



**UNRISD**

---

INSTITUTO DE INVESTIGACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL

# **UNRISD y la investigación sobre el desarrollo social 2005–2009**



**UNRISD y la investigación  
sobre el desarrollo social  
2005–2009**

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, Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza. UNRISD se complacerá en atender estas solicitudes.

Las denominaciones utilizadas en las publicaciones de UNRISD, de conformidad con la práctica de la Organización 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.

# Índice

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introducción</b>  | <b>1</b>  |
| <b>Perspectiva de UNRISD para la investigación sobre desarrollo social</b> | <b>3</b>  |
| <b>Preocupaciones contemporáneas sobre el desarrollo</b>                   | <b>4</b>  |
| <b>Política social y desarrollo</b>  | <b>8</b>  |
| <b>Democracia, gobierno y bienestar</b>                                    | <b>11</b> |
| <b>Mercados, empresas y regulación</b>                                     | <b>15</b> |
| <b>Sociedad civil y movimientos sociales</b>                               | <b>19</b> |
| <b>Identidades, conflicto y cohesión</b>                                   | <b>22</b> |
| <b>Género y desarrollo</b>   | <b>26</b> |



# Introducción

El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) revisa periódicamente su programa de investigación para asegurarse de que los proyectos se mantengan al día con las tendencias y preocupaciones contemporáneas sobre el desarrollo y que formen parte de una estrategia de investigación coherente. La revisión más reciente se efectuó en 1999, tras la cual se elaboró la agenda “2000+”<sup>1</sup>, en la cual se reformuló la labor del Instituto sobre el tema de la política social. Por medio del programa “insignia” llamado Política social y desarrollo, la investigación analizó la eficacia de las políticas estatales que buscan incidir directamente sobre el bienestar y la seguridad de diversos grupos sociales, así como la relación entre la política social y el desarrollo económico. Se formularon también cuatro programas adicionales para atender otras dimensiones importantes del desarrollo social: Democracia, gobierno y derechos humanos; Sociedad civil y movimientos sociales; Identidades, conflicto y cohesión social; Tecnología, empresa y sociedad.

Desde 2004, UNRISD ha participado en un proceso consultivo con sus redes de investigación y el Consejo para concebir un programa de investigación para el quinquenio 2005–2009.<sup>2</sup> Este informe identifica los principales temas y asuntos que podrían acaparar la atención del trabajo de UNRISD en los próximos años. Las realidades de la disponibilidad de fondos y las demandas de investigación de las entidades del sistema de Naciones Unidas y otros usuarios fundamentales del trabajo de UNRISD pueden hacer que, en el transcurso de cinco años, se modifique el contenido del programa. Para poder ejecutar proyectos de investigación que abarquen los temas esbozados en este documento, será necesario que UNRISD movilice recursos financieros adicionales. En tal sentido, habría que destacar que los fondos del Instituto provienen exclusivamente de contribuciones voluntarias de gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones y organismos de las Naciones Unidas. UNRISD no recibe dinero alguno del presupuesto general de las Naciones Unidas. El financiamiento principal proviene de un pequeño grupo de países que, por lo general, se compromete de forma anual, mientras que el financiamiento de un proyecto se obtiene específicamente para esa actividad, y la obtención de los recursos correspondientes es tarea del Director y el personal de investigación.

En el amplio ámbito de las actividades de investigación de UNRISD sobre desarrollo social, se brindará particular atención a la política social, la reducción de la pobreza y la equidad. Se trabajará en el examen de las relaciones recíprocas entre las dimensiones social, económica y política del desarrollo, así como de las formas en que el mejoramiento de las instituciones sociales, las relaciones sociales y el bienestar social afectan no sólo el bienestar del ser humano, sino también el desarrollo económico y la democracia.

El programa de 2005–2009 tiene tres objetivos:

---

<sup>1</sup> Véase UNRISD. 2000. *UNRISD 2000+: A Vision for the Future of the Institute*. UNRISD, Ginebra.

<sup>2</sup> Como parte de este proceso, se celebró en Ginebra un taller de dos días en noviembre de 2004, al cual asistieron 25 científicos sociales. Participaron representantes de las redes regionales de investigación, entre ellas el Consejo Latinoamericano en Ciencias Sociales (CLACSO), la Asociación Europea de Institutos de Investigación y Entrenamiento sobre Desarrollo (EADI, por sus siglas en inglés) y el Consejo para el Desarrollo de Investigación de las Ciencias Sociales en África (CODESRIA, por sus siglas en inglés), junto a académicos de universidades de Ghana, Líbano, Perú, Sudáfrica, Suiza y Tailandia y especialistas de organismos de las Naciones Unidas e instituciones de investigación de Europa y los Estados Unidos.

- ajustar las actividades de investigación en respuesta a los avances mundiales y los debates académicos, así como llenar las lagunas de conocimiento que hayan surgido en el transcurso de las investigaciones actuales;
- examinar aquellos temas que no se han abordado adecuada o suficientemente en las redes de investigación vinculadas al sistema de Naciones Unidas; y
- consolidar los aspectos clave del programa 2000+ mediante la ampliación de la labor emprendida en el marco de ciertos programas y la creación de sinergias entre proyectos de áreas conexas que se habían ejecutado anteriormente bajo programas diferentes.

La investigación se organizará en torno a seis áreas programáticas: Política social y desarrollo; Democracia, gobierno y bienestar; Mercados, empresas y regulación; Sociedad civil y movimientos sociales; Identidades, conflicto y cohesión social; Género y desarrollo. El trabajo en estas áreas se complementará con investigaciones que se encarguen para eventos y actividades especiales organizados por el Instituto, como conferencias y publicaciones importantes.

Las secciones que componen este documento contienen un esquema general de cada una de las áreas programáticas y destacan los elementos clave del plan de investigación para el período 2005–2009. El cuadro siguiente es un esbozo general de estos programas y temas.

### Áreas programáticas y temas de UNRISD para el período 2005–2009

| Áreas programáticas                             | Temas   |
|---|---|
| <b>Política social y desarrollo</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituciones para la formulación de políticas sociales y la erradicación de la pobreza</li> <li>- Financiamiento de la política social</li> <li>- Política social mundial</li> <li>- Migración y bienestar social</li> <li>- VIH/SIDA</li> </ul>                          |
| <b>Democracia, gobierno y bienestar</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupos organizados y desarrollo del bienestar</li> <li>- Factores políticos de la reducción de la pobreza</li> <li>- Descentralización y prestación de servicios</li> <li>- Política social y transición hacia la democracia</li> </ul>                                    |
| <b>Mercados, empresas y regulación</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Privatización y comercialización de los servicios públicos</li> <li>- Dimensiones institucionales de la regulación comercial</li> <li>- Activismo, mundialización de las empresas y respuestas de política</li> <li>- Las empresas y la reducción de la pobreza</li> </ul> |
| <b>Sociedad civil y movimientos sociales</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Activismo transnacional</li> <li>- Participación de la sociedad civil en el proceso de políticas</li> <li>- Movimientos "no civiles"</li> <li>- "Viejos" y "nuevos" movimientos desde una perspectiva comparativa</li> <li>- Movimientos sociales y desigualdad</li> </ul> |
| <b>Identidades, conflicto y cohesión social</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Migración, cambio generacional y segregación</li> <li>- Identidad religiosa, cambio socioeconómico y conflicto</li> <li>- Indigeneidad, minorías y derechos</li> <li>- Respuestas de políticas a las desigualdades horizontales</li> </ul>                                 |
| <b>Género y desarrollo</b>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Economía política y social del cuidado</li> <li>- Descentralización e igualdad de género</li> <li>- Dimensiones de género en las reformas judiciales</li> <li>- La política basada en la religión e igualdad de género</li> </ul>  |

Antes de proceder a analizar con detalle los programas y temas, es importante situarlos en el contexto del mandato y enfoque de UNRISD en materia de investigación de las cuestiones de desarrollo social, así como las preocupaciones y los debates sobre desarrollo que actualmente ocupan la atención de los responsables de la formulación de políticas, activistas e intelectuales.

## **Perspectiva de UNRISD para la investigación sobre desarrollo social**

La naturaleza de los temas que conforman el futuro programa de investigación refleja la amplia definición de desarrollo social que UNRISD siempre ha adoptado.<sup>3</sup> El propósito del desarrollo social debería ser mejorar el bienestar material de las personas, la cohesión social, la participación y la justicia social. Por lo tanto, tiene que ver tanto con la equidad, el empoderamiento y los derechos como con la protección social y la reducción de la pobreza. El desarrollo social requiere no sólo recursos y prestaciones, sino también transformaciones en las relaciones sociales que discriminan y marginan a ciertos grupos; y mejoras en las instituciones de gobierno que se encargan de atender las preocupaciones colectivas a distintos niveles.

Varios de los temas identificados en las secciones siguientes están directamente relacionados con cuestiones especificadas en el Boletín del Secretario General de las Naciones Unidas por medio del cual se estableció el Instituto, hace más de 40 años.<sup>4</sup> El mandato de UNRISD contempla el estudio de las relaciones entre la dimensión social y económica del desarrollo. De conformidad con esta orientación, las investigaciones sobre reducción de la pobreza; financiamiento de la política social; y privatización y comercialización de los servicios públicos examinarán tanto las repercusiones sociales de los procesos vinculados al crecimiento económico y la liberalización como las formas en que el desarrollo social y económico se refuerzan mutuamente. Este énfasis en la relación entre las diferentes dimensiones del desarrollo se ampliará con un análisis más sistemático de las interconexiones entre la democracia y el desarrollo económico y social, incluidas las distintas formas en que la democratización afecta la política social y el desarrollo y viceversa.

El mandato del Instituto estipula la investigación de problemas sociales específicos de interés para el sistema de Naciones Unidas. Al respecto, se centrará la atención en la reducción de la pobreza, el VIH/SIDA, la migración, la marginación de los jóvenes, la xenofobia y los conflictos violentos. Como organismo de las Naciones Unidas, UNRISD debe llevar a cabo investigaciones pertinentes para las políticas, al examinar los efectos positivos y negativos de las políticas públicas sobre el desarrollo social. El trabajo que se llevará a cabo en el marco de las seis áreas programáticas permitirá analizar la eficacia de las diferentes políticas y regímenes de políticas gubernamentales e internacionales para la promoción del bienestar y la cohesión social. Esta perspectiva se ha plasmado de manera explícita en la

---

<sup>3</sup> Véase UNRISD. 2003. *Research for Social Change*. UNRISD, Ginebra.

<sup>4</sup> Naciones Unidas. 1963. *Secretary-General's Bulletin*, ST/SGB/126. Naciones Unidas, Nueva York, 1 de agosto.

investigación que se realizará en las áreas de política social, identidades, conflicto y cohesión y la economía política y social del cuidado.

La investigación de UNRISD adscribe gran importancia a los vínculos entre los contextos y niveles mundial, regional, nacional y local de la intervención de políticas. En la era contemporánea de la mundialización, este tipo de análisis ha adquirido una pertinencia aún mayor, y continuará figurando de forma prominente en las investigaciones sobre las dimensiones mundiales y regionales de la política social y sus implicaciones para la política pública y el desarrollo social a nivel nacional. También alimentará el trabajo sobre la migración internacional, la descentralización y el activismo transnacional.

Obviamente, el énfasis en estas políticas obedece en parte a una inquietud más general sobre las dimensiones institucionales del desarrollo. La investigación se ocupará, por lo tanto, de examinar cómo funcionan los arreglos institucionales tradicionales que buscan promover el bienestar humano y la igualdad en los contextos de la mundialización, la liberalización económica y la democratización. También se analizará la eficacia de los nuevos arreglos institucionales que tienen que ver con áreas como, por ejemplo, la política social, la participación de la sociedad civil en los procesos de formulación de políticas, la descentralización y la reforma judicial y la regulación de los mercados y los negocios.

Algunos de los trabajos señalados en las páginas que siguen (por ejemplo, el relativo a la política social mundial y la reforma de la gobernanza) siguen la tradición del razonamiento crítico que caracteriza la labor de investigación de UNRISD. Esto lleva con frecuencia a poner en tela de juicio las creencias populares que sustentan la política dominante, así como las más recientes innovaciones en el discurso y el “conocimiento” sobre el desarrollo. También entraña un análisis del elemento político de la reforma institucional. Resulta de especial importancia el comprender los procesos de cambio de las políticas en el contexto de las transformaciones que tiene lugar en la constelación de fuerzas sociales y políticas, así como el papel de la movilización social, la participación y el empoderamiento en el mejoramiento de la situación de los necesitados y los oprimidos. Este enfoque contribuirá a la investigación sobre la dimensión política del desarrollo social, la regulación social de las empresas y los movimientos sociales. El análisis de estos aspectos en el contexto del sistema de Naciones Unidas no es siempre explícito, por lo que es importante aprovechar el espacio para la investigación crítica que ofrece UNRISD en razón de su autonomía.

