

Boletín del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social

La política social en un marco de desarrollo

El consenso aparente sobre la importancia de la política social encubre diversos puntos de vista respecto al modo en que ésta debería concebirse, así como un desacuerdo sobre cómo superar el malestar social en que están sumidas muchas sociedades. Con este telón de fondo, UNRISD ha emprendido un nuevo proyecto de investigación de tres años: **La política social en un marco de desarrollo**. Seis especialistas de renombre internacional—Ha-Joon Chang, Giovanni Andrea Cornia, Diane Elson, Maureen Mackintosh, Judith Tendler and Laurence Whitehead—han contribuido a esta edición de **UNRISD Informa**, dedicada en gran parte al trabajo encargado por el Instituto en el marco de este proyecto.

Contenido . . .

TEMAS BÁSICOS: Una política económica para el crecimiento y el progreso social • Política social y resultados macroeconómicos • ¿Hacia democracias del desarrollo? • El sector informal, las empresas pequeñas y el pacto con el Diabolo • Política económica de la política social redistributiva

LECTURA OBLIGADA

REPORTAJES INTERNOS: Racismo y política pública • El Consejo Consultivo de UNRISD • Reconsiderar la economía del desarrollo • Acción voluntaria y democracia a nivel local +5

DESDE OTRAS LATITUDES

UNA ÚLTIMA PALABRA: Política social y desarrollo económico: Lecciones obtenidas de las experiencias de Asia Oriental

En los últimos años, el papel que la política social puede desempeñar para favorecer el proceso de desarrollo goza cada vez de un mayor reconocimiento. El interés creciente que despierta la política social procede de diversas corrientes. En primer lugar, la extensión de la democratización en gran parte de Africa, Asia y Latinoamérica ha reforzado la presión que ejercen los ciudadanos para que las cuestiones sociales vuelvan a integrarse en las agendas políticas, y se ha traducido asimismo en reivindicaciones renovadas para que se elaboren políticas económicas socialmente equitativas e inclusivas. Al mismo tiempo, al haber un reconocimiento generalizado de que las políticas económicas ortodoxas han tendido a reducir el crecimiento y provocado la polarización social y una pobreza persistente en los países, fomentando al mismo tiempo la desigualdad entre los mismos, ha surgido un nuevo interés por la política social. Esto se ha reforzado y ha coincidido con declaraciones políticas generales sobre el “desarrollo basado en los derechos”, que defienden el carácter multidimensional e indivisible de los derechos humanos, e insisten en el respeto y la promoción de los mismos en el proceso de desarrollo.

Sin embargo, el consenso aparente sobre la importancia de la política social encubre concepciones de la misma de carácter diverso y a menudo contradictorio, así como un desacuerdo considerable sobre los métodos que deberían emplearse en muchas sociedades para

combatir el malestar social que les invade. Son numerosas las perspectivas acerca de las políticas macroeconómicas apropiadas, de los papeles respectivos que desempeñan el sector público y privado en el proceso de desarrollo, y de los objetivos y valores que sostienen la política social. En algunos círculos, se teme cada vez más que la mundialización no sólo esté afectando negativamente a los logros sociales registrados en los estados de bienestar institucionalizados, sino que reduzca asimismo las posibilidades de que los países en desarrollo disfruten de la autonomía política y la capacidad fiscal necesarias para elaborar y financiar amplias políticas sociales. Otros sostienen que no debería exagerarse el grado en que las fuerzas económicas mundiales limitan las opciones de política nacional, y hacen referencia al dominio persistente de las tradiciones nacionales de representación de intereses, así como a la creación de un acuerdo político como parámetros importantes que siguen determinando las prioridades de política.

En este contexto, UNRISD ha lanzado un nuevo proyecto de investigación de tres años: **La política social en un marco de desarrollo**. En una conferencia internacional, celebrada en Tammsvik, Suecia, del 23 al 24 de septiembre de 2000, se determinó la fase inicial de este proyecto (véase **UNRISD Conference News, La política social en un marco de desarrollo**). Esta edición es una compilación de extractos de los documentos

presentados en Tammsvik por seis especialistas de renombre internacional—Ha-Joon Chang, Giovanni Andrea Cornia, Diane Elson, Maureen Mackintosh, Judith Tendler y Laurence Whitehead.

Con el nuevo descubrimiento actual de la “dimensión social”, se plantean de nuevo cuestiones pendientes desde hace tiempo sobre el carácter de las políticas “económicas” que pueden provocar un crecimiento y un desarrollo social. En sus contribuciones respectivas, Giovanni Andrea Cornia y Diane Elson perfilan los tipos de políticas macroeconómicas y reformas estructurales que pueden hacer frente al doble desafío de fomentar el desarrollo (promoviendo tanto el crecimiento como la transformación estructural) y de ser equitativas y socialmente inclusivas. Ambos autores señalan que las políticas macroeconómicas ortodoxas—estabilización, liberalización externa y privatización—han fracasado claramente en su propósito de cumplir sus promesas, por lo que urge que vuelvan a formularse. El desafío consiste en desplegar esfuerzos para elaborar programas de estabilización que no provoquen grandes recesiones ni oleadas de pobreza, cambiando los “objetivos” por la inflación y el déficit presupuestario, y alterando el ritmo de la reducción del déficit. En un proceso similar de reformulación deberá proporcionarse información acerca de las acciones emprendidas con miras a la liberalización externa, que deberá ser mucho más gradual y selectiva, y deberán reducirse asimismo los flujos de capitales desestabilizadores a corto plazo que han provocado la catástrofe macroeconómica y social. Cornia también llama la atención sobre algunas de las reformas estructurales en beneficio de las poblaciones pobres sobre las que están de acuerdo la mayoría de los especialistas y que, sin embargo, son “zona prohibida” en cuanto al establecimiento de la política—como la reforma agraria redistributiva, la reforma fiscal y del gasto público, y la elaboración de sistemas de seguros.

Si bien Elson coincide con Cornia en cuanto a la condenación de la “tendencia deflacionista” de las políticas macroeconómicas ortodoxas, pone igualmente de relieve otra tendencia social general, es decir, la “tendencia a con-

siderar al hombre como sostén de la familia”, que vincula el derecho de exigir al Estado el pago de prestaciones sociales (acceso a servicios, transferencias de efectivo, pensiones) a la participación de la población en edad de trabajar en la fuerza de trabajo a tiempo completo y de forma permanente. Sin embargo, para muchos, y para las mujeres en particular, este modelo de participación en la fuerza de trabajo no es normal. Sostiene que, para poder lograr una igualdad de género, las políticas de pleno empleo deben complementarse a través de la concesión de derechos sociales a los que trabajan en el sector informal o desempeñan trabajos remunerados a tiempo parcial, así como a las personas dedicadas al trabajo de cuidado—como ciudadanos de pleno derecho.

Para que estos objetivos sociales adquieran más importancia, no sólo es preciso desafiar y cambiar el *análisis* macroeconómico ortodoxo, sino transformar asimismo el *proceso* político. Este último deberá ser menos tecnocrático y estar menos aislado de la crítica y el debate públicos, caracterizándose por ser más abierto, democrático y socialmente inclusivo.

Laurence Whitehead aborda la compleja cuestión de cómo concebir la “democracia”, el “desarrollo” y la vinculación entre ambos. Las opiniones convencionales y minimistas de la democracia (entendida simplemente como la celebración de campañas electorales) y del desarrollo (como alto crecimiento económico duradero) no nos obligan a reconocer su interconexión. Pero dado que los conceptos de la democracia y el desarrollo están planteándose nuevamente, la opinión convencional y dividida está siendo sustituida paulatinamente por una lógica política superior e integrada. Uno de los resultados de esta nueva concepción es el creciente debate en torno a las políticas sociales y los derechos de ciudadanía, cuestiones que solían considerarse marginales. Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer antes de que surja plenamente un marco analítico integrado, y algunas cuestiones importantes siguen sin resolverse. Por ejemplo, ¿cómo se establecen y reconcilian las prioridades en materia de desarrollo? Dado que en la mayoría de las nuevas democracias probable-

mente sean numerosas las personas que viven en la pobreza, ¿cómo pueden estabilizarse la democratización y el desarrollo social, y abordarse los conflictos?

Judith Tendler capta el lado más oscuro de la influencia mutua de la política y de la política social, al analizar lo que ella denomina “el pacto con el Diablo” el pacto entre los políticos y miles de pequeñas empresas, y las empresas del sector informal, a través del cual se intercambian las filiaciones políticas por una renuncia tácita al cumplimiento de las obligaciones tributarias y la reglamentación ambiental y del trabajo. El énfasis actual en las empresas pequeñas y el sector informal forma parte de la agenda más amplia de política social encaminada a reducir la pobreza y el desempleo. Sin embargo, la dinámica del pacto con el Diablo, reforzada por la actitud de desprecio que adoptan a menudo los funcionarios públicos hacia el sector de las empresas pequeñas y del sector informal (que suele considerarse una cuestión de “bienestar social”) logran menoscar esta agenda más amplia, al condenar a dicho sector a un estancamiento económico de bajo nivel, a la degradación del medio ambiente y a la violación de los derechos de los trabajadores. Tendler defiende que el apoyo prestado a las empresas pequeñas y el sector informal puede ser ideal para ganar apoyo electoral, pero no tanto para impulsar un desarrollo económico duradero que fomente el empleo. Esto último requeriría ayuda mucho más estratégica y selectiva, y poder hacer frente a los costos de las normas ambientales y de trabajo.

En su contribución a este número de UNRISD Informa, Maureen Mackintosh nos recuerda algunos de los objetivos y valores fundamentales que sostienen la política social: forjar sociedades igualitarias e inclusivas a través de una redistribución progresiva duradera. Se centra más en particular en la economía política de la redistribución en el caso de la atención de salud, y extrae algunas sugerencias de la documentación publicada para identificar con mayor precisión las condiciones que conducen al éxito o al fracaso de la redistribución. Una redistribución de éxito requiere relaciones sociales recíprocas (ya sea a través

del seguro social o de los servicios públicos). Es más fácil construir sistemas inclusivos y redistributivos de atención de salud en los casos en que *no* predomina (ni ha predominado) la prestación de servicios privados. También advierte que no deberíamos abrigar grandes esperanzas con respecto a la redistribución en comunidades pequeñas. Estas son enseñanzas valiosas que plantean serios problemas sobre las apreciadas políticas divulgadas a través del programa predominante de salud y desarrollo: la privatización, redes de seguridad y servicios comunitarios.

En Una última palabra, Ha-Joon Chang nos habla de Asia Oriental, rechazando

el argumento de que su éxito “económico” se deba a que sea una “zona libre de política social”. Defiende que, en los países de Asia Oriental, la paz social y la prosperidad económica sólo se lograron a través de una gran variedad de “políticas sociales”—algunas más implícitas que otras. Puede aumentarse la “eficiencia” de las economías de Asia Oriental acabando con algunos de estos servicios, como apuntan algunas críticas internas y externas, pero esto probablemente fomenta las tensiones sociales y el malestar político, perjudicando su prosperidad en última instancia. Sin embargo, ello no desmiente la necesidad de una reforma política social, ya que muchos de

estos países tienen ante sí un largo camino por recorrer antes de poder asegurar que han establecido sociedades genuinamente inclusivas y cohesivas. Como nos recordarían los demás contribuyentes, esto último no se trata meramente de un asunto técnico, sino de un elemento fundamental en la lucha por una gestión de gobierno de carácter democrático.

Shahra Razavi, de UNRISD, escribió este artículo introductorio y prestó una asistencia valiosa con otros ensayos para su inclusión en Temas básicos.

Una política económica para el crecimiento y el progreso social

Giovanni Andrea Cornia

El nexo económico y social en la política pública: una vía de doble sentido
La integración de la política social y de la política económica suponen desde hace tiempo un desafío para los encargados de formular políticas. Un aspecto de este desafío ha supuesto la adopción de políticas sociales que fomentan el crecimiento, mejorando al mismo tiempo el bienestar de las personas. Las investigaciones han demostrado, por ejemplo, que las medidas sociales encaminadas a promover la educación, la nutrición, la equidad, el equilibrio entre los hombres y las mujeres, la cohesión social y la habilitación, producen excelentes resultados económicos y una macroeconomía estable. Esto también es aplicable a la creación de “redes de seguridad” sociales. Otro aspecto igualmente importante de este desafío concierne al carácter de las políticas económicas con miras al crecimiento y al progreso social. Las opiniones de los especialistas y los encargados de formular políticas difieren considerablemente al respecto, en particular en el ámbito de la macroeconomía, por lo que mis observaciones a continuación, se centrarán en este ámbito.

Lo primero es lo primero: Reformas estructurales básicas a favor de las personas que viven en la pobreza y a favor del crecimiento
La mayoría de los especialistas conocen y están de acuerdo con los principales elementos de las reformas estructurales

encaminadas a beneficiar a las poblaciones pobres y a fomentar el crecimiento. A pesar de este amplio consenso, en los últimos dos decenios apenas se han emprendido iniciativas en lo que respecta a la formulación y aplicación de políticas en beneficio de las poblaciones pobres y del crecimiento. En efecto, algunas de las cuestiones fundamentales se han excluido de la agenda de políticas.

