

GENEVA 2000

La mano visible

Asumir la responsabilidad por el desarrollo social

Un informe de UNRISD para Geneva 2000

RECONOCIMIENTOS

Reconocimientos

EQUIPO EDITORIAL

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

COLABORADORES

Este informe se sustenta en documentos elaborados por:

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

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

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

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

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

ISBN 92-9085-037-X

Prefacio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PREFACIO

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

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

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

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

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

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

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

Thandika Mkandawire
Director
Junio del 2000.

Contenido

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

CONTENIDO

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

CONTENIDO

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