





---

# DEMOCRATIZACIÓN, SOCIEDAD CIVIL Y GOBERNABILIDAD



## INTRODUCCIÓN

La democratización—proceso por el cual los individuos y los grupos eligen libremente a sus gobernantes y tienen una voz efectiva en el gobierno y en el proceso de formulación de la política pública—es entendida por muchas personas como un instrumento a la vez que como una meta de desarrollo. Una democracia representativa, transparente y participativa puede proporcionar un entorno favorable para enfrentar los problemas del bienestar humano y de cohesión social. La labor de UNRISD en este campo se dirigió inicialmente hacia el análisis de la participación popular, la cual era considerada esencial para empoderar a los grupos en desventaja y mejorar sus niveles de vida, y para forjar políticas gubernamentales que atendieran las demandas de dichos grupos.

Los cambios económicos y políticos de los años 80 y 90 influyeron en la dirección que tomó la investigación realizada por UNRISD sobre democratización. Las economías se hicieron más abiertas, cayeron los regímenes autoritarios, y los derechos humanos adquirieron preeminencia en los debates sobre política pública. En la medida en que los gobiernos adoptaban las políticas de liberalización del mercado y conservadurismo fiscal, el entendimiento de la capacidad de las instituciones representativas para exigir que los gobiernos rindieran cuentas en la formulación de la política económica, surgió como un campo importante de investigación. Además, la investigación del Instituto

sobre participación democrática permitió evaluar el papel de los grupos de la sociedad civil en la formulación de políticas y proyectos en contextos urbanos específicos, y más ampliamente en cuanto a problemas agrarios y ambientales. También se tomaron en consideración los intentos de las ONG para influir en el programa internacional de política de desarrollo.

Debido a que muchas instituciones del Estado se han debilitado por la crisis económica y los programas de estabilización, algunas veces no han podido cumplir con sus responsabilidades sociales, incluyendo la prestación de servicios, el manejo de los conflictos, y la democratización. Las instituciones financieras internacionales han empezado a abogar por una serie de reformas para promover un nuevo modelo de gobernabilidad, y que tengan como meta mejorar la capacidad del Estado. Con dichas reformas se insiste en la eficacia administrativa, en los incentivos sustentados en el mercado y en un involucramiento mayor de las ONG en la procuración de servicios. En la investigación realizada por UNRISD se han examinado los efectos de esas reformas en la capacidad del Estado y en la entrega de servicios.

«EL SELLO DE UNRISD  
CONSISTE EN  
EMPRENDER LABORES  
INNOVADORAS Y  
DE COLABORACIÓN  
MULTIDISCIPLINARIA  
EN ÁREAS QUE  
AFECTAN EL  
DESARROLLO SOCIAL.  
DESDE SUS INICIOS,  
UNRISD HA REALIZADO  
TRABAJOS PIONEROS  
EN UNA AMPLIA GAMA  
DE ÁREAS, ABRIENDO  
AL MUNDO NUEVOS  
CAMPOS DE  
INVESTIGACIÓN.  
EL ABANICO ES MUY  
AMPLIO Y EN ÉL SE  
INCLUYE LA LABOR  
INNOVADORA SOBRE  
INDICADORES SOCIALES  
EN EL DECENIO DE 1960,  
LA REFORMA AGRARIA  
EN LOS AÑOS 70,  
Y SOBRE AJUSTE  
Y DESARROLLO SOCIAL

EN LOS AÑOS 80 Y  
LOS 90. EL ESTUDIO  
DE LOS SISTEMAS  
DEMOCRÁTICOS EN  
SOCIEDADES  
ÉTNICAMENTE  
DIVIDIDAS, ASÍ COMO  
LA INVESTIGACIÓN  
DE CAMPO SOBRE  
LAS CONSECUENCIAS  
DE LAS TECNOLOGÍAS  
DE INFORMACIÓN SE  
CUENTAN ENTRE LAS  
MUCHAS ÁREAS EN LAS  
QUE UNRISD ESTÁ  
LLEVANDO A CABO  
EN LA ACTUALIDAD SU  
LABOR PIONERA  
DE COLABORACIÓN  
INTERNACIONAL.»

FRANCES STEWART,  
CATEDRÁTICA  
DE ECONOMÍA  
DEL DESARROLLO  
DE LA UNIVERSIDAD  
DE CAMBRIDGE,  
REINO UNIDO

## PARTICIPACIÓN Y MOVIMIENTOS SOCIALES

Durante los decenios de 1960 y 1970, varias declaraciones y resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas al igual que muchos expertos, apoyaban la participación de las personas considerando la como una herramienta importante y como una meta fundamental de una estrategia alternativa de desarrollo sustentada en la población misma. Pero en general, la participación fue definida y aplicada de manera restringida, implicando la movilización de la población para realizar proyectos de desarrollo o para participar en los organismos gubernamentales descentralizados y en organizaciones afines. Por su parte, UNRISD prefirió definir la participación de manera más amplia, como «esfuerzos organizados por parte de quienes hasta entonces habían sido excluidos, para aumentar su control sobre los recursos y las instituciones reguladoras». Ello suponía el involucramiento voluntario, activo y con conocimiento de causa de las personas en los procesos de toma de decisiones. La participación era esencialmente una cuestión de distribución de poder y recursos a favor de quienes estaban en desventaja y carencias de autoridad. UNRISD argumentó que las políticas de desarrollo deberían ser ponderadas primordialmente en términos de sus efectos sobre una mayor participación popular y en el mejoramiento de los niveles de vida (Pearse y Stiefel 1979).

Lógicamente, aquellos que creen que la distribución equitativa de recursos y bienestar social es un resultado automático del crecimiento económico y la modernización, no siempre apoyan esa definición más amplia de participación. Pero muchos académicos, planificadores del desarrollo y ONG han considerado que sí es útil.

El tema de la participación era fundamental para la investigación que el Instituto realizó en los años 60 sobre Métodos y problemas del desarrollo social y de la planificación al nivel local. Este trabajo incluyó una encuesta entre 400 miembros del personal de proyectos nacionales e internacionales en 13 países a fin de entender mejor los diversos factores que influyen en los resultados de los proyectos de desarrollo. Se encontró que la motivación y la participación de la población local son elementos claves para el éxito (Hyman et al. 1967).

