra y agua, por ejemplo, y los muchos procesos naturales, junto con el capital físico en forma de caminos y demás infraestructura. Y luego está el capital financiero, ya sea en montos de dinero o como acceso al crédito. Es crucial también el capital humano, una fuerza de trabajo sana y hábil, y el capital social en la forma de redes sociales, relaciones e instituciones que hacen que las personas se unan entre sí.

Quienes proponen la agricultura sostenible señalan el hecho de que muchas de sus ventajas se refuerzan mutuamente. Cuando las personas trabajan juntas para satisfacer sus necesidades alimentarias básicas, pueden reforzar su cultura local, lo cual a su vez puede redundar en una determinación de proteger su medio ambiente. Los agricultores con el compromiso de dedicarse a la agricultura sostenible tienen que estar seguros de acumular y reproducir el mayor número de estas ventajas en vez de agotarlas.

Como sucede con todos los términos de moda que se refieren al desarrollo, hay bastantes dificultades al aplicar estos conceptos nuevos (véase casilla 8.2). Además, por la insistencia en acumular todo tipo de capital y en sus características de reforzamiento mutuo, se pueden ignorar contradicciones importantes. En la práctica estas formas del capital están interconectadas, así que al utilizar alguna de ellas por lo general significará el agotamiento de otra. Construir un camino implica ocupar terrenos que podrían utilizarse para bosques o cultivos; invertir en lanchas motorizadas para pesca puede agotar

Casilla 8.2 – Enjuiciamiento al valor del capital

Hay riesgos al adoptar el término “capital”, especialmente cuando se hace referencia a la naturaleza y a la estructura social o a la sociedad. Capital implica poder substituir algo. Un bien de capital puede ser intercambiado por otro y, si la base total de bienes no se reduce, podría decirse que todavía es sostenible. El término implica también la posibilidad de asignar un precio de mercado a los objetos que en la sociedad y en la naturaleza, son muy difíciles o aun imposibles de valorar. Con ese tipo de consideraciones no se toman en cuenta los aspectos culturales, morales, éticos y espirituales que pudieran estar relacionados con algunos bienes en particular. Por lo tanto, el uso de la palabra capital implica que la naturaleza junto con la sociedad humana pueden ser convertidas en fardos de mercancías fácilmente intercambiables en un mercado cada vez más globalizado.

El término “capital social” se popularizó en el decenio de los 90, y ha servido para insistir en los beneficios del desarrollo que puedan derivarse de las relaciones de confianza y reciprocidad, así como de acoplamientos y redes de relaciones sociales. Pero es difícil ponerse de acuerdo sobre lo que es exactamente el capital social. Algunos han insistido en la importancia de la colaboración para resolver problemas. Otros enfatizan el valor de la actividad conjunta y el de la densidad organizacional. Y algunos más se concentran en el lado oscuro del capital social, esto es, cómo lo que para un grupo es integración, para otros puede significar exclusión. Después de todo, una sociedad puede estar bien organizada, tener instituciones fuertes y mecanismos de reciprocidad, pero puede sustentarse más en el temor y la coerción que en la confianza. Algunas asociaciones pueden constituir también obstáculos al desarrollo y a los medios de vida sostenibles, al alentar la conformidad y la inequidad.

los bancos de peces; el conflicto social puede ser necesario en oposición a la cohesión social a fin de lograr una distribución más equitativa de la tierra.

Los gobiernos tienen que tomar decisiones difíciles al escoger entre metas de desarrollo diferentes, y su decisión para dar prioridad a alguna de ellas a menudo es más de orden político que técnico. Sin embargo, al enfocarse en la sustentabilidad y en esas formas diversas de capital, se ha destacado la necesidad de que haya estrategias de desarrollo agrario más amplias en las que se tomen en consideración tanto las metas como las repercusiones económicas, sociales y sobre el medio ambiente.

La mayor parte de la agricultura moderna se basa en un modelo diferente. En ella se ha subestimado el capital natural y el capital social, e incluso con frecuencia no se les concede ningún valor. Esto se debe a que son difíciles de evaluar en términos financieros. ¿Cuánto vale un bosque virgen o un río de agua limpia? ¿Qué valor se le puede dar a una comunidad bien integrada? Una estimación atrevida de los bienes y servicios que provienen de los ecosistemas mundiales los valoriza entre 16 y 54 billones de dólares anuales. Pero es imposible poner un precio a muchos de los recursos naturales, como el aire que se respira.

La situación de muchos de los trabajadores rurales en todo el mundo, que viven en condiciones de pobreza y de enfermedad, sugiere también que a menudo la agricultura moderna deteriora el capital humano. En las Filipinas, por ejemplo, los agricultores que utilizan pesticidas modernos padecen mayor incidencia de trastornos en los ojos, en la piel, en los pulmones y en el sistema nervioso. En una evaluación de los beneficios obtenidos al aumentar la producción mediante el uso intensivo de pesticidas, se encontró que los costos por afecciones a la salud los superaban en mucho.

La agricultura moderna parece tener un éxito espectacular, en parte debido a que no se toman en cuenta los perjuicios que causa a los recursos naturales, sociales y humanos. Así, entre 1970 y 1995, los rendimientos del trigo en la India se elevaron de 1.2 a 2.5 toneladas por hectárea, y los del arroz en China subieron de 3 a 5 toneladas por hectárea. Pero todo ello se ha logrado a costa de utilizar cantidades muy elevadas de combustibles fósiles, ya fuera para la producción de fertilizantes o para las bombas de riego. Cuando la eficiencia se mide en términos del consumo de energía en vez del producto por hectárea, el cuadro cambia: el arroz orgánico con pocos insumos, que se produce en Bangladesh o en China, es cerca

Casilla 8.3 – Revitalización de la tierra en el Sahel

Grandes extensiones de tierras áridas de Burkina Faso y de Níger se han deteriorado. La acción combinada de viento y agua ha sellado una capa superficial muy delgada que impide una mayor infiltración del agua. La mayoría de las tierras áridas han sido abandonadas y están desprovistas de vegetación.

Una forma de aprovechar la tierra nuevamente es cavando hoyos, conocidos como zaï en Burkina Faso y tassas en Níger. Estos hoyos, de 20 a 30 centímetros de profundidad, son cubiertos con estiércol para proporcionarles materia orgánica y estimular la actividad de las termitas, y luego se siembran con mijo o sorgo. Cuando llegan las lluvias los hoyos se llenan de agua, especialmente cuando se utilizan en combinación con otros métodos de retención acuática como el amontonamiento de piedras.

Los agricultores que utilizan estas técnicas han logrado obtener incrementos notables en los rendimientos y han virado del déficit al superávit. Sin embargo, esos métodos son intensivos en mano de obra y se aplican mejor en las áreas que se cultivan con mano de obra familiar, o en donde es posible contratar jornaleros agrícolas. En Níger, el sistema ha generado una red de trabajo de jornaleros jóvenes que han dominado las técnicas y recorren las aldeas para satisfacer la demanda creciente de mano de obra por parte de los agricultores.



Agricultores tailandeses exigiendo mejores precios para sus cosechas.
Bangkok, Tailandia.

de 20 veces más eficiente en ahorro de energía que el arroz de riego producido en Japón o en los Estados Unidos de América.

En las iniciativas relacionadas con la agricultura sostenible que plantean las agencias de desarrollo, se han tratado de integrar en los sistemas de producción de alimentos procesos naturales tales como reciclaje de nutrientes, fijación de nitrógeno, regeneración del suelo o combate de plagas con sus enemigos naturales (véase casilla 8.3), así como utilizar plenamente los conocimientos y las diversas aptitudes de los agricultores locales. Más aún, la agricultura sostenible es multifuncional; produce alimentos y otros bienes para las familias de agricultores y para los mercados, pero puede contribuir también a una gama de mejoras de orden público, tales como agua limpia o protección contra las inundaciones, y puede aportar otros beneficios como la biodiversidad y la cohesión social.

En años recientes, los proyectos con los que se trataban de promover los sistemas sustentables se han extendido mucho más, ya fuera promovidos por las ONGs o por las agencias gubernamentales. Por ejemplo, en un análisis sobre 45 iniciativas plantea-

das en 17 países africanos se encontró que 730 000 hogares habían mejorado significativamente su producción agrícola, a menudo aumentando sus rendimientos en un 50 y hasta en un 100 por ciento.

POLÍTICAS PARA UNA AGRICULTURA SOSTENIBLE

En tanto que en la mayoría de los países hay una mayor conciencia sobre los beneficios de la agricultura sostenible, el avance en la promoción de este tipo de cultivo de la tierra ha sido lento. En una revisión hecha por la Comisión para el Desarrollo Sostenible en 1997, se concluyó que la aplicación de los objetivos del desarrollo agrícola y rural que habían sido planteados en Río de Janeiro cinco años antes, todavía estaba lejos de ser satisfactoria. Muy pocos países proporcionan apoyo explícito y amplio a la agricultura sostenible por medio de sus políticas nacionales. Algunos de los que sí lo hacen son Austria, Cuba, Dinamarca, Finlandia, Suecia y Suiza. En Alemania, Brasil e India ese tipo de políticas existe al nivel de determinadas regiones o provincias.

Un número mayor de países ha reformado algunos elementos de sus políticas agrícolas por medio de reglamentos nuevos, incentivos o impuestos para proteger el medio ambiente. En países en desarrollo como Bolivia, Burkina Faso, Filipinas, India, Indonesia, Kenya y Sri Lanka, los beneficios económicos, sociales y del medio ambiente, de ciertos programas y políticas para promover la conservación del suelo, el manejo integrado de plagas y la administración de los sistemas de riego, han sido impresionantes.

Pero es probable que la experiencia se reduzca al nivel local a menos que se superen algunas restricciones importantes. Una es la inercia gubernamental, puesto que se ha tenido que luchar contra las políticas nacionales y las instituciones conservadoras existentes para poder aplicar la mayoría de las innovaciones. Otra es la falta de colaboración de parte de los abastecedores de fertilizantes y pesticidas, quienes seguirán pujando para vender sus productos. Pero también hay restricciones sociales. La agricultura moderna ha deteriorado mucho el capital social de que se dispone, tanto a niveles de la comunidad como nacionales, especialmente en lo que se refiere a las redes de confianza. A menudo, los agricultores tienen desconfianza de los ecologistas, de quienes creen que están tratando de restringirles su libertad. Los consumidores sospechan de los agricultores, a quienes acusan de producir alimentos de segunda clase o nocivos a la salud. Se ha debilitado también a muchas instituciones comunitarias y colectivas. Frecuentemente, la emigración hacia los centros urbanos o al extranjero ha debilitado a las comunidades rurales. Y en numerosos países las cooperativas y los sindicatos rurales han sido socavados tanto por los gobiernos como por las corporaciones.

Un desafío clave es el de cambiar la política sobre medio ambiente, la cual no refleja ni los costos sociales ni los ecológicos, a largo plazo, del uso de recursos. Actualmente, muchos gobiernos subsidian la agricultura de uso intensivo de insumos. Por eso a los agricultores les parece muy caro cambiar hacia la agricultura conservadora de recursos o multifuncional. Poco a poco algunos gobiernos han hecho

esfuerzos para agregar tintes de ecologismo a las granjas modernas ofreciendo incentivos para mejorar el hábitat de áreas no cultivables tales como terrenos húmedos y setos. Pero es poco lo que han hecho para asegurarse de que los incentivos concuerden con las políticas, y los precios reflejen los costos reales con mayor precisión.

Los gobiernos necesitarán también renovar ideas sobre sus políticas económicas. Los programas de ajuste estructural, relacionados a menudo con tasas elevadas de interés, con importaciones de alimentos baratos y con programas reducidos de asistencia técnica del sector público, han arruinado a las empresas agrícolas pequeñas de muchos países. Además, muchos jornaleros y campesinos carecen aun del recurso más indispensable de todos: la tierra. Sin embargo, la reforma agraria parece haber desaparecido de las agendas de muchos gobiernos y agencias de desarrollo (casilla 8.4).

Las agencias necesitan también cambiar su manera de trabajar con los agricultores. En vez de tratar de entregarles un paquete de soluciones homogéneas a las cuales deban adaptarse, deberían cooperar con ellos para explorar lo que funcione mejor en las condiciones locales, y responder a sus necesidades reales. A menudo, los agricultores trabajan mejor cuando pueden llevar a cabo diversos tipos de mejoras, ninguno de los cuales en sí mismo puede parecer muy significativo. Sin embargo, en conjunto, esos cambios no sólo se acumulan sino que se multiplican. La agricultura sostenible no es un conjunto de tecnologías definido concretamente, es un proceso social de aprendizaje.

Abastecimiento sostenible de agua

Entre los bienes más importantes para la agricultura sostenible está el abasto confiable de agua. Las actitudes hacia el manejo del agua cambiaron significativamente durante el decenio de los 90. Los cambios quedaron reflejados tanto en la Cumbre de la Tierra como en la Conferencia Internacional de Dublín sobre Agua y Medio Ambiente de enero de 1992. En las declaraciones de ambas conferencias se fusionaron todas las agendas anteriores: abastecimiento de

agua potable para los hogares, sanidad, riego y generación de energía. Desde entonces, en todos los aspectos del manejo del agua se insistiría en la sustentabilidad.

Se justificaba que hubiera un nuevo enfoque dada la demanda creciente en el abastecimiento de agua a

escala mundial. Del agua que los seres humanos aprovechan, cerca del 70 por ciento se utiliza para la agricultura de riego, 20 por ciento para la industria y el resto es para uso doméstico y municipal. Actualmente, en promedio para todo el mundo, a esas actividades se destina cerca de la mitad de los

Casilla 8.4 – La reforma agraria, problema olvidado

Una de las causas más persistentes de la pobreza en el medio rural es la distribución inequitativa de la tierra. En la mayoría de los países latinoamericanos, el 20 por ciento más rico de los agricultores controla cerca de tres cuartas partes de la tierra. En África meridional igualmente, los grandes agricultores poseen una gran parte de las mejores tierras. Aun en países densamente poblados del Sur de Asia, como Bangladesh, el 20 por ciento más rico de los hogares posee más de la mitad de la tierra.

Millones de agricultores pobres se beneficiarían con la reforma agraria, aunque las características de esta última tendrían que depender de las circunstancias locales. Así, en América Latina hay un margen considerable para redistribución agraria. En el Sur de Asia, por otro lado, donde aun las granjas de mayor extensión son relativamente pequeñas, las reformas podrían concentrarse más en la seguridad de la tenencia y en mejorar los derechos de los campesinos inquilinos.

En años recientes, pocos países han aplicado medidas de reforma agraria de largo alcance. No obstante la promulgación de muchas leyes de reforma agraria, muy pocas de ellas han sido aplicadas efectivamente. Al mismo tiempo, no parece que haya habido mucha presión organizada en pro de la reforma agraria a nivel nacional, excepto en algunos países como Brasil y Filipinas. A menudo, cuando han habido cambios de tenencia han sido por una redistribución de terrenos públicos, o como resultado de invasiones de tierras, táctica que es común entre los campesinos pobres de América Latina. En el África Subsahariana, los cambios en la tenencia de la tierra con frecuencia han sido contraproducentes para los pobres del medio rural: la privatización de lo que anteriormente eran sistemas comunales de tenencia agraria ha disminuido la seguridad y la solidaridad comunal.

Parece que ahora la reforma agraria ya no es tan prioritaria para las agencias internacionales como lo era en el pasado. Algunas de ellas se interesaron mucho por el potencial de reforma agraria que hubo en los años 60s y 70s. En efecto, la FAO organizó una conferencia sobre este tema en 1979, pero nunca se le dio un seguimiento serio. Actualmente, en una época de liberalización económica, el enfoque preferido es el de una reforma agraria apoyada en el mercado, con extensión del crédito a los agricultores en pequeño para ayudarles a que adquieran tierras de quienes estén dispuestos a venderlas. Pero esto ha sucedido a una escala reducida, y los beneficiarios rara vez han recibido posteriormente el apoyo que necesitaban.

Algunas ONGs han jugado un papel importante, destacándose organizaciones tales como el Movimiento de Trabajadores Rurales sin Tierra de Brasil y la Campaña del Pueblo de Filipinas para la Reforma Agraria. Pero muchas otras ONGs se han retirado de cuestiones más conflictivas de distribución y de movilización popular, y se han concentrado en la obtención de mejores servicios para el medio rural.

Si ha de haber esfuerzos serios para lograr el desarrollo sostenible dirigido a las personas, tanto las ONGs como las agencias oficiales de desarrollo tendrán que tomar en cuenta nuevamente a la reforma agraria.

12 500 kilómetros cúbicos de agua disponibles al año. Pero los recursos se distribuyen de manera desigual. 460 millones de personas viven ya en países donde hay una demanda muy fuerte de sus recursos hidráulicos. La mayoría de esos países están en el Medio Oriente, en la región del Mediterráneo y en el África Subsahariana. Una cuarta parte de la población mundial está acercándose a una grave situación de escasez de agua.

Desde luego, la disponibilidad total de agua dulce sólo es una parte del problema. Más importante es la cuestión del acceso a ella. Así, en Medio Oriente y en África del Norte, no obstante que por lo desérticas están entre las regiones del mundo con mayor escasez de agua, su población tiene un acceso al agua limpia mejor que la de los países de América Latina y el Caribe, en donde la lluvia es más abundante, pero la dotación de agua limpia a la población es menor (véase gráfica 8.2).

