Globethics Repository



Investigacion para el desarrollo social

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Book
Authors	Utting, Peter
Publisher	United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-08 06:28:57
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/178824

INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL



«UNRISD significa más que el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. En el transcurso de cuatro décadas, UNRISD ha significado también el planteamiento de ideas pioneras, enfoques innovadores y nuevas formas de pensamiento. Al examinar las dimensiones sociales de los desafíos mundiales, UNRISD ayuda a garantizar que el problema de la seguridad de las personas esté siempre en nuestra mira. Y mientras tanto, ha ayudado verdaderamente a forjar la visión de un mundo mejor para todos.»
Juan Somavia, *Director General de la Organización Internacional del Trabajo*

«UNRISD = Refugio en las Naciones Unidas para la Integridad, la Solidaridad y el Desarrollo. Gracias, UNRISD, por esos 40 años. ¡Y que sobrevivas...el futuro es tuyo! Con mucho aprecio.»
Johan Galtung, *Director de Transcend: A Peace and Development Network*

«En una época en que demasiada investigación en ciencia social ha sucumbido a las presiones para que sea conformista o se ha perdido en la confusión, la labor de UNRISD se destaca por su claridad, su compromiso y su creatividad. Espero con anticipación cada nueva publicación de UNRISD porque plantea asuntos novedosos y aun explora temas antiguos con perspicacia.»
Jayati Ghosh, *Catedrático de Economía de la Universidad Jawaharlal Nehru, India*

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 se guía por la convicción de que para formular políticas de desarrollo efectivas es crucial comprender el contexto sociopolítico. El Instituto trata de ayudar a los gobiernos, agencias de desarrollo, organizaciones de base y académicos, a entender mejor como 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, UNRISD tiene como meta promover estudios originales y fortalecer la capacidad de investigación en los países en desarrollo. Actualmente, las áreas de investigación son las siguientes: Sociedad civil y movimientos sociales; Democracia, gobierno y derechos humanos; Identidades, conflicto y cohesión social; Política social y desarrollo; y, Tecnología, empresa y sociedad.

UNRISD

PALAIS DES NATIONS
1211 GINEBRA 10
SUIZA
TELÉFONO: +41 (0)22 9173020
FAX: +41 (0)22 9170650
INFO@UNRISD.ORG
WWW.UNRISD.ORG

INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL

RECONOCIMIENTOS

Equipo editorial
- Peter Utting (Coordinador del proyecto y editor principal)
- Jenifer Freedman (Editora)
- Désirée Abrahams (Auxiliar de investigación)
- Anita Tombez (Asistente secretarial)
- Véronique Martinez (Auxiliar de documentación)
- Sergio Alcántara Ferrer (Traducción del inglés)
- Katrien De Moor (Correctora de pruebas)

Colaboradores
- Yusuf Bangura
- Jenifer Freedman
- Krishna Ghimire
- Huck-ju Kwon
- Shahra Razavi
- Peter Utting

Producción
- Nicoletta Forni (Ilustraciones originales)
- Latitudesign, Ginebra (Diseño y layout)
- SRO-Kundig, Ginebra (Impresora)

UNRISD desea agradecer los gobiernos de Dinamarca, Finlandia, México, Noruega, los Países Bajos, Suecia, Suiza y el Reino Unido por el financiamiento principal.

Dharam Ghai, Cynthia Hewitt de Alcántara y Wolf Scott aportaron comentarios y sugerencias útiles en la elaboración de la versión preliminar de este informe.

Las cifras de los cuadros 3.2 y 4.1 se citan con autorización de Oxford University Press, Inc.

Ilustraciones originales
Copyright © Nicoletta Forni

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

Las denominaciones utilizadas en las publicaciones de UNRISD, de conformidad con la práctica de la Organización de las Naciones Unidas, no indican de parte de UNRISD juicio alguno sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona, ni de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o deslindes.

Impreso en Suiza
GE.04-00824-March 2004-1,500
UNRISD/ANN-S/04/1

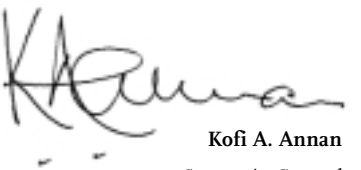
ISBN 92-9085-047-7

PREFACIO

Desde la fundación del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) en 1963, el mundo ha experimentado cambios profundos debidos a la descolonización, la urbanización, la industrialización, la democratización y la mundialización. A lo largo de este período, UNRISD ha jugado un papel importante en la movilización de la capacidad de investigación a fin de ponderar y entender las causas e implicaciones económicas, sociales, culturales y políticas de dichos procesos, en especial la razón por la cual la pobreza y el conflicto violento continúan afligiendo a una gran parte de la humanidad. El Instituto ha comprometido a investigadores de los países en desarrollo así como de los desarrollados en la búsqueda mundial para mejorar nuestro conocimiento sobre los problemas del desarrollo social. Además ha contribuido significativamente en los preparativos de las conferencias ordinarias y de las cumbres de la Organización de las Naciones Unidas y en sus procesos de seguimiento.