En el decenio de 1970, UNRISD echó a andar un programa importante sobre Participación popular, en el cual se examinaron las formas de participación y sus resultados en diferentes entornos geográficos, sociales e institucionales, especialmente en América Latina y Asia. Por lo que respecta a las poblaciones rurales, se analizaron las luchas por la tierra, la subsistencia y el mejoramiento de la tecnología de producción. Los estudios realizados en China, México, Nicaragua y el Perú, se centraron en los intentos del Estado para organizar a los campesinos en el marco de referencia de una política

nacional (Rello 1987; Stiefel y Wertheim 1983). En el trabajo realizado en Bolivia y Colombia se analizó la participación campesina al interior de movimientos nacionales de gran escala (Zamosc 1987; Calderón y Dandler 1986), en tanto que el estudio realizado en la India y Tailandia estuvo orientado hacia la participación a nivel local (Turton 1987).

Otro ángulo de la investigación fue el de las luchas de los trabajadores urbanos y los sindicatos en Brasil, Chile, Guyana y el Perú para mejorar la remuneración, el bienestar, las condiciones de trabajo, la autonomía organizativa y los derechos humanos; así como los esfuerzos de la población urbana pobre en Buenos Aires, Caracas, Santiago de Chile y São Paulo para mejorar sus vecindarios y obtener el control de las instituciones locales (Barrera et al. 1985; Barrera y Falabella 1990; Kowarick 1988). También se llevaron a cabo estudios sobre los esfuerzos de los grupos indígenas en América Latina para defender su identidad y sus tradiciones, y sobre el papel de las mujeres (véase capítulo 6) en los movimientos populares de la India, Tailandia y América Latina (Omvedt 1986; Rivera Cusicanqui 1986).

La investigación sugirió que el alcance hasta donde la organización popular y los movimientos sociales pueden influir en los resultados del desarrollo, depende de su capacidad organizativa, un liderazgo que rinda cuentas, la educación de los participantes, y la habilidad que se tenga para forjar

alianzas efectivas y duraderas. Sin embargo, se advirtió sobre las generalizaciones acerca de los factores que favorecen una participación efectiva, mostrando por el contrario lo impredecible de los resultados según contextos específicos. Una conclusión que continúa siendo sumamente importante es que las organizaciones populares y los movimientos sociales deben prevenirse contra las pugnas internas y el abuso de poder, además de los intentos por controlarlos o las amenazas provenientes de los intereses privados y del gobierno (Stiefel y Wolfe 1994).

El proyecto sobre participación se refirió tanto a la «acción» como a la «investigación». Quienes participaron en él eran investigadores a la vez que activistas que utilizaban por igual el método de investigación tradicional propio de la ciencia social así como el participativo, y a ambos métodos los vinculaban con el «trabajo de base». Este último implicaba la aplicación de la investigación a nivel local para proporcionar información tácticamente útil a los grupos y movimientos sociales involucrados en las luchas de emancipación y por la supervivencia, comprometiéndolos en diálogos que generaran conciencia y empoderamiento. Una gran parte de esa información e intercambio de puntos de vista fue difundida en la serie de documentos de UNRISD denominada Diálogo sobre participación (UNRISD 1981, 1982, 1983a, 1983b).

## Acción contemporánea desde la base

No obstante que la ola actual de democratización ha proporcionado nuevos espacios institucionales y políticos para la acción colectiva, los grupos excluidos aún consideran que les es sumamente difícil defender sus medios de vida e influir en los procesos de toma de decisiones. Algunas de las dificultades específicas han sido reveladas en el trabajo de UNRISD sobre gobernabilidad urbana y sobre reforma agraria.

En el decenio de 1990, el Instituto llevó a cabo una serie de estudios sobre acción voluntaria y colaboración con las autoridades desde el nivel local en ocho ciudades: Chicago, East St. Louis (San Luis Oriente), Ciudad Ho Chi Minh, Jinja, Lima, Mumbai, São Paulo y Soweto-Johannesburgo. Los estudios de caso permitieron identificar varios efectos positivos para los individuos y organizaciones participantes, así como varias lecciones útiles. Muchos grupos y organizaciones estaban cansados de los antagonismos del pasado contra las instituciones del Estado y buscaban estructuras y servicios estatales responsables, que rindieran cuentas y que fueran competentes en todos los niveles. Sin embargo, en la práctica, la colaboración tendía a ser endeble y efímera, y su repercusión en los procesos políticos, bastante limitada (véase casilla 5.1). En gran medida, este hecho se derivaba de la falta de voluntad de la autoridad local o de su habilidad para la colaboración. En

parte, se debía también a su tendencia a instrumentar la colaboración con propósitos a corto plazo. Los esfuerzos de colaboración estudiados estaban también restringidos por la falta de conocimiento técnico o por debilidad administrativa de algunas de las organizaciones basadas en la comunidad (OBC).

El trabajo de UNRISD sobre reforma agraria contemporánea y movimientos sociales, realizado a finales del decenio de 1990, permitió indicar también que la movilización social sucede por lo general a pequeña escala. Más aún, son pocas las fuerzas confiables del exterior que proporcionan apoyo sostenido a las demandas de los campesinos. La habilidad de los grupos de la sociedad civil para influir entre los poderosos terratenientes, los grandes inversionistas agrícolas o en la política estatal de reforma agraria, es limitada. Al mismo tiempo, el sector agrícola está siendo transformado por las políticas neoliberales, mientras que inversionistas y especuladores están aumentando su control sobre la tierra productiva y otros recursos. Una gran parte de la población pobre rural está haciéndose cada vez más dependiente de los bienes de consumo y de la compra de alimentos, en tanto que en muchos contextos, la solidaridad internacional o de grupo se ha reducido (Ghimire 2001a).

En el decenio de 1980 aumentó el número de mujeres del medio rural que empezaron a participar en sindicatos rurales. Sin embargo, garantizar los derechos de las mujeres a la tierra no siempre

### Casilla 5.1—Colaboración entre el gobierno local y la comunidad

En Chicago, una alianza de organizaciones vecinales y promotoras de vivienda que se formó para proteger los hogares de la población pobre estuvo restringida por la estrategia de mercado para el desarrollo comunitario, adoptado por las autoridades de la ciudad. Las OBC fueron obligadas a adaptar sus estrategias de vivienda a las demandas del mercado, debilitando sus vínculos con los inquilinos de bajo ingreso (Ranney et al. 1997).