Anteriormente, se suponía que era necesario tener una gran infraestructura para el abastecimiento de agua, lo cual sería responsabilidad primordial del estado. Pero con mayor frecuencia se afirma que el sector privado y las comunidades deberían asumir una mayor responsabilidad, los esquemas de manejo de agua deberían ser de menor escala y que todas las personas afectadas participen en ellos plenamente. Por lo tanto, en la planificación de los recursos hidráulicos ha habido el mismo cambio de ideas y de retórica que en el campo más amplio de la planificación del desarrollo sostenible. Sin embargo, hay una brecha considerable entre la intención y la actuación.

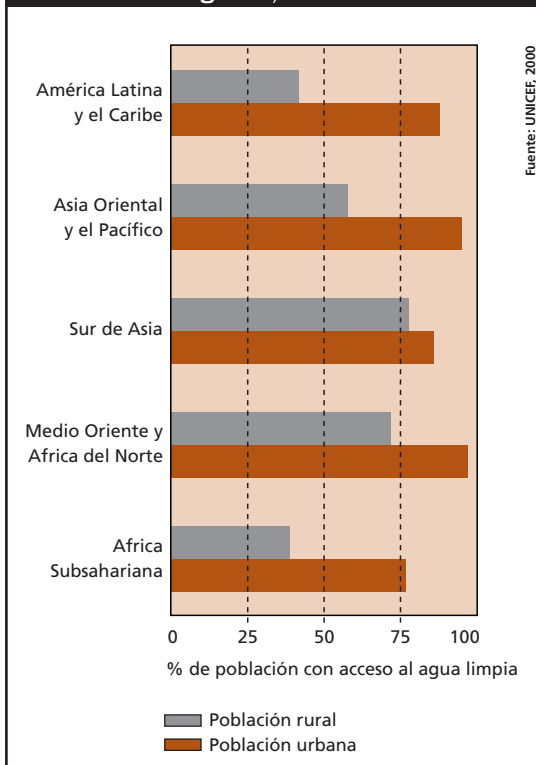
MALDICIÓN A LAS PRESAS

La construcción de presas se ha afectado por algunos cambios en la política de planificación. En 1997, se calculaba que había unas 800 000 presas en todo el globo terrestre, de las cuales aproximadamente 45 000 tenían mayor altura que un edificio de cinco pisos. En años recientes, las presas se han convertido cada vez más en objetos de disputa, sobre todo debido a la gran cantidad de personas que desplazan de sus asentamientos. En la India, en décadas recien-

tes, cerca de 4 millones de personas han sido desplazadas por los proyectos de embalse de agua y de riego. En China, tan sólo un proyecto, la Presa Tres Desfiladeros, desplazará a 1.3 millones de personas. Las presas tienen también implicaciones ecológicas amplias, tanto porque afectan los patrones de erosión y sedimentación en las partes inferiores de las cuencas hidrológicas, como porque cambian la naturaleza de los bancos de peces y alteran muchos ecosistemas frágiles, particularmente los de zonas húmedas.

En el decenio de los 80 se llegó a reconocer ampliamente que las grandes presas generan costos ecológicos y sociales considerables. En general, la respuesta de las instituciones financieras internacionales, los ministerios de gobierno y de las compañías constructoras, fue que se establecieran lineamientos mejores y se llevaran a cabo evaluaciones sobre repercusiones sociales y en el medio ambiente. Pero estos enfoques de planificación pueden tener muchos defectos. Las repercusiones a menudo suce-

Gráfica 8.2 – Acceso al agua limpia por regiones, 1990-98



den en zonas localizadas más allá del alcance espacial de un proyecto específico y por lo tanto, quienes desarrollan los proyectos no las reconocen, como sucedió en el caso de las Presas Pangue y Ralco de Chile. Puede haber también impactos serios mucho después del desarrollo de un proyecto, pero con frecuencia no se examinan ni se prevén.

Además, para evaluar el impacto se requiere una gran cantidad de datos, los cuales a menudo son sumamente difíciles de conseguir. Los países del Sur frecuentemente dependen de los consultores extranjeros quienes pueden carecer tanto de tiempo como de conocimientos sobre regiones específicas. En sus análisis también se puede perder algo del aspecto crítico, dado lo competitivo del entorno comercial en el que operan los consultores, especialmente cuando se ajustan a los acotados términos de referencia o cuando sus perspectivas de trabajo futuro dependen de las conclusiones a que lleguen.

Varias organizaciones han tratado de desarrollar formas más efectivas de evaluar las repercusiones de las presas, comprometiéndose más directamente con la población afectada. Pero se ha requerido de una protesta pública amplia tanto en los países industriales como en los que están en desarrollo para que ese asunto llegara a ocupar un lugar destacado en la agenda sobre medio ambiente.

Una protesta fundamental es la que se refirió al Proyecto del Valle Narmada de la India. En él se incluía la construcción de la Presa Sardar Sarovar, otras 135 presas de capacidad mediana y 3 000 presas de menor tamaño. La construcción empezó en 1985, con financiamiento del Banco Mundial. Las comunidades locales y las ONGs estaban indignadas por las consecuencias ya que la presa desplazaría a 152 000 habitantes de 245 aldeas. Una parte de su movimiento de protesta, denominado Narmada Bachao Andolan (Lucha para Salvar el Río Narmada), consistió en organizar manifestaciones y huelgas de hambre. Las ONGs internacionales que estuvieron movilizándose con mayor frecuencia contra las grandes presas adquirieron un peso importante, realizando tramitaciones en el Congreso de los Estados Unidos de América y en el Banco Mundial.

Llegado el momento, después de un informe independiente sumamente crítico que se hizo en 1993, el Banco Mundial retiró su apoyo al proyecto. Bajo el apremio de la asociación Amigos de la Tierra, el gobierno japonés suspendió también su ayuda para dicho proyecto. No obstante, el gobierno de la India prosiguió con él hasta 1995 cuando la Corte Suprema de ese país ordenó que la construcción del muro de contención de la presa se detuviera a los 80 metros de altura (de una altura total de 136), pero cuyo límite fue elevado posteriormente a los 85 metros. Mientras tanto, el vaso de la presa siguió llenándose y las protestas y las detenciones de los inconformes persistieron.

Aunque en los últimos años el ritmo de construcción de presas se haya reducido un poco, en la actualidad cerca de 1 600 obras de ese tipo están en construcción en 42 países. Sin embargo, la magnitud de las protestas internacionales contra las grandes presas ha hecho que las agencias internacionales se preocupen por ello (véase casilla 8.5). En 1998, el Banco Mundial y la Unión Mundial de Conservación (UMC) establecieron la Comisión Mundial sobre Presas, la cual presentó su primer informe en junio del 2000. Entre los comisionados se incluye desde directores de empresas constructoras hasta el fundador de Narmada Bachao Andolan.

La experiencia que se ha obtenido al diseñar proyectos pequeños como alternativa a los grandes, es limitada pero creciente. Por ejemplo, los sistemas de administración de embalses de pequeña escala han sido desarrollados en Bolivia, India, Pakistán y Perú. Han habido también algunos intentos de vincular a las comunidades ubicadas en regiones de planicie anegadizas, con los administradores de las presas, integrando de ese modo los diques de aguas arriba con los usuarios de aguas abajo, como sucede en Sudáfrica. No obstante, en el marco de referencia de la construcción de presas se tiende todavía a involucrar a planificadores y políticos lejanos, quienes sopesan costos y beneficios y toman una decisión que supuestamente es por el interés nacional más amplio. Rara vez se toma en cuenta la participación de las comunidades directamente afectadas.

CANALES NUEVOS PARA LA IRRIGACION

Más de la tercera parte de todas las presas están diseñadas primordialmente para proporcionar agua de riego, y muchas de las otras presas participan también de alguna manera en el riego. Otros sistemas de irrigación dependen del agua que se desvía de los ríos o de la que se bombea de los mantos freáticos. Pero cualquiera que sea la fuente de abastecimiento acuífero, muchos de los sistemas de riego a gran escala tienen también un historial deficiente en cuanto a lo social y al medio ambiente, especialmente en África, donde se ha mostrado que su aplicación es difícil y cara. Los sistemas que dependen del agua de superficie frecuentemente tienen sus canales obstruidos por la sedimentación, y aquellos en los cuales se utilizan sistemas de bombeo a menudo adolecen de un mantenimiento eficiente.

Aparte de las dificultades técnicas, puede haber conflicto social. Si el flujo de agua no es confiable en varias partes del sistema, los agricultores (tanto los que tienen el primer turno para regar su terreno como los que tienen el último), tratarán de tomar la

que puedan y cuando puedan. Además, a menudo los planificadores han ignorado las implicaciones de la distinción por género, apoyando por lo general a los hombres, aun cuando en una gran parte de África el trabajo en el campo lo hacen primordialmente las mujeres. Los sistemas de riego de gran extensión pueden formar también depósitos de agua estancada que, a su vez, pueden causar problemas de salud. Por ejemplo, en el Proyecto Gezira de Sudán, los canales proporcionan una base ideal de reproducción de caracoles. Cerca del 60 por ciento de los adultos y el 80 por ciento de los niños de esa zona padecen ahora de bilharzia.

En el decenio de los 80, el funcionamiento deficiente de los sistemas de riego a gran escala fue una de las razones de que se redujera la inversión en este campo. El Banco Mundial y otras agencias, al notar que aumentaba el número de proyectos que no eran rentables, buscaron otras opciones. A menudo decidieron reducir la escala de los esquemas, esperando que los de menor tamaño respondieran mejor a las necesidades locales.

Casilla 8.5 – Protestas internacionales contra las presas

Las protestas contra las presas se han internacionalizado cada vez más. *The Ecologist*, una revista británica, empezó una campaña contra las grandes presas a principios del decenio de los 80; y en ese mismo período, actividades semejantes en los Estados Unidos de América dieron nacimiento al International Rivers Network (Grupo Internacional de Trabajo sobre Ríos), junto con el boletín denominado *World Rivers Review* (Revista de los Ríos del Mundo). En 1988, los activistas se reunieron en San Francisco y exigieron una moratoria sobre todos los proyectos nuevos de construcción de presas que no hubieran podido asegurar la participación de la población afectada. Exigieron también acceso pleno a la información sobre nuevos proyectos, incluyendo datos sobre sus efectos potenciales en el medio ambiente, la salud y la economía.

Esas demandas fueron reiteradas en 1994 en la Declaración de Manibeli, así llamada en conmemoración de una de las primeras aldeas que quedaron sumergidas por las aguas de la Presa Sardar Sarovar en la India. El documento, en el cual se pide una moratoria de los préstamos para presas grandes hasta que se cumplan determinadas condiciones, fue firmado por 326 grupos y coaliciones de 44 países. Fue presentado en el 50° aniversario del Banco Mundial. En marzo de 1997, se llevó a cabo en Curitiba, Brasil la primera reunión internacional de un grupo denominado Población Afectada por Presas. Al siguiente mes hubo una reunión en Gland, Suiza, patrocinada conjuntamente por el Banco Mundial y la Unión Mundial de Conservación. A ella asistieron funcionarios de alto nivel de estas dos instituciones, críticos de las presas grandes, representantes de las empresas y agencias de construcción de este tipo de obras, y personas afectadas por dichas obras. La reunión se terminó con un acuerdo para fundar la Comisión Mundial sobre Presas.

En la práctica, no lograron mucho. Primero, perdieron las economías de escala: construir muchas presas pequeñas costaba más que construir una grande. Segundo, no cambiaron la naturaleza de los esquemas, simplemente ofrecieron versiones reducidas de los proyectos grandes y las aplicaron de la misma manera, excesivamente burocratizada. Por ejemplo, FAO y PNUD iniciaron sistemas de irrigación de menor escala en Turkana, Kenya, en 1979, pero se encontró que funcionaban erráticamente, eran destructores del medio ambiente y también eran caros pues su costo llegaba a más de 20 000 dólares por hogar beneficiado con el riego.

A finales del decenio de los 80, el funcionamiento deficiente de muchos de los sistemas de riego para pequeños propietarios fue causa de que se hiciera una nueva evaluación. Una de las soluciones más comunes fue lo que se denominó Irrigation Management Turnover (IMT) (Entrega de la Administración del Riego), la cual consistió en organizar asociaciones de agricultores u otras entidades privadas responsables de echar a andar los esquemas de riego, con la esperanza de que tuvieran un interés mayor que el de los burócratas locales para asegurar que los sistemas funcionasen. Este cambio también era congruente con el ethos general del ajuste estructural y la privatización.

IMT puede adoptar muchas formas diferentes: en algunos casos, como en el Sur de Asia, las asociaciones de agricultores colaboran con las agencias de riego oficiales; en otros, como en China, Indonesia, México y Turquía, las remplazan. Aparentemente ésta es una tendencia obvia, pero no constituye una opción fácil. Primero, se supone que el sistema está en efecto funcionando, y no es probable que los esquemas mal diseñados o que funcionan deficientemente sean rescatados al entregárselos a los agricultores. Segundo, los agricultores deben advertir que recibirán algún beneficio económico al aceptar este compromiso. Si su participación en la ejecución de un esquema significa que se van a enfrentar a cuotas de pago y costos más altos, en compensación deben tener ganancias económicas más altas. Tercero, IMT supone que el gobierno y sus funcionarios son sufi-

cientemente flexibles para adaptarse a este nuevo entorno. Cuarto, y lo más importante, debe haber grupos eficaces de usuarios. En la práctica, muchos de ellos carecen de las habilidades técnicas o administrativas necesarias, y cuando laboran eficientemente, a menudo están dominados por los agricultores más ricos.

Otro enfoque ha consistido en empezar a partir de los sistemas de riego nativos existentes, expandiéndolos tal vez o haciéndolos más eficientes, u organizando grupos formales de usuarios. En algunos sistemas de riego tradicionales se ha aprovechado el anegamiento natural en las zonas de tierras húmedas; otros han implicado modificar el curso normal de las corrientes de agua, como en los sistemas de riego por surcos, que descienden de las colinas, en el África Oriental o en los Himalayas. En otros más, se han promovido diferentes formas de bombear el agua subterránea.

El principio que consiste en construir a partir del conocimiento acumulado por los nativos del lugar, tiene su propia historia. En el Sur de Asia, por ejemplo, los planificadores coloniales británicos a menudo se apropiaron de los sistemas de canales existentes y los rehabilitaron. No obstante la posibilidad de hacer modificaciones que sean útiles, se corre también el riesgo de que las innovaciones técnicas alteren lo que ya estaba funcionando bien y, al imponer normas nuevas y sistemas rígidos de administración, se puede causar el colapso de un sistema de naturaleza informal.

Por lo general, los sistemas informales tienen conjuntos de normas que se refieren a quién tiene derecho al agua y cuándo puede recibirla. Pero dichas normas se establecen sobre la base de las relaciones sociales, las cuales son difíciles de codificar. Por ejemplo, el sistema de riego de Marakwet en el Valle Keiro de Kenya tiene reglamentos formales, pero estos se complementan con muchos otros arreglos cotidianos en los que se incluye de todo, desde el préstamo hasta el robo.

Cualquiera que sea el sistema, es claro que tiene que lograr sustentabilidad y equidad. Es necesario sacar de las oficinas la planificación de los recursos

acuíferos y llevarla a las aldeas y a las plazas de los pueblos. Sólo entonces se atenderán los verdaderos obstáculos que hay en la producción, y se propondrán tecnologías manejables e instituciones adecuadas para lograr soluciones sustentables.

Conservación forestal

Otro elemento clave del desarrollo sostenible es la conservación de los bosques y de la diversidad biológica. Tal como lo han destacado los movimientos ecologistas de las últimas dos décadas, frecuentemente el desarrollo mundial se ha logrado a costa de los bosques del mundo; y parece que el proceso continúa. Entre 1980 y 1995, el área forestal del planeta se redujo en 180 millones de hectáreas. Aunque hubo un aumento de 20 millones de hectáreas en los países desarrollados, esto fue superado en mucho por la pérdida de 200 millones de hectáreas en las naciones en desarrollo (véase gráfica 8.3). En una gran parte de África, aparentemente, la causa principal y directa es un incremento en la agricultura de subsistencia; mientras que en América Latina, a menudo el deterioro forestal está más relacionado con el reasentamiento de la población, con los aserraderos y con la extensión de la agricultura comercial y de la infraestructura. Asia a su vez se ha visto afectada por todos estos fenómenos.

No obstante que varían considerablemente por país y por región, las causas primordiales de la deforestación son las fuerzas del mercado, las políticas gubernamentales e instituciones sociales como la tenencia agraria. Las políticas internacionales que promueven la liberalización del comercio y el ajuste estructural también han contribuido a acelerar la deforestación en algunos países. En partes del Sudeste de Asia, por ejemplo, uno de los factores más importantes ha sido la demanda de aceite de palma de coco, la de madera y de pulpa para exportación. En 1995, el gobierno de Camboya otorgó concesiones a 30 compañías madereras para establecer aserraderos en prácticamente toda el área forestal que quedaba en el país. De acuerdo con el Banco Mundial, para el año 2003 los bosques de Camboya podrían quedar comercialmente agotados. En Brasil,

los problemas al respecto han sido vinculados a menudo con el reasentamiento de la población. El gobierno ha alentado el desarrollo de la región amazónica y otras regiones forestales exhortando a los campesinos pobres o a los jornaleros sin tierras a que emigren de las zonas donde la propiedad agraria ya está sumamente concentrada.

Muchas comunidades pobres han luchado para proteger sus propios ámbitos ecológicos, pero a menudo han sido superadas por presiones económicas o climáticas o han sido avasalladas por fuerzas externas, principalmente por los programas a gran escala de reasentamiento humano y por las actividades de las compañías madereras.