La reforma agraria redistributiva representa un ámbito donde el consenso de los especialistas es general. Sin embargo, el departamento de operaciones del Banco Mundial (por ejemplo) considera la reforma agraria como “terreno vedado”. Podría superarse dicho estancamiento, llevando a cabo reformas agrarias “compatibles con el poder”, es decir, combinando la coacción estatal a favor de las poblaciones pobres con la descarga del coste de la reforma no sólo en los grandes terratenientes, sino también en los ciudadanos ricos (a través de la tributación), la clase urbana media (aumentando los precios de los productos alimentarios) y los beneficiarios de la reforma propiamente dichos (medianos créditos reembolsables a largo plazo). El impuesto territorial también puede impulsar la redistribución basada en el mercado. Actualmente, en muchos países en desarrollo no se imponen impuestos territoriales, a pesar de que los grandes terratenientes suelen aprove-

charse en exceso de las inversiones públicas en la infraestructura rural.

La reforma de la tributación y el gasto público constituye otro ámbito que precisa un cambio de orientación importante. A menudo, la población que no vive en la pobreza se beneficia desproporcionadamente del gasto público, de modo que sus beneficios superan en exceso sus contribuciones tributarias. Sin embargo, centrarse nuevamente en el gasto público en atención básica de salud, educación primaria y en agua apta para el consumo y saneamiento exige mejorar la capacidad estatal, además de la voluntad política. Deben mejorarse igualmente los sistemas tributarios con objeto de poder recaudar los impuestos adicionales necesarios para poder prestar servicios sociales a los pobres. Las instituciones fiscales arcaicas permiten sustancialmente la evasión lícita del pago de impuestos sobre la renta y el patrimonio, lo que obliga a depender excesivamente de los impuestos indirectos y de los gravámenes a usuarios—distorsión a menudo fomentada por programas a corto plazo promovidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la liberalización anticipada de la cuenta de capital que facilita el incumplimiento de las obligaciones tributarias.

Una tercera política eficiente y equitativa aprobada unánimemente por los es-

pecialistas es la ineficiencia del mercado en los mercados de crédito y de seguros. Los programas de microcréditos debidamente elaborados están contribuyendo notablemente a aumentar los ingresos de las personas que viven en la pobreza. Sin embargo, se ha prestado menos atención al ámbito de los seguros, que sigue siendo inaccesible para las personas que desean asegurarse contra riesgos propios de los hogares y contra desastres naturales como sequías e inundaciones.

Rediseñar la estabilización—para evitar la fuerte contracción de la demanda

Urge elaborar políticas macroeconómicas en beneficio de la distribución y de las personas que viven en la pobreza—que reestablezcan el equilibrio fiscal y externo, limitando al mismo tiempo las contracciones de los resultados y los costos sociales—pero en los últimos dos decenios apenas se ha progresado en los debates y la experimentación en este ámbito.

En la mayoría de los casos, la estabilización es necesaria, inevitable y beneficiosa. Sin embargo, los instrumentos de estabilización convencionales provocan importantes recesiones y oleadas de pobreza. El desafío consiste en lograr la estabilización, empleando métodos que protejan tanto el crecimiento como a las poblaciones pobres (métodos estudiados actualmente por el FMI y el Banco Mundial). Una posible primera esfera de cambio concierne a los objetivos por la inflación y el déficit presupuestario. A pesar de haberse probado que reducir la inflación por debajo del 40 por ciento no aporta beneficios perceptibles en materia de crecimiento, los programas convencionales a menudo condensan considerablemente la demanda agregada para reducir la inflación a tasas de una sola cifra. En segundo lugar, también deberían examinarse nuevamente los objetivos establecidos para la reducción del déficit, que a menudo pecan de precaución fiscal excesiva. En tercer lugar, debería replantearse la reducción del déficit: los recortes graduales pero irreversibles (quizá acompañados por controles de la importación y subvenciones a la exportación para mejorar la balanza de pagos) son técnica y políticamente más viables que los recortes más ambiciosos pero insostenibles. En cuarto lugar, en los países de bajos impuestos/

porcentaje del producto básico interno, es más fácil lograr la reducción del déficit fiscal imponiendo una tributación más alta que recortando los gastos, aunque el primer enfoque raramente se defiende en los programas del FMI. Por último, como se ha señalado en el debate reciente sobre la crisis de Asia Oriental, la estabilización se logra más fácilmente aumentando la confianza en la devaluación que en los tipos de interés.

Un enfoque selectivo de la liberalización externa y la privatización

La liberalización externa plantea problemas similares. Para un número limitado de países (la mayoría en Asia Oriental), una mezcla de condiciones nacionales favorables en el ámbito de la infraestructura humana y física, una política macroeconómica prudente y una apertura externa selectiva han permitido acceder a los beneficios brindados por los mercados mundiales, los ahorros internacionales y las transferencias de tecnología. Estos países se integran en la economía mundial a través de una orientación al exterior y de políticas no convencionales—barreras de tarifas altas y de tarifas inexistentes; propiedad pública de gran parte del sector bancario; infracciones en materia de las patentes y derechos de autor; y restricciones del flujo de capital extranjero—violando así, prácticamente, todas las normas del modelo convencional. Sin embargo, para casi todos los demás países en desarrollo, aún no se han cumplido las promesas de la liberalización externa.

Indudablemente, a estos últimos países les conviene reforzar su base de recursos humanos, su infraestructura y su equilibrio macroeconómico. Estas medidas aportan importantes beneficios económicos y sociales, mejorando al mismo tiempo la competencia externa. Pero también es evidente que, de conformidad con las normas actuales de acceso a los mercados internacionales, su liberalización ulterior no fomentará el crecimiento, ni reducirá la pobreza por sí misma. Para estos países, la integración gradual y selectiva en la economía mundial—unida a la eliminación de las principales desigualdades en la estructura de los mercados mundiales y a la creación de instituciones democráticas de gobierno mundial—es preferible a la liberalización radical y absoluta.

El componente de la liberalización externa que más problemas plantea hace referencia a la apertura de la cuenta de capital. La liberalización anticipada en el contexto de una legislación financiera deficiente ha resultado ser la fórmula para el desastre macroeconómico y social. Por tanto, la reducción de la inestabilidad financiera aporta considerables beneficios económicos y sociales. Sin embargo, la iniciativa internacional encaminada a reducir el flujo de capital a corto plazo está bloqueada tanto por grupos influyentes de intereses financieros que se benefician de la gran movilidad del capital, como por el desacuerdo de los especialistas. En defecto de una reglamentación mundial, las políticas nacionales deberían centrarse en reforzar una reglamentación prudente y en controlar los flujos de capital desestabilizadores a corto plazo.

Por último, la privatización—que a menudo ha acompañado la extensión de las adquisiciones transfronterizas—debe lograrse de un modo práctico y no ideológico. Existen diversos ejemplos de programas de privatización eficientes y orientados a beneficiar a las poblaciones más pobres en los ámbitos de la vivienda y la agricultura, como en el caso de la reforma agraria de China. La privatización de los activos industriales y los servicios públicos ha demostrado ser más compleja—y, en muchos casos, la privatización consistía en la explotación, por parte de personas iniciadas, de la gestión empresarial y la reglamentación deficientes para desproveer a la economía de activos. La consecución de los beneficios de la privatización depende de la elaboración cuidadosa de la privatización propiamente dicha, y de una reglamentación de la privatización *a posteriori* y una política de competencia eficientes. En la práctica, la creación de mercados eficientemente competitivos y con incentivos para todas las partes interesadas debería ser más importante que el establecimiento de derechos de propiedad privada sin motivo aparente. Debería desterrarse la idea de que cualquier privatización es mejor que ninguna.

Giovanni Andrea Cornia es Profesor de Economía del Desarrollo en la Universidad de Florencia, Italia.

Política social y resultados macroeconómicos: Integrar “lo económico” y “lo social”

Diane Elson

Las comillas añadidas a “lo económico” y “lo social” en el título, señalan a nuestra atención que se trata de una dualidad abstracta. Las personas no viven sus vidas en dos ámbitos separados, ya que los aspectos de la vida que denominamos “económicos” están entrelazados con los llamados “sociales”, y las políticas que entendemos por “económicas” y “sociales” tienen consecuencias en ambas dimensiones.

Las cuestiones que ha planteado recientemente la agenda de la política neoliberal se han caracterizado por el redescubrimiento de la dimensión social. Pero esta nueva valoración está produciéndose fundamentalmente en una mínima escala y, de hecho, sólo en la medida en que es compatible con el pensamiento neoclásico. En gran escala, la dimensión social sigue siendo secundaria. Si bien la necesidad de integrar la gestión macroeconómica y la “política social” goza de un reconocimiento cada vez más amplio, predomina la tendencia de elaborar políticas macroeconómicas “idóneas” (centradas en criterios basados en el mercado, un énfasis absoluto en la estabilización de precios, y una menor intervención del Estado) y *añadir a posteriori* políticas sociales para obtener resultados socialmente deseables, tales como la reducción de la pobreza.

Así funciona el Marco de Desarrollo Integral del Banco Mundial, donde la política macroeconómica no se considera explícitamente; se describen políticas fiscales y económicas “prudentes” como “telón de fondo esencial” de dicho marco, y no se discute la especificación de la naturaleza exacta de las mismas. Una tendencia similar caracteriza la preocupación reciente del Fondo Monetario Internacional (FMI) por la política social en el marco de las iniciativas emprendidas para aliviar la deuda. Se ha insistido en prestar ayuda a las personas perjudicadas, a través de políticas sectoriales, para evitar reformular políticas macroeconómicas y reorganizar el proceso de política. Ambas instituciones

consideran que la “participación” en el diálogo político sólo abarca las políticas sectoriales y las políticas en mínima escala, mientras que la agenda macroeconómica no se presta al debate.

La integración de las cuestiones sociales en la política macroeconómica

Un planteamiento alternativo para integrar las dimensiones económica y social sería la incorporación de las cuestiones sociales en la política macroeconómica, reconsiderando el programa macroeconómico y el proceso de política en que se formula dicho programa.

La política macroeconómica siempre será un acto de equilibrio. En la actualidad, está ampliamente organizada como ejercicio tecnocrático y necesita orientarse más aún hacia un diálogo social.

El concepto de “integrar” es más flexible que el de “añadir”, y se ha formulado en el marco de los esfuerzos desplegados para cambiar el análisis, las instituciones y las políticas con miras a promover la igualdad de género, lo que supone una transformación del equilibrio entre las fuerzas socioeconómicas.

Un buen punto de partida para integrar las cuestiones sociales en la política macroeconómica es reconsiderar el concepto de política macroeconómica “idónea” o “prudente”. Debemos empezar señalando la existencia de más de dos alternativas, por lo que no se trata de elegir únicamente entre la “política responsable” del Banco Mundial—o aprobada por el FMI—y la hiperinflación caracterizada por unos ingresos decrecientes por habitante. En primer lugar, las políticas macroeconómicas idóneas

en cuanto que equilibran el presupuesto, mantienen un nivel bajo de inflación y aceptan el equilibrio actual del poder financiero, pueden ser desacertadas en términos humanos, si minan las capacidades humanas porque ocasionan la pérdida de empleo remunerado e impiden el acceso a los servicios públicos. Este aspecto se denuncia en gran parte en la crítica feminista a las políticas macroeconómicas neoliberales.

En segundo lugar, la identificación de posibles alternativas depende del conjunto de fuerzas sociales y económicas. En efecto, si bien se limitan los recursos reales en cuanto a la consecución de objetivos sociales, estas limitaciones no son directamente objeto de las políticas macroeconómicas que, en su lugar, se centran en las limitaciones financieras. Además, las limitaciones financieras dependen de modelos de propiedad y control de los recursos financieros, y de la predisposición de las personas a cumplir con sus obligaciones tributarias o comprar bonos del Estado, por lo que son socialmente variables y maleables.

Tendencias sociales en la política macroeconómica

Tres tendencias sociales importantes caracterizan gran parte de la política macroeconómica actual: la tendencia deflacionaria, la tendencia a considerar al hombre como sostén de la familia y la tendencia a la privatización.

Tendencia deflacionaria

La liberalización de los mercados financieros ha estimulado a los gobiernos a adoptar determinadas políticas—tipos de intereses altos, circulación fiduciaria ajustada, limitaciones fiscales—enaminadas fundamentalmente a mantener la “credibilidad” en los mercados financieros, a fin de atraer y mantener capital a corto plazo. Sin embargo, se ha demostrado que la aplicación de dichas políticas ha provocado una reducción de los índices de inversión y de crecimiento, lo que se ha traducido en una *tendencia deflacionaria* en la polí-

tica macroeconómica, que impide a los gobiernos abordar esta recesión con eficacia. Esto también ha tenido consecuencias desproporcionadamente negativas en las mujeres. Por ejemplo, según en estudio realizado por las Naciones Unidas en 1999, los efectos negativos de la crisis asiática afectaron en mayor grado a las mujeres debido a la distinción por motivos de género en los mercados laborales y en los hogares. Se prestó ayuda a los acreedores, si bien se reembolsó en última instancia a las mujeres que vivían en la pobreza. En este caso, como en muchos otros, las políticas macroeconómicas subrayadas por el FMI no solamente tenían *efectos* sociales negativos, sino que su elaboración incorporaba un *contenido* social profundamente injusto, al conceder prioridad a los derechos financieros de los acreedores frente a los derechos humanos de los pueblos de Asia Oriental. Esto no obedeció a la falta de una estrategia macroeconómica alternativa idónea, sino a la decisión del FMI de favorecer en primer lugar los intereses de los acreedores.