En Lima, las autoridades locales y las OBC urbanas trabajaron conjuntamente algunas veces para promover el desarrollo sostenible, a pesar de los numerosos obstáculos. La colaboración exitosa se logró gracias a la fortaleza de la población y de sus organizaciones, permitiendo que se afinaran las estrategias adaptándolas a contextos locales específicos e ilustrando la importancia de una estrategia descentralizada para el desarrollo y el gobierno en esta megaciudad (Joseph 1999).

En Mumbai, una coalición de ONG, OBC y organismos gubernamentales tuvieron éxito en detener la corrupción en el sistema de distribución pública de granos, aceites y combustibles de cocina subsidiados. En la misma ciudad, ONG y OBC trabajaron con los organismos y las autoridades ciudadanos para fortalecer los derechos a la tenencia de la tierra de los residentes en zonas precarias y a mejorar su seguridad ante el hostigamiento de parte de los propietarios de lotes. Sin embargo, en ambos casos, los logros se vieron disminuidos cuando los funcionarios que encabezaban las reformas fueron transferidos, subrayándose así la

falta de habilidad del servicio civil para dar seguimiento a las decisiones acordadas (YUVA 1999).

En São Paulo, al establecerse la asignación del presupuesto con participación de la ciudadanía se le proporcionó a la población la oportunidad de revisar las prioridades del gasto de la ciudad. Sin embargo, la influencia de las organizaciones comunitarias en los resultados era limitada debido a la posición minoritaria del Partido de los Trabajadores, que abogaba por dicho esquema en el concejo de la ciudad.

En general, las relaciones de colaboración entre las autoridades de la ciudad y las organizaciones comunitarias siguen siendo limitadas y endeble, y hay poca evidencia que sugiera que la colaboración haya contribuido a un mejoramiento amplio y duradero del nivel de vida de los grupos marginales y de bajos ingresos en esas ciudades (Westendorff y Eade 2001). El fenómeno de la participación, reflejado en las consultas vecinales con las autoridades locales, en la contribución de la comunidad para la realización de proyectos, y en el mejoramiento de los marcos administrativos y legales que norman las relaciones con las OBC; ha quedado confinado al nivel micro. Es raro que los esfuerzos de colaboración lleguen a convertirse en una práctica que abarque a la ciudad entera y que cuente con el apoyo total de las autoridades locales. En vez de eso, estas últimas tienden a aceptar las colaboraciones a pequeña escala como una forma de fingir que están de acuerdo; y si la colaboración implica riesgos reales para el statu quo a niveles de la ciudad o regional, quienes están en el poder tienden a reaccionar fuertemente en contra, forzando «el regreso a lo micro» y, algunas veces, amenazando eliminar cualquier logro obtenido.



fue una prioridad de los movimientos sociales rurales. Algunos de éstos, como el Movimiento de los Trabajadores sin Tierra del Brasil, aceptaron en un momento dado, que el fracaso en el reconocimiento de los derechos de la mujer a la tierra perjudicaba el avance de la reforma agraria y a la propia movilización. En respuesta al apremio social y político, el Estado brasileño ha adoptado mecanismos para incluir los intereses de las mujeres en la política de reforma agraria (Deere 2003).

UNRISD ha examinado también una de las paradojas de las reformas neoliberales: el intento de involucrar a la sociedad civil en proyectos de desarrollo, prestación de servicios y en procesos de consulta ligados a la formulación de políticas; a la vez que se multiplican dentro de la propia sociedad civil, la crítica y el activismo en contra de dichas reformas. Este trabajo ha revelado lo heterogéneo de las posiciones y respuestas de la sociedad civil a la reforma en favor del mercado. Los «partidarios del mercado» apoyan la expansión de las relaciones mercantiles y la liberalización económica; los «escépticos del mercado» expresan sus dudas sobre la posibilidad de que el mecanismo del mercado pueda resolver la pobreza y la desigualdad rurales pero están dispuestos a colaborar con las instituciones predominantes del desarrollo; y los «opuestos al mercado» tratan activamente de oponerse a dichas instituciones y plantean opciones radicales (Ghimire en prensa).

## **Tecnologías de la información y la comunicación (TIC), redes de intercambio y activismo**

El desarrollo acelerado de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha tenido implicaciones importantes para la movilización social y el activismo a nivel local. UNRISD ha examinado las formas como las TIC están afectando el acceso de la población a la información, el conocimiento y la formulación de políticas, además del efecto en sus medios de vida, su cultura y sus formas de organización política y social. Las TIC pueden contribuir a promover el desarrollo, la conciencia sobre los derechos, y la gobernabilidad. Además pueden mejorar la capacidad del Estado para otorgar servicios eficazmente. Sin embargo, no deberían aceptarse estos resultados positivos con excesivo optimismo. Los avances en las TIC responden a las demandas de intereses específicos, y ello puede generar una separación digital que refuerce la brecha social existente en el proceso de desarrollo.

Las maneras como intereses muy diversos tratan de utilizar y controlar las TIC, constituyeron el tema central de varios de los proyectos de investigación que UNRISD llevó a cabo (Hewitt de Alcántara 2001; Ó Siochrú y Girard 2002; O'Neill 1999). Para muchas de las organizaciones de la sociedad civil y de los movimientos sociales, las TIC se han convertido en instrumentos claves de movilización. Esto es lo que se observa no sólo



### Casilla 5.2—Una red de conocimientos sobre reforma agraria

Entre 1997 y 1999, UNRISD y FIDA trabajaron juntos para establecer una red mundial de conocimientos sobre reforma agraria, con el objetivo de identificar y divulgar conocimientos útiles, experiencias e ideas sobre proyectos a nivel local en diversos países. Los dos organismos establecieron un comité consultor formado por una serie de actores e instituciones interesados en la reforma agraria y en el papel de las organizaciones de la sociedad civil en las iniciativas a favor del cambio. Inicialmente, la red abarcó siete regiones del mundo en desarrollo, y coincidió con la creación de redes nacionales en 23 países donde la reforma agraria es un problema socioeconómico y político agudo.