## **Preocupaciones contemporáneas sobre el desarrollo**

Desde finales de los años 90, cuando se concibió el programa de investigación de UNRISD para el período 2000-2005, los modelos de desarrollo social se han visto profundamente modificados por diversas tendencias sociales y económicas, así como por las transformaciones que se han suscitado en el ámbito político mundial y el entorno institucional y de políticas. Transcurrida una década desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la situación social del mundo se revela más compleja y contradictoria. Los avances registrados en algunos indicadores sociales específicos confrontan la calamitosa realidad de que los niveles de pobreza extrema y empleo—dos de las principales preocupaciones expresadas en la Cumbre de Copenhague—muestran pocas mejoras, si acaso alguna, mientras continúan

observándose incrementos en diversas formas de desigualdad. Ha habido un resurgimiento del interés en la reducción de la pobreza y en la política social, y los gobiernos de algunas regiones han incrementado su gasto social. Pero esta situación se ha presentado con frecuencia en un contexto en el cual el desmantelamiento del Estado, la “reforma” fiscal y la privatización y comercialización de los servicios públicos han restringido la cobertura y la calidad de los servicios básicos y la previsión social. La liberalización económica y la comodificación continúan avanzando rápidamente en un contexto en el que los arreglos institucionales para mitigar los efectos perniciosos de los mercados siguen siendo deficientes. La situación social de la mujer se revela sumamente contradictoria: avances que resultan obvios en cuanto a la presencia de la mujer en el ámbito público, la educación y el mercado laboral no parecen traducirse en mejoras sustanciales en su bienestar y la seguridad de su subsistencia. De hecho, en muchos contextos, estas mejoras han traído consigo un incremento de la carga de trabajo y formas precarias de empleo. Los patrones de integración social—el otro tema discutido en Copenhague—están cambiando de manera problemática en contextos que serán materia de estudio por parte de UNRISD, a saber: desigualdad creciente, migración masiva, juventud marginada, VIH/SIDA, conflictos violentos, resurgimiento de la política de identidades y nuevas formas de movilización colectiva. Al igual que en el pasado, las investigaciones futuras continuarán delimitando los contornos de esta realidad dinámica.

En los diez últimos años, los círculos encargados de formular las políticas han reconocido cada vez más la importancia de las instituciones; este ha sido un avance potencialmente positivo como reacción ante el fracaso de las políticas que enfatizaban la “determinación de precios justos” y como respuesta al redescubrimiento de que los mercados forman parte de arreglos institucionales que reducen los costos de transacción y aumentan la estabilidad social y económica. Pero esta nueva perspectiva, que es fundamental para la agenda del “buen gobierno” relacionada con el Consenso Post-Washington, resulta problemática, especialmente porque las reformas institucionales dirigidas a fomentar y hacer valer los derechos, con frecuencia dan un mayor énfasis a la preservación de los derechos de propiedad, el libre comercio y la inversión que a los derechos sociales, culturales, civiles y políticos. Si bien existe un renovado interés en el papel del Estado en el desarrollo social, la tarea de fortalecer la capacidad reguladora y administrativa de las instituciones de gobierno se ve con frecuencia socavada por los regímenes de macropolíticas y la condicionalidad.

Una de las deficiencias del “nuevo institucionalismo” (tema de estudio en las áreas programáticas relativas a la política social mundial, las dimensiones de género en el bienestar y el cuidado y la regulación de las empresas) ha sido la renuencia de los responsables de formular las políticas a reconocer la necesidad de reformar el régimen macroeconómico neoliberal. Como lo han demostrado las investigaciones de UNRISD y otros trabajos, este régimen ha impuesto severas limitaciones al desarrollo social.<sup>5</sup> Existe además la inquietud de que los nuevos arreglos institucionales y las reformas de gobernanza no están modificando de manera fundamental la naturaleza de la toma de decisiones tecnocrática y el enfoque de “la única forma correcta” que caracterizó a los programas de ajuste estructural y estabilización económica en los años 80 y 90. Algunos sectores han hecho un llamado a favor de una mayor “coherencia de las políticas” a nivel de las

---

<sup>5</sup> Véanse, por ejemplo, los siguientes informes de UNRISD: *Estados de desorden: Los efectos sociales de la globalización* (1995); *La mano visible: Asumir la responsabilidad por el desarrollo social* (2000); e *Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual* (2005).

instituciones internacionales y los gobiernos donantes, un mayor “espacio en las políticas” para que los gobiernos de los países en desarrollo formulen e implementen políticas que reflejen mejor las realidades y prioridades regionales, nacionales y locales. La investigación que conducirá UNRISD en varios de sus programas tendrá presente estas preocupaciones, así como la forma en que los conceptos de coherencia de las políticas y espacio en las políticas pudieran llevarse a la práctica.

El resurgimiento del interés en el buen gobierno y los procesos de democratización han generado un contexto que ha permitido la formulación de enfoques “basados en los derechos” ante el desarrollo. Algunas interpretaciones del desarrollo basado en derechos centran su atención no sólo en los aspectos normativos relacionados con los derechos humanos y el derecho internacional, sino también en cuestiones relativas a la participación y el empoderamiento; en otras palabras, la necesidad de aumentar la capacidad de los desfavorecidos para hacer valer sus demandas ante quienes detentan el poder. También está prestándose mayor atención a la intervención de políticas y la reforma institucional a múltiples niveles—“gobernanza de múltiples capas” (multilayered governance)—así como la función de los actores no estatales en la política social y la regulación de los mercados. La política social se moldea, cada vez en mayor medida, a nivel mundial y regional, y la descentralización ha transferido parte de su autoridad y responsabilidad en el desarrollo social al nivel local. La tarea de “incorporar el liberalismo” por medio de convenios regulatorios que reafirmen el control social sobre los mercados y las empresas mundiales se está asumiendo en mayor medida por varias entidades y procesos supranacionales, así como por diversas formas de autoridad privada y no gubernamental, incluidas las empresas multinacionales (EM), las asociaciones comerciales, las ONG y las asociaciones público-privadas. Estos hechos conforman un complejo conjunto de oportunidades, limitaciones y contradicciones que se tratarán sobre todo en las investigaciones sobre política social mundial, participación de la sociedad civil en el proceso de formulación de las políticas y regulación de las empresas. El análisis de estos nuevos arreglos desde una perspectiva histórica y comparativa permitirá evaluar sus respectivas capacidades para mantener los compromisos relacionados con la protección social y la redistribución.

Los cambios en el entorno político mundial han afectado los patrones de desarrollo social de diversas maneras. La liberalización económica ha venido de la mano con la liberalización política, lo cual se refleja en la propagación de sistemas democráticos formales e instituciones que fomentan la participación y la rendición de cuentas. En cuanto al desarrollo social, se han creado instrumentos como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) para institucionalizar la participación en la formulación de las políticas a nivel nacional. Los organismos internacionales y bilaterales de desarrollo, así como un número creciente de empresas mundiales, reconocen la necesidad de lograr una mayor participación, mantener el diálogo entre múltiples partes interesadas y forjar alianzas público-privadas. No obstante, aún quedan por responder serios interrogantes sobre quiénes han de participar, los niveles relativos de influencia y si dichos modelos realmente abordan las preocupaciones relacionadas con la toma de decisiones tecnocrática, la condicionalidad de las políticas y el poder. La investigación que se conducirá en el marco de las áreas programáticas de Democracia, gobierno y derechos humanos; y Mercados, empresa y regulación, así como aquella que tiene que ver con la participación de la sociedad civil en los procesos de política, prestarán una atención especial a estos temas.

En los últimos años se han observado también cambios en los patrones de protesta, movilización social y activismo de la sociedad civil. La investigación que se emprenderá en varias de las áreas programáticas se ocupará del resurgimiento de los movimientos religiosos, el fortalecimiento del activismo transnacional y la dinámica de la política de los grupos de interés relacionados con la política social. La tendencia de los actores y las organizaciones identificados con las causas de la “antimundialización” a prestar mayor atención a la formulación de alternativas y propuestas concretas de reforma también podrían analizarse en el contexto de los trabajos sobre el activismo transnacional y el papel de las empresas en la reducción de la pobreza. Dada la tendencia de buena parte de las investigaciones internacionales sobre la sociedad civil a concentrarse mayoritariamente en las cuestiones de “agencia”, también es importante considerar las dimensiones estructurales del cambio social. En tal sentido, la investigación tratará las transformaciones de las relaciones sociales (por ejemplo, aquellas relativas a clase, etnicidad y género) y las respuestas colectivas, en los contextos de desigualdad y marginación relacionados con la mundialización y la liberalización.

Luego de una década de cumbres en las Naciones Unidas y de movilización de los movimientos sociales en respuesta a la mundialización y la reforma neoliberal, al inicio del nuevo milenio había tomado forma una agenda más integral que abarcaba las múltiples dimensiones del desarrollo. En el mundo “post 9/11”, existe la preocupación de que esta agenda corre peligro. Las tendencias vinculadas al unilateralismo, la militarización, el terrorismo y las nuevas doctrinas como el “humanismo militar” y la guerra preventiva tienen importantes implicaciones sociales, económicas, políticas y culturales. Al respecto es importante señalar, por ejemplo, los nuevos patrones de asignación y distribución de los presupuestos y la asistencia, la violación de las libertades civiles, los cambios en los patrones de migración y los derechos de los migrantes, la privatización de la seguridad, el resurgimiento de contra-movimientos asociados al fundamentalismo religioso y la geopolítica que refuerza la propagación del neoliberalismo. Estos aspectos son particularmente pertinentes para la investigación sobre identidades, conflicto y cohesión social, así como sobre la política social.

Igualmente, existe la preocupación de que la agenda mundial de desarrollo está siendo cercenada en favor del énfasis más centrado en la reducción de la pobreza que caracteriza a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y un cambio en las prioridades de políticas y la condicionalidad que favorece la “selectividad” en lugar de la provisión universal de servicios básicos. Si bien estos enfoques dan fe de un renovado interés y un compromiso político frente a la reducción de la pobreza, han surgido dudas en cuanto a su contribución, verdadera o potencial, al desarrollo social. ¿Aspectos como la igualdad, la redistribución y el empoderamiento se están dejando de lado, o se tratan más a nivel del discurso que de la práctica? ¿Los enfoques de selectividad se basan en una evaluación ingenua de los arreglos institucionales que se requieren para ofrecer servicios sociales de manera eficaz? ¿La “nueva agenda de desarrollo” deja de lado las contradicciones fundamentales vinculadas al régimen macroeconómico dominante? Estos son interrogantes que se abordarán en la investigación sobre democracia y gobierno, género y desarrollo y política social.

## Política social y desarrollo

Desde la perspectiva del desarrollo, la meta de la política social consiste en promover la protección social universal y la equidad. En los tres últimos decenios, esta visión se ha visto marginada ante los enfoques de política que enfatizan las redes de previsión social y la atención a grupos vulnerables específicos. En años recientes, el trabajo de UNRSID en esta área ha analizado las diversas maneras en que la política social puede resultar fundamental para el desarrollo económico y al mismo tiempo mantener sus metas intrínsecas de protección social y equidad. Esto seguirá siendo un elemento importante de la investigación del Instituto.

Un componente principal de la investigación se ocupará de las *instituciones de política social y erradicación de la pobreza*. Se prestará particular atención a la forma en que la eficacia de dichas instituciones varía de acuerdo con diferentes tipos de regímenes de política o modelos de desarrollo; también se tratarán las sinergias entre la política económica y la política social y los convenios institucionales que garanticen la preservación de los compromisos políticos y las políticas asociadas a la redistribución. De los regímenes de previsión social más exitosos se han extraído algunas lecciones importantes: (i) la política social debe ocuparse de los efectos redistributivos de la política económica, (ii) brindar protección contra los vaivenes del mercado y las cambiantes circunstancias de la edad, (iii) mejorar el potencial productivo de los miembros de la sociedad y (iv) conciliar la carga de la reproducción con la de otras tareas sociales, para permitir que se compartan las responsabilidades de la reproducción. Diferentes regímenes de previsión social confieren diferentes ponderaciones a la redistribución, la protección, la producción y la reproducción, pero todos estos aspectos deben abordarse. Existe la preocupación de que tan amplias atribuciones sufren el embate de enfoques de política contemporáneos que han reducido el alcance de la política social y fomentado una perspectiva única para todas las circunstancias.