Tendencia a considerar al hombre como sostén de la familia

La eliminación de la tendencia deflacionaria no trataría por sí misma con todas las fuentes en gran escala y generales de la tendencia social. La economía feminista señala otro tipo de tendencia social en gran escala: *aquella que considera al hombre como sostén de la familia*, basada en el supuesto de que la economía del cuidado familiar no remunerada está vinculada a la economía de mercado mediante el pago del salario al hombre como sostén de la familia, al satisfacer todas las necesidades económicas de las personas a su cargo (mujeres, niños, ancianos y enfermos). Según esta tendencia, el derecho a exigir al Estado la concesión de prestaciones sociales (acceso a servicios, transferencias de efectivo, pensiones) está vinculado a la participación a tiempo completo y permanente en la fuerza de trabajo de las personas en edad de ejercer una actividad profesional. Aquellas cuya participación no se ajusta a esta norma suelen disfrutar de menos derechos, que a menudo sólo pueden ejercer como personas a cargo de los trabajadores que se ajustan a la norma. Por consiguiente, se

han reducido o negado estos derechos a muchas mujeres, lo que incrementa su dependencia de los hombres, en particular en los periodos de sus vidas en que deben dedicarse plenamente al cuidado de los hijos y ancianos, y al llegar ellas mismas a una edad avanzada.

La tendencia a considerar al hombre como sostén de la familia suele afectar a las políticas macroeconómicas que dependen *única o principalmente* del pleno empleo para la consecución de objetivos sociales, tales como la distribución equitativa de los ingresos y la erradicación de la pobreza. Dichas políticas raramente toman en consideración la relación existente entre las formas de trabajo remuneradas y no remuneradas; estas últimas revisten igual importancia para la atención de las necesidades humanas como las primeras. Para que las políticas de pleno empleo sean equitativas con respecto a la igualdad de género, éstas deben complementarse a través de la concesión de derechos de ciudadanía a las personas que ejercen una actividad profesional en el sector informal o a tiempo parcial, así como a las personas dedicadas a labores de cuidado no remuneradas.

Tendencia a la privatización

Actualmente, está sustituyéndose el modelo establecido que considera al hombre como sostén de la familia pero no por una reforma de los derechos estatales equitativa para ambos géneros, sino que la tendencia actual es la reducción drástica de los derechos estatales y su sustitución por derechos individualizados y basados en el mercado—pensiones privadas, seguro de enfermedad privado, escuelas privadas, residencias privadas para personas de edad avanzada—para aquellas personas que puedan sufragar dichos gastos, pero no para las que carecen de medios, que se enfrentan a la pobreza y a un exceso de trabajo. La *tendencia a la privatización* es la tercera tendencia social dominante en gran escala y surge al elaborarse la política macroeconómica con miras a reducir al mínimo la intervención del Estado. No sólo se ejerce presión a fin de reducir al mínimo el déficit presupuestario, sino también el nivel tributario y de gasto público, lo que ha tenido repercusiones profundas y alarmantes para la organi-

zación de la reproducción social de familias y comunidades, así como para las mujeres que representan un porcentaje desproporcionado de trabajo de cuidado no remunerado en que se fundamenta la reproducción social.

El diálogo social y la política macroeconómica

La política macroeconómica siempre será un acto de equilibrio. En la actualidad, está ampliamente organizada como ejercicio tecnocrático y necesita orientarse más aún hacia un diálogo social que reconozca explícitamente las tensiones subyacentes entre la acumulación del capital y la reproducción social, y someterse igualmente a una discusión, un análisis minucioso y un control democráticos.

La posibilidad de determinar la política macroeconómica a través de un diálogo social abierto, que permita expresar diferentes intereses y exponer abiertamente objetivos sociales, no sólo se excluye por las condiciones técnicas de la política macroeconómica, sino por temor a que puedan retirarse fácilmente las instituciones financieras, y el capital de libre circulación. Esta capacidad de retirarse, en lugar de participar en un diálogo de política, es el resultado de la apertura de los mercados de capitales. Irónicamente, los mercados de capitales abiertos conducen a una *ausencia* de apertura al discutirse la política, por temor a que lleguen a los inversores las señales erróneas. Es difícil entablar un diálogo de política, cuando algunos de los actores principales dejan de interesarse por los resultados pocas horas después de concluir dicho diálogo.

Para que los objetivos sociales adquieran más importancia, será preciso desafiar y modificar los análisis macroeconómicos y procesos de política, lo cual exigirá no solamente formas alternativas de análisis, sino también formas nuevas y más numerosas de diálogo social que abarquen una amplia gama de intereses y de grupos sociales.

Diane Elson es Profesora del Departamento de Sociología, en la Universidad de Essex, Reino Unido.

¿Hacia democracias de desarrollo? Algunas cuestiones analíticas

Laurence Whitehead

Si por democracia se entiende únicamente la organización de campañas electorales, con la consecuente alternancia en el gobierno de los partidos antagónicos según las preferencias cambiantes de los votantes, entonces la extensión de la democracia apenas revestirá importancia para el desarrollo social. De igual modo, si por desarrollo se entiende fundamentalmente un índice alto y permanente de crecimiento económico, tal vez acompañado por algunos fondos sociales destinados a situaciones de emergencia y una concentración de la ayuda a los más necesitados, entonces elegir entre establecer una democracia o mantener un régimen autoritario posiblemente esté más claramente asociado al *estilo* que al *nivel* de desarrollo social. En términos abstractos, cabe pensar en las interconexiones existentes entre la democracia y el desarrollo que podrían servir de apoyo, y en aquellas que podrían suponer un obstáculo, pero ninguno de estos vínculos parece especialmente convincente.

Sin embargo, desde el decenio de 1990, la convicción cada vez es más profunda acerca de que la democracia y el desarrollo están más estrechamente interconectados y positivamente asociados de lo que se pensaba. Se ha utilizado información de muchos países para probar dicha asociación (con resultados algo diversos), y varios términos relacionados con la democracia—participación, sociedad civil, habilitación—han adquirido mayor importancia entre los objetivos que se proponen alcanzar los organismos internacionales de desarrollo. En vista de que más países en desarrollo aparentemente han demostrado adoptar prácticas políticas democráticas, la presión tradicional contraria a vincular la democracia y desarrollo ha disminuido. En la actualidad, la mayoría de los países en desarrollo podrán beneficiarse, si la ayuda para el desarrollo supone condiciones democráticas; además, los donantes se muestran cada vez más decididos a asociar la democracia con el desarrollo so-

cial y, por tanto, a vincular estas condiciones a su asistencia.

Si este cambio de dirección en las creencias y prácticas revela ser algo más que una moda pasajera, deberán reconsiderarse los conceptos de democracia y desarrollo. Afortunadamente, esta cuestión posiblemente ya sea objeto de debate en las comunidades académicas pertinentes. El desarrollo social proporciona el punto clave de la intersección entre los discursos académicos individuales de la democratización y el desarrollo económico. En la medida en que

*Deberían poder reformularse
los conceptos de democracia
y desarrollo, a fin de facilitar
un fundamento político
superior integrado. Pero aún
siguen sin responderse cuando
menos cuatro cuestiones
analíticas importantes.*

converjan estos discursos, las políticas sociales y los derechos de ciudadanía dejarán de ser cuestiones marginales para convertirse en el centro de atención. Sin embargo, desviar el centro de atención no es lo mismo que integrar los nuevos objetos de estudio en un marco analítico coherente, operativo y analítico. Dadas las dificultades intelectuales que esto supone, los organismos de desarrollo están excesivamente tentados a mantener el marco establecido, con algunas referencias “añadidas” al desarrollo social, la sostenibilidad ambiental, la igualdad de género y la habilitación política, ya que resultan alentadores sin que modifiquen por ello los supuestos fundamentales o los modos de análisis. De igual modo, para los defensores de las condiciones democráticas resulta ten-

tador abordar el bienestar social como una cuestión extraordinaria opcional.

Sin embargo, el marco establecido se enfrenta a dificultades cada vez mayores, de índole tanto práctica como política. En lo concerniente a la práctica, la extensión de la democracia está asociada a la aparición de crecientes demandas de descentralización y de transferencia de las políticas públicas a ámbitos locales de gobierno. De igual modo, al extenderse los sistemas de competencia y reparto basados en el mercado se reduce el poder económico de los organismos estatales. Además, siempre que se ha permitido la desestabilización del desarrollo económico, quizá debido a omisiones que obedecen a una concepción demasiado limitada del concepto de “buenos resultados”, son más numerosas las pruebas de que dichas omisiones provocan fácilmente reacciones negativas que pueden acabar desestabilizando la democracia en proceso y/o modificar las estrategias de crecimiento “idóneas”. Las consideraciones prácticas de este tipo, reforzadas por las preferencias políticas de un número cada vez mayor tanto de donantes como de gobiernos beneficiarios, han fomentado las concesiones de los defensores del antiguo sistema. Sin embargo, los partidarios de incorporar estilos “menos drásticos” de explicación y evaluación aún deben desarrollar planteamientos alternativos que gocen de una aceptación general.

Sería preciso superar esta situación y reformular igualmente los conceptos de democracia y desarrollo, a fin de facilitar un fundamento político superior e integrado. El *Informe sobre el Desarrollo Humano* del PNUD, *La mano visible* de UNRISD y una serie de iniciativas académicas indican progresos en la búsqueda de un marco sustitutivo. Cada vez se reconoce más ampliamente, por ejemplo, que la libertad de expresión y asociación contrarresta en cierto modo el hambre provocada por el hombre, al igual que otros desastres “naturales” evitables.

Los ciudadanos con derecho al voto pueden influir en las prioridades de la política pública, y preferir depurar el agua potable a limpiar los embalses faraónicos y otros proyectos de este tipo. Si el desarrollo social provoca la participación nacional y de los ciudadanos, puede limitarse el gasto excesivo en armamento y lograr que las relaciones internacionales estén orientadas a la cooperación, y no al conflicto. La separación tradicional entre la política y la economía, cuya concepción es limitada, supone un obstáculo para la investigación de estos posibles vínculos (olvidando la enseñanza de Gunnar Myrdal acerca de la causalidad “acumulativa y circular” en los estudios de desarrollo).

Pero aún siguen sin responderse cuando menos cuatro cuestiones analíticas importantes. En primer lugar, ¿cómo deben establecerse las prioridades de desarrollo, tras la relajación de los criterios tradicionales de máxima potenciación del crecimiento? En segundo lugar, ¿cómo deben evaluarse los buenos resultados, si varios objetivos a largo plazo, en cierto modo antagónicos y parcialmente subjetivos, adquieren una importancia trascendental para un “desarrollo social” integrado? En tercer lugar, dado que, desde una perspectiva realista, el desarrollo social democrático a largo plazo provoca resistencia y conflicto, prestándose por consiguiente a una interrupción periódica e incluso a un cambio radical ¿cómo cabe interpretar y gestionar (en la medida de lo posible) esta confusión? Por último, en vista de que incluso la más optimista de las previsiones sobre el ritmo del progreso establece que la mayoría de las nuevas democracias deberá seguir considerando durante muchas generaciones el elevado porcentaje de ciudadanos que vive en la pobreza, y cuyas necesidades apremiantes en materia de política social sólo podrán atenderse gradualmente en el mejor de los casos, ¿cómo podrán estabilizarse en los decenios intermedios la democratización y el desarrollo social?

Basta simplemente con enumerar estas cuestiones para demostrar la gran envergadura de la tarea que debe realizarse antes de que la antigua dicotomía pueda sustituirse plenamente por

un nuevo marco analítico. A continuación se presentan algunas respuestas preliminares.

En primer lugar, en lo concerniente al establecimiento de las prioridades de desarrollo, en principio la respuesta debe residir en los ciudadanos de estas democracias de desarrollo a los que se han concedido recientemente derechos civiles. Conforme avanza la democratización, la participación nacional en el proceso de desarrollo debe transferirse de los organismos y ministerios especializados a las autoridades locales, y a las sociedades directa y permanentemente afectadas. (Hay que reconocer que esta afirmación se fundamenta en una visión de la democratización como proceso acumulativo y a largo plazo del aprendizaje social).

En segundo lugar, con referencia a la evaluación de los resultados del desarrollo social, los indicadores comparativos internacionales seguirán siendo indispensables y deberán seguir perfeccionándose. Sin embargo, en lo concerniente a una visión integrada del desarrollo, será preciso considerar cada vez más todas las evaluaciones de las expectativas y las percepciones de los ciudadanos en cuestión, lo que también se fundamenta en la idea de la participación nacional que exige el desarrollo democrático.