Las cinco actividades principales de la red de intercambio son:

- > identificación de casos promisoros de reformas agrarias con participación campesina;

- > divulgación más amplia de información relevante y de experiencias comunitarias, que permitan a los pobres de las áreas rurales interactuar directamente y aprender unos de otros;
- > capacitación y entrenamiento de los beneficiarios de la reforma agraria;
- > investigación-acción y evaluación para entender mejor por qué y cómo tienen lugar determinadas iniciativas y procesos, y los obstáculos a que se enfrentan; y
- > promoción de diálogo y aprendizaje—entre las organizaciones de base, ONG, instituciones bilaterales e internacionales, y organismos gubernamentales—acerca de propuestas, restricciones y experiencias prácticas de reforma agraria.

La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra con sede en el FIDA en Roma, maneja actualmente la red mundial de conocimientos sobre reforma agraria.

*Fuente: Ghimire 2001a; [www.landcoalition.org](http://www.landcoalition.org)*

en relación con las organizaciones y movimientos de base urbana, sino también con las de base rural.

La investigación que UNRISD realizó en Senegal reveló que las TIC están teniendo repercusiones significativas en relación con la democratización y la integración social. La radio de frecuencia modulada (FM) ha ampliado el foro para el debate democrático, y los teléfonos móviles ayudaron

a disminuir la incidencia del fraude durante las elecciones presidenciales del año 2000, en la medida en que los resultados eran transmitidos rápidamente por los periodistas desde las casetas de sufragio por todo el país. Ha habido también una expansión rápida de los medios de comunicación independientes. Determinados grupos, como el de la cofradía Mouride, están empleando estratégicamente el Internet para fortalecer el sentido de comunidad económica y social entre

sus miembros espacialmente dispersos. Las TIC también han sido la clave para mejorar la comunicación entre las comunidades en diáspora, así como sus vínculos con sus lugares de origen (Diop 2003).

En numerosos países la labor de grupos y activistas rurales se ha facilitado, en la medida en que las experiencias y cuestiones relacionadas con los derechos humanos a nivel local se difunden a nivel mundial gracias a la rapidez con que se establecen las comunicaciones. Por ejemplo, los grupos campesinos y las ONG han sido los divulgadores de información sobre acontecimientos en zonas rurales, tales como invasiones masivas de tierras y la violencia que de ello se deriva en el caso de Brasil; la movilización campesina en Chiapas, México; y los conflictos agrarios entre trabajadores rurales, grupos de terratenientes y agroempresas en las Filipinas. Ha habido intentos notables para establecer alianzas regionales e internacionales entre fuerzas sociales afines, a veces con ayuda de organismos internacionales (véase casilla 5.2).

## DEMOCRATIZACIÓN DE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

En el decenio de 1990, una corriente de democratización fluyó por entre la mayoría de las regiones del mundo. Las demandas de rendición de cuentas, transparencia y participación en la formulación de políticas aumentaron sustancialmente entre los grupos de ciudadanos. Instituciones multilaterales y donadores bilaterales creían que la democratización mejoraría la calidad de las políticas y servicios públicos. UNRISD emprendió una investigación para examinar varios aspectos de la democratización, incluidos los de ciudadanía y formulación de políticas.

### Promoción de la ciudadanía

Los ideales de ciudadanía se han convertido en un motivo de movilización para aquellos que buscan moderar las incertidumbres y desquiciamientos relacionados con la mundialización. La ciudadanía implica la existencia de una comunidad política, un conjunto de derechos y obligaciones, una ética de solidaridad, y participación en la vida pública. La mundialización y el ajuste estructural privan a muchas instituciones nacionales de algo de su autonomía y su capacidad de respuesta a las necesidades de la población. El fracaso de los gobiernos para proteger los medios de vida no ha sido compensado al nivel mundial, donde las

instituciones financieras y económicas permanecen sin rendir cuentas ante la autoridad civil o política. En efecto, las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía están siendo restringidas aun en algunas de las democracias establecidas que han experimentado la reforma de largo alcance de sus estados de bienestar.

En el trabajo de UNRISD sobre ciudadanía se ha explorado una cuestión clave planteada en el capítulo de conclusiones de su informe de 1995 titulado *Estados de desorden*: ¿Es posible plantear nuevas estrategias e instituciones nuevas que reafirmen los derechos civiles, políticos y socioeconómicos de toda la población a fin de contrarrestar las divisiones cada vez más amplias generadas por la mundialización? Una conferencia de UNRISD sobre el tema en 1996 aportó varios elementos para una respuesta (Hewitt de Alcántara y Minujin 1999). La mundialización plantea amenazas al igual que oportunidades para el ejercicio de la ciudadanía. Aun cuando el ajuste y la transformación socavan los derechos económicos y sociales de muchas personas en todo el mundo, la dispersión de las TIC permite extender la conciencia sobre los derechos y mejorar la capacidad de los grupos de la sociedad civil para relacionarse en una red mundial. Las alianzas transnacionales—en campos tales como derechos de reproducción, sostenibilidad del medio ambiente, bienestar de los niños y amortiguación de deuda—permiten definir y defender derechos nuevos en ámbitos multilaterales. El apoyo al gobierno democrático nacional

es esencial, puesto que las instituciones representativas pueden regular el poder de las empresas, de las instituciones financieras internacionales, de los líderes autoritarios y de los tecnócratas. Sin embargo, todo esto debería complementarse con los esfuerzos para crear un entorno internacional favorable al ejercicio de la ciudadanía. Para ello se necesita establecer instituciones supranacionales, y se requiere la reforma de las estructuras de gobierno del sistema de las Naciones Unidas y de las instituciones de Bretton Woods de manera tal que se mejore la participación popular, la transparencia y la toma de decisiones democrática. Los esfuerzos de la Unión Europea para crear la ciudadanía social regional aportan lecciones útiles al respecto (UNRISD 1997).

## Gobierno tecnocrático

La democratización está sucediendo en una época en que la integración financiera mundial está reduciendo, en el nivel nacional, el ámbito para la formulación de la política económica. El Consenso de Washington redujo la meta primaria de la política económica a estabilizar precios, y para promoverla se requiere reducir presupuestos y liberar mercados (véase capítulo 2). Esta estandarización de objetivos económicos empuja a los gobiernos a restringir su formulación de políticas, cediéndoles esa tarea a los tecnócratas—profesionales con conocimientos técnicos especializados en determinadas áreas—quienes trabajan en instituciones

económicas vitales, tales como bancos centrales y ministerios de finanzas. Empero, debido a que frecuentemente estos organismos están aislados del escrutinio y el control democráticos, la estructura de la rendición de cuentas—un pilar central de la democracia—puede estar distorsionada. Los gobiernos de muchos países han llegado a ser más susceptibles a rendir cuentas ante las agencias multilaterales y los inversionistas mundiales, que a las instituciones representativas y a los ciudadanos.