Todo estudio de las instituciones de política social debe examinar la capacidad administrativa y regulatoria del Estado. Esto resulta particularmente importante en el contexto actual de un renovado interés en la función del Estado, pero en el cual las instituciones estatales siguen desprovistas de recursos esenciales. Resulta importante también en relación con el enfoque de política dominante que ha tendido a subestimar los requerimientos administrativos para una selectividad eficaz y, apenas recientemente, ha prestado mayor atención al “fortalecimiento de la capacidad”. Se llevará a cabo un trabajo exploratorio sobre la medición de los compromisos de los gobiernos con la política social por medio de un índice de política social que permitiría clasificar a los gobiernos de acuerdo con sus gastos en distintas áreas de la política social. En coordinación con el trabajo que se efectuará en el programa sobre Mercados, empresas y regulación, la investigación abordará además el papel de los actores privados y no estatales en la protección social y las implicaciones de los nuevos arreglos regulatorios para la política social y la capacidad del Estado. En el marco del programa sobre Democracia, gobierno y bienestar se examinarán otras dimensiones institucionales y políticas de la política social.

Durante los años 90, los problemas de pobreza captaron mayor atención. Los llamados programas de ajuste de “segunda generación” insistieron en el componente de “reducción de la pobreza”. A nivel internacional, se acordó un conjunto de metas de desarrollo (los OMD). Este también fue el período de la liberalización económica y la mundialización. Aunque es ampliamente reconocido que la política social regula el vínculo entre los regímenes macroeconómicos y las

metas nacionales de reducción o erradicación de la pobreza, no existe un marco conceptual o de política que permita comprender y fomentar el papel de la política social. Una política social integral trata los problemas de producción, protección y redistribución que constituyen las preocupaciones comunes de las estrategias de gestión macroeconómica y lucha contra la pobreza. Constituye, por lo tanto, el “eslabón perdido” porque no sólo mejora las capacidades humanas esenciales para el progreso económico, sino que además determina la distribución de los frutos de dicho progreso y, en consecuencia, la rapidez con que se reduce la pobreza.

Es notable que los debates actuales sobre la pobreza sacan tan poco provecho de las experiencias históricas y contemporáneas de los países “exitosos” o los “modelos” de desarrollo. Este tipo de análisis revela que, en estos casos, frecuentemente se aprovechan las sinergias de las políticas relacionadas con la acumulación de capital, protección social e integración estratégica al mercado mundial. La combinación de políticas económicas socialmente sensibles, un gobierno receptivo y la provisión universal de servicios sociales ha sido clave en el éxito de estas experiencias. Esto contrasta enormemente con la nueva tendencia hacia la comprobación de medios de vida y la selectividad; y el aislamiento de las políticas económicas de las demandas sociales de pleno empleo e igualdad. Es importante llevar a cabo una investigación sobre la reducción de la pobreza en el contexto de diferentes modelos de desarrollo a fin de examinar tanto la eficacia relativa de los diferentes regímenes de política en la resolución de los problemas de pobreza como las lecciones que pueden extraerse de experiencias pasadas para alimentar las estrategias actuales. La labor de UNRISD en el campo de la reducción de la pobreza se organizará bajo un proyecto central que abarcará todos los programas del Instituto.

Los cambios en la política fiscal han afectado considerablemente la capacidad de los Estados para ejecutar las políticas sociales. Con el aumento de la liberalización del capital financiero y el comercio, los gobiernos tienen que ser competitivos y asignar los recursos eficientemente. La tributación, que ha sido la principal fuente de recaudación de los gobiernos para financiar las políticas sociales, se encuentra ahora bajo presión. En los últimos años se ha renovado el interés en la forma de financiar las políticas sociales sobre la base de los principios de eficiencia y equidad. De allí que la investigación sobre el *financiamiento de la política social* examinará uno de los vínculos más importantes entre la política económica y la política social. Las instituciones de financiamiento de la política social no deben limitarse a generar suficientes ingresos; deben también garantizar un flujo estable y sostenible de recursos. Más aún, deben configurarse de forma de poder alcanzar las metas de democracia y desarrollo económico. ¿Qué puede aprenderse de las experiencias pasadas? ¿Qué desafíos confronta el logro de estos objetivos?

Estos temas se analizarán en el contexto de las diferentes formas de financiamiento de las políticas sociales, incluidos los sistemas de recaudación de impuestos tanto a nivel local como a nivel nacional. De no funcionar adecuadamente, o si amplios sectores de la economía permanecen fuera del sistema tributario como consecuencia de la “informalización” de la economía o la ilegalidad, será inevitable que la ejecución de los programas sociales acuse el efecto. Otro ejemplo es el pago de regalías por parte de las industrias de extracción, lo cual se ha convertido en un importante problema en contextos de políticas fiscales permisivas y precios de transferencia. Los intentos recientes de los gobiernos por imponer el pago de regalías brindan importantes lecciones sobre las posibilidades de repetir iniciativas exitosas y la forma en que estas pudieran vincularse a la política social. Los sistemas de seguro social ligados al trabajo también pueden cumplir una función importante en los proyectos de desarrollo nacional, pero con frecuencia quedan

confinados a determinadas industrias. El reto reside en cómo lograr un sistema de protección social universal al tiempo que se mantienen las credenciales de desarrollo de la política social. Tanto los fondos sociales como los fondos de pensión están enfrentando presiones para su privatización. ¿Cuáles son las implicaciones de estas tendencias para la protección social y el desarrollo económico? Muchos países dependen de los recursos de financiamiento provenientes de fuentes externas, como la asistencia internacional para el desarrollo y las remesas, para apoyar sus políticas sociales. En un contexto donde el volumen, la asignación y la sostenibilidad de estas fuentes de financiamiento están cambiando, es importante explorar la forma en que la asistencia y las remesas influyen los sistemas de previsión social.

La política social se ha visto profundamente afectada por la mundialización, tanto en cuanto a los procesos supranacionales como en cuanto a las políticas internacionales. Hay dos aspectos de la relación entre la mundialización y la política social que han recibido poca atención, a saber: las implicaciones del surgimiento de una política social mundial y la relación entre la migración internacional y la previsión social, sobre todo en los países en desarrollo.

El régimen internacional asociado a la mundialización no sólo define los límites y las posibilidades de la política social y el desarrollo nacionales, sino que además está engendrando una *política social mundial*. Esto está implícito en el orden regulatorio y normativo emergente a través de la adhesión a nuevos tratados y convenios internacionales, así como en las respuestas al discurso internacional sobre los derechos sociales. Y está explícito en una serie de compromisos de política social relacionados con, por ejemplo, la reducción de la pobreza, e igualmente implícito en los regímenes de comercio e inversión. ¿Qué forma están tomando la redistribución social, la regulación social y los derechos sociales a nivel regional y mundial por medio de diversos tipos de políticas e instituciones internacionales? ¿Cuáles son las repercusiones del orden mundial y el orden regional de la política social sobre la política social nacional? ¿Los regímenes de política a nivel mundial, regional y nacional están trabajando en sinergia y en la misma dirección, o su definición y ejecución siguen un patrón fragmentado e incoherente?

La mayor parte de la investigación sobre migración internacional se ha inclinado hacia el análisis de las implicaciones económicas, políticas y culturales de la migración y la situación de los migrantes en los países desarrollados. Se conoce menos sobre la relación entre *migración y la previsión social*, en especial en los países en desarrollo. La migración es, cada vez en menor medida, un movimiento definitivo: por el contrario, entraña un flujo constante de personas, recursos, ideas y presión política entre países y varios grupos. Implica también nuevas tendencias, como la feminización, la ilegalidad, la temporalidad y el movimiento Sur-Sur. ¿Cómo afectan estos hechos la prestación de servicios sociales y el acceso de las personas a la atención a la salud y la educación en los ámbitos público y privado? En términos más específicos, ¿cómo afectan a la previsión social las remesas y los cambios en la cantidad y la calidad de recursos humanos y proveedores de atención sanitaria en los contextos tanto de la emigración como del regreso de hombres y mujeres? ¿Cómo afecta la experiencia de la migración las aspiraciones, expectativas y demandas de la gente de una política social y servicios sociales en sus países de origen?

El papel crucial de la política social se ha visto amplificado en el contexto de la pandemia del VIH/SIDA. Los esfuerzos por combatir la enfermedad se han orientado sobre todo hacia la obtención de soluciones biomédicas y conductuales.

Si bien esos enfoques son de una importancia vital, existe una preocupación creciente sobre las raíces socioeconómicas y políticas más profundas de la pandemia. La persistencia y creciente incidencia de la enfermedad en las comunidades menos poderosas y económicamente más marginadas hablan de la necesidad de mantener una evaluación continua de las políticas y prácticas relacionadas con el VIH/SIDA.

## Democracia, gobierno y bienestar

La democracia disfruta actualmente el estatus de valor fundamental en el discurso de la comunidad internacional de desarrollo, donde parece haberse formado el consenso de que la democracia mejora la calidad de las políticas públicas. La democracia ofrece la posibilidad de lograr una mejor participación ciudadana en la formulación de las políticas de gobierno y oportunidades para pedir cuentas a los funcionarios públicos, una mayor transparencia en la formulación de las políticas y la resolución de conflictos a través de medios constitucionales y no violentos. Sin embargo, el desempeño de muchos países en la promoción de los derechos básicos, los servicios públicos y el bienestar de los ciudadanos es inadecuado. Muchas democracias nuevas conservan elementos de autoritarismo y parecen incapaces de responder a los intereses de los electores. Académicos y profesionales por igual promueven cada vez más la idea de que no basta con que los países sean democráticos; la sustancia o la calidad de sus democracias es igualmente importante.

La democratización de los años 90 generó interrogantes sobre los estilos autoritarios de formulación de políticas que apuntalaran los programas de ajuste durante los años 80. Los gobiernos y las instituciones multilaterales deben tomar en cuenta ahora el potencial poder de grupos civiles y parlamentos para llegar a acuerdos sobre las reformas económicas. La imposición de políticas ya no puede garantizar los resultados deseados. Sin embargo, esta creencia en la eficacia de los métodos impositivos para la formulación de las políticas no cambió inmediatamente. Las investigaciones de UNRISD examinaron una de las respuestas iniciales, que consistía en despolitizar la formulación de las políticas económicas mediante el fortalecimiento del papel de las instituciones financieras multilaterales, el capital privado internacional y los organismos donantes y aislar a los tecnócratas y los programas económicos de todo escrutinio eficaz. Si bien los estilos tecnocráticos de formulación de las políticas eran prominentes en ciertos países, no llegaron a confrontar la realidad de que la política social y económica no se determina mediante una mera decisión tecnocrática. Su contenido recibe una marcada influencia de la constelación de poderes y la dinámica del desarrollo.

En esta área programática se busca comprender las condiciones bajo las cuales los regímenes democráticos pueden mejorar el bienestar de los ciudadanos. Nos proponemos responder las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las propiedades intrínsecas de la democracia que facilitan o limitan el verdadero desarrollo social? ¿Bajo qué circunstancias pueden los regímenes democráticos brindar una protección social adecuada a sus ciudadanos? ¿Cómo las distintas democracias promueven el bienestar de los ciudadanos? ¿Qué función pueden cumplir las políticas sociales en la consolidación de las transiciones democráticas complejas? Dos características que definen la democracia son la renovación periódica de los mandatos de los líderes por medio de elecciones competitivas; y un conjunto de derechos básicos de expresión y organización que facilitan el ejercicio de las opciones políticas. A fin de comprender cómo estas características de la

democracia pueden conformar la base para obtener resultados positivos en el ámbito social, la investigación se centrará en cuatro áreas: (i) reforma económica, grupos organizados y desarrollo del bienestar en las democracias de ingresos medios, (ii) competitividad política, gastos públicos y políticas a favor de los pobres en las democracias de ingresos bajos; (iii) el potencial y las limitaciones de la descentralización y las reformas del sector público para llevar los servicios a los grupos de bajos ingresos y (iv) el papel de las políticas sociales en la consolidación de las transiciones complejas hacia la democracia.