Sin embargo, en el decenio de los 90, dichas comunidades tuvieron cada vez mayor apoyo externo. Varias ONGs han laborado con grupos surgidos a partir de la comunidad, en defensa de los bosques y de otros ecosistemas que están siendo amenazados. En las Filipinas, por ejemplo, las ONGs se han esforzado mucho para dar a conocer los problemas relacionados con el medio ambiente y los abusos que se cometen al respecto. Por lo general los gobiernos han reaccionado con lentitud, pero varios de ellos junto con las agencias internacionales, han estado tratando de lograr la conservación de los bosques. Lo han estado haciendo en colaboración con las comunidades locales, en lo que se ha llamado manejo de recursos naturales a partir de la comunidad. Se trata de una reacción ante el fracaso de los esfuerzos anteriores, que a menudo implicaban la vigilancia de zonas vulnerables bajo el supuesto de que de no ser así, la población local sobre explotaría dichas zonas.

Gobiernos y agencias interesados en este tipo de conservación participativa tratan de tomar en cuenta los derechos y necesidades de las comunidades, así como la necesidad de proteger al medio ambiente. Tratan de trabajar más estrechamente con grupos de personas de las comunidades y con las ONGs, utilizando a menudo métodos de investigación-acción, tales como la evaluación rural participante. Con este enfoque se reconoce el valor del conocimiento nativo y, en efecto, se promueve un flujo de comunicación en doble sentido entre la

población local y los expertos. Se promueven también formas más diversas de generación de ingreso, de modo que la población pueda sobrevivir y a la vez proteger su medio ambiente.

Esta agenda ambiciosa puede ser más realista, pero necesariamente tropezará con algunos obstáculos igualmente reales. Como siempre, hay un problema de recursos. Algunas agencias que a principios del decenio de los 90, proclamaban estar entusiasmadas con la protección al medio ambiente y el desarrollo sostenible, han dado después un viraje hacia asuntos más de moda, tales como la gestión de buen gobierno, y están reconsiderando sus prioridades de financiamiento. Para un país como Senegal, que ha estado a la vanguardia de los intentos de diseñar estrategias amplias para enfrentarse a la desertificación, todo esto puede ser muy preocupante.

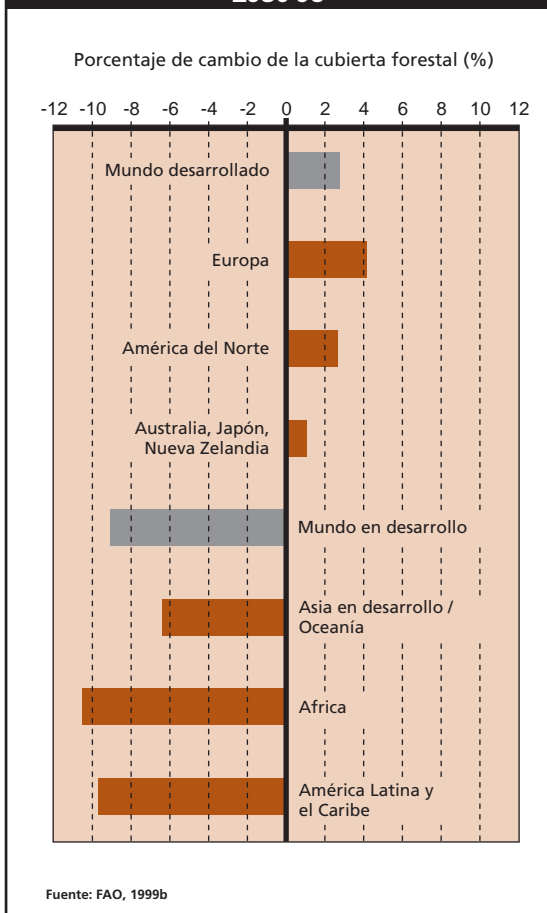
Después de haber pasado tres años en un proceso de planificación participativa, hay la preocupación de que no se aplique correctamente el programa por falta de apoyo financiero de parte del gobierno y de los donadores.

Han habido también dificultades reales al cambiar prioridades y métodos de operación. Muchas agencias continúan anteponiendo los árboles a la población. Pero muy a menudo el éxito de la protección a los bosques o de los esquemas de reforestación requiere que se dé prioridad a las preocupaciones de orden social, tales como tenencia de la tierra y generación de ingreso (véase casilla 8.6). La propensión de los planificadores del desarrollo hacia la ejecución apresurada de proyectos de gran magnitud puede ser también algo difícil de superar. En las Filipinas, por ejemplo, el Programa de Reforestación Nacional se ejecutó a una escala tal y tan rápidamente que resultó inevitable que operara de manera demasiado tecnificada y que en muchas zonas no pudiera funcionar eficientemente.

En los programas de protección de bosques y parques forestales se tiene que incluir un compromiso para resolver problemas sociales complejos. La población local puede aceptar un proyecto específico, pensando que así se atraerán algunos recursos del exterior, pero si ese proyecto no es compatible con sus propias prioridades e intereses de bienestar no es probable que lo apoyen mucho. Varios esquemas de protección de parques en Sudáfrica se han visto afectados por esas dificultades (véase casilla 8.7). En última instancia ese tipo de tensiones significa que muchos proyectos no serán sustentables.

La participación activa puede verse frustrada asimismo por las estructuras de poder locales. Cuando el poder está en manos de las elites locales, puede ser extremadamente difícil democratizar el diseño de proyectos mediante una consulta de base amplia, así como asegurar que los costos y beneficios del proyecto se distribuyan equitativamente. De manera semejante, los esfuerzos que se hicieron a lo largo de los años 90 para descentralizar la responsabilidad sobre el manejo de recursos naturales, algunas veces ha resultado contraproducente. En las Filipinas y en

Gráfica 8.3 – Cambio en la cubierta forestal, 1980-95



Senegal, el gobierno central ha respondido a los movimientos sociales y del medio ambiente, y a la ayuda internacional, apoyando el desarrollo sostenible dirigido hacia las personas. Pero a menudo este compromiso es mucho más débil al nivel de las autoridades locales, quienes tienen otras prioridades.

Además, es necesario tomar en cuenta el contexto económico más amplio en el cual tienen que establecerse estos programas, notablemente el del ominoso ajuste estructural. Costa Rica, por ejemplo, ha sido reconocida mundialmente por sus esfuerzos para proteger sus bosques y promover la biodiversidad. Pero los programas de ajuste estructural de los años 90 redujeron la capacidad del estado costarricense para administrar y financiar sus programas y políticas de conservación. Al mismo tiempo, la exigencia de aumentar sus exportaciones de productos agrícolas comerciales, como el banano, ha implicado la tala de bosques y la desintegración de sistemas de agricultura campesina que eran benignos para el medio ambiente.

En la práctica se ha demostrado que es extremadamente difícil aplicar los enfoques basados en la comunidad a la protección de bosques y parques forestales; sólo pueden tener éxito si hay instituciones y movimientos sociales que los apoyen. En Sudáfrica el gobierno posterior al apartheid ha pro-

movido activamente, en varios de sus programas de desarrollo, el manejo de recursos naturales sustentado en la comunidad. Pero en algunas zonas rurales hay una resistencia considerable a esas iniciativas, tanto que los planificadores están ajustando su enfoque. En algunas zonas de manejo de recursos naturales se está dando menos énfasis a la participación de la comunidad y en vez de ello, para “entregar desarrollo”, se está fortaleciendo la capacidad de las autoridades locales elegidas democráticamente. Se está exhortando también a los negocios privados a que participen en asociación con las comunidades locales.

Esta situación contrasta marcadamente con la del México rural. Allí hay una larga historia de organización comunal para el desarrollo local y de lucha contra la pauta de modernización que han promovido el gobierno y las instituciones financieras internacionales. Algunas organizaciones y movimientos sociales de base han hecho causa común con las ONGs de sustentación urbana y con las agencias internacionales que promueven el desarrollo sostenible, y han aprovechado las iniciativas de forestería social, ecoturismo y agricultura orgánica para fortalecer los sistemas locales de sustento y de ayuda por sí mismos.

En la India también es evidente la importancia de tener instituciones propias de la localidad, que

Casilla 8.6 – Manejo del bosque por parte de la comunidad en Filipinas

Los ikalajan es un grupo indígena de varios miles de personas que viven en una zona montañosa de Luzón, en Filipinas. En 1973, viendo que sus medios de vida estaban siendo amenazados por los incendios de bosques y su apoderamiento por parte de los forasteros, se estableció la Fundación Educativa Kalajan. Los métodos de conservación participante de esta institución ayudaron a proteger el medio ambiente a la vez que se ofrecían nuevas oportunidades de ganarse la vida, incluyendo la producción de artesanías, fruta, jengibre y otros bienes destinados a los mercados urbanos ligados a grupos ecologistas.

Este éxito se ha sustentado en varios factores, tales como una organización comunitaria fuerte y un programa educativo que proporcionó capacitación en varios aspectos de la agricultura sostenible. Los ikalajan lograron también tener seguridad en la tenencia de su territorio ancestral.

Aun así, hay preocupación por el futuro, por el hecho de que este esfuerzo se haya apoyado mucho en una sola persona, quien sirvió de vínculo entre la población local y las instituciones externas. Otro motivo de preocupación es que la solidaridad comunal podría disminuir por el comercio y la expansión de las relaciones de mercado.

hayan logrado la cohesión social a través de un proceso de lucha o gracias a muchos años de experiencia. En Andhra Pradesh, las asociaciones de mujeres de la aldea, conocidas como sangams, con el apoyo de las ONGs y del gobierno estatal, han mejorado la vida de muchas mujeres pobres del medio rural, así como el medio ambiente local en el altiplano semiárido de Deccan, a través de actividades como la agroforestería y la conservación del suelo. Esta experiencia, donde las mujeres pobres están obteniendo por sí mismas el control de sus propias instituciones, contrasta marcadamente con la del programa denominado Administración Forestal Conjunta (AFC), en el que el gobierno ha tratado desde 1988 de asegurarse de que los bosques no sólo contribuyan a la conservación sino que también satisfagan las demandas de subsistencia de la población local. Aunque el programa AFC estableció comités participantes, su éxito ha sido socavado en muchas zonas

debido a que ha habido una escasa transferencia de poder o de beneficios a las comunidades locales.

Realidades perennes

Todas las agencias de desarrollo, cualesquiera que sean sus intenciones, tropiezan con un conjunto de problemas persistentes cuando tratan de lograr el desarrollo sostenible dirigido hacia las personas. Dichos problemas son:

- **Conflictos en la comunidad** – Se puede idealizar a las comunidades como si fueran armoniosas, pero en realidad, en general son heterogéneas, jerárquicas y conflictivas. Todas tienen sistemas densos y complejos de relaciones sociales y políticas (normas culturales, derechos de propiedad y otras relaciones de poder), así como intereses cruzados entre hombres y mujeres, entre ricos y pobres, y entre diferentes grupos étnicos. En muchas de las intervenciones se prefiere ignorar esta complejidad y aplicar pres-

Casilla 8.7 – Comunidades esquivas en Sudáfrica

Uno de los principios centrales del desarrollo rural en Sudáfrica es el manejo de recursos basado en la comunidad. Se trata de buscar formas para que las comunidades obtengan ingresos de su tierra y de sus bosques con su fauna silvestre, y participen al mismo tiempo en programas comunales para proteger dichos recursos naturales. Estas ideas, promovidas anteriormente por las ONGs de orientación izquierdista, ahora reciben apoyo cada vez más, tanto del gobierno como del sector privado. Los principios que subyacen en dicho esfuerzo provienen principalmente del movimiento Fogata de Zimbabwe, el cual permitió a las comunidades rurales que generaran un ingreso por su administración de la cacería y lo invirtieran en escuelas y clínicas, además de destinarlo a otros requerimientos locales.

Una de las dificultades para aplicar este modelo es que los funcionarios tienden a asumir que todos los miembros de una comunidad en particular comparten los mismos intereses al mismo tiempo. Sin embargo, para dar un ejemplo, en una investigación realizada al interior de la Reserva Mkambati para la Fauna se identificaron por lo menos siete diferentes grupos de población, incluidos los agricultores de subsistencia, las personas que dependían de las remesas que les enviaran los emigrantes y las que se ganaban la vida fabricando cerveza. De hecho, sólo dos grupos de personas se ganaban la vida gracias a la fauna silvestre.

Aquí, como en todas partes, la “comunidad” puede ser un producto de la imaginación. Los administradores de proyectos y los donadores aceptan que es necesario tomar en cuenta la diversidad y los conflictos sociales que suele haber al interior de una comunidad. Pero de todos modos tienen que recurrir a las instituciones formales de dicha comunidad a fin de aparentar el logro de algún tipo de consenso y poder llevar a cabo sus proyectos. En la atmósfera políticamente cargada de Sudáfrica, es probable que todo eso contribuya tanto a profundizar los conflictos como a resolverlos.

cripciones generales. El resultado es que frecuentemente se tienen consecuencias inesperadas. La más común es que el grupo más poderoso se apodere de cualquier recurso nuevo que llegue a estar disponible y lo manipule.

- **El imperativo de la supervivencia** – En los proyectos de desarrollo a menudo se proclaman objetivos importantes en los cuales se ignoran las necesidades más urgentes de la población. Las iniciativas de desarrollo sostenible son particularmente propensas a ello, algunas veces restringiendo el acceso de la población a la tierra, a los productos forestales o a los recursos acuíferos. Aunque en muchos proyectos se incluyen ahora actividades generadoras de ingresos, a menudo estas últimas resultan demasiado restringidas para aportar algún beneficio real, o se suspenden cuando se retira la agencia extranjera que apoya la iniciativa.

- **Participación tecnocrática** – Como una manera de atender las complejidades locales, ahora los proyectos de desarrollo se basan en la participación de la población local. Pero frecuentemente implican poco más que una apariencia de consulta para legitimar la realización de un programa diseñado de antemano. Se trata de asegurar la aprobación y las aportaciones voluntarias de trabajo y de recursos por parte de los beneficiarios, quienes no influyen realmente en el curso de los acontecimientos. La idea actual es que los beneficiarios deberían “adueñarse” de su proyecto, aunque algunas veces esto signifique que los donadores se lo hayan vendido.

Siempre habrá una contradicción entre las inclinaciones de los tecnócratas y el mundo desbarajustado con el que tienen que tratar. La participación es un objetivo loable, pero a menudo se pide a los planificadores de proyectos que se hagan cargo de actividades de participación para las que carecen tanto de preparación adecuada, como de sensibilidad cultural y de compromiso político.

- **Incertidumbres políticas** – Es probable que la participación y la adquisición de autoridad genuinas por parte de la población afecten las relaciones de poder establecidas y trastornen a las burocracias. Por lo tanto, las comunidades necesitan contar con un

apoyo decidido si han de protegerse de funcionarios antagónicos, o de intereses creados como los de las compañías madereras o mineras. Pero a la mayoría de las agencias de desarrollo les parece difícil involucrarse ellas mismas en el meollo de la política local, ya sea porque tienen pocos deseos de hacerlo o porque temen que haya un enfrentamiento con el gobierno. Los programas y proyectos en los que se pretende promover la participación y la adquisición de poder rara vez contienen una estrategia efectiva para superar la resistencia política.

- **Callejones sin salida** – Los tecnócratas prefieren trabajar con programas y proyectos que tengan un período de tiempo limitado. A menudo ello significa que hay una inversión significativa por un período breve. Pero cuando el proyecto se termina el personal abandona el lugar dejando atrás organizaciones carentes de apoyo y tecnologías que tal vez resulten obsoletas poco después de su partida. Esto dificulta también evaluar las repercusiones. Lo que parezca un éxito o un fracaso después de cuatro o cinco años, puede parecer lo contrario al cabo de 10 ó 20 años.

- **Lo macro derrota a lo micro** – Las iniciativas con las que se trata de promover el desarrollo sostenible dirigido a las personas, a menudo se reducen al nivel local. Se da menos atención a los acontecimientos de escala nacional o internacional que podrían obstruir los esfuerzos correspondientes a dichas iniciativas y desvirtuar sus propósitos. Las políticas macroeconómicas, los precios de los productos básicos a nivel mundial y las estrategias de desarrollo agrario pueden socavar el manejo de recursos naturales basado en la comunidad.

¿Continuidad o cambio?

Los gobiernos y las agencias internacionales han adoptado el desarrollo sostenible como una bandera con la cual todos pueden avanzar. Fueron presionados para que aplicaran ese tipo de desarrollo, en parte por las movilizaciones populares contrarias a determinados aspectos de la modernización que afectan tanto a las clases medias como a las organizaciones de base. Las clases medias en los países

CAPÍTULO 8

industriales y en los que están en desarrollo han estado preocupadas por los problemas de la calidad de vida, mientras que las organizaciones de base y los movimientos sociales se han preocupado por el hecho de que el progreso cause marginalización en la vida de las personas.

El término desarrollo sostenible se ha popularizado hasta cierto punto debido a que puede ser utilizado de modo neutral, implicando poco más que un vago propósito de mejoramiento en los dominios de lo económico, lo social y del medio ambiente. Sin embargo, ha servido para hacerle recordar a la comu-



Heldur Netocoy, Panos Pictures

Vivero de árboles, Eritrea

Casilla 8.8 - ¿Cambio institucional?