En las democracias, se espera que los parlamentos se constituyan en foros en los que se expresen las propuestas de los ciudadanos, se haga el escrutinio de las políticas gubernamentales, y se otorgue legitimidad a dichas políticas. Los puntos centrales de la reforma a la política económica—estabilidad fiscal, servicio de la deuda, privatización y liberalización—afectan de manera diferente a los grupos sociales, a las comunidades y a las instituciones, y por lo tanto, implican selecciones políticas difíciles. Nunca es obvio que sólo haya una forma correcta de resolver esos problemas, o que los tecnócratas estén en mejor posición que cualquiera otra persona para tomar las decisiones adecuadas. Un peligro de despolitizar la formulación de política económica es que resulta difícil para los gobiernos lograr el consenso y la legitimidad nacionales requeridas para apoyar las opciones difíciles que son necesarias en épocas de problemas económicos.

La investigación realizada por UNRISD se ha concentrado en la manera como los gobiernos de

países en desarrollo y en transición han manejado el conflicto entre las presiones para diversos estilos tecnocráticos de gobierno y las demandas para que haya instituciones representativas efectivas. La investigación mostró que los gobiernos y los parlamentos de diferentes países han escogido estrategias distintas para manejar ese tipo de conflicto, no obstante la fortaleza de las formas tecnocráticas de normatividad. La dimensión de la economía, la exposición a una serie de presiones financieras, las habilidades técnicas de los legisladores, la distribución legislativa del poder y las demandas de los ciudadanos son factores que determinan hasta dónde la formulación de políticas refleja opciones democráticas (UNRISD 2000e).

En algunas democracias nuevas con sistemas presidenciales, los parlamentos se enfrentan a una rama ejecutiva con poderes amplios para la elaboración del presupuesto. La investigación de UNRISD en Argentina, Chile y la República de Corea permite sugerir que a pesar de sus fuertes sistemas presidenciales, los ejecutivos tienden a buscar la legitimación parlamentaria de sus políticas. Pero las situaciones de crisis económica pueden introducir nuevas incertidumbres en las relaciones del poder ejecutivo con el legislativo (Montecinos en prensa; Corales en prensa; Shin et al. en prensa).

La toma de decisiones democrática sobre asuntos económicos no necesariamente funciona mejor bajo regímenes parlamentarios, los cuales no

siempre generan coaliciones. Estos gobiernos pueden ser tan inflexibles como en los sistemas presidenciales si gozan de una mayoría abrumadora en el parlamento. Por ejemplo, la investigación realizada en la República Checa y en Hungría reveló que las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo cambian frecuentemente (Ágh et al. en prensa; Mansfeldová en prensa).

En países que dependen de la ayuda exterior, los enfoques tecnocráticos en la formulación de políticas a menudo tienen raíces profundas. En Benin y Malawi, por ejemplo, las instituciones de financiamiento multilaterales han jugado un papel importante en la identificación, el apoyo y, en algunos casos, en la contratación de tecnócratas para las instituciones económicas fundamentales. Lo desproporcionado de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo se complica por el hecho de que muchos de los parlamentarios carecen de conocimientos u orientación técnica, lo cual reduce su habilidad para escudriñar las políticas gubernamentales (Akindès y Topanou en prensa).

## Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la formulación internacional de políticas

Debido a los cambios institucionales que ocurren en el contexto de la mundialización, los actores internacionales—como la Organización de las

Naciones Unidas, las agencias bilaterales de ayuda, las organizaciones regionales, las instituciones financieras y comerciales y las empresas multinacionales—adoptan un papel cada vez más prominente en la gobernabilidad mundial. Ya no es suficiente concentrarse en los procesos de formulación de políticas nacionales si se desea que el programa de desarrollo responda más a las demandas de la comunidad y de los ciudadanos. Por lo tanto, el escenario de acción que involucra a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se ha ampliado considerablemente desde el decenio de 1990, especialmente al nivel internacional (véase casilla 5.3). En el trabajo de UNRISD al respecto se han examinado algunas de las maneras diversas como las OSC están influyendo en el proceso internacional de toma de decisiones.

Las OSC han contribuido a que queden firmemente planteados varios temas en el programa internacional de políticas, a saber: distinción por género, medio ambiente, desarrollo social, población, reducción de deuda, cuestiones urbanas y seguridad alimentaria. Han insistido también en que se incorporen muchos aspectos polémicos de derechos humanos, violencia y conflictos políticos que son demasiado delicados para que los organismos intergubernamentales se ocupen de ellos. Aunque la Organización de las Naciones Unidas sigue siendo una institución intergubernamental, el aumento de actores poderosos de la sociedad civil ha suscitado determinados cambios en su gestión interna, incluidas las consultas periódicas, el

establecimiento de oficinas de enlace y previsiones que permitan la participación de ONG en algunos aspectos de las cumbres mundiales. Actualmente, un número significativo de OSC está acreditado oficialmente ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC, por sus siglas en inglés); prácticamente todas las cumbres de la ONU facilitan la organización de foros paralelos de las ONG, y se invita a muchas de estas últimas a que participen en las reuniones de expertos. Sin embargo, las normas de procedimiento y la incapacidad para influir directamente en los acuerdos o en las discusiones formales en los órganos importantes de gobierno de las Naciones Unidas (como la Asamblea General y el Consejo de Seguridad), continúan obstaculizando el compromiso de la OSC con el sistema de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, la capacidad de la Organización de las Naciones Unidas para atender las demandas de la sociedad civil está seriamente saturada (UNRISD 2001b; Krut 1997).

Las organizaciones de la sociedad civil han sido particularmente activas en destacar las repercusiones negativas del sistema mundial económico y financiero actual, mediante la organización de foros internacionales y el aprovechamiento de las oportunidades de comunicación que ofrece el Internet. Cada vez más, las OSC están combinando sus campañas de abogacía con propuestas alternativas al modelo predominante para enfrentarse a la desigualdad y el despojo. Por ejemplo, el Foro Social Mundial reúne a miles de grupos de

la sociedad civil para debatir sobre los efectos negativos de la mundialización y proponer soluciones alternativas. Los movimientos sociales relacionados con la amortiguación de deuda, el comercio, el impuesto Tobin, la anticorrupción, el comercio justo y la «economía solidaria» ofrecen políticas concretas opcionales en sus áreas de interés. En la nueva investigación que realiza UNRISD se examina el potencial y las limitaciones de dichos movimientos.