La democracia tuvo un elemento redistributivo relativamente fuerte durante los períodos iniciales de democratización, cuando grupos organizados utilizaron estratégicamente el voto para incidir sobre las reformas de las políticas públicas. El desarrollo económico a gran escala produjo una clase trabajadora industrial, que desarrolló una capacidad de auto-organización por medio de los sindicatos que negociaban la obtención de mejoras en los ingresos, las condiciones laborales y la protección social. Posteriormente, otras instituciones, como los pactos sociales o el corporativismo, en las cuales los grupos organizados desempeñaron un papel crítico, fortalecieron el respaldo de las democracias al desarrollo de una previsión social eficaz en las sociedades industriales avanzadas. No obstante, el vínculo entre *los grupos organizados y el desarrollo de la previsión social* se debilitó a medida que un número mayor de países con amplios sectores agrarios e informales se hicieron democráticos y las economías se sometieron a la desregulación. La fase actual de democratización ha coincidido con el fin del largo período de crecimiento económico de posguerra. Las economías han experimentado grandes déficit fiscales y altas tasas de inflación y desempleo; al mismo tiempo, se han hecho más fuertes los llamados en favor de la limitación del Estado benefactor, el residualismo y la selectividad en la provisión de los servicios.

A pesar de la desregulación y los estrechos vínculos entre el desarrollo económico y los resultados en materia de previsión social, existen importantes variaciones en los esfuerzos por introducir las políticas sociales en países con niveles similares de desarrollo, incluidos aquellos con altos ingresos. Algunos países han logrado obtener puntuaciones considerablemente altas en los índices de salud y educación con bajos niveles de ingreso per capita, mientras que otros no han logrado convertir sus altos niveles de ingresos en niveles cuantificables de desarrollo humano. Esto lleva a pensar que es importante examinar aquellos factores distintos de los ingresos para explicar las diferencias que registran las democracias en sus esfuerzos de previsión social. Estos factores podrían ser la naturaleza dinámica de los mercados laborales y la sindicalización en el marco de las reformas de mercado; las relaciones entre grupos de interés, los partidos políticos y los responsables de formular las políticas; la orientación de los partidos de gobierno en materia de previsión social y la naturaleza competitiva de los sistemas políticos. El trabajo de investigación en esta área se centrará en las nuevas democracias que han alcanzado un nivel de desarrollo de ingresos medios. Estos países han demostrado tener niveles de prestación de servicios sociales superiores a la prestación básica de servicios.

La reducción de la pobreza se ha convertido en un elemento central de la agenda de desarrollo internacional. Los programas de préstamos de las instituciones financieras internacionales estipulan ahora que los gobiernos beneficiarios de los países de bajos ingresos deben formular estrategias que reduzcan la incidencia de la pobreza sobre sus sociedades. Los donantes bilaterales también se han comprometido en concentrar su asistencia y alivio de la deuda en los países que, a su parecer, han puesto en marcha buenas estrategias para reducir la pobreza. La Cumbre del Milenio adoptó la Declaración del Milenio, que compromete a los

gobiernos a reducir en la mitad el nivel de pobreza y hambre para 2015. Desde entonces, muchas iniciativas internacionales, entre ellas la Ronda Doha de negociaciones comerciales internacionales, la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey, La Comisión África financiada por el Reino Unido y la iniciativa del G-8 sobre el alivio de la deuda, han reafirmado este énfasis del desarrollo internacional contra la pobreza. Este cambio de política podría estar relacionado en parte con el fracaso de las políticas de ajuste precedentes para liberar a los países de bajos ingresos de la trampa de la deuda y el estancamiento económico. El informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, *Invirtiendo en el desarrollo*,<sup>6</sup> destaca que la mundialización ha traído consigo beneficios para muchos países en desarrollo, y que buena parte de la lucha contra la pobreza deberá concentrarse en los países menos adelantados, cuyas economías no han crecido lo suficiente en la última década y donde los niveles de pobreza podrían estar aumentando.

En este nuevo énfasis en el combate a la pobreza resulta de crucial importancia el tema del buen gobierno, incluida una sólida gestión del sector público, el estado de derecho, los derechos humanos y la participación ciudadana en el proceso de formulación de las políticas. En el nuevo concepto llamado la asociación mundial para el desarrollo, los gobiernos beneficiarios, no los organismos multilaterales o los donantes, han de ser los principales motores que impulsen las estrategias de reducción de la pobreza, las cuales constituirán la base para los préstamos de ajuste, el aumento de la asistencia y el alivio de la deuda. Y los grupos de ciudadanos han de participar en la formulación e implementación de las políticas de reducción de la pobreza. A pesar de que se han reconocido los problemas de gobernabilidad en las estrategias contra la pobreza, se ha prestado poca atención al *aspecto político de la reducción de la pobreza*, en particular los tipos de incentivos y convenios políticos que impulsan a las democracias de bajos ingresos a adoptar políticas en favor de los pobres. La evidencia de fuertes ciclos presupuestarios políticos en las democracias nuevas es indicio de que los responsables de formular las políticas están respondiendo a las demandas de los electores, e igualmente podría constituir una señal de la necesidad de implementar políticas redistributivas. Sin embargo, unos ciclos fuertes no se traducen necesariamente en políticas eficaces de previsión social o en beneficio de los pobres. La composición de los gastos públicos varía de acuerdo con cada país, y otros sectores distintos de los sectores pobres podrían absorber una porción desproporcionada de los beneficios.

El trabajo en esta área se orientará a comprender las fuentes, niveles de fluctuación y composición de los gastos públicos, las condicionalidades de la gobernabilidad vinculadas al financiamiento externo de las estrategias contra la pobreza y los resultados sociales en favor de los pobres en las democracias de bajos ingresos. La investigación intentará responder las siguientes preguntas: ¿Por qué algunas democracias de bajos ingresos buscan aplicar políticas eficaces en favor de los pobres y otras no? ¿Bajo qué condiciones puede lograrse que las democracias de bajos ingresos atiendan los intereses de los pobres? La presión por parte de los donantes o la condicionalidad quizás no basten para explicar las variaciones que se observan en la eficacia de las iniciativas de política en favor de los pobres. También debe estudiarse la competitividad política y la presión política que pueden producir políticas redistributivas o en favor de los pobres, dado que estas pueden ser más deficientes en las democracias de bajos ingresos. La competitividad se refiere a cuestiones relacionadas con la alternancia en el gobierno, el grado en el

---

<sup>6</sup> Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas. 2005. *Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Earthscan, Londres.

cual los ciudadanos (incluso aquellos que forman parte de grupos aparentemente homogéneos) distribuyen sus votos entre los partidos y la facilidad con que ingresan partidos no establecidos, en especial aquellos con una orientación favorable a la previsión social o los pobres, al escenario político y a las instituciones encargadas de formular las políticas. Los electores y grupos de ciudadanos pueden actuar de manera diferente en entornos sociales y políticos distintos, lo cual podría afectar la capacidad o la decisión de hacer rendir cuentas a los líderes.

La democratización viene con frecuencia acompañada de la descentralización, a medida que los gobiernos y los donantes confrontan el problema de cómo lograr que los servicios públicos lleguen a los pobres. Esto conlleva la restitución de poderes y responsabilidades desde el gobierno central hacia los gobiernos locales para la prestación de servicios como la educación, la salud, el saneamiento, la gestión de desechos y el agua. Con esto se está partiendo del supuesto de que, al acercar al gobierno a los sitios donde se consumen estos servicios, la descentralización permitirá al público exigir cuentas a los proveedores públicos de esos servicios, asegurarse de que los servicios satisfagan las necesidades de la población y facilitar una mejor movilización del conocimiento, los recursos y la mano de obra locales. Sin embargo, la descentralización a menudo forma parte de un conjunto más amplio de reformas de la gestión que busca fomentar la competencia de mercado en la organización del sector público y la prestación de los servicios. Se supone que la promoción de una mayor competencia en la prestación de servicios puede sensibilizar más a sus proveedores ante las necesidades de los clientes. La terciarización de los servicios y el “empoderamiento” directo de los usuarios con fondos públicos para comprar servicios de proveedores privados son algunas de las características comunes de estas reformas a nivel de los gobiernos locales. Esto genera interrogantes en cuanto a los vínculos entre la *descentralización, la provisión de servicios y la capacidad de respuesta*. ¿Hasta qué punto los grupos de usuarios pueden mejorar la rendición de cuentas de los proveedores privados y públicos de servicios? Si los usuarios dependen de los fondos públicos para comprar los servicios, ¿cuán eficaces pueden ser los gobiernos electos en la supervisión y observancia de los arreglos contractuales para el uso de los fondos y el suministro de los servicios? ¿De qué manera los convenios de terciarización han cambiado las relaciones de rendición de cuentas entre los electores y los funcionarios a nivel local? ¿Y en qué medida los electores pueden obligar a los funcionarios locales a lograr que los servicios prestados por terceros lleguen a los pobres? La investigación sobre estos temas se coordinará con los trabajos sobre las dimensiones de género de la descentralización, que se realizará en el contexto del programa sobre género y desarrollo.

Las políticas sociales pueden afectar el desarrollo de la democracia. Pueden contribuir a su consolidación, así como mejorar su calidad. Consolidación y calidad no son lo mismo, y los regímenes deben consolidarse antes de poder mejorar su calidad. Una democracia puede consolidarse a un nivel muy bajo de previsión social o seguridad de ingresos, como parecen indicarlo los ejemplos de muchas democracias en tal situación. Pero ningún país democrático en desarrollo que se consolidase durante la segunda ola de democratización (1945-1970) se encuentra en la categoría de países con un bajo desarrollo humano. La consolidación democrática entraña cambios de conducta y actitud en los cuales la gran mayoría de los ciudadanos respeta los valores intrínsecos y los procedimientos democráticos para resolver las diferencias. Entre los factores que por lo general se consideran elementos que contribuyen a la consolidación figuran la calidad de la sociedad civil, el grado de consenso entre las élites sobre las reglas de protesta y la

alternancia en el poder, y el desarrollo de una burocracia eficaz y el estado de derecho.

¿Qué función cumple la política social en la consolidación de la democracia? No resulta fácil diferenciar los efectos de la provisión de servicios sociales sobre la consolidación democrática de temas como los ingresos, el empleo y el crecimiento económico. Se han establecido algunas correlaciones entre los niveles de ingreso y la consolidación democrática, así como entre la distribución de los ingresos, la movilidad del capital y la consolidación de la democracia. Podríamos decir hipotéticamente que las políticas sociales que mejoran la seguridad de la gran mayoría de los ciudadanos tiene los efectos siguientes: pueden mejorar la solidaridad social (piedra angular de la ciudadanía), atraer a los grupos desfavorecidos al régimen democrático socavando las alternativas revolucionarias o violentas, debilitar las relaciones sociales clientelares y mejorar la capacidad de los ciudadanos para participar en la vida pública como actores autónomos. En otras palabras, la política social puede incidir sobre el sistema político y la democracia a través de la cohesión social. La investigación sobre *política social y transiciones hacia la democracia* se centrará en las complejas transiciones en las cuales la política social ha cumplido una función crucial para resolver las diferencias y legitimar el régimen democrático. Las transiciones complejas con frecuencia implican pactos políticos negociados y pueden requerir que se preste atención a las políticas redistributivas o de protección social. Esto podría incluir situaciones caracterizadas por altos niveles de polarización ideológica, polarización racial o étnica y transiciones a economías de mercado con alto costos sociales. Los países sumidos en prolongados conflictos donde el cambio político ha alterado la estructura de oportunidades entre los grupos podrían beneficiarse con los resultados que genere este tipo de estudio.

## Mercados, empresas y regulación

Las relaciones entre el Estado y el mercado han experimentado cambios profundos en las últimas décadas como resultado de las reformas institucionales y de política relacionadas con la liberalización económica, la privatización y el “buen gobierno”. Las implicaciones de estas reformas para el bienestar social, la equidad y la democracia son profundas. Por ejemplo, la privatización y comercialización de los servicios básicos generan serias dudas en cuanto al acceso y la asequibilidad para los grupos de bajos ingresos. Las compañías comerciales, desde las grandes empresas multinacionales hasta las cooperativas, están participando de manera más proactiva en las actividades de reducción de la pobreza a través de asociaciones público-privadas, la responsabilidad social de las empresas (RSE), sistemas de comercio justo y otras iniciativas que abarcan a comunidades pobres y grupos sociales. Mayor confianza en la autorregulación de las empresas y en la autoridad regulatoria no gubernamental ha incorporado a nuevos actores e instituciones al proceso de diseño y ejecución de las reglas, pero también ha producido el efecto de proteger a las empresas multinacionales de la política democrática dominante y los organismos de supervisión, así como de los sindicatos. Estas tendencias han sido impulsadas o promovidas mediante diversas formas de protesta, lo que ha llevado a ciertos movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y partidos políticos a exigir una mayor rendición de cuentas por parte de las empresas, un “comercio justo” frente a un “comercio libre” y controles regulatorios más estrictos sobre los servicios privatizados o la “renacionalización”.