Muchas agencias internacionales de desarrollo han adoptado el término desarrollo sostenible, pero ponerlo en práctica ha sido más difícil.

La Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

En el estatuto de la FAO se incorporaron los objetivos principales del desarrollo sostenible. Y en efecto, la FAO ha sido una de las organizaciones internacionales más elocuentes en su llamado de atención hacia problemas tales como deterioro de los suelos y pérdida de la biodiversidad.

En seguimiento de la Cumbre sobre la Tierra, la FAO hizo algunos cambios organizativos. Por ejemplo, en 1995, declaró que una de sus metas principales sería la Agricultura Sostenible y el Desarrollo Rural (ASDR); y por lo tanto, estableció un nuevo Departamento de Desarrollo Sostenible. Pero eso no parece haber tenido una gran repercusión en los presupuestos ni en los programas.

En la práctica, la mayoría de los esfuerzos y recursos de la FAO se han encaminado hacia la modernización de la agricultura. Este tipo de desarrollo implica que hay perdedores al igual que ganadores y frecuentemente impide el acceso de grandes sectores de población rural pobre a la tierra, al empleo y a los medios de vida mucho antes de que se disponga de otras opciones. A veces la FAO reconoce este dilema pero carece de una estrategia efectiva para enfrentarse a él.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El programa del PNUD es difuso y heterogéneo. Los financiadores, que tienen diferentes puntos de vista sobre sus prioridades, lo impulsan en diversas direcciones. La posición del PNUD sobre políticas de desarrollo se manifiesta en una de sus actividades principales, la publicación del anuario Informe sobre Desarrollo Humano (IDH). Este documento ha tenido varias funciones importantes. Primero, con él se desafía la idea de que el desarrollo debería ser entendido primordialmente en términos económicos y, por el contrario, se plantea una definición de bienestar más compleja en la cual las personas son quienes constituyen el objetivo principal de la economía. Se proporciona así un motivo de acuerdo para los activistas y para los pensadores del desarrollo más progresistas, a la vez que se ofrece a la comunidad internacional una interpretación alternativa de la información básica para competir con la del Banco Mundial. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) jerarquiza a los países no sólo sobre la base de su capacidad para aumentar el ingreso per cápita, sino también sobre la de su eficiencia en el mejoramiento de los niveles de vida.

Los críticos continúan poniendo en tela de juicio la validez del IDH; pero el valor verdadero del Informe sobre Desarrollo Humano ha sido a nivel político, al abogar por el desarrollo humano (y, por extensión, en pro del desarrollo sostenible), con una solidez de pensamiento que ha llamado mucho la atención, aportándoles a sus partidarios argumentos para el debate.

Es más dudosa la medida en que se aplican esas ideas a través de los programas del PNUD. Este último tiene que operar de acuerdo con las restricciones que establecen los donadores. Más de las cuatro quintas partes de los recursos financieros del PNUD provienen de aportaciones voluntarias por parte de 10 de los estados más ricos del mundo. Cuando los ciudadanos de estos países leen el IDH, se les recuerda que la pobreza masiva y el deterioro del medio ambiente en la actualidad están vinculados a los estilos de vida de consumo excesivo que se originan en sus propios países. Pero no es probable que la mayoría de ellos apoyen las profundas reformas estructurales y políticas implícitas en esas críticas.

El PNUD tiene que operar también dentro de las restricciones que presentan los gobiernos de los países en desarrollo, los cuales pueden verse obligados a aceptar algunas condiciones a fin de calificar para recibir ayuda, pero tienden a protestar sobre cualquier indicio de interferencia política, o de amenaza al status quo. Sin embargo, es probable que los esfuerzos de innovación para promover el desarrollo sostenible se enfrenten a intereses establecidos.

El Banco Mundial

Puesto que el Banco Mundial tiene que conseguir la mayoría de sus fondos en los mercados mundiales de capitales a tasas competitivas, y que su sistema de votación permite a los países de la OCDE más ricos tener un gran peso, no es de sorprender que dicha institución bancaria no haya otorgado la misma prioridad a los problemas sociales y del medio ambiente en sus préstamos, como lo ha hecho en su retórica. Los préstamos del Banco Mundial que no se destinan a fines sociales, generalmente tienen componentes minúsculos para protección y vigilancia del medio ambiente. De otra manera, ofrecería tasas de ganancia inaceptables.

Pero el Banco Mundial ha avanzado. En 1984, después de haber causado algunos de los mayores desastres de su historia en cuestiones sociales y del medio ambiente en la cuenca del Amazonas y en otras partes, fue presionado para que actuara de manera diferente, y elaboró un documento de política en el cual se hizo un llamado para llevar a cabo Evaluaciones del Impacto en el Medio Ambiente, que fueran obligatorias. Cuando se les ignoró, el Banco expidió directrices más firmes, aunque estas últimas tenían todavía numerosas cláusulas de escape y en ellas se exceptuaban préstamos para ajuste estructural y sectorial, los cuales abarcaban cerca de la mitad del total en el decenio de los 90.

El Banco Mundial administra conjuntamente con el PNUMA y el PNUD la institución denominada Fondo Mundial para el Medio Ambiente, fundada después de la reunión de Río para impulsar la labor sobre problemas del medio ambiente mundial tales como el agotamiento de la capa de ozono y la pérdida de diversidad biológica. Se le ha criticado por lo reducido de su presupuesto (menos de mil millones de dólares anuales) y por su estilo burocrático, rígido y jerarquizado. El Banco tiende también a financiar proyectos inconexos en los países en desarrollo, en vez de atender las causas profundas del deterioro del medio ambiente ligadas a las fuerzas del mercado y a las políticas gubernamentales.

En el decenio de los 90, el Banco adoptó una gran parte de la retórica de los movimientos sociales y de las ONGs en pro del medio ambiente y de los pobres, e incorporó a algunos de sus miembros como asesores suyos. Sin embargo, su éxito en la transformación de la agenda neoliberal ha sido limitado.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PNUMA es la agencia que más probablemente está a tono con el desarrollo sostenible. Su documento de 1999 titulado Panorama Mundial del Medio Ambiente es en verdad una de las evaluaciones más completas sobre los problemas del medio ambiente mundial. El PNUMA ha sido también un actor clave en la promoción de los acuerdos internacionales sobre problemas tales como la desertificación y el agotamiento de la capa de ozono. Desgraciadamente, al PNUMA nunca se le han otorgado recursos suficientes para cumplir con su mandato. Su presupuesto básico para 1998 fue cercano al 13 por ciento del de la FAO y al 10 por ciento del PNUD, porcentajes que reflejan a grandes rasgos el peso escaso de los ministerios y agencias del medio ambiente al interior de los estados miembros de la ONU.

Las agencias bilaterales de ayuda

El apoyo de las agencias bilaterales al desarrollo sostenible depende en gran parte de las políticas gubernamentales y de las fuerzas sociales de sus países de origen. Está condicionado también por el comercio correspondiente a cada estado y por otros objetivos de política externa. Algunas agencias bilaterales tienen programas bastante innovadores y laboran estrechamente con las ONGs. Pero al igual que las agencias de la ONU, sus programas de ayuda están plagados de contradicciones internas. Así, en América Central, la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID) y otras agencias de países de la OCDE apoyan numerosos proyectos pequeños, descentralizados, con los cuales se trata de promover la participación popular y el acceso a medios de vida sostenibles. Sin embargo, al mismo tiempo, las agencias bilaterales pueden estar promoviendo importaciones masivas de alimentos de sus países de origen o la expansión de grandes plantaciones intensivas de capital, medidas que están lejos de ser sostenibles, y para un número mayor de personas pueden ser causa de despojo de sus medios tradicionales de vida.

Las ONGs internacionales

Muchas ONGs, aunque no todas desde luego, se dedican con toda buena intención al desarrollo sostenible. Pero, debido a que tienden a especializarse en problemas específicos, tales como protección forestal o promoción de derechos civiles, sus esfuerzos pueden ser muy dispersos. Al igual que las agencias de la ONU, su responsabilidad primordial es con sus donadores, con sus consejos de gobierno y con su propio personal. Son pocas las ONGs que rinden cuentas sistemáticamente a la población a la que pretenden beneficiar. También son hábiles para adoptar la terminología de desarrollo más reciente, aunque de nueva cuenta, en la práctica no concuerden con ella. Así, la WWF Internacional ha declarado que su nueva política, con un enfoque dirigido hacia las personas en cuanto a la conservación de la biodiversidad, constituye un cambio paradigmático. Lo cual es mucho pedir, dado que para ello se requeriría hacer un realineamiento de los poderes político, científico y burocrático de los cuales depende esta institución para obtener sus fondos.

nidad internacional algunos asuntos fundamentales: el desarrollo exige que haya algo más que crecimiento económico; algunos rasgos de la modernización tienen costos sociales y del medio ambiente que son inaceptables; y se requieren políticas económicas, estrategias de desarrollo y enfoques sobre planificación que sean diferentes.

Los gobiernos y las agencias de desarrollo que acepten este punto de vista necesitarán reenfocar sus energías y sus recursos. Algunos de ellos, en efecto, han hecho cambios, pero en su mayoría sólo han aplicado una terminología nueva a lo que ellos ya estaban haciendo, tal vez con unos cuantos elementos adicionales (véase casilla 8.8). ¿Por qué se resisten al cambio?

El problema es en gran medida político e ideológico. Las personas tienen puntos de vista muy diferentes sobre lo que es un determinado “problema” del medio ambiente, sobre lo que es la sustentabilidad y sobre lo que se necesita hacer para lograrla. No hace mucho tiempo, por ejemplo, muchos científicos y planificadores de desarrollo consideraban como retrógradas las prácticas autóctonas del manejo de recursos naturales, incluidas algunas formas de agricultura de tumba y roza y el uso de ciertas variedades de cultivos en los sistemas agrícolas campesinos. Cada vez se reconoce más que algunas de dichas prácticas pueden ser relativamente sostenibles y eficientes en el entorno agroecológico y socioeconómico en que se llevan a cabo.

Estas diferencias de perspectiva implican que determinadas intervenciones sobre el medio ambiente deben apoyarse en un consenso negociado en el cual se involucren diversos grupos de personas interesadas. Pero los gobiernos, hallándose bajo presión para que cumplan las demandas crecientes de alimentos, maderas, agua y otros recursos naturales, a menudo tienden a escoger soluciones rápidas por razones de conveniencia económica y política. Es probable que prefieran construir una presa a gran escala, que muchos sistemas de manejo de agua a escala más pequeña; otorgar concesiones forestales grandes, en vez de esquemas basados en la comunidad; o promover agricultura moderna en vez de la

sostenible. Es más probable aun que escojan esta ruta cuando su base primordial de apoyo político consiste en grupos que esperan beneficiarse con dichas medidas, por ejemplo, el electorado urbano que demanda comida barata o los industriales con intereses en agronegocios o en aserraderos.

Muchas agencias internacionales de desarrollo se enfrentan a restricciones semejantes. No obstante que dichas agencias puedan estar más conscientes de los costos sociales y del medio ambiente potencialmente negativos, que van asociados a las estrategias de crecimiento y modernización, pueden tropezar con la oposición por parte de los gobiernos o de quienes les proporcionen los fondos a esas agencias. El perfil profesional de estas últimas y su cultura corporativa también pueden restringir el cambio. Los expertos (con un estilo de vida holgado) pueden oponerse a cualquier cambio fundamental en la manera como se diseñen y apliquen los proyectos y programas, y pueden tener dificultades para identificarse con las comunidades locales. Pueden oponerse también a cualquier reestructuración significativa de los presupuestos, que permitiera reorientar un porcentaje adecuado de los fondos hacia los países en desarrollo y las comunidades pobres.

Si el problema es en parte político, lo es también la solución. No solamente los gobiernos y las instituciones comerciales y financieras internacionales necesitan ser mucho más susceptibles a los costos sociales y del medio ambiente de las políticas y proyectos que ellos promueven, sino que necesitan asimismo abrir el proceso de toma de decisiones para que sea más democrático. Algunas agencias trataron de hacerlo en el decenio de los 90. Pero los intentos de mejorar el diálogo con los múltiples interesados o con la sociedad civil no son suficientes. Es necesario también adoptar nuevos lineamientos de política, procedimientos y presupuestos que marquen una diferencia significativa en relación con la práctica operacional. Las movilizaciones populares, gracias a las cuales se incluyó el desarrollo sostenible en la agenda, tienen que persistir mucho todavía si se quiere poner en práctica dicha idea.

En última instancia, la acción depende de la

interpretación que las personas hagan de lo que es posible y correcto. Por ello, la índole de la movilización a más largo plazo en pro del desarrollo sostenible no depende solamente del activismo, sino de los puntos de vista predominantes acerca de la dirección hacia dónde podría y debería ir el mundo. Si esas ideas sirven para apoyar estilos de vida excesivamente consumistas, entonces no serán planteadas seriamente muchas de las cuestiones difíciles sobre el medio ambiente. Y si se sanciona la ganancia individual ilimitada, es obvio que se verán afectadas las instituciones diseñadas para promover el bien común.

Cinco años después de Copenhague, hay pocos indicios de que entre las metas y valores fundamentales que orientan el desarrollo mundial se incluya una mayor responsabilidad social. Las estructuras de incentivos que lo permean todo, desde la educación hasta las decisiones sobre inversiones han sido reorientadas a fin de maximizar las ganancias individuales. El inversionista se ha hecho mucho más importante que el trabajador, y el consumidor ha obtenido mayor prestigio social que el ciudadano.

Poner en tela de juicio el individualismo extremo y el poder desbocado del dinero constituye un desafío fundamental de nuestro tiempo, así como asegurar de nuevo el valor de la equidad y la solidaridad social, y reinstalar al ciudadano en el centro de la vida pública. La “mano invisible” del mercado no permite imaginar que haya una sociedad decente para todos, o trabajar de manera consistente a fin de establecerla. Sólo los seres humanos con un sentido firme del bien público pueden lograr esa meta.

Nota bibliográfica

CAPÍTULO 1

Este capítulo se sustenta en documentos de referencia escritos por Bob Deacon, Thandika Mkandawire y Virginia Rodríguez, y Ajit Singh.

Se sustenta también en obras de los siguientes autores: Amsden 1985, Binder 1999, Chang 1999, Crotty, Epstein y Kelly 1998, Denny 1999, Deyo 1992, Goodman, White y Kwon 1998, Rodrik 1997, Singh 1995, Solimano en prensa, Stalker 2000a y 2000b, G. Standing 1999a, Stewart 1994, Toynbee 2000, ul Haq et al. 1998, Wade 1991, Wolfensohn 1999, y Woo-Cumings 1999.

Se consultaron además otras obras de referencia, a saber: Banco Mundial 1990, 1993, 1999a, 1999b y 1999c, CEPALC 1995 y 1999, Control Ciudadano 1998 y 1999, FMI 1995 y 1999, Koivusalo 1999, OCDE/CAD 1996, 1998 y 1999, OIT 1995 y 1999, OMS 1996 y 1997, ONU 1995c y 1997d, PNUD 1994, 1995, 1997, 1998a, 1998b, 1999a y 1999b, UNESCO 1998a y 1998b, UNICEF 1998, 1999 y 2000, UNICEF et al. 1998, y UNRISD 1995.

La Casilla 1.1 se sustenta en Deacon 2000. La cita de John Maynard Keynes se tomó de Moggridge 1980.

CAPÍTULO 2

Este capítulo se sustenta en los documentos de referencia escritos por Cynthia Hewitt de Alcántara, Evelyn Huber y John Stephens, Justine Nannyonjo, Yudit Kiss, y Jorge Schvarzer.

La sección sobre endeudamiento y ayuda para atenuación de la deuda se apoya en los estudios siguientes: Centro Sur 1999, Coalición del Jubileo 2000 1999, EURODAD 1998, Hewitt de Alcántara 1999, Naciones Unidas 1995a, 1995b, 1997a y 1999, Nannyonjo 1999, Ocampo 1999, PNUD 1999a, y Schvarzer 1999.

El planteamiento de las tendencias en la ayuda para el desarrollo se basa en Banco Mundial 1998a, Griffin y McKinley 1996, Kaul y Langmore 1996, OCDE/CAD 1996 y 1999, OCDE/DCD y UNICEF 1998, Randel y German 1997, y Randel et al. 1998 y 2000. Para un análisis de los problemas relacionados con la condicionalidad, véase Mosley et al. 1991, Sørensen 1993, y Stokke 1995. Para un planteamiento de los nuevos enfoques sobre ayuda, véase Edwards 1999.

Las fuentes de información acerca de la crisis fiscal del estado y sobre reforma del sistema tributario son las siguientes: Clunies-Ross 1999, Grunberg 1998, Hewitt de Alcántara 1999, Kiss 1999, PNUD 1999a, Rao 1999, Tanzi 1996, y *The Economist* 2000b.

La sección sobre la reforma del sistema de pensiones se apoya fundamentalmente en la obra de Huber y Stephens 2000. Véase también Orszag y Stiglitz 1999, Queisser 1998, y Singh 1996. Una colección excelente de ensayos internacionales sobre problemas de la reforma a la seguridad social es la de Naciones Unidas 1997b. Van Ginneken 1996 plantea algunos de los problemas que se derivan de integrar el sector informal en los esquemas de protección social.

Sobre algunos ejemplos de los problemas que surgen cuando se trata de descentralizar los servicios sociales, véase Di Gropello y Cominetti 1998, Glewwe y Litvack 1998, y Gupta y Gumber 1999. En la obra de Vivian 1995 se plantean problemas generales de la focalización. El estudio que se realizó en 39 países sobre los efectos de imponerles cuotas de pago a los usuarios se halla en Cornia y Stewart 1990. Las experiencias habidas con los microcréditos en diversas regiones del mundo es lo que se analiza en Mayoux 1998, Schneider 1997, y Sinha 1998.