En tercer lugar, las realidades de conflicto en procesos de desarrollo social a largo plazo suponen un gran desafío analítico que no puede resolverse con la simple apelación a la autoridad democrática. La participación nacional debe caracterizarse por el respeto por las opiniones y experiencias de terceros. El desarrollo social en un sistema internacional liberalizado debe ser cosmopolita y limitarse a un marco de derechos y valores fundamentales establecido por consenso, por lo que un enfoque integrado exigirá la cooperación y la responsabilidad conjunta a través de las fronteras. Una catástrofe social, por ejemplo, en Afganistán o Albania, podría menoscabar tanto la democracia como el desarrollo en mayor escala. En los últimos tiempos se ha progresado en la elaboración de normas de conducta para hacer frente a

estos conflictos, pero los desafíos siguen siendo de gran envergadura.

Por último, en el ámbito nacional, puede que las técnicas de gestión necesarias para refrenar la frustración, disminuyendo gradualmente al mismo tiempo el atraso de las exigencias legítimas e insatisfechas de los ciudadanos no se ajusten fácilmente a los procedimientos de acción establecidos de los organismos de desarrollo, así como a la lógica impersonal de la economía de mercado. Tras haber comprendido que la democracia es más que la mera alternancia en el gobierno de dos partidos antagónicos, la política recobra su condición como ámbito autónomo de acción social, con su propia lógica desordenada y sus resultados inquietantes. UNRISD actúa lógicamente al referirse a “la mano visible” que “asumirá entonces la responsabilidad del desarrollo social”, pero es preciso realizar un análisis más profundo para distinguir el ejercicio legítimo de la autoridad democrática de los antiguos vicios de la gestión deficiente, aparentemente con buenas intenciones. Sólo tras haber comprendido que el desarrollo es un proceso de construcción social, y no simplemente una potenciación máxima del crecimiento, podrán celebrarse la creatividad y experimentación locales. Pero también en este caso cabe el riesgo de la distorsión y la manipulación. Deberá establecerse un marco analítico sólido, basado en un consenso internacional consistente y respaldado por enseñanzas de la experiencia ampliamente aceptadas, si deseamos que estos experimentos sean algo más que simples “añadidos” aparentes al desarrollo, y que no prueben “una disminución costosa” del crecimiento convencional.

Laurence Whitehead es Investigadora Principal de Nuffield College, en la Universidad de Oxford, Reino Unido.

El sector informal, las empresas pequeñas y el pacto con el Diablo¹

Judith Tendler

En los últimos diez años aproximadamente, miles de programas, proyectos y reformas de políticas se han centrado en las empresas del sector informal y las empresas pequeñas en general, como parte de una agenda de política social más amplia encaminada a combatir la pobreza y el desempleo. No obstante la reciente atención prestada, muchos planificadores en los países en desarrollo siguen considerando que estos programas son “únicamente” de bienestar, en lugar de ser el constituyente básico de un desarrollo económico “serio”. La forma concreta en que se apoya a las empresas del sector informal y las empresas pequeñas en general confirma esta opinión, al igual que el modo en que este apoyo suele integrarse en políticas electorales y de clientes, lo cual supone un riesgo para ciertos beneficios fundamentales para la agenda actual encaminada a combatir la pobreza y el desempleo—es decir, una mayor observancia por parte de las empresas de la reglamentación ambiental y del trabajo, y un aumento constante de la cantidad y calidad de los trabajos a consecuencia de una mayor producción, eficiencia y productividad en las economías locales.

En primer lugar, me llamó la atención el lado más oscuro del apoyo a las empresas del sector informal y a las empresas pequeñas en general, al entrevistar a funcionarios encargados del desarrollo económico de un gobierno estatal de Brasil. Me sorprendió que *no* hubieran incluido en un nuevo programa para identificar y apoyar a las pequeñas empresas, a un grupo especialmente dinámico de pequeños confeccionadores de vestidos. Los funcionarios explicaron que no podían poner al gobierno en el incómodo compromiso de conceder la categoría de “polo de crecimiento” a un grupo de empresas pequeñas y medianas conocidas por incumplir tanto sus obligaciones tributarias como la reglamentación estatal. Sin embargo, al mismo tiempo no creían tener la opción de imponer esta reglamentación, incluso como contrapartida para prestar apoyo público en el marco del nuevo programa, lo cual obedecía a que el sector de los vestidos se concentraba

en dos municipios de varios miles de electores, constituyendo así un distrito electoral importante en la región.

Tras viajar a otros lugares y leer casos de otros países, acabé interpretando la situación como una especie de acuerdo tácito entre los políticos y sus mandantes—propietarios de empresas pequeñas, muchas de ellas en el sector informal. Según este acuerdo, su elección eximiría a los votantes del pago de impuestos y del cumplimiento de otra reglamentación fiscal, ambiental o de trabajo, y la policía y los inspectores no les molestarían. A este acuerdo tácito lo llamo “el pacto con el Diablo”, porque aumenta mucho más el atractivo de la informalidad y el desinterés por la formalización. Además, una vez firmado el pacto, la ruptura del mismo resulta difícil para cualquiera de las partes, como revelan las observaciones anteriores de los funcionarios brasileños, por lo que, en cierto modo, el pacto con el Diablo puede suponer un obstáculo para la formalización y la mejora de las empresas pequeñas de igual envergadura que los costos reales y los trámites administrativos de la formalización y la reglamentación en que tanto se insiste en la documentación sobre políticas.

La dinámica del pacto con el Diablo también refuerza las actitudes despectivas de los funcionarios públicos hacia las empresas más pequeñas y del sector informal. En la medida en que reconocen la importancia de ayudar a las empresas del sector informal y las empresas pequeñas, a menudo consideran que se trata de una medida “de bienestar” que compete más bien a los organismos “sociales” que a los organismos de desarrollo. Estiman que el apoyo a las empresas pequeñas ayudará reducir el desempleo, al reestructurarse la economía y las instituciones del gobierno. Los donantes internacionales también contribuyen a esta opinión, aunque de forma inadvertida, ya que tienden a expresar su apoyo actual a las empresas del sector informal y a las empresas pequeñas, como los programas de microempresas, en términos de red de seguridad para combatir la pobreza.

El pacto con el Diablo ofrece mucho más a los grupos de empresas del sector informal y a las empresas pequeñas que ignorar simplemente el incumplimiento de la reglamentación por parte de éstas. Los gobiernos a menudo conceden a las empresas pequeñas una especie de apoyo “para aliviar la carga” y “universalista” en beneficio de todas las partes—crédito a interés reducido, crédito generalizado en tiempos difíciles, exenciones de ciertos impuestos y normas. Estas exenciones alivian la carga en cuanto a que reducen los costos de las empresas pequeñas en general (o evitan el aumento de los mismos), sin que para ello tengan que desplegar esfuerzos. Son universalistas en el sentido de beneficiar a *todas* las empresas pequeñas—deseen o no crecer, se propongan o no mejorar su eficiencia, y con independencia de sector.

Las asociaciones de las empresas pequeñas, particularmente cuando forman parte de estructuras federadas o corporativas, a menudo ejercen mayor presión para obtener exenciones universalistas que apoyo estratégico, lo que en parte está relacionado con el carácter heterogéneo que caracteriza la categoría de “empresa pequeña”. Incluye empresas rústicas y sofisticadas, ubicadas en lugares diferentes y cuya producción abarca diferentes sectores. Para que estas asociaciones presenten reivindicaciones que sirvan a todos sus miembros, deberán recurrir a su denominador común más amplio. Las reivindicaciones universalistas y orientadas al alivio de la carga tienen precisamente esta característica, de modo que se ayuda a una pequeña empresa de vestidos en una región del interior de igual modo que a una empresa sofisticada de programas informáticos en una ciudad capital. Sin embargo, en este sentido, la categoría “empresa pequeña” equivale al denominador común *mas bajo*, en la medida en que es menos probable que el apoyo que corresponde a esta norma conduzca a un aumento sostenido del empleo y el desarrollo. Entonces, el enfoque en las empresas pequeñas como categoría está inadvertidamente orientado en la misma dirección que el pacto con el Diablo.

Desconocemos en gran medida las circunstancias en que las preocupaciones y reivindicaciones universalistas dominarán aquellas de carácter estratégico, y viceversa, en las asociaciones de las empresas pequeñas (en muchas, éstas coexisten). Sin embargo, al mismo tiempo, preparar un programa estratégico y ejercer presión requiere un esfuerzo mayor durante un periodo más largo de tiempo—más deliberación, análisis y consenso—que ejercer presión para lograr exenciones de alivio de la carga y subvenciones. En este sentido, las exenciones universalistas del pacto con el Diablo, al ser más fáciles, serán más atractivas para las asociaciones de empresas pequeñas, al igual que resultan más atractivas para los políticos por su mayor rendimiento político.

El enfoque en las dificultades a que se enfrentan las empresas pequeñas y del sector informal para financiar los gastos que supone la observancia de las normas ambientales y del trabajo impide a las empresas concentrarse en buscar oportunidades para cumplir estas normas, en lugar de quedar exentas de su observancia. Aunque estamos acostumbrados a pensar en la necesidad de proteger a las empresas pequeñas contra estos gastos “excesivamente” onerosos, éstas han po-

dido sufragar dichos gastos en muchos casos y, contrariamente a la perspectiva del alivio de la carga, han logrado mejorar su situación por ello,² lo que se ha traducido en el aumento de su eficiencia, la mejora de la calidad de sus productos y su acceso a mercados externos. Aunque estos casos representan una minoría, un estudio detenido de los mismos probablemente nos permitiría aprender lecciones interesantes sobre el modo de promover el dinamismo de las empresas pequeñas sin comprometer—como el planteamiento del alivio de la carga—las preocupaciones por aumentar el ordenamiento jurídico, reducir los problemas ambientales, proteger los derechos de los trabajadores y lograr la especialización de la mano de obra. La investigación nos brindaría la oportunidad de observar la evolución de los acontecimientos y otras circunstancias en que los actores locales relegan iniciativas de alivio de la carga para emprender iniciativas estratégicas y transformadoras.

Si bien es deseable, por muchos motivos, que los políticos comprendan la ayuda que merecen las empresas pequeñas como categoría, la preocupación por protegerlas de una reglamentación razonable—por no mencionar los altibajos del mercado—puede ser perjudicial, si se

combina con la dinámica política del pacto con el Diablo. La no-aplicación de la reglamentación fiscal, medioambiental y del trabajo que se origine en la comprensión de las dificultades a que se enfrentan las empresas pequeñas pueden ir en menoscabo, y no en beneficio, de las economías locales, si se las condena a un estancamiento económico de bajo nivel, una degradación ambiental y una violación de los derechos de los trabajadores. Es evidente que estas situaciones fomentan el desempleo y la pobreza, por lo que resulta aún más difícil combatir la pobreza a través de la política social.

Judith Tendler es Profesora de Economía Política en el Departamento de Planificación y Estudios Urbanos, en el Instituto de Tecnología de Massachusetts, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos.

¹ Pueden solicitarse copias del texto completo al que pertenece este artículo, dirigiéndose a tendler@mit.edu. Deseo expresar mi agradecimiento a Nichola Lowe, Mick Moore, Hubert Schmitz y a los participantes de los seminarios patrocinados por UNRISD en Tammsvik, Suecia por sus útiles observaciones sobre un antiguo borrador, así como al Instituto de Estudios de Desarrollo, de la Universidad de Sussex, Reino Unido y la Universidad de Cornell, Ithaca, Nueva York.

² La versión íntegra del documento contiene cinco ejemplos de estos casos.

Política económica de la política social redistributiva: Cuestiones inherentes a la atención a la salud

Maureen Mackintosh

Investigar sobre política social y desarrollo exige estudiar más detenidamente la economía política de la redistribución: la política en materia de atención de salud es un ejemplo importante de esta consideración.¹

La documentación disponible sobre la política de atención a la salud en el contexto de desarrollo se caracteriza por insistir en objetivos de igualdad—y demostrar repetidamente el fracaso de la redistribución. Sin embargo, es mucho más difícil hallar investigaciones detalladas sobre la economía política de estos fracasos. En cambio, el planteamiento predominante es normativo, y se centra en los métodos que conviene emplear

para que las personas que viven en la pobreza puedan acceder a las subvenciones estatales y a la ayuda extranjera, en lugar de centrarse en determinar los resultados distributivos de la prestación de servicios sociales que afecta a los sectores tanto público como privado.

El contraste con algunos análisis de la política social europea (incluida la atención a la salud) es muy marcado. A este respecto, las políticas y procesos sociales están fuertemente vinculados a las estructuras sociales, así como a procesos políticos y económicos más amplios. Esta documentación disponible incluye análisis históricos y comparativos sobre regímenes de bienestar, al igual que teorías

sobre procesos políticos basados en análisis históricos; investigaciones sobre marginación social que asocia estrechamente el cambio político y la política social; y el establecimiento social de la política de bienestar.