Para comprender el impacto de las reformas regulatorias en relación con la protección social, la equidad y el buen funcionamiento de los mercados, es importante analizar no sólo los temas de diseño institucional y capacidad administrativa, sino además el contexto ideológico y político en el cual se efectúan las reformas. Estos aspectos contribuirán a explicar si la regulación se dirige fundamentalmente hacia el logro de objetivos de eficiencia o de equidad y a comprender la eficacia y sostenibilidad de las instituciones regulatorias. Muchos arreglos regulatorios parecen moverse en direcciones distintas y responder a intereses diferentes. Algunos son componentes del nuevo institucionalismo asociado al neoliberalismo, que ha enfatizado las reglas de protección de los derechos privados, los regímenes de “libre” comercio e inversión, los arreglos administrativos dirigidos a mejorar la eficiencia, así como la desregulación de los mercados laborales. Algunos se relacionan con los intentos por “insertar” el liberalismo velando por que los efectos socialmente perniciosos de los mercados y las actividades comerciales se reduzcan a un mínimo por medio de la regulación del Estado, la RSE, las asociaciones público-privadas y ciertas formas de “regulación civil” en las que participan las ONG y entidades de múltiples partes interesadas. Otros forman parte de la agenda de una “mundialización alternativa”, que enfatizan no sólo la adopción de reglas más estrictas para regir la inversión extranjera directa y la rendición de cuentas de las empresas, sino también la limitación del poder de las compañías, así como arreglos institucionales que promuevan varias formas de economía solidaria. Aunque ha revivido el interés en el papel de las instituciones regulatorias, se ha prestado relativamente poca atención a la manera en que las reformas han repercutido sobre los diferentes grupos de interés y los factores ideológicos y políticos que apuntalan la reforma regulatoria.

A partir de la labor precedente de UNRISD sobre la comercialización y privatización de los servicios de agua y salud, la nueva gestión pública y el potencial y las limitaciones de las iniciativas voluntarias relacionadas con las OSC, la investigación futura del Instituto examinará las implicaciones que para el cambio social entrañan las relaciones Estado-mercado-sociedad, en particular las dimensiones sociales, políticas y de desarrollo de las tendencias e iniciativas recientes asociadas a la privatización, la regulación de las empresas y la participación proactiva del sector privado en la reducción de la pobreza.

El proceso actual de *privatización y comercialización de los servicios públicos* tiene importantes implicaciones para el desarrollo social. De especial importancia resulta la forma en que la privatización ha incidido sobre la accesibilidad y la asequibilidad del agua, la salud y la educación, en especial en el caso de los sectores más pobres de la comunidad. ¿Cómo mejorar el diseño de las políticas sociales y la regulación, tomando en cuenta los objetivos de equidad y eficiencia? Si bien la transferencia de bienes públicos al sector privado y la introducción de principios de mercado en la prestación de servicios públicos continúan avanzando rápidamente, se admite cada vez más que la fase inicial de privatización y comercialización de servicios básicos como la atención a la salud y el agua potable no tomaron en cuenta los aspectos regulatorios y políticos. En el mejor de los casos, la atención se centró en los aspectos técnicos y organizativos de la regulación: fijación de precios y cantidades producidas, especificación de las condiciones de ingreso y salida de los mercados, creación de entes administrativos, etc. Se prestó menos atención a tres aspectos importantes: primero, la gobernanza de los procesos regulatorios, vale decir, la manera de poner en práctica sistemas regulatorios transparentes y predecibles y asegurar su sostenibilidad; segundo, la capacidad del Estado necesaria para cambiar del papel tradicional de proveedor de servicios a aquel de actor y facilitador en el proceso regulatorio; y tercero, la

protesta social y política. En ciertas sociedades donde la regulación a cargo del Estado es deficiente, las normas culturales y las reglas sociales han servido para mitigar los efectos perniciosos de la privatización y la comercialización de los servicios de salud a nivel local. No obstante, es muy poco lo que se sabe acerca de la manera en que los impactos de la comercialización y la privatización varían en entornos sociales y culturales diferentes.

El proceso de privatización ha entrañado no sólo la transferencia de bienes del Estado a empresas privadas, sino también el surgimiento de una autoridad regulatoria privada y una autorregulación empresarial vinculada a iniciativas voluntarias cuyo propósito es reducir al mínimo las prácticas contrarias a la ética profesional de las empresas y mejorar el historial social, ambiental y de derechos humanos de las empresas. En los últimos años, estos enfoques se han complementado con otros que contemplan un papel más prominente para las organizaciones públicas y de la sociedad civil. Las ONG han asumido el liderazgo en diversas iniciativas regulatorias, mientras que los sindicatos están participando en nuevas formas de acción regulatoria y los estados y organizaciones internacionales promueven estas y otras iniciativas. Existe también un interés considerable en ciertas formas de “corregulación”, o enfoques de múltiples partes interesadas, en las cuales los intereses comerciales, las OSC y las instituciones gubernamentales y multilaterales se combinan para colaborar en establecer e implementar normas. Además, se han hecho demandas en pro de una mayor rendición de cuentas por parte de las empresas, lo que quiere decir un endurecimiento de las iniciativas voluntarias y el uso de enfoques legalistas para hacer que las empresas multinacionales rindan cuenta mediante el seguimiento, la notificación y la sanción en caso de incumplimiento de las normas convenidas.

Estas nuevas modalidades de regulación de las empresas han generado un gran debate sobre sus implicaciones sociales, de desarrollo y gobernabilidad. A medida que aumentan las opciones de enfoques e instrumentos regulatorios, y a medida que la línea divisoria entre la autoridad pública y la autoridad privada se hace cada vez más tenue, la investigación sobre las *dimensiones institucionales de la regulación de las empresas* contribuiría a aclarar el potencial y las limitaciones de los diferentes enfoques e iniciativas en sectores económicos y entornos sociales diferentes. ¿Los nuevos actores regulatorios—o los actores tradicionales que están reincorporándose a la regulación de las empresas—tienen la capacidad para desempeñar estas tareas? Esto resulta particularmente pertinente en el contexto de debilitamiento institucional que ha afectado a algunos gobiernos nacionales, organismos internacionales y sindicatos en las últimas décadas. Con el desarrollo de nuevas modalidades de regulación privatizada y no gubernamental, ¿dichas modalidades complementan, apuntalan o socavan las instituciones tradicionales de protección laboral en las que participan entidades del Estado y sindicatos? El escenario de diálogo cada vez más amplio y la creciente colaboración entre la sociedad civil, las empresas, el Estado y las organizaciones intergubernamentales también generan importantes interrogantes conceptuales y políticas, entre los que destaca el significado de sociedad civil, ya que los intereses empresariales se organizan como OSC y obtienen voz e influencia en el proceso de formulación de las políticas públicas, mientras que, por su parte, las ONG participan cada vez más en actividades comerciales. ¿La tendencia hacia la colaboración señala el fin de las confrontaciones como modalidad de regulación social, como con frecuencia lo insinúa el discurso central sobre las OSC? Y dada la limitada rendición de cuentas tanto de las empresas como de las ONG, ¿cuáles son las implicaciones de estas tendencias para la gobernanza democrática? ¿El diseño de las regulaciones es parte integral de la gobernanza tecnocrática, relativamente aislada de la política

democrática? ¿En qué medida están participando los diferentes actores del Sur en la definición de las nuevas agendas?

Resulta de especial importancia el comprender la política de la regulación de las empresas. ¿Las propuestas de reforma regulatoria cuentan con el respaldo de las fuerzas sociales y políticas para garantizar que las instituciones regulatorias tengan realmente el peso específico necesario y resulten sostenibles? La percepción o la realidad de la “mundialización empresarial” ha dado pie a nuevas formas de protesta social para enfrentar a las compañías multinacionales. Varias campañas y redes de la sociedad civil han denunciado la privatización y las prácticas contrarias a la ética profesional de las empresas y han hecho llamados en favor de la rendición de cuentas por parte de las compañías y la reactivación del papel del Estado en la prestación de servicios básicos. Si bien muchas de las demandas de la sociedad civil enfrentan la resistencia de intereses comerciales organizados, algunas consiguen respuesta en el movimiento principal de OSC en el cual muchas empresas internacionales y asociaciones comerciales participan activamente. La investigación sobre *activismo, mundialización empresarial y respuestas de política* examinará la relación entre la protesta social vinculada a la privatización, la malpraxis y la rendición de cuentas y el proceso de formulación de políticas, así como de analizar la forma en que las compañías multinacionales, los partidos políticos y los gobiernos responden a esta situación. El trabajo en esta área se coordinará con la investigación sobre la participación de la sociedad civil en el proceso de formulación de las políticas que se realizará en el marco del programa sobre Sociedad civil y los movimientos sociales.

Los esfuerzos por conferir a la mundialización un rostro humano y promover el buen gobierno y la reducción de la pobreza han dado vida a una serie de iniciativas que pasan por la participación proactiva de las empresas en las actividades de reducción de la pobreza. Esto resulta particularmente obvio en relación con lo que en algunas industrias se consideran niveles más altos de previsión social en las empresas, iniciativas contra las fábricas de explotación laboral, esquemas de comercio justo en los que participan pequeñas y medianas empresas y cooperativas que pagan precios superiores a los pequeños productores, iniciativas relativas a salarios de subsistencia dirigidas a pagar salarios decentes a los trabajadores, asociaciones público-privadas que llevan a cabo proyectos y programas de reducción de la pobreza y mayores aportes empresariales para la erradicación del hambre y el desarrollo comunitario. En tiempos más recientes, la atención de algunos académicos y entidades de las Naciones Unidas se ha centrado en las formas en que las compañías podrían contribuir a mitigar la pobreza mediante el estímulo de la actividad de las micro y pequeñas empresas, así como a través de una mayor comodificación y consumo a nivel de la “base de la pirámide”, es decir, entre los grupos de bajos ingresos que representan la mayoría de la población mundial.

Es importante evaluar las implicaciones sociales y de desarrollo de estas iniciativas y enfoques. La investigación sobre *empresa y reducción de la pobreza* debe abarcar dos aspectos. Primero, la eficacia de determinadas iniciativas en cuanto a las metas específicas que ellas mismas establecen. ¿Es posible mejorar las asociaciones público-privadas para que hagan una contribución significativa, y son estas asociaciones compatibles con las prioridades de desarrollo y las capacidades nacionales? En un contexto en el cual, por ejemplo, las cadenas de suministro están haciéndose cada vez más largas y existe una mayor dependencia en la subcontratación y el trabajo doméstico, ¿los esfuerzos de las compañías del calzado y las prendas de vestir por cumplir con las exigencias del movimiento contra las fábricas de explotación laboral han logrado realmente cambiar las cosas? ¿Los

esquemas de comercio justo han reducido realmente la vulnerabilidad de los pequeños productores agrícolas? ¿Son estos esquemas sostenibles, habida cuenta de la condición de nicho de los mercados existentes para los productos del comercio justo, una competencia creciente de parte de las grandes empresas en el escenario del comercio justo y en contextos de aumentos de los precios internacionales de los productos básicos?

El segundo aspecto tiene que ver con la eficacia de la “proactividad” de las empresas como un enfoque más general ante la reducción de la pobreza. Una evaluación de esta índole debe considerar no sólo la dimensión, la repercusión y la sostenibilidad de determinadas iniciativas, sino compararlas con otros enfoques de reducción de la pobreza centrados, por ejemplo, en políticas macroeconómicas en pro de los pobres, la política social, el fortalecimiento de ciertas instituciones del mercado laboral, la micro y pequeña empresa y el desarrollo local. Una evaluación de la eficacia de la participación del sector empresarial en las actividades de reducción de la pobreza debe contar con un contexto debidamente delimitado. ¿La proactividad tiene lugar en un entorno institucional y de políticas que favorece u obstaculiza la reducción de la pobreza, y de qué forma los intereses empresariales están definiendo ese entorno? Dada la tendencia de buena parte del análisis de estas corrientes e iniciativas a dejar de lado la historia, es importante revisar la experiencia de los esfuerzos de varios países y regiones por erradicar, por ejemplo, las condiciones en las fábricas de explotación laboral o llevar a los grupos de bajos ingresos hacia relaciones de consumo, a fin de ver lo que puede aprenderse acerca de estas políticas, instituciones y factores políticos que han conducido a la obtención de resultados positivos.