La Casilla 2.1 se sustenta en Nannyonjo 1999, la Casilla 2.2 en UNICEF y OXFAM 1999. Las diversas fuentes de la Casilla 2.3 están señaladas en el texto. La Casilla 2.4 se adaptó de Huber y Stephens 2000. Orszag y Stiglitz 1999 es la fuente de la cita de la Oficina del Economista en Jefe del Banco Mundial.

CAPÍTULO 3

Este capítulo se sustenta en documentos de referencia elaborados por Yusuf Bangura, Yusuf Bangura y Toshihiro Nakamura, Björn Beckman con Emmanuel Akwetey y Lars Lindström, Edward Webster, Karl Gostner y Geoffrey Nkadameng, y Georg Sørensen.

Otras fuentes de consulta son: Boylan 1998, Diamond 1996, Diamond et al. 1988, Domínguez 1998, Elgie 1998, Farrell 1997, Hellman 1998, Horowitz 1985 y 1990, Lijphart 1977 y 1990, Linz y Valenzuela 1994, Linz y Stepan 1996, Maxfield 1997, Mkandawire 1998, O'Donnell 1994, O'Leary 1999, Petras 1998, Przeworski 1993, Reilly y Reynolds 1999, Rose et al. 1998, Stavenhagen 1997, Stepan y Skatch 1994, Transparency International 1999, UNESCO *Courier* 1998, Warburton 1999, y Young 1999.

La Casilla 3.1 se tomó de Joyner 1999, y Bangura y Nakamura 1999, la Casilla 3.2 se tomó de Ghai 2000, y la Casilla 3.3 se tomó de Webster et al. 1999. La cita de Amartya Sen proviene de Sen 1997, y la cita de EBRD proviene de EBRD 1999.

CAPÍTULO 4

Este capítulo se sustenta en documentos de referencia escritos por Yusuf Bangura, Andrew Nickson y Ole Therkildsen. El documento de Bangura se apoya en los estudios siguientes comisionados como parte del proyecto de UNRISD sobre Reforma del sector público y estados agobiados por la crisis: Carlson 1998, Hutchful 1999, Larbi 1999, y McCourt 1999.

Otras fuentes adicionales son: Banco Mundial 1988, 1995b, 1997a, 1997b, 1997c, 1998b, 1998d y 1998e, Bartlett y Le Grand 1993, Berg 1999, Bolnick 1997, Chiwele et al. 1999, Clayton y Pontusson 1998, Esping-Andersen 1996, Ferlie et al. 1996, FMI 1988, 1996, 1998a, 1998b y 1998c, Goh y Sundram 1998, Halligan 1997, Kickert 1997, Mkandawire y Soludo 1999, Nickson 1999, Olukoshi 1999a y 1999b, Osborne y Gaebler 1992, Paul y Sekhar 1997, PNUD 1993, Stavasage y Moyo 1999, y Warburton 1999.

Los datos sobre recortes al gasto en educación por el Banco Mundial provienen de Banco Mundial 1994. La declaración del FMI sobre el gasto en salud y educación de los países de bajo ingreso es de Gupta 1999. Los datos sobre privatización en Rusia son de Filatochev et al. 1999. La cifra sobre asesores extranjeros residentes en África es de Jaycox 1993. Las cifras de producción sobre la Fundación Africana de Capacitación son de Fundación Africana de Capacitación 1998.

La Casilla 4.1 es de Nickson 1999, y la Casilla 4.2 es de Bangura 1999.

CAPÍTULO 5

Este capítulo se basa en un documento de referencia de Peter Utting (2000). Otras referencias son: Annan 1999, Barber 1998, Barkin 1999, Carrere 1999, Corporate Watch 1999, Dawkins 1995, Dommen 1999, Forcese 1996, Frankel 1999, Gallin 1999a y 1999b, Gereffi et al. 1994, Goodman 2000, Greer y Bruno 1996, Hanks 1999, Hansen 1999a y 1999b, Hopkins 1997, Hurst 1999, ISO 1999, Kolk et al. 1999, Kolodner 1994, Krut y Gleckman 1998, Levy 1997, Murphy y Bendell

1999, Nelson 1996, O'Neill 1999, PNUMA 1994 y 1998, Porter y van der Linde 1995, Richter en prensa, Schmidheiny 1992, Schmidheiny et al. 1997, *The Economist* 1999c, ToBI 1997, TRAC 1999, *Trade Union World* 1999, UNCTAD 1996 y 1999, UNRISD 1995, von Moltke et al. 1998, Watts y Holme 1999, WBCSD 1999, WCED 1987, Welford 1997, West 1995, Wild 1998, y Zarrilli, Jha y Vossenaar 1997. Se obtuvo información adicional de Corporate Watch 1999.

Las Casillas 5.1 y 5.2 se sustentan en Utting 2000. La Casilla 5.3 es de Annan 1999, la Casilla 5.4 es de Corporate Watch 1999, y la Casilla 5.5 se basa en Barber 1998.

CAPÍTULO 6

Este capítulo se sustenta en documentos de referencia escritos por Asef Bayat; Andrew Clayton, Peter Oakley y Jon Taylor; John Foster; Joe Foweraker; Alan Fowler; Dan Gallin; Rosalind Petchesky; Vithal Rajan y Thimma Reddy; Charles Reilly; y David Westendorff.

Los datos sobre el número de ONGs y OSCs de la sección introductora provienen de Porio 1997, *The Economist* 1999b, Van Rooy 1998, y Weiss 1999.

La sección sobre sociedad civil y entrega de servicios se apoya en gran parte en Clayton et al. 1999, y Fowler 2000. El cálculo del involucramiento de ONG en proyectos del Banco Mundial proviene de *The Economist* 1999b, el número de profesionales empleados por las ONGDs en Perú es de Patrón 1998, el ejemplo del Comité de Cooperación para Camboya es de Curtis 1998, la transferencia de liderazgo de SANCO al gobierno sudafricano posterior al apartheid de Everatt et al. 1998, la evaluación del Consejo Mapuche Interregional y el Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra de Foweraker 1999. El análisis de las asociaciones precarias se apoya en Petchesky 1999 para la información sobre SHAPE. Chávez 1999, Rajan y Reddy 1999, y Westendorff 1999 son las fuentes para el análisis de los presupuestos participativos. La información sobre las disputas en las comunidades y de género se basa en Lind y Farmelo 1996, Westendorff y Dey 1996, y YUVA 1999.

La relación de las OSCs y la ONU se tomó de Foster 1999, Krut 1997 y Weiss 1999. La información sobre las OSCs y el Banco Mundial proviene de Foster 1999, Fox y Brown 1998, Petchesky 1999, Rich 1994 y *The Economist* 2000a. El análisis de las OSCs y el Banco Interamericano de Desarrollo se basa en Reilly 1999, y el de las OSCs y los organismos del tratado internacional en Foster 1999, George 2000, Krut 1997, O'Neill 1999, y *The Economist* 1999a, 1999b y 2000a. George 2000, Krut 1997, y O'Neill 1999 son las fuentes de información sobre el futuro de la movilización internacional de la ONG.

La Casilla 6.2 se apoya en las entrevistas con miembros del personal de YUVA. La Casilla 6.3 combina información de Joseph 1999, y Westendorff 1999. La Casilla 6.4 es de SAPRIN 1999, y la Casilla 6.5 se basa en Reilly 1999.

CAPÍTULO 7

Este capítulo se sustenta en documentos de referencia escritos por Nadje Al-Ali, Andrea Cornwall, Nikki Craske, Shail Mayaram, Ruth Pearson, Rosalind Petchesky, Shahra Razavi, y Ramya Subrahmanian.

El análisis sobre mujeres en democratización se apoya en los estudios siguientes: Al Ali 1999, Alvarez 1990 y 1998, Craske 1999, Goetz 1998, Gouws 1996, Jaquette y Wolchik 1998, Mayaram 1999, Miller y Razavi 1998, Molyneux 1998, Naciri 1998, Petchesky 1999, Phillips 1991 y 1992, Rai 1996, Razavi 2000, Sawyer 1996, Schild 1995, Szalai 1998, Tamale 1997, Tripp 1994, y Waylen 1993.

El análisis de las ONGs de mujeres se apoya en Corrêa 1998, Galdós y Feringa 1998, Klugman et al. 1998, Lang 1997, Noel-De Bique 1998, Petchesky 1999, y Silliman 1999.

El análisis de la pobreza por género se apoya en un número especial de 1999 de *Development and Change* (30, 3). El análisis sobre derechos y necesidades se apoya en Petchesky 1999.

La sección sobre derechos a la salud reproductiva se apoya extensivamente en Petchesky 1999. Otras fuentes son Corrêa 1994, Corrêa y Petchesky 1994, DAWN 1999, Koivusalo 1999, Petchesky 1995, Petchesky y Judd/IRRRAG 1998, WEDO 1999, y H. Standing 1999.

El análisis sobre derechos a la educación se apoya extensivamente en Subrahmanian 1999. Otras fuentes son Bennell 1996, Bennell y Furlong 1997, Bouis et al. 1998, Carnoy 1995, Colclough 1994 y 1997, Gordon 1998, Jeffery y Basu 1996, Knodel 1997, Knodel y Jones 1996, Longwe 1998, Mkandawire y Soludo 1999, Puiggros 1997, Tansel 1997, UNESCO 1998b, y UNICEF 1999.

La sección sobre derechos económicos de las mujeres se apoya extensivamente en Pearson 1999. Otras fuentes son Armstrong 1996, Barrientos et al. 1999, Chen et al. 1999, CEPALC 1995, Elson 1999, Gallin 1999a, Kabeer 1995, Pearson 1999, Razavi 1999, G. Standing 1999a y 1999b, y Tzannatos 1999.

La Casilla 7.1 se sustenta en Najmabadi 1999, y Khalaf 2000. La Casilla 7.2 se sustenta en Mayaram 1999. La Casilla 7.3 se tomó de Petchesky 1999.

CAPÍTULO 8

Este capítulo se sustenta en documentos de referencia escritos por Bill Adams, Adrian Atkinson, David Barkin, Solon Barraclough, Krishna Ghimire, Eddie Koch, Jules Pretty, Vithal Rajan y Thimma Reddy, y Peter Utting.

La sección sobre ciudades sostenibles se apoya principalmente en Atkinson 2000, con información adicional de Atkinson 1998, ICLEI 1997, Milbert 1999, Mitlin 1998, Samol 1998 y UNFPA 2000. El análisis sobre agricultura sostenible se apoya extensivamente en Pretty 1999 con información adicional de FAO 1999a y Constanza et al. 1997. La sección sobre abasto sostenible de agua se basa en Adams 1999 con información adicional de Houlder 1999, Naciones Unidas 1997c, y de la Comisión Mundial de Represas 1999. El análisis sobre conservación de bosques se basa en Barkin 1999, Koch 1999, Rajan y Reddy 1999, y Utting 1999, con información adicional de FAO 1999b, y Global Witness 1999. La sección sobre realidades perdurables se basa en Utting 1999. El análisis sobre continuidad o cambio se apoya en Barraclough 1999.

Otras fuentes son Barraclough y Ghimire 1995, Byron 1997, Feeny 1998, Fox y Brown 1998, Ghimire y Pimbert 1997, Goodland 1999, Holmberg 1992, Jeanrenaud 1998, Larson et al. 1998, Leach et al. 1997, Martínez 1990, McGranahan et al. 1996, Nelson y Wright 1995, Nicholls 1999, Pimbert y Pretty 1997, PNUMA 1999, Pugh 1996, Scoones et al. 1996, Stiefel y Wolfe 1994, White 1996, Wood et al. 2000, y Wolfe 1994.

Las Casillas 8.1, 8.2 y 8.3 se sustentan en Pretty 1999. La Casilla 8.4 se sustenta en Ghimire 1999. La Casilla 8.5 se sustenta en Adams 1999, y McCully 1997. La Casilla 8.7 se sustenta en Koch 1999, y la Casilla 8.8 se adaptó de Barraclough 1999.

Documentos de referencia

- Adams, W.M. 1999. "Sustainable Water Management in Developing Countries".
- Al-Ali, N. 1999. "Women's Movements in the Middle East: Case Studies of Egypt and Turkey".
- Atkinson, A. 2000. *Promoting Sustainable Human Development in Cities of the South: A Southeast Asian Perspective*. Ginebra 2000 Documento Especial Núm. 6. Ginebra: UNRISD.
- Bangura, Y. 1999. "Globalization, Technocratic Policy Making and Democratization".
- _____. 2000. *Public Sector Restructuring: The Institutional and Social Effects of Fiscal, Managerial and Capacity-Building Reforms*. Ginebra 2000 Documento Especial Núm. 3. Ginebra: UNRISD.
- Bangura, Y. y T. Nakamura. 1999. "Democratization and Governance Reforms in Plural Societies".
- Barkin, D. 1999. "Sustainable Development Strategies in Mexico: Grassroots Perspectives and Responses".
- Barracough, S.L. 1999. "Towards Integrated and Sustainable Development?".
- Bayat, A. 1999. "Activism, Social Movements and Social Development in the Middle East".
- Beckman, B., E. Akwetey y L. Lindström. 2000. "Labour Unions, Social Pacts and Democratisation".
- Clayton, A., J. Taylor y P. Oakley. 1999. "Civil Society Organisations and Service Provision".
- Cornwall, A. 1999. "Making a Difference? Gender and Participatory Development".
- Craske, N. 1999. "The Latin America Women's Movement: Recent Developments and Challenges for the Future".
- Deacon, B. 2000. *Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare*. Ginebra 2000 Documento Especial Núm. 5. Ginebra: UNRISD.
- Foster, J.W. 1999. "Civil Society Engagement in International Decision Making: The Quest for an Enabling Environment".
- Foweraker, J. 1999. "Grassroots Movements, Political Activism and Social Development in Latin America: A Comparison of Chile and Brazil".
- Fowler, A. 2000. *Civil Society, NGDOs and Social Development: Changing the Rules of the Game*. Ginebra 2000 Documento Especial Núm. 1. Ginebra: UNRISD.
- Gallin, D. 1999a. "Trade Unions and NGOs in Social Development: A Necessary Partnership".
- Ghai, Y. 2000. "Human Rights, Democracy and Social Development".
- Ghimire, K.B. 1999. "Rural Power Structures, Land Tenure Reforms and Partnership".
- Hewitt de Alcántara, C. 1999. "Financing Social Development: An Overview".
- Huber, E. y J.D. Stephens. 2000. *The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective*. Ginebra 2000 Documento Especial Núm. 7. Ginebra: UNRISD.
- Kiss, Y. 1999. "The Political Economy of Tax System Reform in Hungary".
- Koch, E. "People-Centred Development in South Africa: A Rethink of the Community-Based Approach".
- Mayaram, S. 1999. "En-gendering Democratic Governance Through the Panchayats in India".
- Mkandawire, T. y V. Rodríguez. 1999. *Globalization and Social Development after Copenhagen: Premises, Promises and Policies*. Ginebra 2000 Documento Especial Núm. 10. Ginebra: UNRISD.
- Nannyonjo, J. 1999. "Uganda Debt Burden and the HIPC Debt Relief Initiative: Financing Social Development".
- Nickson, A. 1999. "Public Sector Management Reform in Latin America".
- Pearson, R. 1999. "Gender and Economic Rights".
- Petchesky, R. 1999. "Reproductive and Sexual Rights, Social Development and Globalization: Charting the Course of Transnational Women's NGOs".
- _____. 2000. *Reproductive and Sexual Rights: Charting the Course of Transnational Women's NGOs*. Ginebra 2000 Documento Especial Núm. 8. Ginebra: UNRISD.
- Pretty, J. 1999. "Sustainable Agriculture: A Review of Recent Progress on Policies and Practice".
- Rajan, V. y T. Reddy. 1999. "The Concept of People-Centred Sustainable Development: Myth and Reality in Development Experiences in India".
- Razavi, S. 2000. *Women in Contemporary Democratisation*. Ginebra 2000 Documento Especial Núm. 4. Ginebra: UNRISD.
- Reilly, C. 1999. "Weighing In: Can Citizens Bank on Bankers?".
- Schvarzer, J. 1999. "External Dependency and Internal Transformation: Argentina Confronts the Long Debt Crisis".
- Singh, A. 2000. *Global Economic Trends and Social Development*. Ginebra 2000 Documento Especial Núm. 9. Ginebra: UNRISD.
- Sørensen, G. 1999. "Democratisation and Social Development".
- Subrahmanian, R. 1999. "Gender and Education: New Directions for Social Policy".
- Therkildsen, O. 1999. "Efficiency and Accountability: Public Sector Reform in East and Southern Africa".
- Utting, P. 1999. "Towards Participatory Conservation?".
- _____. 2000. *Business Responsibility for Sustainable Development*. Ginebra 2000 Documento Especial Núm. 2. Ginebra: UNRISD.
- Webster, E., K. Gostner y G. Nkadameng. 1999. "NEDLAC: Labour Unions, Social Pacts and Democratization".
- Westendorff, D. 1999. "Volunteer Action and Local Democracy: A Partnership for a Better Urban Future".