Durante esos 40 años, las investigaciones, que ha llevado a cabo UNRISD se han caracterizado por su concentración en las políticas dedicadas a las personas y por poner en tela de juicio determinados aspectos de la modernización y del desarrollo económico. Se ha demostrado que este enfoque es indispensable para entender la manera como las estrategias basadas en el mercado y en el crecimiento económico requieren ser complementadas con instituciones que protejan y empoderen a quienes están en desventaja y que promuevan la equidad y la justicia social. La labor actual del Instituto, sobre pautas de desarrollo que sean económicamente viables, socialmente incluyentes y que estén sustentadas democráticamente, tiene especial importancia para los esfuerzos en marcha del sistema de las Naciones Unidas a fin de promover el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza y la gobernabilidad.

La condición de UNRISD como organismo autónomo que puede comprometerse y en el cual se piensa con libertad, le permite atender de manera consistente asuntos delicados, examinar las principales políticas y enfoques sobre el desarrollo, así como proponer soluciones innovadoras. Por esta razón, UNRISD es un miembro sumamente valioso de la familia de las Naciones Unidas.



Kofi A. Annan
Secretario General
Organización de las Naciones Unidas

PRÓLOGO

Cuando UNRISD se fundó en 1963 por iniciativa del gobierno de los Países Bajos, había una creciente preocupación de que el crecimiento económico estuviera generando un desarrollo social muy desigual. Actualmente persiste una preocupación semejante a la de aquellos años, no tanto por el elevado crecimiento económico—que a su vez ha demostrado ser esquivo—sino en relación con el cambio tecnológico acelerado y la mundialización. A pesar de que ha habido modificaciones importantes en la forma como se deberían enfrentar las contradicciones del desarrollo, el amplio programa normativo adoptado al fundarse la Organización de las Naciones Unidas continúa siendo tan relevante ahora como hace 50 años. Los elementos fundamentales de este programa—bienestar, equidad y derechos humanos—son los que, durante cuatro décadas, han guiado la labor de investigación de UNRISD.

El Instituto ha utilizado sus limitados recursos para aportar a la Organización de las Naciones Unidas y a las personas responsables de formular las políticas, el conocimiento que se genera en muchos de los centros de investigación que hay en el mundo, sobre las complejidades y los diversos enfoques relacionados con esas metas fundamentales. También ha tratado de llenar el vacío entre la investigación y la formulación de políticas al persuadir a los investigadores de la importancia de los intereses de quienes formulan las políticas, y al insistir en que estos últimos deben respetar a su vez la integridad de los procesos de investigación y la búsqueda de formas alternativas para atender los problemas sociales urgentes.

Puesto que el Instituto es una entidad autónoma dentro del sistema de las Naciones Unidas, su estructura de gestión interna le ha dado una gran flexibilidad para interactuar con una amplia gama de instituciones y de actores, así como la libertad para decidir sobre sus temas de investigación, escoger las metodologías, seleccionar a los investigadores e identificar a los distribuidores más adecuados de sus publicaciones. Una característica notable del Instituto en sus 40 años de historia, es el gran número y diversidad de investigadores que han contribuido a sus trabajos. Una atracción fundamental de UNRISD ha sido no solamente la oportunidad de servir a la Organización de las Naciones Unidas, sino también la transparencia y la seriedad del programa de investigación del Instituto. Los investigadores se han dado cuenta de que podían contribuir al cumplimiento de este programa sin comprometer su integridad intelectual y científica.

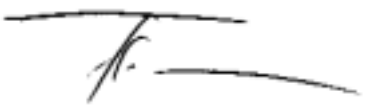
En este informe, se hace una crónica de «UNRISD a sus 40» mediante una presentación sustantiva del programa de investigación del Instituto en el

transcurso de los años. Se espera que los lectores consideren este volumen digno de la conmemoración a que se refiere, pero, más importante aún es que obtengan nuevos conocimientos sobre las aportaciones del Instituto a las ideas y los debates relacionados con el desarrollo social en seis áreas: política social y bienestar; cohesión y conflicto sociales; desarrollo sostenible; democratización, sociedad civil y gobernabilidad; género y desarrollo; y, mercados, empresas y normatividad.

En un informe general de este tipo es imposible reflejar completamente el vasto número de investigaciones que se han llevado a cabo como parte de los proyectos de UNRISD a lo largo de cuatro decenios. Tan sólo por razones de espacio, no es posible citar todos los documentos, libros y autores; pero me gustaría aprovechar esta oportunidad para agradecer a los varios miles de investigadores y autores de instituciones académicas, de la sociedad civil y de instituciones encargadas de formular políticas, que han contribuido a los estudios, seminarios de trabajo y conferencias del Instituto.

El éxito de UNRISD y de las redes de investigadores asociados no habría sido posible sin el apoyo y el compromiso de los sucesivos Consejos del Instituto, cuya integración a través de los años ha subrayado la índole verdaderamente internacional de UNRISD. Debido a que UNRISD carece de una donación financiera básica o de una asignación fija derivada del presupuesto regular de la Organización de las Naciones Unidas, se apoya en las aportaciones voluntarias de un grupo fundamental de gobiernos donadores y de varios organismos privados que otorgan financiamiento. Durante años estos patrocinadores han demostrado su confianza en UNRISD al permitirle ejercer su plena autonomía intelectual. Me gustaría expresar mi gratitud por la generosidad de esas instituciones y por su confianza en UNRISD.