## Sociedad civil y movimientos sociales

En los años 70, UNRISD definió la participación en los términos siguientes: “los esfuerzos organizados de los grupos hasta entonces excluidos por aumentar su control sobre los recursos y las instituciones reguladoras”. Estos esfuerzos, que entrañan la acción de las bases, las OSC y los movimientos sociales, cumplen una función crucial en la política de la reforma institucional y la transformación social. Pero el potencial de cambio asociado a la acción colectiva generalmente no llega a concretarse y el activismo podría tener efectos no intencionales o contradictorios desde el punto de vista del desarrollo y la gobernanza.

Habida cuenta de la magnitud y la urgencia de los problemas socioeconómicos mundiales y el creciente espacio para incidir sobre las políticas a través de redes internacionales, se ha producido una nueva ola de movimientos mundiales que están convirtiéndose en actores clave en el escenario mundial de las políticas. No obstante la etiqueta de “anti” y la imagen de confrontación con la que a menudo se les asocia, muchos de los principales activistas y organizaciones dan un marcado énfasis a la formulación de propuestas concretas de cambio, así como al intercambio constructivo con los principales actores e instituciones de la política y el desarrollo. La investigación sobre el *activismo transnacional* permitirá explorar las complejidades y el potencial de cambio de estos movimientos. Ya está en curso una serie de estudios que se proponen examinar la estructura y las prácticas de participación de los movimientos y las campañas internacionales relacionadas con el alivio de la deuda, los cambios a las reglas del comercio internacional, la tributación mundial, la lucha contra la corrupción y el comercio justo. Resulta de

especial interés la forma en que estos movimientos interactúan con grupos y organizaciones de los países en desarrollo y su capacidad para conformar alianzas mundiales. ¿Cómo, y en qué medida, los grupos nacionales y locales han traducido metas y objetivos amplios en acciones y planes concretos?

Aunque estos movimientos y campañas han resultado sumamente eficaces en la popularización de ciertos problemas de desarrollo, existen numerosas ambigüedades que subyacen en sus argumentos y recomendaciones de política, amén de enfrentamientos con otros enfoques ante la reforma institucional, que no se han examinado con el debido cuidado. Esto se evidencia con particular claridad en las críticas, implícitas o explícitas, a las estrategias de desarrollo que enfatizan la importancia de las tasas de crecimiento altas, el crecimiento orientado a las exportaciones y las inversiones extranjeras directas. La tendencia de muchas ONG y redes a concentrarse en temas específicos también entraña la tarea de formular el tipo de perspectiva integradora que requieren las estrategias nacionales de desarrollo, así como estar conscientes de las compensaciones y contradicciones y la forma de responder a las mismas. Habida cuenta de la naturaleza generalista de la llamada mundialización alternativa o movimiento de justicia social, es importante examinar la congruencia de las propuestas y demandas de la multitud de organizaciones y redes participantes, así como la compatibilidad de sus demandas con los análisis y enfoques de aquellos economistas y otros especialistas que están interesados en el desarrollo sostenible pero que podrían tener perspectivas muy diferentes sobre el crecimiento, el comercio y la reforma institucional.

Las modalidades y la dinámica de la *participación de la sociedad civil en los procesos principales de formulación de las políticas* han experimentado importantes modificaciones en los últimos años, sobre todo en aquellos contextos donde la gobernanza se distribuye ahora en múltiples capas o niveles, donde los principales procesos de formulación de las políticas relacionadas con el desarrollo son más receptivos a la idea de los enfoques de múltiples partes interesadas, y donde los movimientos transnacionales reconocen cada vez más la necesidad de participar, colaborar y negociar con alianzas más amplias. ¿Cuáles son las implicaciones de estos patrones de participación que se han ido desarrollando paulatinamente, para la reforma institucional relacionada con la democracia mundial y el desarrollo social? ¿Hasta qué punto y cómo el estamento político y de desarrollo, incluido el sistema de las Naciones Unidas, está buscando dar cabida a las demandas clave y las propuestas de política? ¿De qué manera los diferentes patrones de respuesta y resistencia afectan la estructura y el funcionamiento a largo plazo de estos movimientos?

La posibilidad de que las propuestas de los activistas sociales resuenen en los círculos dominantes de formulación de las políticas depende en parte de la legitimidad de las OSC y redes que respaldan esas propuestas. Este aspecto está captando un grado considerable de atención en un contexto en el cual la agenda sobre el buen gobierno ha destacado la importancia de la rendición de cuentas. Han surgido serios interrogantes sobre las OSC que dicen hablar en nombre de los países en desarrollo, los pobres, los trabajadores y otros grupos. Su legitimidad en ese sentido depende de los canales políticos que estas organizaciones pueden utilizar y la participación de los grupos que dicen representar. Si bien en el pasado los principales movimientos sociales tendían a estar vinculados a los partidos políticos, los cuales actuaban como medio de canalización de demandas e intereses más amplios, el actual movimiento de justicia social mantiene con toda intención cierta distancia de los partidos políticos y la política electoral. En momentos en que los partidos políticos dominantes han registrado menos miembros, el movimiento ha atraído un apoyo público considerable. ¿Cuáles son las implicaciones de esta

situación, en diferentes contextos, para la democracia y para una la movilización popular sostenida? Y en particular, ¿ciertas formas de activismo transnacional desafían las funciones tradicionales de los partidos políticos?

Además de la dinámica de la participación de la sociedad civil en el proceso de formulación de las políticas y las instituciones políticas dominantes, persiste la pregunta crucial sobre la forma en que el funcionamiento interno de las OSC y las redes afecta su eficacia a largo plazo. ¿Cómo, y en qué medida, las mismas organizaciones que frecuentemente hacen llamados en favor de la democracia y los derechos humanos se comportan en cuanto a rendición de cuentas interna, pluralidad de opiniones e igualdad de oportunidades? ¿Estas organizaciones son representantes legítimos de los grupos en cuyo nombre se expresan? ¿Cómo varían estos aspectos en los diferentes entornos sociopolíticos y culturales y entre diferentes movimientos? Y sobre todo, ¿cuándo determinados modelos y prácticas de participación resultan eficaces para generar resultados y niveles de apoyo más favorables?

Las investigaciones y los debates de política han tendido hasta ahora a centrarse fundamentalmente en el lado positivo de la sociedad civil mundial, a la cual consideran un medio para el progreso social y un fin deseable en sí mismo. Todo intento de profundizar nuestra comprensión del activismo transnacional contemporáneo debe reconocer la multiplicidad de movimientos sociales, incluidos aquellas organizaciones y movimientos que reciben una marcada influencia de estructuras e ideologías antisociales (xenofobia, extremismo religioso, violencia criminal, actividades terroristas, etc.). Hay una falta de información sobre la estructura, el funcionamiento, las herramientas de comunicación, las actividades, los miembros, el apoyo popular, el liderazgo y los patrones de alianza de estas organizaciones y redes. Una de las dificultades para realizar investigaciones sobre los *movimientos “no civiles”* reside en definir qué acciones de la sociedad civil son “no civiles”. ¿Hasta qué punto estos movimientos difieren de aquellos grupos “respetables” en cuanto a su estructura general, modalidades de operación y funcionamiento interno, así como en su capacidad para producir un cambio político?

El debate sobre las similitudes y diferencias existentes entre los llamados “*viejos*” y “*nuevos*” *movimientos sociales* (por ejemplo, derechos civiles, laborales, del campesino, frente a derechos humanos, ambientales, del consumidor) que preocupaban a los intelectuales en los años 70 y 80 se ha visto refortalecido con el surgimiento de movimientos que parecen tener características muy diferentes en cuanto a sus perspectivas filosóficas e ideológicas, su base social, sus prioridades, estrategias y tácticas. El crecimiento de las redes transnacionales que se ocupan de un solo tema, la formación de movimientos agrupados en un ente “global” y los movimientos basados en la fe son todos elementos que destacan la necesidad de comprender mejor estos nuevos acontecimientos. Sin embargo, se corre el peligro de que un énfasis en lo “nuevo” desvíe la atención de la pertinencia y relevancia de lo “viejo”, o del hecho de que lo viejo pueda estar viviendo un resurgimiento. En general, ¿cuán “nuevos” son los nuevos movimientos en cuanto a su origen filosófico, tácticas y estrategias?

Es importante realizar un estudio comparativo de los movimientos para poder abordar los problemas relacionados con el agenciamiento, incluidas las formas de organización, las relaciones con los actores y partes interesadas internos y externos, las estructuras de gobierno, las estrategias y tácticas. También es válido preguntarse si los nuevos movimientos han aprendido algo de los viejos en cuanto a estructuras organizativas y estrategias, movilización de recursos, tensiones entre

la autonomía y las fuentes de financiamiento, coparticipación y modos de liderazgo. Un análisis comparativo de los viejos y nuevos movimientos también puede contribuir a arrojar cierta luz sobre su sostenibilidad. ¿Los nuevos movimientos han llegado para quedarse o se esfumarán pronto? ¿Qué se oculta tras el aparente resurgimiento del activismo sindical que se experimenta en varios países? Existen algunos aspectos cruciales en este sentido que tienen que ver con la fuerza relativa y la sostenibilidad de las fuentes de financiamiento, la naturaleza de la membresía o sectores de apoyo y la capacidad de los movimientos para adaptarse a la dinámica de las circunstancias y a reformar sus estructuras internas.

Dado que la acción colectiva se trata fundamentalmente de la lucha por transformar las estructuras redistributivas del poder y los recursos, el examen de la relación entre los *movimientos sociales* y la *equidad* constituye un punto de partida útil para cualquier análisis comparativo de los orígenes de los movimientos y las formas evolutivas de acción colectiva. No obstante, buena parte del debate actual sobre el desarrollo parece alejarse de los asuntos más generales de la redistribución para concentrarse en la reducción de la pobreza y las redes de previsión social. Además, cuando se consideran los problemas de desigualdad, por lo general se relacionan con un tipo de desigualdad en particular. Sin embargo, es fundamental reconocer las múltiples dimensiones de la desigualdad relacionada con los ingresos, el poder, las clases, el género, la etnicidad y raza, así como las dimensiones espaciales, regionales y mundiales. En el contexto de la mundialización, también es importante comprender las condiciones bajo las cuales las personas que se sienten marginadas y oprimidas optan por responder por medio de estrategias individuales—por ejemplo, la apatía o la migración—o participar en la acción colectiva.

Desde la perspectiva de la política aplicada, es crucial realizar un análisis del contexto estructural. Comprender cómo se originan los movimientos podría revelar que los enfoques principales son inadecuados para tratar ciertas formas de acción colectiva. Si, por ejemplo, la comunidad internacional de desarrollo intenta explicar la aparición de ciertos movimientos fundamentalistas (véase Identidades, conflicto y cohesión) con explicaciones simples basadas en los conceptos de pobreza o “choque de civilizaciones”, podría desembocarse en respuestas de política mal orientadas. Es necesario reflexionar con mayor detenimiento y profundizar la investigación y el debate de política a fin de mejorar nuestra comprensión de los enfoques y opiniones alternativos formulados y ejecutados por los movimientos sociales y otros sectores que buscan contrarrestar los efectos negativos de ciertas formas de modernización, la hegemonía cultural y política, la economía de libre mercado y el deterioro ambiental.

## Identidades, conflicto y cohesión

Las identidades afectan los patrones de exclusión y solidaridad y constituyen la base de la cohesión y los conflictos sociales. Durante las décadas finales del siglo XX se vivió una intensificación de los conflictos basados en las identidades. Esta realidad pone en tela de juicio las creencias y los supuestos, por mucho tiempo defendidos, de que las identidades étnicas, religiosas y de otra índole importantes se ablandan a medida que las naciones se modernizan y se integran a la economía mundial. Cuando los beneficios y costos del cambio económico corresponden a afinidades étnicas, raciales o religiosas, las personas podrían percibir el desarrollo desde la perspectiva de estas divisiones. Entre los grupos desafectos pueden surgir discursos alternativos de poder en desafío a los proyectos dominantes. Pero no siempre resulta fácil determinar qué constituye en un momento dado la identidad

de un grupo. La identidad de una persona se nutre de diversos elementos, como por ejemplo, la familia, el clan, el género, la edad, el vecindario, la clase y la condición social. En ciertas coyunturas, y dependiendo de las formas en que se manejan las relaciones en la sociedad, los valores asociados a determinadas identidades pueden desplazar otras lealtades y convertirse en la base central o principal de la identidad. En otras palabras, pueden convertirse en el elemento totalizador, lo que podría tener como resultado un conflicto étnico, religioso o racial en la sociedad. Sin embargo, a pesar de estos problemas, las identidades también pueden ofrecer una base para la cohesión social y el desarrollo. Brindan posibilidades a los estados para obtener legitimidad y a las personas para adquirir un sentido de dirección y orden, así como un espacio para la protección social y el progreso económico para grupos determinados.