Bibliografía seleccionada

- ACBF. 1998. *Status Report on Project Implementation*. Harare, Zimbabwe.
- ADB. 1997 y 1998. *Key Indicators of Developing Asia and Pacific Countries*. Manila.
- African Agenda. 1999. *The Lusaka Declaration and Areas of Action 2, 2*.
- Alvarez, S. 1990. *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 1998. "Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO 'Boom'". Documento elaborado para la Cuarta Conferencia Anual Schomburg-Moreno, Programa de Estudios Latinoamericanos, Mount Holyoke College, South Hadley, Mass.
- Amsden, A.H. 1985. "The State in Taiwan's Economic Development". En P.B. Evans, T. Skocpol y D. Rueschemeyer (comps.), *Bringing the State Back*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Annan, K. 1999. "A Compact for the New Century". (Una concisión para el nuevo siglo)" Discurso ante el Foro Económico Mundial, Davos, Suiza (31 de enero). <<http://www.un.org/partners/business>>
- Armstrong, P. 1996. "The Feminization of the Labour Force: Harmonization Down in a Global Economy". En I. Bakker (comp.), *Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Atkinson, A. 1998. *Sustainability Through People's Participation in Urban Development in Selected Asian Cities: The Indonesian Experience*. Dresden: Büro für Stadtentwicklung und Umweltplanung.
- Banco Mundial. 1988. *Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalisation and Expansion*. Washington, D.C.
- _____. 1990. *World Development Report 1990*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington, DC.
- _____. 1994. *The World Bank's Role in Human Resource Development in Sub-Saharan Africa: Education, Training and Technical Assistance*. Washington, DC.
- _____. 1995a. *World Development Report 1995*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 1995b. *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 1997a. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 1997b. *Fiscal Management in Adjustment Lending*. Washington, DC.
- _____. 1997c. *Annual Report*. Washington, DC.
- _____. 1998a. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 1998b. *The Impact of Public Expenditure Reviews: An Evaluation*. Washington, DC.
- _____. 1998c. *Global Development Finance: Analysis and Summary Tables*. Washington, DC.
- _____. 1998d. *The Public Expenditure Management Handbook*. Washington, DC.
- _____. 1998e. *Privatisation in Africa*. Washington, DC.
- _____. 1998f. *African Development Indicators 1998/1999*. Washington, DC.
- _____. 1999a. *Poverty Trends and the Voices of the Poor*. Washington, DC.
- _____. 1999b. *World Development Indicators 1999 (CD-Rom)*. Washington, DC.
- _____. 1999c. *World Development Report 1999/2000*. Washington, DC.
- Barber, J. 1998. "Responsible Action or Public Relations? NGO Perspectives on Voluntary Initiatives". *Industry and Environment* 21, 1-2 (enero-junio).
- Barkin, D. 1999. *The Greening of Business in Mexico*. Documento de Discusión Núm. 110. Ginebra: UNRISD.
- Barracough, S. y K. Ghimire. 1995. *Forests and Livelihoods: The Social Dynamics of Deforestation in Developing Countries*. Londres: Macmillan.
- Barrientos, S., A. Bee e I. Vogel. 1999. *Women and Agribusiness: Working Miracles in the Chilean Fruit Export Sector*. Londres: Macmillan.
- Bartlett, W. y J. Le Grand. 1993. "The Theory of Quasi-Markets". En J. Le Grand y W. Bartlett (comps.), *Quasi-Markets and Social Policy*. Londres: Macmillan.
- Bennell, P. 1996. "Rates of Return to Education: Does the Conventional Pattern Prevail in Sub-Saharan Africa?" *World Development* 24, 1.
- Bennell, P. y D. Furlong. 1997. *Has Jomtien Made Any Differences: Trends in Donor Funding for Education and Basic Education Since the Late 1980s*. Documento de Trabajo Núm. 51. Brighton: Institute of Development Studies.
- Berg, E. 1999. "Aid Failure: The Case of Public Sector Reform". Revisión del Documento de la Conferencia de octubre sobre Ayuda, University of Copenhagen, Dinamarca.
- Binder, A. S. 1999. "Eight Steps to a New Financial Order". *Foreign Affairs* 785.

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- Bolnik, B. 1997. "Establishing Fiscal Discipline: The Cash Budget in Zambia". En M. Grindle (comp.), *Getting Good Government in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bouis, H. et al. 1998. *Gender Equality and Investments in Adolescents in the Rural Philippines*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Boylan, D. 1998. "Preemptive Strike: Central Bank Reform in Chile's Transition from Authoritarian Rule". *Comparative Politics* (julio).
- Bayron, N. 1997. "International Development Assistance in Forestry and Land Management: The Process and the Players". *Commonwealth Forestry Review* 76, 1.
- Carlson, J. 1998. *Swedish Aid and State Capacity in Developing Countries*. Mimeo, UNRISD, Ginebra.
- Carnoy, M. 1995. "Structural Adjustment and the Changing Face of Education". *International Labour Review* 134, 6.
- Carrere, R. 1999. *The Environmental and Social Effects of Corporate Environmentalism in the Brazilian Market Pulp Industry*. Mimeo, UNRISD, Ginebra.
- CEPALC. 1995 *Panorama Social de América Latina*. Santiago.
- _____. 1997. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1996/97*. Santiago.
- _____. 1999. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1998/99*. Santiago.
- Chang, H. 1999. "The Economic Theory of the Development State". En M. Woo-Cumings (comp.), *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Chavez, D. 1999. "Cities for People". En Redpepper Archive. <<http://www.redpepper.org.uk/xcities.html>>
- Chen, M., J. Sebstad y L. O'Connell. 1999 "Counting the Invisible Workforce: The Case of Homebased Workers". *World Development* 27, 3.
- Chiwele, D. et al. 1999. *Private Sector Response to Agricultural Marketing Liberalisation in Zambia: A Case Study of Eastern Province Maize Markets*. Informe de Investigación Núm. 107. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Clayton, R. y J. Pontusson. 1998. "Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies". *World Politics* 51, 1 (octubre).
- Clunies-Ross, A. 1999. "Sustaining Revenue for Social Purposes in the Face of Globalization". En UN (comp.), *Experts Discuss Some Critical Social Development Issues*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas, División de Política Social.
- Colclough, C. 1994. *Under-Enrolment and Low Quality in African Primary Schooling: Towards a Gender-Sensitive Solution*. Documento de Trabajo Núm. 7. Brighton: Institute of Development Studies.
- _____. 1997. *Marketizing Education and Health in Developing Countries: Miracle or Mirage?* Oxford: Clarendon Press.
- Constanza, R. et al. 1997. "The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital". *Nature* 387.
- Control Ciudadano. 1998. *Control Ciudadano* (Núm. 2). Montevideo: Instituto del Tercer Mundo.
- _____. 1999. *Control Ciudadano* (Núm. 3). Montevideo: Instituto del Tercer Mundo.
- Cornia, G.A y F. Stewart. 1990. *The Fiscal System, Adjustment and the Poor*. Documento Especial Núm. 11. Florencia: Centro de Investigación Innocenti de UNICEF.
- Corporate Watch. 1999. <<http://www.corpwatch.org>>
- Corrêa, S. 1994. *Population and Reproductive Rights: Feminist Perspectives from the South*. Londres: Zed Books.
- _____. 1998. "Reshaping the Brazilian Sexual and Reproductive Health Policy: The Role of Civil Society". Documento presentado en el Programa de la Fundación Rockefeller sobre Liderazgo Avanzado, Princeton University, Princeton.
- Corrêa, S. y Petchesky, R. 1994. "Reproductive and Sexual Rights: A Feminist Perspective". En G. Sen, A. Germain y L.C. Chen (comps.), *Population Policies Reconsidered*. Cambridge: Harvard University Press.
- Crotty, J., G. Epstein y P. Kelly. 1998. "Multinational Corporations in the Neo-Liberal Regime". En D. Baker, G. Epstein y R. Pollin (comps.), *Globalization and Progressive Economic Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Curtis, G. 1998. *Cambodia Reborn? The Transition to Democracy and Development*. Washington, DC: Brookings Institution Press y UNRISD.
- DAWN. 1999. *Implementing ICPD: Moving Forward in the Eye of the Storm—DAWN's Platform for ICPD+5*. Suva, Fiji.
- Dawkins, K. 1995. *Ecolabelling: Consumer's Right to Know or Restrictive Business Practice?* Mimeo, Institute for Agriculture and Trade Policy, Minneapolis.
- Denny, C. 1999. "From Maesteg to Dhaka, the Same Fears". *The Guardian* (29 noviembre).
- Deyo, F.C. 1992. "The Political Economy of Social Policy Formation: East Asia's Newly Industrialized Countries". En J. Henderson y R.P. Applebaum (comps.), *State and Development in the Asian Pacific Rim*. Londres: Sage Publications.
- Diamond, L. 1996. "Is the Third Wave Over?" *Journal of Democracy* 7, 3.
- Diamond, L., J. Linz y S. Lipset. 1988. *Democracy in Developing Countries*. Boulder: Lynne Rienner.

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- Di Gropello, E. y R. Cominetti. 1998. *La descentralización de la educación y la salud: Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile: CEPALC.
- Domínguez, J. L. 1998. *Democratic Politics in Latin America and the Caribbean*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Dommen, E. 1999. *Pertinence et limites des codes éthiques*. Mimeo.
- EBRD. 1999. *Transition Report 1999: Executive Summary*. <http://www.ebrd.com/english/PUBLIC/transition/Exesum_281099.html>
- The Economist*. 1998. "China's Political Cage". 8 de agosto: 14.
- _____. 1999a. "A global disaster". 11 de diciembre: 17-18.
- _____. 1999b. "Citizens Groups: The non-Governmental Order". 11 de diciembre: 18-19.
- _____. 1999c. "Sweatshop Wars". 27 de febrero: 66-67.
- _____. 2000a. "NGOs: Sins of the Secular Missionaries". 22 de enero: 25-27.
- _____. 2000b. "The mystery of the Vanishing Taxpayer". En *Globalisation and Tax Survey*. 29 de enero: 1-6.
- Edwards, M. 1999. *Future Positive: International Co-operation in the 21st Century*. Londres: Earthscan.
- Elgie, R. 1998. "Democratic Accountability and Central Bank Independence: Historical and Contemporary, National and European Perspectives". *West European Politics* 21, 3 (julio).
- Elson, D. 1999. "Labour Markets as Gendered Institutions". *World Development* 27, 3.
- Enríquez, J. 1999. "Too Many Flags?" *Foreign Policy* 116.
- Esping-Andersen, G. 1996. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. Londres: Sage Publications y UNRISD.
- EURODAD. 1998. *Taking Stock of Debt: Creditor Policy in the Face of Debtor Poverty*. Bruselas. <<http://www.oneworld.org/eurodad/stock.htm>>
- Everatt D., G. Rapholo, H. Marais y S. Davies. 1998. *Civil Society and Local Governance in the Johannesburg "Megacity"*. Mimeo, UNRISD, Ginebra.
- FAO. 1999a. *The State of Food Insecurity in the World 1999*. Roma.
- _____. 1999b. *State of the World's Forests 1999*. Roma.
- Farrell, D. 1997. *Comparing Electoral Systems*. Londres: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Feeny, P. 1998. *Accountable Aid: Local Participation in Major Projects*. Oxford: Oxfam Publications.
- Ferlie, E., A. Pettigrew, L. Ashburner y L. Fitzgerald. 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Filatochev, I., M. Wright y M. Bleeney. 1999. "Privatisation, Insider Control and Managerial Retrenchment in Russia". *Economics of Transition* 7, 2.
- FMI. 1988. *International Financial Statistics Yearbook*. Washington, DC.
- _____. 1995. *Social Dimensions of IMF's Policy Dialogue*. Pamphlet Series No. 47. Fiscal Affairs and Policy Development and Review Departments, Washington, DC.
- _____. 1996. *Government Finance Statistics Yearbook*. Washington, DC.
- _____. 1998a. *World Economic Outlook*. Washington, DC.
- _____. 1998b. *Fiscal Reforms in Low-Income Countries Experience Under IMF-Supported Programs*. Documento Especial Núm. 160. Washington, DC.
- _____. 1998c. *External Evaluation of ESAF*. Informe de un Grupo de Expertos Independientes. Washington, DC.
- _____. 1999. *World Economic Outlook*. Washington, DC.
- Forcese, C. 1996. "Commerce with Conscience?: Human Rights and Business Codes of Conduct". Montreal: International Centre for Human Rights and Democratic Development.
- Fortune*. 1999. 1999 Global 5 Hundred 140, 3 (agosto).
- Fox, J. A y L. D. Brown. 1998. *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, y Grassroots Movements*. Cambridge: MIT Press.
- Frankel, C. 1999. "One Foot in the Future". *Tomorrow* 9, 1 (enero/febrero).
- Galdós, S. y B. Feringa. 1998. "Creating Partnership at the Grassroots Level: The Reprosalud Project, Peru". En HERA (comp.), *Confounding the Critics: Cairo, Five Years On*. Informe de la Conferencia. Cocoyoc, Morelos, México.
- Gallin, D. 1999b. "Organized Labour as a Global Social Force". Documento presentado en el Taller IR2, Washington, DC, (20 de febrero).
- George, S. 2000. "Comment l'OMC fut mise en échec". *Le Monde Diplomatique* (enero).
- Gereffi, G., M. Korzeniewicz y R. Korzeniewicz. 1994. "Introduction: Global Commodity Chains". En G. Gereffi y M. Korzeniewicz (comps.), *Commodity Chains and Global Capitalism*. Londres: Greenwood Press.
- Ghimire, K. y M. Pimbert 1997. *Social Change and Conservation*. Londres: Earthscan.
- Glewwe, P. y J. Litvack. 1998. "Provision of Health Care and Education in Transitional Asia: Key Issues and Lessons from Vietnam". Documento de Trabajo Núm. 147. Helsinki: UNU World Institute for Development Economics Research.
- Global Witness. 1999. *The Untouchables: Forest Crimes and the Concessionaries—Can Cambodia Afford to Keep Them?* Londres (diciembre).
- Goetz, A.M. 1998. "Fiddling with Democracy: Translating Women's Participation in Politics in Uganda and South Africa into Gender-Equity in Development Practice". En G. White y M. Robinson (comps.), *Democratic Developmental State*. Oxford: Oxford University Press.

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- Goh, W. y J. Sundram. 1998. "Privatisation in Malaysia: A Social and Economic Paradox". En M. Hossain y J. Malbon (comps.), *Who Benefits From Privatisation?* Londres: Routledge.
- Goodland, R. 1999. *Social and Environmental Assessment to Promote Sustainability: An Informal View From the World Bank*. Mimeo, Banco Mundial, Departamento del Medio Ambiente, Washington, DC.
- Goodman, A. 2000. "The Tomorrow Top 30: A New Survey of the World's Most Popular Companies Among Green Investors Throws up Some Interesting Names". *Tomorrow* 10, 1 (enero/febrero).
- Goodman, R., G. White y H. Kwon 1998. *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. Londres: Routledge.
- Gordon, R. 1998. "'Girls Cannot Think as Boys Do?': Socialising Children Through the Zimbabwean School System". *Gender and Development* 6, 2.
- Gouws, A. 1996. "The Rise of the Femocrat?" *Agenda* 30.
- Greer, J. y K. Bruno. 1996. *Greenwash: The Reality Behind Corporate Environmentalism*. Penang: Third World Network and Apex Press.
- Griffin, K. y T. McKinley. 1996. *New Approaches to Development Co-operation*. Documento de Discusión 7. Nueva York: PNUD Oficina de Estudios del Desarrollo.
- Grimes, B.F. 1996. *Ethnologue: Languages of the World*. Decimatercera edición. Instituto Lingüístico de Verano. <<http://www.sil.org/ethnologue/>>
- Grunberg, I. 1998. "Double Jeopardy: Globalization, Liberalization and the Fiscal Squeeze". *World Development* 26, 4.
- Gupta, D. y A. Gumber. 1999. "Decentralisation: Some Initiatives in Health Sector". *Economic and Political Weekly* 34, 6.
- Gupta, S. 1999. "Letter to the Editor". *Financial Times* (19 de julio).
- Halligan, J. 1997. "New Public Sector Models: Reform in Australia and New Zealand". En Jan-Erik Lane (comp.), *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. Londres: Sage Publications.
- Hanks, J. 1999. *Promoting Corporate Environmental Responsibility: What Role for 'Self-regulatory' and 'Co-regulatory' Policy Instruments?* Mimeo, UNRISD, Ginebra.
- Hansen, M. 1999a. *Environmental Management in Transnational Corporations in Asia: Does Foreign Ownership Make a Difference? Preliminary Results of a Survey of Environmental Management Practices in 154 TNCs*. Documento Especial. Copenhagen: Copenhagen Business School/UNCTAD Proyecto de Administración Transfronteriza del Medio Ambiente.
- _____. 1999b. *Environmental Regulation of Transnational Corporations: Needs and Prospects*. Mimeo, UNRISD, Ginebra.
- Hellman, J. S. 1998. "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions". *World Politics* 50, 2 (enero).
- Holmberg, J. 1992. *Policies for a Small Planet*. Londres: Earthscan.
- Hopkins, M. 1997. "Defining Indicators to Assess Socially Responsible Enterprises". *Futures* 29, 7.
- Horowitz, D. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- _____. 1990. "Making Moderation Pay: The Comparative Politics of Ethnic Conflict Management". En J. Montville (comp.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*. Nueva York: Lexington Books.
- Houlder, V. 1999 "Hydropower Threatened by Deluge of Objections". *Financial Times* (2 noviembre).
- Hurst, P. 1999. *IUF Case Study: The Global Pesticide Industry's 'Safe Use and Handling' Training Project in Guatemala*. Ginebra: Unión Internacional de Trabajadores Alimentarios y Agrícolas.
- Hutchful, E. 1999. *From Neo-Liberalism to Neo-Institutionalism: The World Bank, Aid Conditionality, and Public Sector Reform*. Mimeo, UNRISD, Ginebra.
- ICLEI. 1997. *Local Agenda 21 Survey: A Study of Responses by Local Authorities and Their National and International Associations to Agenda 21*. Toronto.
- International IDEA. 1997. *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Participation*. Estocolmo. <http://www.idea.int/Voter_turnout/index.html>
- IPU. 1989-99 (todas las ediciones). *The Chronicle of Parliamentary Elections*. Ginebra.
- ISO. 1999. *The ISO Survey of ISO 9000 and ISO 14000 Certificates. The Eighth Cycle—1998*. Ginebra.
- Jaquette, J.S. y S.L. Wolchik. 1998. *Women and Democracy: Latin America and Central and Eastern Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jaycox, E. 1993. "Capacity Building: The Missing Link in African Development". Discurso para la Conferencia del Instituto Africano-Americano. Reston, Virginia (20 de mayo).
- Jeanrenaud, S. 1998. *Can the Leopard Change its Spots? Exploring People-Oriented Conservation within the WWF*. Tesis doctoral, University of East Anglia, Norwich.
- Jeffery, R. y A.M. Basu 1996. *Girls' Schooling, Women's Autonomy and Fertility Change in South Asia*. Londres: Sage Publications.
- Joseph, J. 1999. *Lima megaciudad: Democracia, desarrollo y descentralización en sectores populares*. Ginebra: Edición conjunta de UNRISD y del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas.
- Joyner, C. 1999. "The United Nations and Democracy". *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organization* 5, 3 (julio-septiembre).
- Jubilee 2000 Coalition. 1999. "An International Bankruptcy Clause: A Proposal for Resolving the Current Debt Crisis and Preventing Future Ones Developing". <<http://www.jubilee2000uk.org/bankrupt0910.html>>
- Kabeer, N. 1995. *Necessary, Sufficient or Irrelevant? Women, Wages and Intra-Household Power Relations in Urban Bangladesh*. Documento de Trabajo Núm. 25. Brighton: Institute of Development Studies.
- Kaul, I. y J. Langmore. 1996. "Potential Uses of the Revenue from a Tobin Tax". En M. ul Haq, I. Kaul e I. Grunberg (comps.), *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*. Nueva York: Oxford University Press.
- Khalaf, R. 2000. "Iran's Islamic Feminists Passionate about Equality and the Koran". *Financial Times* (18 de febrero).