El acceso de la ONG a las instituciones mundiales claves es sumamente desigual. Entre más poderosa sea una institución, menos probable será que abra sus puertas a la participación de las OSC; y mientras menos «social» sea el mandato de una institución, menos probable será que acepte con gusto la participación. Por ello, las OSC han encontrado que es difícil, por ejemplo, influir en las operaciones del FMI y de la Organización Mundial de Comercio (UNRISD 2000c). Además, la habilidad de las OSC para actuar con cohesión está siendo mermada hasta cierto punto en la medida en que se diferencian cada vez más entre sí, y en la medida en que surgen determinadas tensiones entre las OSC del Norte y las del Sur.

## Mejoramiento de la capacidad del Estado

La formulación de políticas, el desarrollo equitativo y la democratización requieren de Estados eficaces.

### Casilla 5.3—Glosario de términos sobre sociedad civil

- > *Organizaciones de la sociedad civil (OSC)*—son agrupaciones de individuos y de asociaciones, formales e informales, que no pertenecen ni al gobierno ni a la parte del sector privado que se dedica a actividades lucrativas.
- > *Organizaciones no gubernamentales (ONG)*—son las OSC más grandes y más profesionales que no tratan de suministrar beneficios a sus propios miembros, sino a la comunidad más amplia. Constituyen la punta más visible del iceberg que forma la sociedad civil, y laboran en una amplia gama de actividades, desde ayuda humanitaria, hasta promoción de los derechos humanos y protección al medio ambiente.
- > *Organizaciones basadas en la comunidad (OBC)*—constituyen la masa del iceberg de las OSC bajo la punta de ONG. Las OBC son típicas organizaciones de membresía cuyos afiliados, tanto activistas como beneficiarios, residen en el interior de una entidad geográfica reconocible, tal como un barrio, una aldea o un distrito. Abarcan a las asociaciones de barrio, clubes de mujeres, asociaciones de maestros y padres de familia, círculos de microcrédito y cocinas comunales.
- > *ONG de apoyo*—por lo general no tienen miembros individuales. Con mucha frecuencia tienen personal profesional, o lo acogen de otras entidades afines que desean expresarse con mayor amplitud mediante un esfuerzo colectivo. Sus afiliados pueden estar distribuidos geográficamente entre los barrios, los distritos, las regiones o a través de las fronteras internacionales. Proporcionan servicios tales como investigación y capacitación, recopilación y divulgación de información y abogacía.
- > *Asociaciones de grupos de interés*—abarcen a las asociaciones de profesionales, las cooperativas de productores y de consumidores, y los sindicatos. La distinción más importante entre sindicatos y ONG es que los primeros se componen de miembros que pagan sus respectivas cuotas y pueden exigir que la organización les rinda cuentas, en tanto que las ONG por lo general son responsables, formalmente, sólo ante ellas mismas.

Fuente: UNRISD 2000e.



Sin embargo, desde el decenio de 1980 muchos Estados han sufrido crisis masivas en su capacidad de funcionamiento. Los ingresos han sido insuficientes para cubrir las necesidades de gasto; el empleo y los salarios en el sector público han disminuido; y en algunos países los conflictos han agudizado la contracción del Estado.

La investigación realizada por UNRISD sobre la capacidad del Estado se ha centrado en dos conjuntos de problemas. El primero se refiere a los efectos institucionales y sociales de los incentivos basados en el mercado, que se aplican al reformar el sector público. Se han analizado los problemas de recortes de personal, privatización, administración descentralizada, contratación de servicios por afuera del gobierno, reforma en la remuneración y en el empleo, así como la descentralización gubernamental. Con ese tipo de reformas se trata de crear un mercado de trabajo flexible en el sector público y facilitar una colaboración más estrecha entre responsables de formular políticas y ciudadanos en cuanto a la entrega de servicios. En el segundo conjunto de problemas se examina la diversidad, la desigualdad, la representación y la cohesión en la constitución y administración del sector público. La investigación está en marcha en 13 países de los que están en desarrollo o en transición, así como en tres democracias occidentales multiétnicas (véase casilla 5.4).

En relación con el primer conjunto de problemas, en la investigación se ha encontrado que los

países que tienen experiencia de administración descentralizada tienden a rehusarse a devolver los controles del presupuesto a las agencias de reciente creación. Ello se debe en parte a problemas de rendición de cuentas financieras en los niveles más bajos de la burocracia, y en parte a los controles estrictos sobre el gasto adoptados como parte del ajuste. La contratación con base en estándares de comportamiento, así como la prestación de servicios públicos por organismos ajenos al gobierno, han suscitado también varios problemas institucionales, tales como extensas redes de patronazgo, falta de autonomía del personal responsable de establecer las metas, escasa capacidad para manejar a los nuevos proveedores de servicios públicos, pobre cumplimiento de los contratos y resistencia de parte de los empleados del sector público que temen perder sus empleos y competencias. En general, la investigación permite insistir en la necesidad de adoptar precauciones extremas en torno a la introducción de nuevos sistemas de administración pública en países pobres donde los sistemas existentes todavía no se han desarrollado plenamente. (Larbi 1999; Bangura 2000).

La dimensión y el costo del servicio público central se han reducido en todas las regiones del mundo, especialmente en el África Subsahariana. La investigación de UNRISD permite sugerir que no ayuda tratar de alcanzar un nivel de dimensión «adecuada» para el servicio público. En vez de eso, lograr la dimensión correcta del Estado depende

### **Casilla 5.4—Estructura étnica, desigualdad y gobernabilidad del sector público**

Los académicos que hacen estudios sobre desarrollo reconocen cada vez más que las desigualdades entre grupos constituyen una fuente más poderosa de conflicto que las desigualdades entre individuos. La eficiencia y el buen gobierno—temas centrales de la reforma del Estado—pueden ser metas difíciles de alcanzar si el sector público está sumido en el conflicto, si las élites no están satisfechas con las normas que determinan el acceso a las instituciones del Estado, o si mantienen o expresan temores de ser excluidas. En este proyecto de UNRISD se examinan los problemas de diversidad, representación y cohesión en la formación y administración del sector público.