El trabajo anterior de UNRISD sobre los conflictos étnicos y la violencia política permitió analizar las causas, los procesos y las consecuencias del conflicto étnico, las políticas para resolver y prevenir estos conflictos y el discurso de violencia que adoptan ciertos grupos. Ahora se sabe más sobre las causas generales, la dinámica y los efectos de los conflictos étnicos, así como de las políticas que podrían aplicarse para contener, controlar y resolver dichos conflictos. Una nueva investigación en esta área ampliará estos conocimientos mediante la promoción de estudios sobre la manera en que los procesos de desarrollo y cambio social, junto a las políticas públicas, dan forma a las identidades y generan desigualdades, marginación social y conflictos, así como el examen de las respuestas sociales y de políticas a estos fenómenos.

Los temas de *migración*, *cambio generacional* y *segregación* se refieren a la pertinencia del tema de la (trans)formación de la identidad entre miembros ya establecidos de las comunidades migrantes y sus descendientes. Los países multiétnicos constituyen interesantes estudios de caso sobre la complejidad de las identidades étnicas y nacionales, la forma en que dichas identificaciones evolucionan con el tiempo y se reconfiguran a través de avances o cambios políticos y económicos. El surgimiento de nuevas formas de identificación—o “nuevas etnicidades” o “nuevas identidades”—entre grupos de una diáspora y sus descendientes desmiente el argumento de que las minorías étnicas funcionan colectivamente como una unidad cohesiva en una economía o sociedad, al aunar fuerzas para proteger sus intereses. Los antiguos discursos de orígenes fijos que se suponía unían a las comunidades de una diáspora tienden a repetirse, y hasta la fecha, pocos estudios han logrado reflejar la importancia de las transformaciones de identidad que ocurren en las nuevas generaciones de esas comunidades.

El surgimiento de una nueva generación que parece adscribir mayor importancia a la identidad nacional que a la identidad étnica es indicio de la necesidad de examinar no sólo ideas y conceptos como “nuevas identidades”, sino también las de “múltiples identidades” y “fluidez cultural”. Los líderes políticos parecen no estar conscientes de las transformaciones de identidad que se han dado entre los jóvenes o están renuentes a reconocerlas. De allí que los antiguos discursos políticos persistan en lo mismo, al igual que las formas de movilización de las cuales un gran segmento de la generación más joven se aleja cada vez más o rechaza. Los jóvenes marginados pueden seguir dos tendencias conductuales contrastantes. Pueden ser flexibles y adaptables y vivir una vida relativamente libre de prejuicios étnicos y raciales. Puede ser que las fronteras nacionales no tomen una forma clara en la construcción de su visión del mundo y su identidad. Por otro lado, los jóvenes marginados pueden constituir la base social de movimientos extremistas. Aunque ciertas características de la mundialización y la vida urbana atraen a los jóvenes marginados, las estructuras urbanas, nacionales y mundiales de

poder con frecuencia los excluyen de la participación en la economía productiva y la integración social frente a lo cual los jóvenes pueden rebelarse. Muchas sociedades enfrentan el desafío de tener que reconfigurar, crear y mantener los vínculos entre educación, empleo productivo y cambio social a fin de incluir e integrar a los jóvenes marginados de forma que estos no sientan la necesidad de recurrir al crimen, la violencia y la guerra. Se realizará un estudio comparativo de las sociedades que tienen una historia reciente de violencia y en las cuales la marginación de los jóvenes constituye un problema.

El resurgimiento de los movimientos religiosos en diferentes regiones del mundo ha sido vinculado al colapso de las ideologías y movimientos seculares, prolongadas crisis económicas, sociales y políticas asociadas al cambio económico mundial y los problemas de guerra y migración a gran escala. Estos hechos generan interrogantes en cuanto a la relación entre *identidad religiosa, cambio socioeconómico y conflicto*. En los períodos de cambio acelerado, la religión ofrece un conjunto de valores que sirven de cimiento y ayudan a las personas a organizar su vida cotidiana. Los movimientos religiosos, incluidos los nuevos movimientos revivalistas, buscan abordar una serie de aspectos relacionados con la espiritualidad, la moralidad, el bienestar, el desarrollo comunitario y el cambio político. Con frecuencia llenan un vacío que el fracaso del Estado y la marginación han dejado en la previsión y la protección social. También han de considerarse las interconexiones de la religión, la etnicidad y otras divisiones.

En el programa sobre Género y desarrollo se explorará además la forma en que los movimientos y la política que se fundamentan en el Islam afectan a la mujer y la igualdad de género. Otra dimensión que ha recibido poca atención es el tema de las divisiones al interior de una misma religión, es decir, la diversidad de creencias entre personas de una fe religiosa común. El estudio de las empresas constituidas por grupos religiosos constituye un método innovador para descubrir la naturaleza de esta heterogeneidad. Si bien la mayoría de los estudios se ha basado en la labor de Max Weber que examinaba el impacto del protestantismo sobre el capitalismo y el desarrollo económico, es poco lo que se ha escrito sobre los vínculos entre religión, identidad y empresa. La bibliografía sobre economía y religión también ha dejado de lado lo que la persistencia de los grupos secesionistas revela sobre las divisiones entre miembros de una fe religiosa común. Los valores y las instituciones de miembros de una misma fe religiosa no son universales. La complejidad de los diferentes grupos y las diversas interpretaciones de sus creencias básicas pueden manifestarse en la forma en que operan sus negocios. El análisis de la evolución de las actividades comerciales de los grupos religiosos y de la repercusión de estas empresas en el financiamiento y la propagación de movimientos religiosos a nivel local e internacional pueden ofrecer perspectivas distintas e importantes sobre la formación y transformación de identidades entre los miembros de estas comunidades.

Muchos Estados han hecho esfuerzos por promover un orden cívico que respete el pluralismo y la diversidad culturales. Los derechos culturales han ingresado al campo de los derechos humanos. Sin embargo, las interpretaciones conservadoras de los conceptos de cultura y religión por parte de movimientos religiosos y algunos gobiernos producen un relativismo cultural que puede entrar en conflicto con las normas universales sobre los derechos humanos. Estas interpretaciones tienden, por ejemplo, a socavar gravemente los derechos de la mujer, lo que conduce a profundas tensiones en aquellas sociedades donde se han arraigado dichos movimientos. Es importante examinar las complejas maneras en que las identidades y las condiciones socioeconómicas impulsan los conflictos relacionados con la *indigeneidad, las minorías y los derechos*. Las desigualdades

socioeconómicas pueden rastrearse hasta las distintas formas en que se configuran los grupos de un país. Las comunidades tribales, también dominadas colectivamente por pueblos indígenas, se han visto seriamente marginadas, lo que ha conducido a la violación de sus derechos por parte de sus propios gobiernos y de las instituciones internacionales, entre ellos la violación de los derechos de propiedad de estas comunidades sobre las tierras ancestrales y sus recursos. Una evaluación de los esfuerzos de los pueblos indígenas por responder—a los gobiernos nacionales, las instituciones internacionales y las compañías extranjeras—permitirá conocer mejor la estructura y la naturaleza entrelazada del Estado y las organizaciones internacionales. El estudio de la indigeneidad y los derechos destacará la forma en que el poder se expresa en el Estado y las instituciones internacionales, así como entre el Estado y los pueblos indígenas.

El tema de la indigeneidad, las minorías y los derechos también se ocupa de cuestiones relacionadas con la propiedad y el control. En algunos países en desarrollo, sectores clave de la economía se encuentran en manos de minorías étnicas. La creencia prevaleciente es que esto puede contribuir a generar crisis étnicas y que el problema puede resolverse conteniendo la democracia hasta alcanzar la equidad en la riqueza y la distribución de los ingresos. Este argumento justifica, de una manera implícita, el autoritarismo, por lo que es una tesis importante que debe reexaminarse. Aunque las minorías étnicas pueden tener propiedad corporativa, es posible que ejerzan poco control sobre estos bienes, ya que los regímenes autoritarios que ejercen el poder pueden expropiar su riqueza. Además, las transformaciones de identidad entre los miembros de una sociedad multiétnica y los crecientes vínculos interétnicos a nivel de las empresas generan serias dudas en cuanto a la restricción de las prácticas democráticas hasta superar las disparidades en la riqueza. Los esfuerzos por impedir el desarrollo de las compañías propiedad de minorías étnicas podrían impedir el crecimiento económico y contribuir a los conflictos étnicos. Además, la competencia en el mercado es un requisito necesario para facilitar el crecimiento económico, lo que indica que la acción afirmativa en los negocios, quizás no sea la mejor política para alcanzar la paridad en la riqueza.

Sin embargo, el pleno disfrute de los derechos ciudadanos y de estabilidad podría requerir algún elemento de redistribución de recursos a fin de reducir las divisiones sociales y promover las alianzas interculturales, preservar los valores universales y liberarse de la opresión de la política sectaria o individualista. Esto es con frecuencia difícil de alcanzar cuando las economías no crecen o se desarrollan lentamente, o cuando los grupos excluidos no están organizados políticamente para imponer cambios en la política pública. La sensación de alienación y marginación que se siente con frecuencia, en especial entre los grupos minoritarios, puede contribuir a generar reclamos no resueltos y desembocar en conflictos sociales. Por lo tanto, es importante examinar las políticas redistributivas y los programas de los gobiernos para atender el problema de las desigualdades relativas a los grupos marginados y el grado de repercusión de dichas políticas sobre los distintos grupos.

A lo largo de buena parte de su historia, la política social moderna ha tenido a la desigualdad vertical como su elemento principal y motor de su actividad. Sin embargo, en los últimos años, otras dimensiones de la desigualdad han adquirido un papel más importante en la conformación de la agenda de política social. La “política de la identidad” y los conflictos étnicos o religiosos han llevado la desigualdad horizontal al centro del escenario. Se han propuesto dos hipótesis que buscan explicar el impacto de la diversidad comunal sobre la política social. La primera es que la diferencia étnica mina la solidaridad y el altruismo que

conforman la esencia del Estado benefactor moderno. La otra es que en las sociedades étnicamente diversas y acosadas por los conflictos, la política social es un medio crucial para superar las desigualdades horizontales. De esta opinión se desprende que en dichas sociedades debe trabajarse activamente en la aplicación de la política social a favor de grupos desfavorecidos específicos mediante la acción afirmativa. Los investigadores han logrado compilar pruebas a favor de ambos argumentos. Pero la naturaleza de la política social está ligada a una amplia gama de temas a los cuales se ha prestado menos atención. Entre estos cabría destacar los factores estructurales que contribuyen a la desigualdad vertical, las estrategias de movilización de los partidos políticos y la conciencia política de los menos privilegiados sobre su problema de clase común, así como su capacidad para superar las diferencias comunes e iniciar las reformas. La investigación en esta área, que se coordinará con el programa de política social y desarrollo, examinará las *respuestas de política a las desigualdades horizontales* y la medida en que la política social ha logrado cerrar brechas o agravar disparidades.

## Género y desarrollo

En la actualidad, la mujer desempeña un papel cada vez mayor como actor político. Los procesos de democratización, a los cuales contribuyeron los movimientos de mujeres, han transformado las condiciones bajo las cuales la mujer participa en la actividad política. El ingreso de un mayor número de mujeres a las legislaturas nacionales, así como a los concejos municipales y otros organismos locales, ha contribuido a profundizar la democracia y, al mismo tiempo, a ofrecerles valiosas oportunidades para formular prioridades de política diferentes. Esto se ha combinado con procesos de cambio social a largo plazo en las familias y las prácticas culturales para acercar aún más a la mujer al terreno de la vida pública.

Sin embargo, en buena parte del mundo, los avances en materia de derechos políticos y legales no han tenido un progreso equivalente en el logro de una mayor justicia social para la mujer. Durante los años 80 y 90, las desigualdades de ingresos aumentaron en casi todos los estados, con la excepción de algunos pocos, mientras que la pobreza siguió persistiendo—y hasta creciendo—en muchos países. Las políticas de liberalización económica y restricción fiscal responsables de los altos costos sociales y la profundización de las desigualdades han tenido efectos específicos sobre el género; lo común es ver a las mujeres agrupadas en los nichos del mercado laboral con los salarios más bajos y el menor grado de protección, y al mismo tiempo son ellas quienes absorben el grueso del trabajo de cuidado no remunerado incluso mientras (como es con frecuencia el caso) desempeñan algún tipo de trabajo pagado.