Actualmente está expandiéndose la investigación llevada a cabo por especialistas en los países de ingresos bajos y medianos, es decir, el tipo de investigación necesaria para producir tal volumen de material informativo en el contexto de desarrollo. Como ejemplo de esta investigación cabe citar el análisis de la marginación social en Tanzania realizado por Lajjage y Tibaijuka, que insisten en comprender la marginación

que experimentan las personas a través de la privación económica y el aislamiento social, y en analizar el contexto de esta marginación en ámbitos sociales y económicos, así como en intervenciones políticas.² Es preciso realizar más estudios de este tipo, donde se combine el análisis económico detallado de los procesos y resultados distributivos con un examen histórico y sociológico de la interacción entre los sectores sociales y una economía y política más amplias.

Es difícil mantener una redistribución progresiva en sociedades desiguales, en vista del poder y del deseo de las élites de acumular recursos. Sin embargo, los grupos elitistas en estas sociedades se distinguen por su comportamiento redistributivo, lo que guarda relación con la ideología y el proceso políticos, la cultura y las instituciones. Si definimos el comportamiento “redistributivo” como aquel que abarca todos los procesos sociales que fomentan un acceso cada vez más inclusivo e igualitario, entonces la observación empírica de un comportamiento redistributivo satisfactorio en el ámbito de la atención a la salud sugiere los aspectos siguientes.

En primer lugar, la redistribución permanente se logra con el establecimiento sólido de la redistribución en las relaciones legítimas, recíprocas y sociales. Así pues, la atención a la salud universalista de Japón y Europa Occidental—independientemente de que esté construida institucional y discursivamente como “seguro social” o como “provisión pública”—representa altos niveles de redistribución en sistemas de seguro socialmente inclusivos; esta mezcla probablemente explique la sostenibilidad social de los sistemas.

En segundo lugar, el acceso a la atención a la salud y su carácter redistributivo se han desarrollado y mantenido en los casos en que los derechos de atención a la salud como elemento de la ciudadanía se han convertido en una esfera para la competencia política: el proceso está bien documentado, por ejemplo, para el Estado de Kerala, India y para la Provincia de Taiwán de China dos contextos muy diferentes donde el acceso a la atención a la salud tiene consecuencias amplias y redistributivas.

En tercer lugar, desde el punto de vista histórico, los sistemas de atención a la salud con un marcado carácter inclusivo y redistributivo se han establecido, desde el punto de vista histórico—en contextos específicamente culturales—a partir de diversos fragmentos de la prestación de servicios públicos, mutuos, caritativos y basados en el empleo, a través de procesos políticos de ámbito nacional. Es más fácil universalizar sistemas no muy segmentados a nivel social que sistemas privados de pago de honorarios.

En cuarto lugar, no deberíamos esperar una redistribución excesiva en las comunidades pequeñas, pero esto puede suceder en algunos casos. Por ejemplo, se descubrió el funcionamiento excepcionalmente bueno de un sistema de exención de atención de salud de ámbito comunitario para la población más pobre de Tailandia,³ pero dicho sistema era apoyado por directrices nacionales claras. En general, en una mayor escala, la existencia de unas normas más impersonales, justificadas por procesos sociales y políticos, parece fundamental para garantizar el éxito de la redistribución.

Por último, la labor redistributiva—incluida la atención a la salud—se ha vinculado estrechamente, desde el punto de vista histórico, al establecimiento de una nación y del concepto de ciudadanía. Los sistemas de bienestar establecen nociones de quiénes son o no ciudadanos de pleno derecho, lo que explica la exclusión y estratificación (en el Reino Unido, por ejemplo, por motivos de “raza”, sexo y clase social). Por tanto, los sistemas de atención a la salud son portadores de relaciones sociales más amplias de desigualdad, y constituyen asimismo una “fase” política para establecer y rebatir los conceptos en torno a los derechos de ciudadanía, por lo que son bloques importantes de construcción de estados democráticos legítimos.

Por consiguiente, el compromiso redistributivo del Estado es una variable endógena, es decir, está fuertemente influida por los modelos de la clase social, la desigualdad y la marginación en la sociedad, así como por instituciones particulares de prestación de servicios sociales. Los especialistas africanos y profesionales de la atención a la salud

señalan, por ejemplo, que la liberalización de la atención de salud privada, con su legitimación implícita de la desigualdad inherente al sistema, probablemente no se asocie en la práctica a un compromiso gubernamental *cada vez más estrecho* con la redistribución, aunque este compromiso se dé por sentado en muchas estrategias reformistas para la atención de salud en África, como las emprendidas en varios países de África Oriental, todas ellas fuertemente impulsadas por agendas donantes.

La experiencia europea sugiere que los compromisos políticos temporales entre la aceptación de las desigualdades sociales incluidas y la acción redistributiva—que algunos investigadores europeos denominan asimismo “acuerdos sociales”—ayudan a estabilizar el éxito de la redistribución con el transcurso del tiempo. Estos argumentos se centran en los procesos culturalmente específicos a través de los cuales se ha luchado activamente por la redistribución en diversos países, así como en el hecho de que asociar los derechos para reivindicar la prestación de servicios sociales con el establecimiento de la ciudadanía puede ser eficiente, y tener efectos positivos y negativos al mismo tiempo. La redistribución a través de la prestación de servicios sociales nunca ha sido una cuestión meramente “técnica”, sino un elemento fundamental en la lucha por el buen gobierno democrático en los países donde su eficiencia ha quedado demostrada.

Maureen Mackintosh es Profesora de Economía en The Open University, Milton Keynes, Reino Unido.

¹ Este artículo se ha extraído de un documento basado en la investigación conjunta con Paula Tibandebage, de la Fundación de Investigación Económica y Social (ESRF), Dar es Salaam, Tanzania. Se expresa agradecimiento a UNRISD por su apoyo, y se agradecen igualmente los fondos de investigación concedidos por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido. Las opiniones contenidas en el documento pertenecen exclusivamente al autor.

² F. Kajage y A. Tibaijuka, *Pobreza y marginación social en Tanzania*, Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEI), Ginebra, 1996.

³ Este esquema se describe en L. Gilson et al., *Exempting the Poor: A Review and Evaluation of the Low Income Card Scheme in Thailand*, PHP Publicación del departamento Núm. 30, Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres, 1998.

El turista nativo editado por Krishna B. Ghimire

Contenido: El crecimiento del turismo nacional y regional en los países en desarrollo: Una visión general—*Krishna B. Ghimire* • Reforzar el turismo nacional en México: Desafíos y oportunidades—*David Barkin* • El turismo de masas regional y nacional en Brasil: Una visión general—*Antonio Carlos Diegues* • El papel económico del turismo nacional en China—*Krishna B. Ghimire y Zhou Li* • El turismo nacional en Tailandia: Oferta y demanda—*Mingsarn Kaosa-ard, David Bezie y Suzanne White* • El sector del turismo nacional en Sudáfrica: Promesas y problemas—*Eddie Koch y Peter John Massyn* • La ética de la supervivencia y el desarrollo del turismo en Nigeria—*Abdul Raufu Mustapha* • El turismo nacional en India—*Nina Rao y K.T. Suresh*

Krishna B. Ghimire es Jefe de Proyecto en UNRISD.

El turista nativo se publicó conjuntamente con Earthscan. Rústica, ISBN 1-85383-804-7, 245 páginas, 2001, £17.95. Empastado, ISBN 1-85383-803-9, 234 páginas, 2001, £48.

Pedidos a: Earthscan Publications Ltd., 120 Pentonville Road, Londres, N1 9JN, Reino Unido, tel. (+44 020) 72780433, fax (+44 020) 72781142, earthinfo@earthscan.co.uk, <http://www.earthscan.co.uk>.

Derechos@Glob.Net: Globalización y derechos humanos

editado por Cynthia Hewitt de Alcántara y Alberto Minujín

Contenido: Introducción—*Thandika Mkandawire y Per Engebak* • Prólogo—*Cynthia Hewitt de Alcántara y Alberto Minujín* • La globalización y la política de los derechos—*Yash Ghai* • Hechos y ficciones de la globalización—*Aldo Ferrer* • América Latina frente al desarrollo y la globalización—*Alberto Minujín y Oswaldo Sunkel* • Revaluando la ayuda para el desarrollo: Implicaciones de una ciudadanía social en una economía global—*E.I.K. FitzGerald* • El destino de la ciudadanía una época postwestfaliana—*Björn Hettne* • La decadencia de la ciudadanía en una era de globalización—*Richard Falk* • Globalidad sin equidad: Notas sobre la experiencia latinoamericana—*Rolando Cordera Campos* • Infancia y derechos o la fuerza transformadora—*Marta Mauras, Alberto Minujín y Raquel Perczek* • La globalización, la infancia y otras minorías—*Karl Eric Knutsson y Pauline O'Dea*

Cynthia Hewitt de Alcántara es Subdirectora de UNRISD. **Alberto Minujín** es Especialista Senior en Análisis de Políticas en la División de Política, Planificación y Evaluación en UNICEF.

Derechos@Glob.Net se publicó conjuntamente con UNICEF. Rústica, 312 páginas, 2000, 39.000 pesos colombianos.

Pedidos a: UNICEF-Colombia, Trvs. 38 No. 100-25, Piso 3, Santa Fe de Bogotá, tel. (571) 6357066, fax (571) 6357323, <http://www.unicefcol.org>.

La reforma agraria y los medios de vida de los campesinos

editado por Krishna B. Ghimire

Contenido: La reforma agraria y el final del siglo XX: Una visión general de la problemática, los actores y los procesos—*Krishna B. Ghimire* • El papel del Estado y otros actores en la reforma agraria—*Solon L. Barraclough* • Iniciativas de los campesinos en la reforma agraria en Centroamérica—*Eduardo Baumeister* • Tecnología y mundialización: Limitaciones de la era moderna con respecto a las iniciativas locales para la reforma agraria—*Peter Dörner* • La economía política de la reforma agraria basada en el mercado—*M. Riad El-Ghonemy* • La búsqueda de los campesinos de alianzas externas y de apoyo legal en el proceso de la reforma agraria—*Krishna B. Ghimire* • La movilización de los campesinos para la reforma agraria: Estudios de casos históricos y consideraciones teóricas—*Gerrit Huizer* • El papel de las organizaciones de campesinos en el control del conflicto agrario—*Jose Noel D. Olano*

Krishna B. Ghimire es Jefe de Proyecto en UNRISD.

La reforma agraria y los medios de vida de los campesinos fue publicado conjuntamente con ITDG Publishing. Rústica ISBN 1-85339-527-7, 253 páginas, 2001, £15.95.

Pedidos a: ITDG Publishing, 103-105 Southampton Row, Londres WC1B 4HL, Reino Unido, tel. (+44 020) 74369761, fax (+44 020) 74362013, itpubs@itpubs.org.uk, <http://www.itpubs.org.uk>.

Mains Visibles: Assumer la responsabilité du développement social

Contenido: Mundialización con máscara humana • ¿Quién paga? Financiamiento del desarrollo social • Democracias fáciles • Una nueva misión para el sector público • Convocación a las corporaciones para que rindan cuentas • Sociedades civiles • Lograr que el desarrollo sea adecuado para las mujeres • El desarrollo sostenible

Equipo de edición: Este informe de UNRISD fue elaborado por Peter Utting (coordinador de proyecto); Cynthia Hewitt de Alcántara, Yusuf Bangura, Thandika Mkandawire, Shahra Razavi, Peter Utting y David Westendorff (coordinadores de capítulos); y Peter Stalker y Cynthia Hewitt de Alcántara (editores principales).

Traducción del texto inglés original por Martine Cullot.

Mains Visibles: Assumer la responsabilité du développement social, ISBN 92-9085-036-1, 195 páginas, 2001, \$25, CHF40, FF150.

Pedidos a: UNRISD.

Visible Hands (texto original en inglés) se publicó en 2000. Las ediciones en español, ruso y árabe se publicarán a finales de 2001, y las ediciones en chino y persa están previstas para 2002.

*** Documentos del programa**

Los documentos de trabajo de UNRISD se publicaron como documentos de discusión entre diciembre de 1987 y abril de 2000. A principios de 2000, los documentos de discusión se sustituyeron por cinco nuevas series de documentos de los programas, reflejando la reorganización de la investigación realizada por el Instituto en seis series. Las nuevas publicaciones apoyan los esfuerzos desplegados por el Instituto para difundir los resultados de su investigación a diferentes públicos, inclusive las Naciones Unidas y los investigadores de todo el mundo.