La investigación se lleva a cabo actualmente en Bosnia, Botswana, Fiji, Ghana, India, Kenya, Letonia, Lituania, Malasia, Nigeria, Papua Nueva Guinea, Tanzania y Trinidad y Tobago, así como en Bélgica, España y Suiza. Todos estos países han sido agrupados en cinco categorías, determinadas por su grado de diversidad u homogeneidad étnica.

La investigación está organizada en dos partes. La primera implica la recopilación de datos primarios y el análisis de

divisiones étnicas, desigualdades y equilibrios en cuatro instituciones fundamentales: servicio público, sistema de partidos, gabinete y parlamento. En la segunda área de trabajo se trata sobre instituciones para el manejo de la diversidad, la desigualdad y la competencia. Dichas instituciones o aspectos institucionales varían desde las normas electorales hasta los acuerdos para compartir poder, la descentralización, el federalismo y la protección a los derechos de las minorías. Se analizan también las políticas con las que se busca corregir la desproporcionalidad. Los investigadores adoptan una perspectiva histórica en la búsqueda de respuestas a las preguntas siguientes: ¿Qué tan efectivas son las instituciones existentes para el manejo de divisiones y desigualdades? ¿Promueven esas instituciones resultados por mayoría o por consenso? ¿Son excluidos necesariamente los grupos étnicos minoritarios al estar bajo instituciones mayoritarias? Si las instituciones buscan promover resultados mayoritarios, ¿contienen también salvaguardas que puedan generar resultados por consenso? ¿Qué opciones pueden sugerirse sobre la base de la evidencia derivada del estudio de las divisiones étnicas, las desigualdades y la conducta electoral?

*Fuente: [www.unrisd.org](http://www.unrisd.org)*

de las funciones del mismo en países específicos, y de los contextos económicos, sociales y políticos en los cuales opera. Aun cuando hay evidencia de que los problemas de corrupción y de estado de ánimo decaído están relacionados con una baja remuneración, los países de bajos ingresos se enfrentan a dos problemas serios al modificar la estructura de remuneraciones del servicio civil. Aun cuando haya habido un aumento de salarios, éste no ha sido suficiente para satisfacer el costo de un nivel de vida básico; y aparentemente, los aumentos ocurridos han sido a expensas de otras partidas vitales del presupuesto (McCourt 2000; Therkildsen 2001).

Las reformas de descentralización también han generado resultados ambiguos. Ha habido dos argumentos principales en pro del gobierno descentralizado. El primero se concentra en la eficiencia del sector público: es probable que se logre un nivel óptimo de otorgamiento de servicios si se devuelve el poder a las autoridades locales, las cuales están más cerca del pueblo y, por lo tanto, es probable que respondan mejor a sus preferencias. En el segundo argumento se trata a la descentralización como un mecanismo para regulación de conflictos, especialmente en sociedades multiétnicas. Si los grupos étnicos están separados geográficamente uno del otro, otorgarles autonomía local a los grupos puede reducir la competencia por los recursos centrales y el poder. Los estudios sobre democratización también aportan el punto de vista de que la descentralización, por

la cual se dispersa el poder, puede constituir un mecanismo para vigilar a un régimen autoritario.

Los dos argumentos en favor de la descentralización, aunque estén interconectados, algunas veces dan como resultado dinámicas y gobiernos locales diferentes. Por ejemplo, si la meta de la descentralización es la eficacia en la prestación de servicios, puede ser que la dimensión y límites óptimos de los gobiernos locales no correspondan a los límites políticos preferidos. Ello se debe a que para lograr ese nivel óptimo deben tomarse en cuenta los problemas de las economías de escala en servicios tales como generación de electricidad y abastecimiento de agua, además de las externalidades generadas por las autoridades del gobierno local en determinadas actividades como construcción de caminos y fijación de impuestos. La dimensión óptima de un gobierno a nivel local bajo ese tipo de condiciones bien puede ser mayor que la que pueda derivarse de los esfuerzos para tratar de solucionar el conflicto étnico o promover la democratización (Smoke 2001).

El trabajo de UNRISD en torno a estos problemas permite mostrar cuán difícil es generalizar acerca de los vínculos entre descentralización, gobernabilidad, capacidad fiscal y prestación de servicios. Hay problemas muy serios relacionados con la información, especialmente para los países de bajo ingreso, además de diferencias entre el tipo de gobierno centralizado y el federal en cuanto a la delegación de toma de decisiones y el poder fiscal.

Si no se le maneja adecuadamente, la descentralización puede dar como resultado la captura del gobierno local por parte de las élites, la discriminación contra los inmigrantes y contra las mujeres, y el desarrollo desigual en la medida en que los ricos emigren hacia jurisdicciones con bajos impuestos. La capacidad técnica y profesional de la administración pública también puede variar considerablemente entre el nivel de gobierno local y el nacional.

## Las ONG y el otorgamiento de servicios

Las organizaciones no gubernamentales han surgido como actores influyentes a niveles nacional e internacional y su papel en los procesos de desarrollo es comúnmente reconocido. Por lo que respecta a la comunidad internacional de desarrollo, las ONG pueden ser socias importantes en la lucha por resolver los problemas de la prestación de servicios. En efecto, frecuentemente se considera que la razón de ser de las ONG radica en su papel como proveedoras de servicios que el Estado no aporta. Algunas personas consideran que, gracias a su dimensión, flexibilidad y enfoque participativo, las ONG son más eficientes para la prestación de servicios que el Estado. En algunos casos, un cambio en el otorgamiento estatal hacia la contratación de servicios por fuera, con empresas privadas o con organizaciones de voluntarios, ha

ayudado a destacar más el perfil de las ONG. En otros casos, las ONG simplemente han tratado de llenar el vacío resultante por el deterioro sustancial en la capacidad del Estado como proveedor principal de servicios. En la medida en que los organismos donadores han reorientado su financiamiento dirigiéndolo más hacia las ONG, estas últimas han llegado a considerarse como agentes primarios de desarrollo, actuando en apoyo a las bases o al desarrollo de la comunidad y estableciendo vínculos entre donadores y comunidades locales.

