

GENEVA 2000

La mano visible

Asumir la responsabilidad por el desarrollo social

Sinopsis



UN INFORME DE UNRISD

La mano visible

Asumir la responsabilidad por el desarrollo social

Un informe de UNRISD para Geneva 2000

Sinopsis

Junio del 2000

LA MANO VISIBLE

ASUMIR LA RESPONSABILIDAD POR EL DESARROLLO SOCIAL

CAPITULO 1

Mundialización con máscara humana

Del desarrollo al ajuste

La Cumbre Social

Mundialización y crecimiento económico

Tendencias desfavorables en el empleo

Pobreza y desigualdad

Las causas del fracaso

Nuevas perspectivas sobre crecimiento y desarrollo social

Mundialización con máscara humana

CAPITULO 2

¿Quién paga? Financiamiento del desarrollo social

Atenuación de deuda para los países más pobres

Atenuación de deuda para los países de ingreso medio

Puntos de partida novedosos para la deuda

Ayuda para el desarrollo

Reforma fiscal

Reforma del sistema de pensiones

Movilización de recursos a partir de la base social

Una hoja de balance

CAPITULO 3

Democracias frágiles

El dilema de la práctica de gobierno

Transiciones incompletas

El progreso de los partidos políticos

¿Presidente o parlamento?

¿La democracia como un medio o como un fin?

La alternativa democrática

El surgimiento de los tecnócratas

Etnicidad y democratización

Sistemas electorales y diversidad étnica

El proceso democrático

CAPITULO 4

Una nueva misión para el sector público

Presiones para hacer reformas

Estabilidad fiscal

Eficiencia administrativa

Los resultados de la reforma

Capacitación

El futuro de la reforma del sector público

CAPITULO 5

Convocación a las corporaciones para que rindan cuentas

De la confrontación a la asociación

Motivación de las corporaciones

Avance a cuentagotas

Opciones a la confrontación

De lo duro a lo suave

CAPITULO 6

Sociedades civiles

Sociedad civil y entrega de servicios

Asociaciones precarias

Asociaciones entre OSC y gobierno local

Sociedad civil e intercesión internacional

Inteligencia, energía y derechos

CAPITULO 7

Lograr que el desarrollo sea adecuado para las mujeres

Las mujeres en la democratización

Cumplir con los derechos de las mujeres

Derecho a la salud reproductiva

Derecho de las mujeres a la educación

Derechos económicos de las mujeres

Una alianza opositora para las mujeres

CAPITULO 8

La sostenibilidad del desarrollo

Ciudades sostenibles

Agricultura sostenible

Abastecimiento sostenible de agua

Conservación forestal

Realidades perdurables

¿Continuidad o cambio?

Fotografías: Eric Draper, Associated Press AP; Efrem Lukatsky, Associated Press AP; Associated Press AP; Eurokinissi, Associated Press AP; John McConnico, Associated Press AP; M. Cassetta, Associated Press AP; Rhodri Jones, Panos Pictures; Mark Edwards, Still Pictures

Traducción del inglés: Sergio Alcántara Ferrer

Printed in Switzerland

GE.00-03357-October 2000-3,000

UNRISD/VHS-S/00/1

ISBN 92-9085-035-3

Sinopsis

Mundialización con máscara humana

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

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

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

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

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

DESEMPLEO Y POBREZA

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

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

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

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

LAS CAUSAS DEL FRACASO

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

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

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

LA RESPUESTA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

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

parte anulado por lo que se pueda perder con otro.

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



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

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

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

¿NUEVAS FORMAS DE ESTRUCTURACIÓN?

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

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

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

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

¿Quién paga? Financiamiento del desarrollo social

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

ATENUACIÓN DEL PESO DE LA DEUDA

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



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

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

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

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

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

AYUDA PARA EL DESARROLLO

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

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

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

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

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

LA NECESIDAD DE REFORMAR EL SISTEMA FISCAL

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

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

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

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

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

REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES

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

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

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

MOVILIZACIÓN DE RECURSOS A PARTIR DE LA BASE SOCIAL

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

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

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

Democracias frágiles

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

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

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



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

ETNICIDAD Y DEMOCRATIZACIÓN

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

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

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

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

EL ASCENSO DE LA TECNOCRACIA

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

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

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

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

Una nueva misión para el sector público

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

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

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

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

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



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

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

una reforma administrativa aparente, vacía de contenido.

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

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

Convocación a las corporaciones para que rindan cuentas

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

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

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

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



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

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

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

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

Las sociedades civiles

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

LAS OSCs Y LA ENTREGA DE SERVICIOS

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

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

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

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

LA INTERCESIÓN INTERNACIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Lograr que el desarrollo sea adecuado para las mujeres

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

DEMOCRACIA Y EQUIDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

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

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

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

LAS MUJERES Y LA POLÍTICA SOCIAL

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

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

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



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

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

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

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

CUMPLIR LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

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

Sustentación del desarrollo

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

CIUDADES SUSTENTABLES

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

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

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

AGRICULTURA SOSTENIBLE

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

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

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

ABASTECIMIENTO SOSTENIBLE DE AGUA

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

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

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

CONSERVACIÓN FORESTAL

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



¿CONTINUIDAD O CAMBIO?

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

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

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

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

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

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

A una confianza desmedida en la "mano invisible" de los mercados no reglamentados se ha sumado el escaso conocimiento de la relación que ha de haber entre política pública y desarrollo. Para que los mercados sean eficientes se necesita la contribución de un sector público bien administrado. Se requiere que la población sea sana, bien educada y bien informada, además de que tenga esa estabilidad social que se deriva de la gestión democrática de gobierno y de un nivel aceptable de provisión pública.

La mano visible: Asumir la responsabilidad por el desarrollo social, es un informe de UNRISD para Geneva 2000 en el cual se exploran los esfuerzos recientes para reafirmar el valor de la equidad y la cohesión social en un mundo cada vez más individualista. Los mercados en sí mismos no tienen la capacidad para imaginar o crear una sociedad justa para todos. Sólo las "manos visibles" del gobierno y los seres humanos con un sentido firme del bien público pueden lograrlo.

El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (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. Los programas de investigación de UNRISD están organizados sobre cinco temas: Política social y desarrollo; Democracia, gobierno y derechos humanos; Identidades, conflicto y cohesión social; Sociedad civil y movimientos sociales; y, Tecnología y sociedad.