*** Documento del programa sobre Sociedad civil y movimientos sociales**

- PP CSSM 4 Grassroots Movements, Political Activism and Social Development in Latin America: A Comparison of Chile and Brazil, *Joe Foweraker*, agosto de 2001

*** Documentos del programa sobre Democracia, gestión de gobierno y derechos humanos**

- PP DGHR 2 Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice, *Paul Smoke*, febrero de 2001
- PP DGHR 3 Efficiency, Accountability and Implementation: Public Sector Reform in East and Southern Africa, *Ole Therkildsen*, febrero de 2001
- PP DGHR 4 Decentralization Policies and Practices under Structural Adjustment and Democratization in Africa, *Dele Olowu*, julio de 2001

*** Documentos del programa sobre Política social y desarrollo**

- PP SPD 5 Les politiques sociales en Afrique de l'Ouest: Quels changements depuis le Sommet de Copenhague? Synthèse des études de cas (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal), *Momar-Coumba Diop*, abril de 2001

- PP SPD 6 Breaking the Mould: An Institutional Political Economy Alternative to the Neoliberal Theory of the Market and the State, *Ha-Joon Chang*, mayo de 2001
- PP SPD 7 Social Policy in a Development Context, *Thandika Mkandawire*, junio de 2001
- PP SPD 8 Dynamique de la politique sociale en Côte d'Ivoire, *Francis Akindes*, julio de 2001

*** Documentos del programa sobre Tecnología, comercio y sociedad**

- PP TBS 2 Corporate Codes of Conduct: Self-Regulation in a Global Economy, *Rhys Jenkins*, abril de 2001
- PP TBS 3 Corporate Environmental Responsibility in Singapore and Malaysia: The Potential and Limits of Voluntary Initiatives, *Martin Perry y Sanjeev Singh*, abril de 2001
- PP TBS 4 The Development Divide in a Digital Age, *Cynthia Hewitt de Alcántara*, agosto de 2001

*** Documento del programa sobre Preocupaciones globales de UNRISD**

- PP OC 1 Toward Integrated and Sustainable Development?, *Solon L. Barraclough*, febrero de 2001

■ Conference News

- Gender Justice, Development and Rights: Substantiating Rights in a Disabling Environment, Informe del seminario de UNRISD, Nueva York, Estados Unidos, 3 de junio de 2000
- Social Policy in a Development Context, Informe de la Conferencia Internacional de UNRISD, Tammsvik, Suecia, 23–24 de septiembre de 2000
- Improving Knowledge on Social Development in International Organizations, Informe del Seminario de UNRISD, Bellagio, Italia, 7–8 de noviembre de 2000

■ Informe Anual de UNRISD, 2000

- * \$5 dólares EUA para lectores del Norte; \$2.50 dólares EUA para lectores del Sur.
- Ejemplar gratuito.

INFORMACIÓN SOBRE PEDIDOS

Para pedir las publicaciones conjuntas: Diríjase a la editorial respectiva.

Para pedir publicaciones internas: Diríjase al Centro de Información de UNRISD, Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza; tel. (+1 22) 9173020; fax (+1 22) 9170650; info@unrisd.org; http://www.unrisd.org (haga clic en Publicaciones/Catálogo de publicaciones).

Formas de pago para las publicaciones internas: Mediante un cheque en dólares de los Estados Unidos girado con cargo a un banco de los Estados Unidos, o mediante una transferencia bancaria en dólares de los Estados Unidos o su equivalente en francos suizos.

No se aceptan tarjetas de crédito.

Racismo y política pública

3–5 de septiembre de 2001, Durban, Sudáfrica

El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia son problemas de ámbito mundial. Afectan a las relaciones sociales, influyen las estructuras de oportunidades, así como las oportunidades en la vida de las personas, y son motivo de violencia y de guerras. La esclavitud, el colonialismo, el genocidio, el holocausto y el *apartheid* representan las formas más radicales del racismo en la historia del mundo; pero actualmente persisten otras formas más manifiestas y sutiles de racismo. Además, el legado del racismo institucionalizado sigue siendo una carga para las perspectivas de desarrollo de muchos grupos y países, influye en las perspectivas de integración y adaptación social, y afecta a la eficiencia de las políticas públicas encaminadas a fomentar la igualdad, la justicia y el desarrollo social.

La tercera Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia se celebrará en Durban, Sudáfrica, del 31 de agosto al 7 de septiembre de 2001. UNRISD está contribuyendo a este acontecimiento mediante la organización de una Conferencia sobre racismo y política pública, que proporcionará a los participantes en la Conferencia mundial, y al público en general, información basada en investigaciones, así como un foro neutral donde debatir cuestiones delicadas en torno al racismo y la xenofobia. Al combinar la investigación académica con unos principios sólidos, la iniciativa de UNRISD contribuye de un modo amplio y singular a la Conferencia mundial.

La conferencia de UNRISD se centrará en cuatro grandes temas: los efectos de la constitución de la raza y el racismo en la solidaridad social y la ciudadanía; las fuerzas socioeconómicas y políticas que impulsan el racismo y las desigualdades; las respuestas de grupos organizados, los movimientos sociales y los partidos políticos con respecto a la diversidad cultural y racial; y las consecuencias de las políticas públicas en las relaciones entre las razas.

La creación social de la raza y la ciudadanía

La raza no se determina biológicamente, sino que su construcción es de carácter social. La investigación genética ha desacreditado la práctica de clasificar a las personas según distintas razas. Sin embargo, las diferencias físicas estructuran las percepciones y constituyen una fuente importante de prejuicios en las relaciones sociales. Las ideas raciales pueden influenciar los discursos sobre la integración, fomentar las prácticas insulares o xenófobas, y distorsionar las percepciones sobre los derechos y la ciudadanía. Los ciudadanos tienen supuestamente los mismos derechos y obligaciones. Sin embargo, en entornos raciales polarizados, la solidaridad social, considerada piedra angular de la ciudadanía, puede estar establecida en redes raciales—no cívicas—afectando la forma en que se gobierna el ámbito público. No obstante, es enriquecedor observar que todas las comunidades, estén basadas en la identificación racial o en identidad étnica, son complejas, están sometidas a cambios y experimentan una diversidad de opiniones y de conflictos a nivel interno. Es decir, la raza no sólo se crea, sino que también se impugna.

En la Conferencia de UNRISD, dos grupos de expertos abordarán el tema de la raza y la ciudadanía: raza, casta y ciudadanía; y minorías, pueblos indígenas y ciudadanía. Se abarcarán países y regiones que incluirán las zonas fronterizas afroárabes, Latinoamérica, Sudáfrica, Asia meridional, Asia Sudoriental y los Estados Unidos.

La dinámica social del racismo y las desigualdades

En el marco del segundo tema, durante la Conferencia se explorarán procesos económicos, sociales y políticos que provocan el racismo y la discriminación. El racismo y las desigualdades pueden estar vinculados a políticas públicas discriminatorias, la estructuración de los mercados y una diferenciación en cuanto al acceso a las instituciones de gobierno. La integración rápida de las economías en los mercados mundiales, los avances

en las tecnologías de la información, la migración internacional, crisis económicas y la enajenación de la tierra asociada a la conquista colonial pueden modificar las estructuras de oportunidades brindadas y determinar la dinámica de las relaciones entre las razas.

Tres grupos de expertos abordarán este tema en la Conferencia de UNRISD. El primer grupo se centrará en el cambio económico y las desigualdades raciales, inclusive las presentaciones sobre la mundialización, el crecimiento económico y las desigualdades raciales en los Estados Unidos; la crisis económica y los conflictos etnoraciales en Asia Sudoriental; y la segmentación del mercado de trabajo y las relaciones entre las razas en África Meridional. El segundo grupo examinará las cuestiones relacionadas con la distribución de la tierra, así como las relaciones entre las razas en Australia, Latinoamérica y África Meridional. El tercer grupo considerará el multiculturalismo provocado por la migración y el Estado nación en Europa; y los trabajadores migrantes, la xenofobia y las políticas públicas en países ricos en petróleo de Oriente Medio.

Respuestas organizadas a la diversidad cultural

El racismo a menudo necesita agentes movilizadores, organizaciones y un discurso que se encarguen de su activación o mantenimiento. Con respecto a este tema, la Conferencia de UNRISD abordará el modo en que las ideas racistas se infiltran en el ámbito público, la forma en que logra integrar a diferentes tipos de grupos sociales en movimientos racistas o xenófobos, el modo en que estos movimientos mantienen discursos de exclusión y tienen legitimidad en algunos ámbitos de la sociedad, y la forma en que los programas y las actividades de los grupos xenófobos evolucionan a lo largo del tiempo. También se examinarán las reacciones ante el racismo, la xenofobia y la intolerancia de las personas que han sido víctimas de la discriminación racial, así como grupos y partidos multirraciales de derechos civiles. Un grupo de ex-

peritos hará cuatro presentaciones sobre este tema: el movimiento de los derechos civiles y las relaciones actuales entre las razas en los Estados Unidos; los partidos políticos, los movimientos sociales y las relaciones entre las razas en el Sudafrica posterior al *apartheid*; movimientos antirracistas y partidos políticos en las democracias de los países occidentales; y partidos políticos xenófobos y de extrema derecha en Europa.

Los efectos de las políticas públicas en las relaciones entre las razas

Existen diversas políticas para combatir el racismo, los prejuicios raciales, la discriminación, la xenofobia y las desigualdades. El cuarto tema de la Conferencia girará en torno a los efectos de las políticas públicas en las relaciones entre las razas. Las políticas públicas varían de instrumentos legales y programas socioeconómicos a políticas educativas encaminadas a cambiar el comportamiento y a fomentar la inclusión. Pueden incluir la sensibilidad frente a las brechas raciales, al elaborar políticas económicas y sociales y reformar las instituciones de gobierno. Pueden adoptarse programas selectivos para subsanar las injusticias históricas o prestar asistencia a grupos marginados para que salgan de la pobreza y accedan a oportunidades. Las políti-

cas públicas pueden aplicarse en entornos en pequeña y gran escala, donde los grupos luchan por la obtención de recursos y de los cargos públicos. Tienen efectos diferenciales, inclusive entre los beneficiarios previstos. A menudo también se enfrentan a la oposición de diferentes grupos, por lo que es difícil predecir los efectos generales en el cambio social u obtener lecciones universales de las experiencias aplicables a todas las situaciones.

Cuatro grupos de expertos abordarán estas cuestiones durante la Conferencia. El primero se centrará en las reformas de gobierno para la representación de las minorías, los organismos encargados de la observancia de la legislación y los sistemas de justicia penal, y las reformas del idioma y educativa encaminadas a la adaptación e integración sociales. El segundo grupo abordará el racismo, las relaciones entre los hombres y las mujeres, y las políticas públicas en Nueva Zelanda, Sudafrica, Reino Unido y Estados Unidos. El tercero examinará la política de salud, de racismo ambiental y la política pública. El cuarto grupo se centrará en la justicia social, las políticas encaminadas a la adopción de medidas al respecto y los programas para combatir la pobreza en Brasil, Malasia, Sudafrica y Estados Unidos.

UNRISD ha movilizado a más de 30 científicos sociales, historiadores y especialistas en leyes para que preparen documentos y participen en esta conferencia. Los resúmenes de los documentos han proporcionado información para el proceso de preparación de la Conferencia Mundial. En la mayoría de las contribuciones se comunican dos mensajes fundamentales. En primer lugar, es preciso que los gobiernos, los grupos de la sociedad civil, las empresas y los organismos de desarrollo respeten la diversidad cultural y sus valores subyacentes de la tolerancia, la adaptación y la solidaridad humana. En segundo lugar, las políticas públicas que promuevan la justicia social, así como las instituciones de gobierno que incluyan los aspectos racial o cultural son imperativas para lograr los objetivos de la Cumbre mundial.

Una sección especial de UNRISD ON-LINE (<http://www.unrisd.org/racism>) contiene información completa sobre esta iniciativa, y se actualiza asiduamente.

Consejo Consultivo de UNRISD

La trigésima novena reunión del Consejo Consultivo de UNRISD tuvo lugar en el Palacio de las Naciones, en Ginebra, del 25 al 26 de junio de 2001.

El Director y el personal de UNRISD presentaron al Consejo Consultivo la labor realizada por el Instituto el año pasado, y se proporcionó valiosa información sobre las iniciativas de investigación y divulgación emprendidas actualmente. Esta fue la última reunión para seis miembros del Consejo Consultivo de UNRISD, algunos de los cuales habían ejercido sus funciones durante seis años: Björn Hettne, Graça Machel, Jonathan Moore, Harris Mule, Frances Stewart y Valery Tishkov.

En el mes de julio, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprobó a seis nuevos miembros para el Consejo Consultivo, con los que UNRISD espera poder establecer una relación sólida y valiosa. Estas personas eminentes se unirán a la Presidenta Emma Rothschild y a los miembros actuales, Jacques Baudot, Heba Handoussa y Marcia Rivera. Los nuevos miembros son Tony Atkinson, Rector de Nuffield College, Oxford, Reino Unido; Jean-Paul Fitoussi, Presidente del Observatoire français des conjonctures économiques, París, Francia; Anna Hedborg, Directora General de la Junta Nacional del Seguro Social, Estocolmo, Suecia; Jomo K.S., Profesor de Economía de la Universidad de

Malasia; Amina Mama, Directora del Instituto Africano sobre Género, en la Universidad de Ciudad del Cabo, Sudafrica; y Adele Simmons, Vicepresidenta de Chicago Metropolis 2020, Chicago, Illinois, Estados Unidos de América.

Si desea obtener más información sobre la labor del Instituto, consulte **UNRISD Annual Report 2000**, que podrá solicitar gratuitamente (ver página 13 para más información).