Sin embargo, hay grandes variaciones en los tipos de relaciones que existen entre agencias donantes, gobiernos y ONG, así como en el tipo y escala de servicios proporcionados por diferentes grupos. En algunos países, como la India y en la mayoría de los de América Latina, el Estado ha retenido su posición como proveedor principal de servicios sociales, con las ONG cumpliendo un papel importante pero subordinado. En muchos países africanos ha aumentado considerablemente el hecho de que las familias se proveen por sí mismas y pagan de su propio bolsillo por los servicios, por lo que las ONG constituyen proveedores claves en determinados sectores. En casos extremos—de emergencias y conflictos políticos complejos, como en Afganistán, Burundi, Rwanda, Somalia y el Sudán meridional—estas organizaciones, y especialmente las ONG internacionales, frecuentemente llegan a convertirse en los proveedores principales de alimentos y servicios sociales tales como la atención a la salud.



En una época cuando una gran parte de la comunidad internacional de desarrollo estaba exaltando las virtudes de las ONG y encauzando cantidades crecientes de ayuda a través de ellas, UNRISD empezó a examinar la capacidad de estas últimas para prestar servicios en las sociedades en desarrollo y en transición, así como la repercusión social correspondiente. Es claro que muchas de estas organizaciones han sido capaces de llegar a las comunidades y atender a los grupos relegados por parte de los servicios estatales, y hay numerosos ejemplos de ONG que proporcionan mejores servicios en colaboración con el gobierno y con las agencias donantes. La investigación realizada en las Filipinas y en Zimbabwe, por ejemplo, permitió destacar no solamente el papel positivo que algunas ONG han jugado en la prestación de servicios, sino también los tipos de capacidades y relaciones con las comunidades y para la formulación de políticas, que las llevan a lograr intervenciones exitosas (Severino 1998; Vivian y Maseko 1994).

En esa, junto con otra investigación de UNRISD se identificaron también varias restricciones y contradicciones relacionadas con intervenciones de ONG, y se advirtió sobre la apreciación romántica de su aportación al desarrollo social y sostenible (Ghai 1994; Fowler 2000; Utting 2000b). Las intervenciones de ONG

pueden tener una cobertura limitada, ser de calidad variable, estar débilmente coordinadas y ser poco costo-efectivas (Clayton et al. 2000). A menudo dependen de personal escasamente remunerado (con poco o ningún acceso a la protección social ni a representación sindical) y de voluntarios sin sueldo, siendo mujeres las que predominan.

Hay también la preocupación de que la institucionalización selectiva de los movimientos sociales, algunos de los cuales se convierten en ONG y compiten por financiamiento, haya inducido a la paralización de los movimientos sociales, incluidos los de las mujeres (Foweraker 2000; Schild 2002). El trabajo de campo realizado en Zimbabwe reveló que la fuerza de muchas ONG en el campo del desarrollo rural se restringía a aspectos bastante específicos, tales como innovación y experimentación a una escala relativamente reducida. Así su papel como promotoras de estrategias alternativas para el desarrollo no debería ser sobrestimado. A menudo las expectativas de los donadores en cuanto a las ONG son excesivas. Aunque muchas ONG están tratando de superar sus limitaciones, frecuentemente se inhiben por su dependencia de los donadores para el financiamiento, así como por las prioridades y enfoques de estos últimos (Fowler 2000).

La capacidad de las ONG para hacer que avance el programa de desarrollo social mediante la prestación de servicios depende en gran medida de las dinámicas locales y del grado en que las agencias

donantes y el Estado estén dispuestos a colaborar con ellas. En vez de ver a las ONG como una alternativa para sustituir al Estado, debe entenderse que su papel como agentes efectivos de desarrollo depende a menudo de las instituciones públicas fuertes. Algunas veces son capaces de prestar servicios a comunidades y grupos hasta entonces olvidados por los servicios del Estado. El diseño y ejecución de proyectos puede beneficiarse también de la atención que presten las ONG a la participación, a la innovación, a las necesidades locales y a las relaciones sociales. Pero no hay pruebas sistemáticas que sugieren que las ONG se comportan mejor que los organismos estatales en la prestación de servicios (véase casilla 5.5), y en ningún caso deberían ser vistas esas organizaciones como substitutos para la prestación de los servicios básicos universales. Al evaluar la efectividad de las ONG, es crucial tomar en cuenta su repercusión en aspectos críticos de la política así como la medida en que faciliten un proceso de transformación social que beneficie a la gran mayoría de los ciudadanos.

### **Casilla 5.5—¿Qué tan eficaces son las ONG como proveedoras de servicios?**

Las siguientes conclusiones son resultado del trabajo de UNRISD y de otras instituciones sobre la repercusión de las ONG.

*Cumplir con la atención a los más pobres*—La mayoría de los proyectos de las ONG cumplen con atender a los pobres, aunque no necesariamente a los más pobres. Sin embargo, todavía no hay pruebas suficientes de que las ONG sean intrínsecamente mejores que los servicios del Estado para atender a los pobres.

*Reducción de la pobreza*—Los proyectos de las ONG en lo que se refiere a salud, educación y abastecimiento de agua atenúan la pobreza en las comunidades donde operan, pero por lo general no la reducen significativamente.

*Cobertura*—La escala de las operaciones es limitada y la cobertura irregular. Más aún, a menudo las ONG no son muy eficaces para coordinarse entre sí o con el Estado.

*Calidad*—Hay poca evidencia de que las ONG proporcionen mejores servicios que el Estado. Lo que parece ser más importante es cuál de los dos tiene más dinero.

*Capacidad técnica*—Las ONG funcionan mejor en sectores y subsectores donde ya hayan forjado una cierta destreza, como sucede en la entrega de servicios a nivel local. Tienen una considerable capacidad para la innovación, la experimentación y la adaptación flexible en sus proyectos para adecuarse a las necesidades y condiciones locales. Tienen menor éxito en intervenciones de mayor complejidad como en el desarrollo rural integrado.

*Costo-efectividad*—Hay pocas pruebas de que las ONG sean inherentemente más costo-efectivas que el Estado. Los proyectos pequeños pueden ser más eficientes que los grandes, independientemente de quién los aplique. Por ejemplo, en un estudio comparativo realizado en la India, se encontró que en general los costos de los servicios de salud proporcionados por las ONG eran muy semejantes a los que proporciona el Estado.

*Dirección de las políticas*—Una de las mayores preocupaciones sobre la confianza en las ONG para la prestación de servicios es que no pueden proporcionar un marco de referencia más amplio para la acción. Sólo el gobierno puede establecer una política y una regulación claras en aspectos como salud y educación.

*Fuente: UNRISD 2000e.*