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- Kickert, W.J.M. 1997. "Anglo-Saxon Public Management and European Governance: The Case of Dutch Administrative Reforms". En J.E. Lane (comp.), *Public Sector Reform: Rational, Trends and Problems*. Londres: Sage Publications.
- Knodel, J. 1997. "The Closing of the Gender Gap in Schooling: The Case of Thailand". *Comparative Education* 3, 1.
- Knodel, J. y G.W. Jones. 1996. "Post-Cairo Population Policy: Does Promoting Girls' Schooling Miss the Mark?" *Population and Development Review* 22, 4.
- Klugman, B. et al. 1998. *From Words to Action: Sexual and Reproductive Rights, Health Policies and Programming in South Africa, 1994-1998*. Johannesburgo: Proyecto sobre salud de las Mujeres.
- Koivusalo, M. 1999. *World Trade Organisation and Trade Creep in Health and Social Policies*. GASSP Documento Especial Núm. 4, Helsinki: Stakes.
- Kolk, A., R. van Tulder y C. Welters. 1999. "International Codes of Conduct and Corporate Social Responsibility: Can Transnational Corporations Regulate Themselves?" *Transnational Corporations* 8, 1 (abril).
- Kolodner, E. 1994. *Transnational Corporations: Impediments or Catalysts of Social Development?* Documento Especial Núm. 5. Ginebra: UNRISD.
- Krut, R. 1997. *Globalization and Civil Society: NGO Influence in International Decision Making*. Documento de Discusión Núm. 83. Ginebra: UNRISD.
- Krut, R. y H. Gleckman. 1998. *ISO 14001: A Missed Opportunity for Sustainable Global Industrial Development*. Londres: Earthscan.
- Lang, S. 1997. "The NGOization of Feminism". En J. W. Scott, C. Kaplan y D. Keates (comps.), *Transitions, Environments, Translations: Feminisms in International Politics*. Londres: Routledge.
- Larbi, G. 1999. *The New Public Management Approach and Crisis States*. Documento de Discusión Núm. 112. Ginebra: UNRISD.
- Larson, P., M. Freudenberger y B. Wyckoff-Baird. 1998. *WWF Integrated Conservation and Development Projects: Ten Lessons from the Field, 1986-1996*. Washington DC: World Wildlife Fund.
- Leach, M., R. Mearns e I. Scoones. 1997. "Community-Based Sustainable Development: Consensus or Conflict?" *IDS Bulletin* 28, 4 (octubre).
- Levy, D. 1997. "Environmental Management as Political Sustainability". *Organization & Environment* 10, 2 (junio).
- Lijphart, A. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- _____. 1990. "The Power Sharing Approach". En J. Montville (comp.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*. Nueva York: Lexington Books.
- Lind, A. y M. Farmelo. 1996. *Gender and Urban Social Movements: Women's Community Responses to Restructuring and Urban Poverty*. Documento de Discusión Núm. 76. Ginebra: UNRISD.
- Linz, J.J. y A. Valenzuela. 1994. *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Vol. 1. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, J.J. y A. Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Longwe, S.H. 1998. "Education for Women's Empowerment or Schooling for Women's Subordination?" *Gender and Development* 6, 2 (julio).
- Martínez, A. 1990. *Ecological Economics: Energy, Environment and Society*. Oxford: Blackwell.
- Maxfield, S. 1997. *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*. Princeton: Princeton University Press.
- Maxwell, S. y L. Hanmer. 1999. "For Richer, For Fairer. Poverty Reduction and Income Distribution". *Insights* 31. Londres: ODI
- Mayoux, L. 1998. *Women's Empowerment and Micro-Finance Programmes: Approaches, Evidence and Ways Forward*. Documento de Trabajo Núm. 41. Milton Keynes: The Open University, Development Policy and Practice Research Group.
- McCourt, W. 1999. *Pay and Employment Reform in Developing and Transition Societies*. Mimeo, UNRISD, Ginebra.
- McGranahan, G., J. Songsore y M. Kjellén. 1996. "Sustainability, Poverty and Urban Transitions". En C. Pugh (comp.), *Sustainability, the Environment and Urbanization*. Londres: Earthscan.
- McKully, P. 1997. "Independent Commission to Review World's Dams". *World River Review* 12, 3 (junio). <<http://www.irm.org/pubs/wrr/9706/9706cover.html>>
- Milbert, I. 1999. *What Future for Urban Cooperation? Assessment of Post-Habitat II Strategies*. Berna: Agencia Suiza de Cooperación para el Desarrollo.
- Miller, C. y S. Razavi. 1998. *Missionaries and Mandarins: Feminist Engagement with Development Institutions*. Londres: Intermediate Technology Publications y UNRISD.
- Mitlin, D. 1998. *Sustainability Through People's Participation in Urban Development in Selected Asian Cities: The Thai Experience*. Dresden: Büro für Stadtentwicklung und Umweltplanung.
- Mkandawire, T. 1998. "Crisis Management and the Making of 'Choiceless Democracies'". In R. Joseph (comp.), *State, Conflict, and Democracy in Africa*. Boulder: Lynne Rienner.
- _____. 1999. *Human Rights and Development*. Mimeo, UNRISD, Ginebra.
- Mkandawire, T. y C. Soludo. 1999. *Our Continent, Our Future: African Perspectives on Structural Adjustment*. Trenton: Africa World Press e International Development Research Centre.
- Moggridge, D. 1980. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. Vol. XXV. Cambridge: Cambridge University Press.
- Molyneux, M. 1998. *Gender, Citizenship and Democracy: Reflections on Contemporary Debates*. Mimeo, ILAS, Universidad de Londres, Londres.
- Mosley, P., J. Harrigan y J. Toye. 1991. *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*. Londres: Routledge.

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- Murphy, D. y J. Bendell. 1999. *Partners in Time? Business, NGOs and Sustainable Development*. Documento de Discusión Núm. 109. Ginebra: UNRISD.
- Naciones Unidas. 1995a. *Macroeconomic Policy Questions: External Debt Crisis and Development. The Developing Country Debt Situation as of Mid-1995*. Informe del Secretario General. Documento A/50/379 (31 de agosto).
- _____. 1995b. *World Summit for Social Development: The Copenhagen Declaration and Programme of Action*. Department of Public Information, Nueva York.
- _____. 1995c. *World Economic and Social Survey 1995*. Nueva York.
- _____. 1997a. *Debt Situation of the Developing Countries as at Mid-1997*. Informe del Secretario General. Document A/52/150 (18 de agosto).
- _____. 1997b. *Sustaining Social Security*. Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, Nueva York.
- _____. 1997c. "Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World". Informe del Secretario General. <<http://www.un.org/esa/sustdev/freshwat.htm>>
- _____. 1997d. *The Dancing Horizon: Human Development Prospects for Bangladesh*. Dhaka.
- _____. 1998. *World Population Prospects: The 1998 Revision*. Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, Nueva York.
- _____. 1999. *Finding Solutions to the Debt Problems of Developing Countries*. Informe del Comité Ejecutivo sobre Asuntos Económicos y sociales, Nueva York.
- Naciri, R. 1998. "Engaging the State: The Women's Movement and Political Discourse in Morocco". En C. Miller y S. Razavi (comps.), *Missionaries and Mandarins: Feminist Engagement with Development Institutions*. Londres: Intermediate Technology Publications y UNRISD.
- Najmabadi, A. 1999. "Feminism in an Islamic Republic—'Years of Hardship, Years of Growth'". En Y. Yazbeck Haddad y J. L. Esposito (comps.), *Islam, Gender and Social Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Nelson, J. 1996. *Business as Partners for Development: Creating Wealth for Countries, Companies and Communities*. Londres: Foro Empresarial Príncipe de Gales.
- Nelson, N. y S. Wright. 1995. *Power and Participatory Development: Theory and Practice*. Londres: Intermediate Technology Publications.
- Nicholls, L. 1999. "Birds of a Feather? UNDP and Action Aid Implementation of Sustainable Human Development". *Development in Practice* 9, 4 (abril).
- Noel-De Bique, D. 1998. "The Caribbean: NGO Partnerships for Advancing Male Responsibility in Implementing the Goals of the ICPD". En HERA (comp.), *Confounding the Critics: Cairo, Five Years On*. Informe de la Conferencia. Cocoyoc, Morelos, México (noviembre).
- Ocampo, J.A. 1999. "A Broad Agenda for International Financial Reform". Discurso para la sesión de clausura de la IX Conferencia General de la Asociación Europea de Institutos de Investigación y Capacitación del Desarrollo. París (25 de septiembre).
- OCDE/DAC. 1996. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. París.
- _____. 1998 y 1999a. *Development Co-operation Report*. París.
- _____. 1999b. *Net ODA Flows 1950-1997*. <<http://www.oecd.org/dac/html/oda5097.HTM>>
- _____. 1999c. *A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OCDE/DAC Members*. <<http://www.oecd.org/dac/pdf/compaida1.pdf>>
- OCDE/DCD y UNICEF. 1998. "Better Reporting on Donor Support to Basic Social Services: Opportunities and Constraints". Informe técnico elaborado por Iniciativas de Desarrollo, para la Reunión de Hanoi sobre la Iniciativa 20/20, Hanoi (27-29 de octubre).
- O'Donnell, G. 1994. "Delegative Democracy". En L. Diamond y M. F. Plattner (comps.), *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- OIT. 1995. *World Labour Report*. Ginebra
- _____. 1999. "The International Labour Organization and the Promotion of Full, Productive and Freely Chosen Employment". En OIT (comp.), *International Consultation Concerning Follow-Up to the WSSD*. Ginebra.
- O'Leary, B. 1999. "The Nature of the British-Irish Agreement". *New Left Review* 233.
- Olukoshi, A. 1999a. "Privatised Tax Collection and Revenue Generation in Lagos State, Nigeria". Mimeo, UNRISD, Ginebra.
- _____. 1999b. *The Elusive Prince of Denmark: Structural Adjustment and the Crisis of Governance in Africa*. Informe de Investigación Núm. 104. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- OMS. 1996. *World Health Report 1996*. Ginebra.
- _____. 1997. *World Health Report 1997*. Ginebra.
- O'Neill, K. 1999. *Internetworking for Social Change: Keeping the Spotlight on Corporate Responsibility*. Documento de Discusión Núm. 111. Ginebra: UNRISD.
- Orszag, P. y J. Stiglitz. 1999. "Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems". Documento presentado en la Conferencia sobre ideas nuevas acerca de la seguridad en la edad avanzada. Banco Mundial, Washington, DC.
- Osborne, D. y T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the World*. Reading: Addison-Wesley.
- Patrón, P. 1998. "Peru: Civil Society and the Autocratic Challenge". En A. Van Rooy (comp.), *Civil Society and the Aid Industry*. Londres: Earthscan.
- Paul, S. y S. Sekhar. 1997. "A Report Card on Public Services". *Regional Development Dialogue* 18, 2 (otoño).
- Perraton, J. et al. 1997. "The Globalisation of the Economic Activity". *New Political Economy* 2, 2.
- Petrás, J. 1998. "Continuismo in Latin America: Detour in the Democratic Transition". *LASA Forum* (septiembre).

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- Petchesky, R. 1995. "From Population Control to Reproductive Rights: Feminist Fault Lines". *Reproductive Health Matters*, 6.
- Petchesky, R. y K. Judd/IRRRAG. 1998. *Negotiating Reproductive Rights: Women's Perspectives Across Countries and Cultures*. Londres: Zed Books, y Nueva York: St. Martin's Press.
- Phillips, A. 1991. *Engendering Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- _____. 1992. "Must Feminists Give up on Liberal Democracy?" *Political Studies*, Número especial, Vol. XL.
- Pimbert, M. y J. Pretty. 1997. *Parks, People and Professionals: Putting "Participation" into Protected Area Management*. Documento de Discusión Núm. 57. Ginebra: UNRISD.
- PNUD. 1993. *Rethinking Technical Co-operation: Reforms for Capacity Building in Africa*. Oficina Regional para Africa, Nueva York.
- _____. 1994. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 1995. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 1997. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 1998a. *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 1998b. *Overcoming Human Poverty*. Nueva York.
- _____. 1999a. *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 1999b. *Informe sobre Desarrollo Humano de Europa Central y Oriental y de la CEI*. Nueva York.
- PNUMA. 1994. *Company Environmental Reporting: A Measure of the Progress of Business & Industry Towards Sustainable Development*. Londres y París: SustainAbility/UNEP Industry and Environment.
- _____. 1998. "Voluntary Initiatives for Responsible Entrepreneurship: A Question and Answer Guide". *Industry and Environment* 21, 1-2 (enero-junio).
- _____. 1999. *Global Environment Outlook 2000*. Londres: Earthscan.
- Porio, E. 1997. "Urban Governance and Poverty Alleviation in Southeast Asia". En E. Porio (comp.), *Urban Governance and Poverty Alleviation in Southeast Asia: Trends and Prospects*. Toronto: Iniciativa de investigación urbana global.
- Porter, M. y C. van der Linde. 1995. "Green and Competitive: Ending the Stalemate". *Harvard Business Review* (sept.-oct.).
- Premdas, R. 1995. *Ethnic Conflict and Development: The Case of Guyana*. Aldershot: Avebury y UNRISD.
- Przeworski, A. 1993. *Democracy and the Market*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Pugh, C. 1996. *Sustainability, the Environment and Urbanization*. Londres: Earthscan.
- Puigros, A. 1997. "A World Bank Education Policy: Market Liberalism Meets Ideological Conservatism". *International Journal of Health Services* 27, 2.
- Queisser, M. 1998. *Pension Reform: Lessons from Latin America*. Breviario de Política Núm. 15. París: Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Rai, S. 1996. "Women and the State in the Third World: Some Issues for Debate". En S. Rai y G. Lievesley (comps.), *Women and the State: International Perspectives*. Londres: Taylor and Francis, Ltd.
- Randel, J. y T. German. 1997. *The Reality of Aid 1997/98: An Independent Review of Development Cooperation*. Londres: Earthscan e ICVA-EUROSTEP.
- Randel, J., T. German y D. Ewing. 1998. *The Reality of Aid 1998/1999: An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance*. Londres: Earthscan y EUROSTEP-ICVA.
- _____. 2000. *The Reality of Aid 2000: An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance*. Londres: Earthscan.
- Rao, J. 1999. "Globalization and the Fiscal Autonomy of the State". Documento de Referencia para el *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*. PNUD, Nueva York.
- Razavi, S. 1999. "Export-Oriented Employment, Poverty and Gender: Contested Accounts". *Development and Change* 30, 3 (julio).
- Reilly, B. y A. Reynolds. 1999. *Electoral Systems and Conflicts in Divided Societies*. Documentos sobre Resolución de Conflicto Internacional, Núm. 2, Comité sobre Resolución de Conflicto Internacional, Comisión sobre Ciencias Sociales y de la Conducta y Educación, Washington, DC: Consejo Nacional de Investigación.
- Rich, B. 1994. *Mortgaging the Earth*. Londres: Earthscan.
- Richter, J. En prensa. *The Regulation of the Infant Food Industry* (título provisional).
- Rodrik, D. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- Rose, R., W. Mishler y C. Haepfer. 1998. *Democracy and its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*. Cambridge: Polity Press.
- Samol, F. 1998. *Sustainability Through People's Participation in Urban Development in Selected Asian Cities: The Philippine Experience*. Dresden: Büro für Stadtentwicklung und Umweltplanung.
- SAPRIN. 1999. *Saprin Update* (noviembre). <http://www.igc.apc.org/dgap/sparin/update_1199.html>
- Sawer, M. 1996. *Femocrats and Ecorats: Women's Policy Machinery in Australia, Canada and New Zealand*. Beijing, Documento Especial Núm. 6. Ginebra: UNRISD.
- Schild, V. 1995. "NGOs' Feminist Politics and Neo-Liberal Latin American State Formations: Some Lessons from Chile". *Canadian Journal of Development Studies*, Número Especial: 123-147.
- Schmidheiny, S. 1992. *Changing Course: A Global Business Perspective on Development and the Environment*. Cambridge: MIT Press.
- Schmidheiny, S., R. Chase y L. DeSimone. 1997. *Signals of Change: Business Progress Towards Sustainable Development*. Ginebra: WBCSD.
- Schneider, H. 1997. *Microfinance for the Poor?* París: Centro de Desarrollo de la OCDE e IFAD.