Reconsiderar la economía del desarrollo

7–8 de septiembre de 2001, Ciudad del Cabo, Sudáfrica

UNRISD y la Fundación Ford están organizando conjuntamente una reunión sobre la necesidad de reconsiderar la economía del desarrollo. Este acontecimiento de dos días de duración, en el cual se congregarán entre 25 y 30 economistas de todo el mundo, está encaminado a contribuir a la reactivación de la economía del desarrollo—no como un ramo “desviado” de la economía principal, sino como un tema que puede ayudarnos a comprender mejor los graves problemas a los que generalmente se enfrentan los países en desarrollo. Los participantes identificarán temas de investigación, estrategias para influenciar los debates políticos y formas de difundir la nueva filosofía del desarrollo.

Hasta principios del decenio de 1970, los problemas del bienestar y el desempleo en los países desarrollados, y la pobreza y el subdesarrollo en los países en desarrollo, se interpretaron desde la perspectiva de “la economía keynesiana” y “la economía del desarrollo” respectivamente. Pero entonces tuvieron lugar la crisis del petróleo poco des-

pués, la “estagflación” en el Norte y el aumento de la deuda en el Sur, lo que puso seriamente a prueba las teorías y los modelos que habían sostenido, durante décadas, las políticas de bienestar y de desarrollo.

A principios del decenio de 1980, la contrarrevolución neoclásica en el ámbito de la economía ya estaba en una fase avanzada. Se rechazó la economía del desarrollo, que fue criticada por negar erróneamente la universalidad del comportamiento económico racional y por defender imprudentemente los tipos de “planificación del desarrollo” que habían distorsionado los precios y provocado un bajo rendimiento económico.

Sin embargo, después de dos decenios de planteamientos analíticos y políticos de carácter neoliberal, el objetivo de la lucha contra la pobreza a través del desarrollo económico parecía más inalcanzable que nunca en muchas zonas del mundo. En efecto, actualmente las instituciones de Bretton Woods propiamente dichas exigen “trascender el acuerdo

de Washington” y “fortalecer nuevamente la capacidad del Estado”. Algunos elementos del Marco Amplio de Desarrollo del Banco Mundial recuerdan la necesidad—reconociéndola de hecho—de una “planificación del desarrollo” anteriormente asociada a la economía del desarrollo.

La reactivación de la economía del desarrollo exigirá abarcar una gran diversidad de cuestiones en un entorno mundial profundamente modificado: nuevos planteamientos en la disciplina de la economía; nuevas opiniones del Estado; la nueva agenda social. Sin embargo, aparentemente falta una iniciativa intelectual coherente en esta dirección. Con esta reunión, UNRISD y la Fundación Ford tienen por objeto asegurar que muchos esfuerzos analíticos importantes realizados actualmente serán algo más que meros apéndices en la visión ortodoxa (neoliberal) de la economía y, en su lugar, constituirán las primeras medidas adoptadas para un replanteamiento minucioso de la economía del desarrollo.

Acción voluntaria y democracia a nivel local +5: ¿Asociaciones para un futuro urbano mejor?

5 de junio de 2001, Nueva York

Hace cinco años, durante la celebración de Hábitat II en Estambul, UNRISD congregó a investigadores y activistas comunitarios de Chicago, East St. Louis, Ho Chi Minh, Jinja, Johannesburgo, Lima, Mumbai y São Paulo. Estos debían examinar los resultados preliminares de su investigación de las acciones emprendidas por organizaciones comunitarias y autoridades locales con miras a colaborar para lograr mejoras sostenibles en las vidas y la calidad de vida de los grupos marginados y de bajos ingresos. Contrariamente a las primeras expectativas de los organizadores e investigadores, los estudios de casos revelaron que muchos esfuerzos de co-

laboración eran extremadamente delicados, irregulares y a menudo conflictivos.

Desde Hábitat II, y en parte quizá debido a ésta y a otras cumbres mundiales, se exige cada vez más la colaboración y asociación de las autoridades comunitarias y locales. Todas las principales instituciones de desarrollo, así como la mayoría de las asociaciones de autoridades locales y urbanas, han insistido en que dichos sistemas son componentes fundamentales de las soluciones a los problemas sociales y económicos aparentemente inextricables a los que se enfrentan muchas ciudades.

Sin embargo, los problemas urbanos cada vez son más numerosos, por lo que UNRISD invitó a investigadores y activistas comunitarios a que estudiaran nuevamente los casos de colaboración y asociación analizados en 1996. ¿Habían evolucionado y superado sus limitaciones iniciales? En caso contrario, ¿qué había impedido que esto sucediera? Los investigadores celebraron reuniones cónclaves durante dos días, el 3 y 4 de junio, para discutir sus resultados, presentándolos posteriormente a una reunión pública celebrada como evento paralelo durante Estambul +5.

Los investigadores descubrieron que la mayoría de los esfuerzos de colabora-

ción para abordar los principales temas de interés para los grupos marginados o de bajos ingresos no solamente eran delicados, sino también efímeros. Esto obedecía en gran medida a la falta de voluntad o de capacidad demostrada por las autoridades locales para llevar a la práctica y/o mantener su contribución a la colaboración.

Dada la argumentación de la asociación y la participación defendida por la mayoría de las ciudades en el estudio, el resultado parece paradójico. Sin embargo, un examen más detallado desmiente esta paradoja. El concepto que las autoridades locales tienen de la colaboración y asociación con la sociedad raramente se ajusta a las demandas de las organizaciones comunitarias de que se compartan ampliamente los objetivos, la responsabilidad por la acción y el poder. Sin embargo, es fundamental que haya una perspectiva común a los fines de una colaboración eficiente. Además, es necesario que los indicadores de la eficiencia sean explícitos—centrándose en mejoras concretas de la calidad de vida y de los medios de vida de los grupos de bajos ingresos.

Desde 1996, ha desaparecido una tercera parte de las 22 colaboraciones en

El concepto que las autoridades locales tienen de la colaboración/asociación con la sociedad raramente se ajusta a las demandas de las organizaciones comunitarias ... sin embargo, es importante que haya una perspectiva común a los fines de una colaboración eficiente.

siete ciudades examinadas nuevamente en 2001, pese a la persistencia de los problemas que pretendían abordarse y el deseo de los actores comunitarios de seguir colaborando con las autoridades

locales. En los demás casos, las autoridades locales sólo han intervenido de forma limitada y esporádica, lo que solía ser útil cuando la colaboración se orientaba a objetivos a corto plazo.

Menos del 15 por ciento de los esfuerzos de colaboración habían tenido efectos positivos en la distribución de ingresos o activos en las comunidades beneficiadas. En cambio, en una cuarta parte de los casos, la comunidad había experimentado resultados negativos a nivel de distribución durante el periodo de colaboración (la colaboración propiamente dicha nunca se consideró la causa de estos efectos negativos, que se atribuyeron a peores condiciones económicas que no lograron mejorarse pese a los esfuerzos de colaboración).

En aproximadamente la mitad de los casos de colaboración se habían mejorado las condiciones físicas en la zona objetivo, al menos durante el periodo de interacción más intensa entre las autoridades locales y los grupos comunitarios. Cerca de la mitad de las colaboraciones también lograron mejorar el acceso de algunos miembros de la comunidad a los procesos de toma de decisión. Unos dos quintos parecían haber influido en la política de uno u otro modo.

Pero estas mejoras en las condiciones físicas, el acceso a los procesos de toma de decisión y los efectos políticos no parece que se hayan mantenido o hayan sido acumulativos. En efecto, el fenómeno de la “participación”—demostrado por el creciente número de consultas de los barrios a las autoridades locales, las contribuciones comunitarias a la realización de los proyectos, y mejores marcos legales y administrativos que regulaban las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil—ha seguido limitado a una mínima escala. Ningún esfuerzo de colaboración llegó a ser una práctica extendida en toda la ciudad apoyada plenamente por las autoridades locales. En vista del resultado, los investigadores concluyeron que las autoridades tendían a aceptar colaboraciones en pequeña escala como mera palabrería. Si la colaboración empezara a desafiar el *status quo* en el

ámbito urbano o regional, las personas influyentes reaccionarían enérgicamente, y harían lo posible porque la experiencia “volviera a su escala mínima”—y a veces incluso supondría una amenaza para los logros alcanzados.

Las autoridades tendían a aceptar colaboraciones en pequeña escala ... pero no debería insistirse excesivamente en esta colaboración mínima como estrategia para el cambio, si bien era importante para que las comunidades adquiriesen capacidades organizativas y que las personas desarrollaran capacidades individuales.

Los investigadores también acordaron que no debería insistirse excesivamente en esta colaboración mínima como estrategia para el cambio, si bien era importante que las comunidades adquiriesen capacidades organizativas y que las personas desarrollaran capacidades individuales. En cambio, las colaboraciones deberían ir acompañadas por una concatenación más amplia en la ciudad o la zona metropolitana. También deberían formar parte de procesos participativos de toma de decisión (aún poco frecuentes), de conformidad con el Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil.

Se facilitará más información sobre esta reunión de UNRISD en una edición de Conference News.

UNRISD y la formación

La mano visible se ha utilizado como lectura obligada para el primer módulo de Introducción a las cuestiones de desarrollo, curso seguido por estudiantes que realizan estudios especializados de postgrado en Gestión del desarrollo en la Universidad de Turín, Italia. También como parte de este curso, se invitó a dos investigadores de UNRISD para que presentaran cursos sobre la mundialización y la política social; y sobre la distinción por género, la democratización y la política social.

UNRISD en la traducción

Parks, People and Professionals: Putting "Participation" into Protected Area Management, de Michel P. Pimbert y Jules N. Pretty (Documento de discusión núm. 57) se ha traducido al portugués con el título **Etnoconservação: Novos rumos ara a conservação da natureza**, editado por Antonio Carlos Diegues (NUPAUB, São Paulo, 2000).

UNRISD y Radio Canadá

El 14 de marzo de 2001, Krishna B. Ghimire, Jefe de Proyecto en UNRISD, concedió una entrevista sobre el tema del futuro de los campesinos del mundo en el programa de noticias de Radio Canadá "D'un soleil à l'autre". La entrevista se centró en los derechos de propiedad y la autonomía de acción de los campesinos, y puede consultarse en: <http://www.radio-canada.ca/radio/dunsoleil>.

UNRISD y el South Centre

Significados de agricultura sostenible: Algunas cuestiones para el Sur, del Asesor Principal de UNRISD, Solon Barraclough (diciembre de 2000), se publicó y está disponible en el South Centre (chemin du Champ d'Anier 17, 1211 Ginebra, Suiza). Rústica, ISBN 92-9162-014-9.

UNRISD y UNESCO

"Quinientos millones de campesinos frente a la mundialización", de Michel Bessières, periodista del Correo de la UNESCO, con la colaboración de Rolf Künneemann Miembro de la ONG Food-first Information and Action Network y Krishna Ghimire, Jefe de Proyecto en UNRISD, se ha publicado en una edición especial del **Correo de la UNESCO** (enero de 2001) donde se examina "La tierra, la deuda, semillas de la cólera: La nueva revolución de los campesinos". El **Correo de la UNESCO** puede consultarse en inglés, francés y español en: <http://www.unesco.org/courier/>.

Otras noticias y puntos de vista

El desarrollo en la práctica, volumen 11, números 2 y 3, mayo de 2001, editado por David Westendorff, Jefe de Proyecto en UNRISD, ISSN 0961-4524, 398 páginas. Esta doble edición de la publicación incluye 18 ensayos elaborados en ocasión del seminario anual N-AERUS de la Fundación Europea de la Ciencia, celebrado en Ginebra del 3 al 5 de mayo de 2000. Se titula "Ciudades del Sur: ¿Desarrollo sostenible para quién?", refleja la preocupación por que el proceso de desarrollo urbano en muchas ciudades del Norte y del Sur esté guiándose por concepciones superficiales y engañosas del desarrollo sostenible. La compilación abarca diversos temas, de los desafíos internacionales a la consecución de ciudades sostenibles, a las perspectivas de los investigadores y profesionales en África, Asia y Latinoamérica en lo que respecta a los principios necesarios para lograr el desarrollo sostenible en sus ciudades, y el conjunto de limitaciones actuales en su contra. En algunos ensayos se hace referencia a la función tan rebatida de los organismos internacionales y los donantes bilaterales en lo concerniente a la elaboración de estrategias nacionales para el desarrollo urbano sostenible. En otros artículos se abordan las cuestiones de la vivienda y la gestión del aprovechamiento de la tierra, así como el papel que podrían desempeñar las nuevas tecnologías de la información en la planificación del desarrollo sostenible. Esta compilación también está publicada como un **Development in Practice Reader** con el título **Development and Cities**.