Las aspiraciones a la igualdad de género se ven constreñidas no sólo por el continuo dominio del neoliberalismo en algunos sectores importantes de la formulación de políticas, sino también por los retos que han planteado los cambios recientes en la geopolítica y las nuevas formas de política religiosa y cultural que se presentan a nivel mundial, nacional y subnacional. Dados estos desafíos políticos y de política, y sobre la base de la labor que anteriormente ha realizado UNRISD en el ámbito de la igualdad de género, se han establecido las siguientes áreas temáticas para llevar a cabo nuevas investigaciones. Si bien el trabajo sobre género y desarrollo se ha organizado como un programa aparte, existen vínculos estrechos con otras áreas programáticas.

Una característica resaltante del cambio económico y social que ha tenido lugar en las dos últimas décadas ha sido la creciente participación de la mujer en diferentes formas de trabajo remunerado. Esto parece haber ocurrido conjuntamente con una creciente necesidad de brindar atención a los niños, ancianos y enfermos, sobre todo en contextos donde los mecanismos formales de previsión y la infraestructura social se han reducido o continúan siendo incompletas e inaccesibles. En el caso particular de la mujer, esto genera un intenso conflicto entre las demandas de producción económica y las exigencias del cuidado (o “reproducción social”). No obstante, existe relativamente poca información sistemática (más allá de la relativa a los estados benefactores establecidos) sobre configuraciones institucionales en las cuales se brinda cuidado—a cargo de los hogares, la comunidad, el mercado y el sector público—por medio de diferentes combinaciones de provisión remunerada y no remunerada, formal e informal (el régimen de cuidado).

No obstante las marcadas diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo en cuanto las funciones que cumplen las familias y los hogares en la protección social y la previsión (con el hogar como la medida de previsión social primordial social en muchos países pobres donde la provisión formal es mínima), resulta intrigante que la provisión de cuidado no remunerado sea tan empecinadamente feminizada en todas partes. Este es uno de los factores que contribuyen a colocar a la mujer en una situación de desventaja en la economía de mercado. Pero también es importante subrayar que el cuidado es fundamental para el crecimiento humano, así como para el desarrollo social y económico. Sin embargo, el cuidado es también un área que se mantiene al margen de las preocupaciones de los principales responsables de la formulación de las políticas tanto en el Norte como en el Sur. Sólo en circunstancias excepcionales se presta en las políticas una atención explícita al trabajo de cuidado no remunerado que realiza la mujer: ello ocurre en algunos países ricos donde existen inquietudes en torno al envejecimiento de la población y las necesidades de cuidado de los adultos mayores, así como en algunos países en desarrollo en el contexto de la pandemia del VIH/SIDA, que ha impuesto una enorme carga sobre los recursos disponibles para el cuidado de las personas enfermas.

Existen serios interrogantes en cuanto a lo que debe hacerse en relación con el cuidado: ¿Cómo conciliar las necesidades y los derechos de quienes requieren del cuidado con las necesidades y los derechos de quienes lo proporcionan (de forma remunerada o no), y cómo fomentar la responsabilidad de compartir el cuidado entre el hombre y la mujer? El análisis de *la economía política y social del cuidado* tendría que comenzar con una definición de la forma en que operan los regímenes de cuidado en contextos diferentes, con la elaboración de encuestas de hogares y la complementación de los datos disponibles con determinadas investigaciones primarias. A partir de allí sería posible entonces examinar los factores—tanto externos (políticas y presiones mundiales) como internos (política interna, naturaleza del Estado y configuración social y económica)—que dan forma a dichos regímenes. Esto debería permitir a la investigación plantear un conjunto de preguntas analíticas sobre cómo se vería la política social desde la perspectiva de género, centrándose en las conexiones y tensiones entre los requerimientos de producción y acumulación y los requerimientos de reproducción social. También permitiría definir las prioridades de política, en cuanto a los mecanismos sociales y de infraestructura, para atender estas tensiones.

Las instituciones democráticas formales y la protección de los derechos civiles y políticos son las precondiciones de virtualmente todo compromiso entre el Estado y las fuerzas que presionan a favor del cambio, y los movimientos de mujeres no son una excepción. La conexión entre los compromisos políticos y una ejecución

efectiva de las políticas definen la gobernanza. Las dificultades que confrontan las mujeres para hacer promulgar leyes sobre igualdad de género (y lograr que se apliquen) indican claramente que las mujeres tienen un interés real en que se fortalezcan la capacidad y la rendición de cuentas por parte del Estado. Un análisis más completo de la gobernanza abarcaría la liberalización política, la participación, los derechos humanos y los problemas de desigualdad social. Un programa de este tipo abordaría los problemas relativos a la legitimidad, capacidad y rendición de cuentas del Estado por los cuales los movimientos sociales y los movimientos de mujeres han luchado durante décadas. Por lo tanto, en muchas partes del mundo se han recibido con beneplácito las reformas de gobernanza para hacer que el Estado rinda cuenta a sus ciudadanos. Sin embargo, sus detractores argumentan que si bien las reformas de gobernanza pueden y deberían abordar cuestiones relativas a la legitimidad del gobierno y la participación de los grupos socialmente marginados en los asuntos de interés público, estas reformas se han interesado mucho más en la “racional” gestión de la economía (en términos neoliberales) y la creación de derechos de propiedad privada a fin de apoyar la actividad económica. Cuando las reformas de gobernanza se definen en términos tan restringidos, es poco probable que se hagan eco de las preocupaciones relacionadas con el género, y pueden incluso debilitar las posibilidades de progresar en esa dirección.

Mucho depende de la forma en que se interprete la cuestión de la gobernanza, y tanto la naturaleza de las reformas como sus resultados probablemente varíen en cada país, según las fuerzas políticas y sociales en juego. Los sistemas electorales, la cultura política y la naturaleza de los partidos políticos tienen implicaciones importantes para la participación política de la mujer, como ha quedado demostrado en investigaciones anteriores.<sup>7</sup> Existen dos áreas contemporáneas de reforma de la gobernanza que podrían tener implicaciones fundamentales para la igualdad de género: la descentralización y la reforma judicial.

Desde los años 90, uno de los puntos centrales de la reforma de la gobernanza ha sido el fortalecimiento de los gobiernos locales por medio de la descentralización de atribuciones, recursos y responsabilidades hacia los concejos municipales y otros órganos de administración local. La intención es mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios, fortalecer la gestión fiscal, impulsar el desarrollo del sector privado e incrementar la participación local en los procesos de toma de decisiones. Los niveles inferiores de gobierno se tienen algunas veces como instancias más abiertas a la participación de la mujer que los gobiernos centrales, debido a que son más bajas las barreras al acceso relacionadas específicamente con el género, pero el riesgo de que una élite se haga de esos espacios puede ser igualmente real a este nivel. La investigación sobre *descentralización e igualdad de género* debe también considerar si la descentralización de las responsabilidades viene acompañada de una redistribución adecuada de los recursos desde el gobierno central; si la descentralización es sobre todo un medio del gobierno central para reducir los gastos, el resultado probable será una creciente disparidad en la calidad de los servicios entre los pobres y las comunidades más ricas. El tema de la representación de la mujer a este nivel de gobierno y la capacidad de las mujeres representantes para ejercer una influencia real en las asignaciones presupuestarias y los servicios gestionados localmente (sistemas de generación de empleo local, escuelas primarias y consultorios, vivienda y saneamiento) tiene una enorme importancia para las mujeres de hogares de bajos ingresos.

<sup>7</sup> La investigación más reciente de UNRISD sobre este tema aparece en *Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual* (2005).

Los sistemas judiciales, sean éstos formales o informales, han sido por mucho tiempo objeto de crítica por parte de los defensores de los derechos de la mujer, en razón de que estos no han podido responder a los reclamos de las mujeres ni logrado ni siquiera tipificar algunas violaciones a los derechos de la mujer como delitos penales. La investigación sobre las *dimensiones de género de las reformas judiciales* analizará el grado en que las reformas centrales del “estado de derecho” están atendiendo las inquietudes de las mujeres sobre el sistema formal de justicia (su inaccesibilidad, alto costo, prolongados retrasos, supuestos sesgados en razón del género). Al mismo tiempo, están resurgiendo en muchas partes del mundo instituciones informales de justicia, como consecuencia de la decepción para con la eficacia de los sistemas formales y en respuesta a los sentimientos y movimientos religiosos y étnicos emergentes. Esto produce preocupaciones y preguntas específicas acerca de los derechos de la mujer, sobre todo en los casos donde los sistemas informales de justicia no están suficientemente arraigados en prácticas y principios democráticos.

El crecimiento repentino de los movimientos basados en la religión, en particular el resurgimiento de la política islámica, fue una característica prominente del escenario político de finales del siglo XX. Si bien existe la tendencia en los discursos públicos y de los medios de comunicación a suponer que la política islámica es homogénea, agrupada toda bajo la etiqueta del “fundamentalismo”, lo cierto es que estas etiquetas ocultan una amplia diversidad de ideas y movimientos. Los académicos han señalado tres tendencias políticas amplias, las cuales no son ni estáticas ni homogéneas. Estas son el Islam conservador, asociado generalmente a los estados autoritarios, las variantes más radicales y militantes, a las que por lo general se suman los estudiantes y la juventud militante, y las orientaciones más reformistas y modernistas, que buscan islamizar el gobierno y la sociedad, pero en un contexto de desarrollo económico, reforma social y democratización política.

La aparición de la política inspirada en el Islam genera importantes interrogantes sobre la igualdad de género, incluido el lugar que ocupan el Islam y la sharia (la ley religiosa del Islam), que inciden directamente sobre las relaciones de género, el matrimonio y la familia, así como sobre la autonomía de la mujer. La mujer sirve frecuentemente de símbolo de diferencia cultural (o marca de identidad), y cuando sus derechos se ven afectados, han surgido tensiones entre quienes definen la “cultura” o “religión” y aquellos que deben limitarse a respetar esa definición. En aquellos casos donde la sharia ha intentado reemplazar los códigos modernistas y seculares, ha generado controversias y resistencia de parte de los defensores de los derechos de la mujer. Una de las formas que esta resistencia ha adoptado es la provisión de lecturas alternativas de los textos religiosos acordes con los derechos de la mujer reconocidos internacionalmente (el llamado “feminismo islámico”). Esta resistencia ha contribuido a desafiar la hegemonía de las interpretaciones ortodoxas de la sharia, pero también es importante reconocer sus limitaciones: en los países donde no existen garantías para la igualdad, la democracia o la protección de los derechos humanos en el sistema político, el espacio para la controversia y el diálogo es muy limitado.

La investigación sobre la *política basada en la religión y la igualdad de género* tendría que considerar también la creciente atracción que experimentan algunos grupos de mujeres hacia los movimientos sociales y los partidos políticos del islamismo conservador, en especial aquellos que fomentan interpretaciones religiosas que constituyen una regresión del tema del género. ¿Cómo explicar esto cuando las mujeres hasta ahora han rehuido la participación en los partidos políticos? ¿Estos movimientos y partidos ofrecen un espacio socialmente aceptable en el cual la mujer puede expresar sus intereses? Muchos de estos movimientos y

partidos prestan una gama de servicios que las mujeres necesitan, e incluso apoyan derechos específicos de su género (por ejemplo, contra la explotación sexual y la violencia doméstica) de una forma que parece más práctica y creíble que las disposiciones constitucionales seculares, que son progresistas pero que no se cumplen. Esto también hace que nos preguntemos por qué, al menos en algunos contextos, los partidos modernistas y seculares, en particular los movimientos feministas liberales y seculares, no han podido atraer, o movilizar, a las mujeres de los grupos sociales marginados en esa misma medida. ¿Cuál es la posición de estos movimientos seculares ante aquellos que fomentan interpretaciones religiosas de los derechos de la mujer? Y más importante aún, ¿cómo están evolucionando los movimientos y partidos islámicos a medida que interactúan con sus ciudadanos y sus realidades políticas, en particular cuando intentan aumentar su influencia política? ¿Cuál es el impacto que tienen estos grupos islámicos conservadores en contextos multiétnicos? ¿La propagación de la visión islámica de gobierno y sociedad conduce al descontento social?