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- Scoones, I., C. Reij y C. Toulmin. 1996. *Sustaining the Soil: Indigenous Soil and Water Conservation in Africa*. Programa de Tierras Áridas. Documento Núm. 67. Londres: IIED.
- Sen, A. 1997. "Human Rights and Human Values". *The New Republic* (14 de julio). <<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/sen.htm>>
- Silliman, J. 1999. "Expanding Civil Society, Shrinking Political Spaces: The Case of Women's Nongovernmental Organizations". En Silliman y King (comps.), *Dangerous Intersections: Feminist Perspectives on Population, Environment and Development*. Boston: South End Press.
- Singh, A. 1995. "The Causes of Fast Economic Growth in East Asia". *Revista de UNCTAD*.
- _____. 1996. "Pension Reform, the Stock Market, Capital Formation and Economic Growth: A Critical Commentary on the World Bank's Proposals". *International Social Security Review* 49, 3.
- Sinha, S. 1998. *Micro-Credit: Impact, Targeting and Sustainability*. Número Especial de *IDS Bulletin* 29, 4.
- SIPRI. 1999. *1999 Yearbook*. Oxford: Oxford University Press.
- Solimano, A. En prensa. "Beyond Unequal Development: An Overview". En A. Solimano, E. Aninat y N. Birdsall (comps.), *Distributive Justice and Economic Development*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Sørensen, G. 1993. *Political Conditionality*. Londres: Frank Cass.
- South Centre. 1999. *HIPC: The Limitations of an Initiative*. Ginebra.
- Stalker, P. 2000a. *The Oxford Handbook of the World*. Londres: Oxford University Press.
- _____. 2000b. *Workers Without Frontiers*. Boulder: Lynne Rienner y OIT.
- Standing, G. 1999a. *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*. Londres: Macmillan.
- _____. 1999b. "Global Feminization Through Flexible Labour: A Theme Revisited". *World Development* 27, 3.
- Standing, H. 1999. *Framework for Understanding Gender Inequalities and Health Sector Reform: An Analysis and Review of Policy Issues*. Serie Documentos de Trabajo 99.06. Cambridge: Harvard Center for Population and Development Studies, Harvard University.
- Stavasage, D. y D. Moyo. 1999. *Are Cash Budgets a Cure for Excess Fiscal Deficits (and at What Cost)?* WPS/99-11. Oxford: Centre for the Study of African Economies, University of Oxford.
- Stavenhagen, R. 1997. *Ethnic Conflicts and Nation State*. Londres: Macmillan y UNRISD.
- Stiefel, M. y M. Wolfe. 1994. *A Voice for the Excluded. Popular Participation in Development: Utopia or Necessity?* Londres: Zed Books y UNRISD.
- Stepan, A. y C. Skach. 1994. "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective". En J. L. Linz y A. Valenzuela (comps.) *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Vol. 1. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Stewart, F. 1994. "Are Short-Term Policies Consistent with Long-Term Development Needs in Africa?". En G.A. Cornia, y G. Helleiner (comps.), *From Adjustment to Development in Africa: Conflict, Controversy, Convergence, Consensus?* Londres: Macmillan.
- Stokke, O. 1995. *Aid and Political Conditionality*. Londres: Frank Cass.
- Szalai, J. 1998. "Women and Democratization: Some Notes on Recent Changes in Hungary". En J.S. Jaquette y S.L. Wolchik (comps.), *Women and Democracy: Latin America and Central and Eastern Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tamale, S. 1997. "When Hens Begin to Crow: Gender and Parliamentary Politics in Contemporary Uganda". Tesis doctoral presentada en la facultad de la Universidad de Minnesota.
- Tansel, A. 1997. "Schooling Attainment, Parental Education, and Gender in Côte D'Ivoire and Ghana". *Economic Development and Cultural Change* 445, 4.
- Tanzi, V. 1996. "Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems". Documento de Trabajo Núm. WP/96/141. Washington, DC: FMI.
- ToBI. 1997. "NGO Perspective on Responsible Entrepreneurship". <<http://www.coopamerica.org/isf/tobi/resp-entr>>
- Tokman, V. 1997. "Jobs and Solidarity: Challenges and Post-Adjustment in Latin America". En L. Emmerij (comp.), *Economic and Social Development into the XXI Century*. Washington, DC: BIAD.
- Toynbee, P. 2000. "Drowning in Poverty". *The Guardian*. (7 de enero).
- TRAC. 1999. *A Perilous Partnership: The United Nations Development Programme's Flirtation with Corporate Collaboration*. San Francisco.
- Trade Union World. 1999. "Trade Unionists—Environmentalists: The Same Fight?", Vol. 2 (febrero).
- Transparency International. 1999. "1999 Bribe Payers Index. 1999 Corruption Perceptions Index". <<http://www.transparency.de/documents/cpi/index.html>>
- Tripp, A.M. 1994. "Gender, Political Participation and the Transformation of Associational Life in Uganda and Tanzania". *African Studies Review* 37, 1.
- Tzannatos, Z. 1999. "Women and Labour Market Changes in the Global Economy". *World Development* 27, 3.
- Ul Haq, M., I. Kaul y I. Grunberg. 1998. *The Tobin Tax: Coping With Financial Volatility*. Nueva York: Oxford University Press.
- UNCTAD. 1996. *Self-Regulation of Environmental Management: An Analysis of Guidelines Set by World Industry Associations for Their Member Firms*. Ginebra.
- _____. 1999. *World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*. Ginebra.
- UNESCO. 1998a. *World Education Report 1998*. París.
- _____. 1998b. "UNESCO Calls for New Paradigm for Literacy". UNESCO Press Release 98-182. <<http://www.unesco.org/opi/eng/unescopress/98-182e.htm>>
- _____. 1999. El Correo de la UNESCO. 1988. "Tenemos un sistema multipartidista —Pero no es democracia verdadera", Núm. 168. París.

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- UNFPA. 2000. "Urbanization Accelerating". <<http://www.unfpa.org/modules/intercenter/upshort/urbaniza.htm>>
- UNICEF. 1998. *The State of the World's Children 1998*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 1999. *The State of the World's Children 1999*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 2000. *The State of the World's Children 2000*. Nueva York: Oxford University Press.
- UNICEF y OXFAM. 1999. "Debt Relief and Poverty Reduction: Meeting the Challenge". International Position Paper. Nueva York: UNICEF y Oxford: OXFAM (agosto).
- UNICEF, OMS, PNUD, UNESCO y UNFPA. 1998. *Implementing the 20/20 Initiative: Achieving Universal Access to Basic Social Services*. Nueva York: UNICEF.
- UNRISD. 1995. Estados de desorden: Los efectos sociales de la globalización. Ginebra.
- Van Ginneken, W. 1996. *Social Security for the Informal Sector: Issues, Options and Tasks Ahead*. Documento de Trabajo. Ginebra: Departamento de Seguridad Social de la OIT.
- Van Rooy, A. 1998. *Civil Society and the Aid Industry*. Londres: Earthscan.
- Vivian, J. 1995. *Adjustment and Social Sector Restructuring*. Londres: Frank Cass y UNRISD.
- Von Moltke, K. et al. 1998. "Global Product Chains: Northern Consumers, Southern Producers and Sustainability". *Environment and Trade* 15, Ginebra: UNEP.
- Wade, R. 1991. *Governing Markets*. Londres: Macmillan.
- Wallenstein, P. y M. Sollenberg. 1998. "Armed Conflict and Regional Conflict Complex, 1989-97". *Journal of Peace Research* 35, 5.
- Warburton, P. 1999. *Debt and Delusion: Central Bank Follies that Threaten Economic Disaster*. Londres: Penguin Press.
- Watts, P. y Lord Holme. 1999. *Meeting Changing Expectations: Corporate Social Responsibility*. Ginebra: WBCSD.
- Waylen, G. 1993. "Women's Movements and Democratisation in Latin America". *Third World Quarterly* 13, 3.
- WBCSD. 1999. "Why is CSR Climbing on the International Agenda?" *Tomorrow* 9, 3 (mayo/junio).
- WCED. 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- WEDO. 1999. *Risks, Rights and Reforms: A 50-Country Survey Assessing Government Actions Five Years After the International Conference on Population and Development*. Nueva York.
- Weiss, T.G. 1999. *International NGOs, Global Governance, and Social Policy in the UN System*. GASPP Documento Especial Núm. 3. Helsinki: Stakes.
- Welford, R. 1997. *Hijacking Environmentalism: Corporate Responses to Sustainable Development*. Londres: Earthscan.
- West, K. 1995. "Ecolabels: The Industrialization of Environmental Standards". *The Ecologist* 25, 1 (enero/febrero).
- Westendorff, D. y K. Dey. 1996. *Their Choice or Yours: Global Forces or Local Voices?* Documento de Discusión Núm. 79. Ginebra: UNRISD.
- White, S. 1996. "Depoliticising Development: The Uses and Abuses of Participation". *Development in Practice* 6, 1 (febrero).
- Wild, A. 1998. *A Review of Corporate Citizenship and Social Initiatives: Social Citizenship—What's Going On ... and Why?* Ginebra: Departamento de Desarrollo Empresarial y Cooperativo de la OIT.
- Wilfried Derksen's Electoral Website. <<http://www.agora.stm/elections/election.htm>>
- Wolfe, M. *Social Integration: Institutions and Actors*. Documento Especial Núm. 4. Ginebra: UNRISD.
- Wolfensohn, J. 1999. *A Proposal for a Comprehensive Development Framework*. Versión preliminar para discusión. Washington, DC: Banco Mundial. <<http://www.worldbank.org/html/extdr/cdf/cdf.pdf>>
- Woo-Cumings, M. 1999. *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wood, A., P. Stedman-Edwards y J. Mang. 2000. *Roots Causes of Biodiversity Loss*. Londres: Earthscan.
- World Commission on Dams. 1999. *Interim Report*. Ciudad del Cabo.
- Young, C. 1999. *Ethnic Diversity and Public Policy: A Comparative Enquiry*. Londres: Macmillan y UNRISD.
- YUVA. 1999. *Our Home is a Slum: An Exploration of a Community and Local Government Collaboration in a Tenant's Struggle to Establish Legal Residency in Janata Squatters Colony, Mumbai, India*. Documento de Discusión Núm. 107. Ginebra: UNRISD.
- Zarrilli, S., V. Jha y R. Vossenaar. 1997. *Eco-Labeling and International Trade*. Londres: Macmillan.

Acrónimos

ACBF	African Capacity Building Foundation (Fundación Africana de Capacitación)	CIM	Consejo Interregional Mapuche
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	CNA	Congreso Nacional Africano
AFC	Administración Forestal Conjunta	CNDEL	Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Laboral
AID	Asociación Internacional de Desarrollo	CNUAH	Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (Hábitat)
ALOP	Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción	CODESRIA	Council for the Development of Social Science Research in Africa (Consejo para el Desarrollo de la Investigación en Ciencia Social en Africa)
AMI	Acuerdo Multilateral sobre Inversión	CSO	Coalición Sudafricana de ONG
AOD	Ayuda oficial para desarrollo	CRAT	Centro de Recursos y Acción Transnacional
APA	Administración pública antigua	CT	Corporación transnacional
APN	Administración pública nueva	DAWN	Development Alternatives with Women for a New Era (Opciones de Desarrollo con Mujeres para una Nueva Era)
ASDR	Agricultura Sostenible y Desarrollo Rural	DCD	Directorio de Cooperación para el Desarrollo (OCDE)
BAD	Banco Asiático de Desarrollo	DECOPAZ	Desarrollo Comunitario para la Paz
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo	ECO	Europa Central y Oriental
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	ECOSOC	United Nations Economic and Social Council (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas)
BP	British Petroleum	EST	Enfermedad sexualmente transmitida
BRAC	Bangladesh Rural Advancement Committee (Comité para el Progreso Rural de Bangladesh)	EUA	Estados Unidos de América
CAD	Comité de Ayuda para el Desarrollo (OCDE)	EURODAD	European Network on Debt and Development (Red Europea sobre Deuda y Desarrollo)
CEI	Comunidad de Estados Independientes	FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)
CEMDS	Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible		
CEPALC	Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe		
CIILMA	Consejo Internacional para Iniciativas Locales sobre Medio Ambiente		

ACRÓNIMOS

FIDA	Fondo Internacional para Desarrollo Agrícola	ISO	International Organization for Standardization (Organización Internacional para Normatización)
FHE	Foro Humanitario Empresarial		
FMI	Fondo Monetario Internacional	KEWWO	Kenya Women Workers Organization (Organización de Mujeres Trabajadoras de Kenya)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)	MG	Modificado genéticamente
GIIADR	Grupo Internacional de Investigación-Acción sobre Derechos Reproductivos	MGF	Mutilación genital femenina
		MP	Miembro del Parlamento
G-7	Grupo de los Siete	MRN	Movimiento de Resistencia Nacional
HERA	Health, Empowerment, Rights and Accountability (Salud, Adquisición de Autoridad, Derechos y Rendición de Cuentas)	MST	Movimiento de los Trabajadores sin Tierra
		OBC	Organización basada en la comunidad
IBW	Instituciones de Bretton Woods	OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
IDEA	The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral)	OCSE	Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa
IDH	Indice de Desarrollo Humano	ODI	Overseas Development Institute (Instituto de Desarrollo de Ultramar)
IDRC	International Development Research Centre (Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo)	OFD	Otro financiamiento para desarrollo
		OIT	Organización Internacional del Trabajo
IED	Instituto de Estudios del Desarrollo	OMC	Organización Mundial de Comercio
IEL	Instituto de Estudios Latinoamericanos	OMS	Organización Mundial de la Salud
		ONG	Organización no gubernamental
IFI	Institución financiera internacional	ONGD	Organización no gubernamental de desarrollo
IMD	Informe Mundial sobre Desarrollo	ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA
IMT	Irrigation Management Turnover (Transferencia de la Administración del Riego)	OSC	Organización de la sociedad civil
		PA	Programa de Acción
IEP	Instituto de Estudios sobre Política	PAE	Programa de ajuste estructural
IIEPI	Instituto de Investigación de Estocolmo sobre la Paz Internacional	PIB	Producto interno bruto
		PIR	País de industrialización reciente
IRN	International Rivers Network (Red Internacional de los Ríos)	PNB	Producto nacional bruto
		PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ISDH	Informe sobre Desarrollo Humano		

ACRÓNIMOS

PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)
PPC	Paridad en el poder de compra	UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
PPSE	País Pobre Sumamente Endeudado	UNFPA	United Nations Population Fund (Fondo de las Naciones Unidas para la Población)
REFLECT	Regenerated Freirean Literacy through Empowering Community Techniques (Alfabetización Freireana Regenerada mediante Técnicas de Dotación de Autoridad a la Comunidad)	UNICEF	United Nations Children's Fund (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)
ReproSalud	Salud Reproductiva en el Proyecto de Desarrollo de la Comunidad	UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social)
RU	Reino Unido	USAID	United States Agency for International Development (Programa de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional)
SAPRIN	Structural Adjustment Programme Review Initiative Network (Red de Iniciativa de Inspección del Programa de Ajuste Estructural)	VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
SERNAM	Servicio Nacional para Mujeres (Ministerio de Planificación)	WEDO	Women's Environment and Development Organization (Organización de Mujeres para el Medio Ambiente y Desarrollo)
SEWA	Self-Employed Women's Association (Asociación de Mujeres Empleadas por Cuenta Propia)	WWF	World Wide Fund for Nature (Fondo Mundial para la Naturaleza)
SHAPE	Swaziland Schools HIV/AIDS and Population Programme (Programa VIH/SIDA y Población de las Escuelas de Swazilandia)	YUVA	Youth for Unity and Voluntary Action (Juventud Pro Unidad y Acción Voluntaria)
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida		
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria		
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte		
ToBI	Taskforce on Business and Industry (Grupo de Trabajo de las ONGs sobre Empresas e Industrias)		
TRE	Tasa de retorno en educación		
UE	Unión Europea		
UIP	Unión Interparlamentaria		
UMC	Unión Mundial de Conservación		