Para más información, diríjase a: *Carfax Publishing, Taylor and Francis Ltd., Customer Services Department, Rankine Road, Basingstoke, Hants RG24 8PR, Reino Unido*
Tel (44 0) 1256813002
Fax (44 0) 1256330245
journals.orders@tandf.co.uk
<http://www.tandf.co.uk/journals>

Debate sobre el desarrollo: Las ONG y el futuro, coordinado y presentado por Deborah Eade y Ernst Ligteringen, **Development in Practice Readers**, ISBN 0-85598-444-9, 420 páginas, 2001, £12.95/\$18.95. Si bien la repercusión de las ONG en los últimos años ha sido sensacional, todo parece señalar que su auge ha llegado a su fin. El sector de las ONG ha sido acusado, por una parte, de autocomplacencia y de interés propio y, por otra, de incapacidad e intrascendencia con respecto a terceros. En los ensayos contenidos en este volumen se consideran los tipos de desarrollo que erradicarán la pobreza, y los tipos de organizaciones más apropiados para ello. Se intenta abordar las siguientes cuestiones: ¿Qué modelo de cooperación internacional puede lograr la justicia social y económica? ¿Qué significa esto para las ONG en el futuro? El volumen contiene asimismo una bibliografía comentada de los títulos actuales y tradicionales que facilitan una lista fundamental de lecturas recomendadas sobre este tema.

Para más información, diríjase a: *Oxfam Publishing, 274 Banbury Road, Oxford OX2 7DZ, Reino Unido*
Tel (44 0) 1865311311
Fax (44 0) 1865313713
publish@oxfam.org.uk
<http://www.oxfam.org.uk>

Entornos y medios de vida: Estrategias para la sostenibilidad, de Koos Neefjes, Oxfam Publications, **Oxfam Development Guidelines**, ISBN 0-85598-440-6, 277 páginas, 2000, £11.50/\$18.95. ¿Puede decirse que la pobreza es culpable de la crisis ambiental mundial? Esta cuestión es el centro del libro, donde el "medio ambiente" se concibe en el sentido más amplio, incluyendo a personas y relaciones sociales. Según una reflexión teórica sobre las relaciones entre la pobreza y el cambio ambiental, se presentan marcos para la acción de organismos de desarrollo que integran ideas de la participación de partes interesadas y la noción de medios de

vida sostenibles. También se abordan los instrumentos y planteamientos prácticos concernientes a la gestión de los proyectos, y se considera el modo en que las políticas pueden abordar las causas estructurales de la degradación ambiental y la pobreza. El libro tiene por objeto apoyar las actividades de promoción y de presión de los organismos internacionales de desarrollo locales e internacionales, mejorar la formulación y ejecución de estrategias de desarrollo y reforzar la planificación de proyectos de participación, la vigilancia y la evaluación de los efectos.

Para más información, diríjase a:
Oxfam Publishing, 274 Banbury Road,
Oxford OX2 7DZ, Reino Unido
Tel (44 0) 1865311311
Fax (44 0) 1865313713
publish@oxfam.org.uk
http://www.oxfam.org.uk

Las mujeres y el liderazgo, editado por Caroline Sweetman, Oxfam Focus on Gender Series, ISBN 0-85598-452-X, 86 páginas, 2000, £7.95/\$12.95. No obstante los progresos logrados en el siglo XX con respecto al reconocimiento de la igualdad política, económica y social entre las mujeres y los hombres, siguen faltando mujeres que ejerzan papeles de liderazgo que determinen el progreso político, económico y social de la humanidad. Las mujeres han establecido miles de organizaciones dinámicas y con visión de futuro de carácter propio, con un éxito reciente demostrable en cuanto a su influencia en la elaboración de la política internacional. Sin embargo, las mujeres siguen sin estar representadas en instituciones políticas y económicas importantes que determinan el acceso y el control de los recursos. ¿Por qué se relega aún a las mujeres del poder? En esta compilación se aborda el liderazgo en numerosos contextos: las mujeres que luchan contra la explotación en el lugar de trabajo; las mujeres como sostén de la familia; las mujeres que ejercen papeles de liderazgo en foros políticos internacionales. Se ofrecen percepciones profundas de las personas encargadas de formular políticas de desarrollo encaminadas a fomentar la igualdad entre los hombres y mujeres, y apoyar a las mujeres que podrían llegar a ser líderes; se defiende asimismo la necesidad de transformar las instituciones que rigen nuestras sociedades para fomentar la igualdad en la distinción por género. Los países mencionados incluyen Bangladesh, Botswana,

Guatemala y Uganda.

Para más información, diríjase a:
Oxfam Publishing, 274 Banbury Road,
Oxford OX2 7DZ, Reino Unido
Tel (44 0) 1865311311
Fax (44 0) 1865313713
publish@oxfam.org.uk
http://www.oxfam.org.uk

Argumentos contra la economía mundial y a favor de un cambio hacia la localización, editado por Edward Goldsmith y Jerry Mander, Earthscan, rústica, ISBN 0-83583-742-3, 336 páginas, 2001, £14.95. Tras el éxito de la primera edición de este libro en los Estados Unidos —ganador del premio de la Asociación Americana de Ciencias Políticas al “Mejor libro de política ecológica y transformacional”—esta nueva edición totalmente revisada del Reino Unido abarca la evolución de los hechos, inclusive el desastre de la Organización Mundial del Comercio en Seattle. En el libro se examina el debate político más importante de nuestra era—la precipitación ciega hacia la economía mundial y sus consecuencias devastadoras para el empleo, la pobreza, la democracia, los derechos humanos, la diversidad cultural y el mundo natural que nos mantiene. Los 24 especialistas y activistas en el ámbito de la economía, la política, la agricultura y el medio ambiente que figuran en la compilación defienden que el libre comercio y la mundialización están produciendo efectos precisamente contrarios a los prometidos. Consideran que únicamente un cambio radical de dirección hacia la economía local, la democracia y la autonomía pueden asegurar el bienestar humano y evitar una catástrofe ambiental y climatológica.

Para más información, diríjase a:
Earthscan Publications Ltd.,
120 Pentonville Road,
London N1 9JN, Reino Unido
Tel (44 0) 1903828800
Fax (44 0) 2078376348
orders@lbsltd.co.uk
http://www.earthscan.co.uk

UNRISD es una agencia autónoma que se encarga de hacer investigación multidisciplinaria sobre las dimensiones sociales de los problemas contemporáneos que afectan al desarrollo. Su labor está dirigida por la convicción de que para formular políticas de desarrollo efectivas, es crucial comprender el contexto sociopolítico. El Instituto trata de proporcionar a los gobiernos, agencias de desarrollo, organizaciones de base y académicos, un mejor entendimiento sobre cómo las políticas de desarrollo y los procesos de cambio económico, social y del medio ambiente afectan a diferentes grupos sociales. Trabajando con una extensa red de colaboración de centros de investigación nacionales, el UNRISD tiene como meta promover estudios originales y fortalecer la capacidad de investigación en los países en desarrollo.

UNRISD agradece a los principales países que patrocinan su presupuesto general—Dinamarca, Finlandia, México, Noruega, el Reino de los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza—el apoyo que aportan a sus actividades.

UNRISD
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza
info@unrisd.org
http://www.unrisd.org

Comité editorial:
Jenifer Freedman y Nicolas Bovay
Asesora: Cynthia Hewitt de Alcántara
Traducción del Inglés: Mónica Moreno
Correctora de pruebas de la versión en español: Irene Ruiz de Budavári
Formato por: Pamela Smaridge

Las opiniones expresadas en los artículos, son exclusiva responsabilidad de sus autores. Su publicación en este boletín no refleja necesariamente la opinión de UNRISD.



Impreso en papel reciclado.

Política social y desarrollo económico: Lecciones obtenidas de las experiencias de Asia Oriental

Ha-Joon Chang

Dadas las persistentes crisis económicas que atraviesan los países en desarrollo en los dos últimos decenios, incluso el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han llegado a prestar atención a la política social. El Banco y el Fondo, que tradicionalmente censuraban la política social “prematura” en los países en desarrollo, actualmente han llegado a reconocer la necesidad de crear una “red de seguridad social”.

En algunas de sus iniciativas recientes, UNRISD ha defendido una postura importante, es decir, que la política social no debería tratarse meramente como una cuestión secundaria, como se insinuaba en el planteamiento de la red de seguridad, sino que, por el contrario, debe ser un componente esencial en cualquier estrategia de desarrollo. En este artículo se corrobora esta opinión con ejemplos de Asia Oriental.

Asia Oriental se ha considerado tradicionalmente una zona “libre de política social”. Los defensores de una política de derecha a menudo se han referido a la experiencia de Asia Oriental para probar que los países deberían concentrarse en una “política económica” y en menoscabo de la “política social”. Los partidarios de una política de izquierda han defendido que la insuficiencia de políticas sociales en los países de Asia Oriental obedecía únicamente a los escasos conflictos sociales que les aquejaban, merced a factores históricos como una distribución equitativa de los ingresos, la homogeneidad étnica o incluso una cultura “asiática” esencialmente menos conflictiva. Ambas posturas son profundamente problemáticas.

En primer lugar, no es cierto en absoluto que los países de Asia Oriental sean sociedades poco conflictivas por definición. En efecto, la paz social en Asia Oriental es un logro relativamente reciente. Los lectores deberían recordar la revolución comunista de China, Viet Nam y Corea. Además, en el decenio de 1950 y a principios de los 60s, Japón perdió más días hábiles por trabajador en huelgas laborales que el Reino Unido o Francia. El golpe militar en Indonesia en 1966 fue uno de los más sangrientos del siglo XX. En Malasia, Singapur, Tailandia y Filipinas han tenido lugar insurrecciones comunistas armadas. En 1947 se produjeron disturbios por motivos raciales en Taiwán, Provincia de China, al igual que en Malasia en 1969. A finales del decenio de 1960, Hong Kong experimentó continuos disturbios por motivos de vivienda. Podrían citarse más ejemplos, pero la cuestión es demostrar que los países de Asia Oriental no son, *por definición*, sociedades poco conflictivas.

Los países asiáticos lograron alcanzar la paz social únicamente debido a una variedad de “políticas sociales” (si bien es cierto que en algunos casos esto fue acompañado de represión política), aunque los últimos acontecimientos en Indonesia reflejan la fragilidad de estos logros. Las políticas sociales, dependiendo del país, incluían las siguientes: reforma agraria; medidas de protección para los trabajadores (cobertura por accidentes laborales; prioridad legal de las reivindicaciones salariales frente a otras reivindicaciones en caso de quiebra de la empresa); vivienda pública (especialmente en Hong Kong y Singapur); redistribución basada en la raza (en Malasia); restricciones en el consumo de productos de lujo (especialmente en Japón, la República de Corea

y Taiwán, Provincia de China) y programas rurales de microcréditos de administración estatal (en Indonesia).

Sin embargo, lo más interesante de la experiencia de Asia Oriental es la medida en que la política social ha sido *implícita*. En países como Japón y la República de Corea, el sistema de bienestar empresarial (aunque claramente inferior al sistema de bienestar basado en la ciudadanía) desempeñaba un papel importante en la promoción de la paz laboral en las grandes empresas. Otro ejemplo importante es la protección de los pequeños agricultores (mediante la protección comercial y/o restricciones de la propiedad de tierras agrícolas) y los pequeños comerciantes (a través de la Ley del comercio mayorista en Japón, y de la planificación urbana en la República de Corea), que no reunían las calificaciones para trabajar en el sector industrial moderno, ni podían disfrutar de medidas de protección social, debido al insuficiente desarrollo del estado de bienestar.

Más recientemente, muchas de las medidas de política social implícitas y explícitas mencionadas anteriormente han experimentado una cierta presión, debido a las circunstancias cambiantes en el ámbito nacional e internacional. Algunas medidas, como la protección de los pequeños comerciantes, se consideran formas encubiertas de proteccionismo, inaceptables en la nueva era de la mundialización. Otras medidas—como el bienestar empresarial, la protección laboral y el límite máximo de propiedad de tierras agrícolas—se consideran desfavorables a la competencia internacional de estas economías. Se critican igualmente otras medidas, como el trabajo basado en la raza y las cuotas de propiedad (como en el caso de Malasia)—tanto dentro como fuera del país—por ser ineficientes e injustas.

La mayoría de estas críticas tienen su argumento, pero carecen de una perspectiva suficientemente amplia. Con estas medidas de política social a menudo (pero no siempre) ineficientes—y a veces injustas—los países de Asia Oriental han estado “comprando” cohesión y paz social, que han constituido los fundamentos de su prosperidad. La abolición de estas medidas posiblemente aumentaría la “eficiencia” de las economías de Asia Oriental, pero, a largo plazo, estos movimientos probablemente provocarían el aumento de las tensiones sociales y del malestar político, y menoscabarían su prosperidad en última instancia.

Por supuesto, esto no desmiente la necesidad de emprender reformas cuidadosamente planificadas, capaces de mejorar la eficiencia y equidad de los servicios sociales en Asia Oriental. En efecto, aún queda mucho camino por recorrer antes de que estos países puedan asegurar que han establecido sociedades genuinamente inclusivas y unidas. No deberíamos olvidar la perspectiva más amplia: la paz y armonía aparentes en muchos países de Asia Oriental son frágiles, y el precio de la cohesión social y la paz política en estos países a menudo es excesivo.

Ha-Joon Chang es Director Adjunto de Estudios de Desarrollo, en la Facultad de Economía y Ciencias Políticas de la Universidad de Cambridge.