He tenido el privilegio de servir al Instituto en calidad de Director desde 1998 y sería una negligencia de mi parte si no aprovechara esta oportunidad para agradecerle al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Kofi Annan, por haberme nombrado para este cargo. Deseo reconocer también la orientación y el compromiso de aquellos que han formado parte del Consejo de UNRISD durante el ejercicio de mi cargo, así como la dedicación y lealtad del personal del Instituto.



Thandika Mkandawire
Director

CONTENIDO

Capítulo 1: Breve historia de la investigación en UNRISD

Introducción 2
Continuidad... 3
...y Cambio 8
¿Por qué se terminan los programas? 12
La interacción con las Naciones Unidas y patrocinadores 16
Mirando hacia el futuro 21

Capítulo 2: Política social y bienestar

Introducción 26
La marginación de la política social 26
Los efectos sociales del ajuste económico 29
Procuración de bienestar social 33
El futuro del estado de bienestar 33
Procuración de bienestar en países de bajo ingreso . 34
Focalización 35
¿Hacia un enfoque unificado? 37

Capítulo 3: Cohesión social y conflicto

Introducción 42
Percepciones y problemas de la integración social 43
Migración 44
Criminalidad y drogas 45
VIH/SIDA 46
¿Crisis de la familia? 47
Identidades y conflicto 50
Conflicto violento 52
La reintegración social de las víctimas de conflictos . . 54
Reconstrucción posterior al conflicto 56
El manejo de la diversidad 59

Capítulo 4: Desarrollo sostenible

Introducción 64
Los vínculos entre lo social y el medio ambiente . 65
Soluciones técnicas e institucionales 68
Aplicación de enfoques y conceptos nuevos . . . 71
La cuestión del poder 74

Capítulo 5: Democratización, sociedad civil y gobernabilidad

Introducción 78
Participación y movimientos sociales 79
Acción contemporánea desde la base 81
Tecnologías de la información y la comunicación (TIC), redes de interacción y activismo 83
Democratización de la formulación de políticas . 85
Promoción de la ciudadanía 85
Gobierno tecnocrático 86
Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la formulación internacional de políticas 88
Mejoramiento de la capacidad del Estado 89
Las ONG y el otorgamiento de servicios 94

Capítulo 6: Distinción por género y desarrollo

Introducción 100
Las políticas en materia de género 100
El activismo de las mujeres 100
Integración de género 102
Justicia y derechos en materia de género . . . 104
Género y medios de vida 107
Género y cambio agrario 107

Feminización de la manufactura dirigida hacia la exportación 110

Capítulo 7: Mercados, empresas y regulación

Introducción 116
Planificación y cooperativas 117
Entender a los mercados 119
Responsabilidad social de las empresas 123
Co-regulación y rendición de cuentas 128

Bibliografía seleccionada 132
Abreviaturas y acrónimos 143

Lista de casillas

1.1 Enjuiciamiento de la sabiduría convencional 5
1.2 Informes distintivos de UNRISD 6
1.3 Áreas actuales de investigación 12
1.4 UNRISD y las Cumbres de la Organización de las Naciones Unidas . . .14
1.5 ¿Quién financia a UNRISD? 17
1.6 Evaluación de UNRISD 19
1.7 Organización, publicación y divulgación de las investigaciones de UNRISD 20
2.1 La investigación de UNRISD sobre medición e indicadores 28
2.2 La experiencia de ajuste económico de Ghana 31
2.3 Política social en un contexto de desarrollo 39
3.1 Los movimientos religiosos y la política . .51
3.2 Del conflicto al diálogo en Guatemala . . .57
4.1 Para entender el deterioro del medio ambiente 66
4.2 Distinción por género y medio ambiente . .68
5.1 Colaboración entre el gobierno local y la comunidad 82
5.2 Una red de conocimientos sobre reforma agraria 84
5.3 Glosario de términos sobre sociedad civil 90
5.4 Estructura étnica, desigualdad y gobernabilidad del sector público 92
5.5 ¿Qué tan eficaces son las ONG como proveedoras de servicios? 97
6.1 La lucha de las mujeres indígenas por la justicia en Chiapas, México 106
6.2 Empleo para mujeres en actividades dirigidas hacia la exportación 112
7.1 Mercados y estrategias alimentarias . . .120
7.2 Términos y conceptos sobre la responsabilidad de la empresa 125

Lista de gráficas

3.1 Estimaciones a nivel mundial de la epidemia de VIH/SIDA 46
3.2 Las víctimas de la guerra (por regiones, 1990–1999) 49
3.3 Refugiados y otras personas que son objeto de interés de ACNUR 53
4.1 Emisiones de dióxido de carbono por regiones 71
6.1 Las mujeres en los parlamentos nacionales 103



1

BREVE HISTORIA DE LA INVESTIGACIÓN EN UNRISD



INTRODUCCIÓN

Tres valores fundamentales son los que guían la labor de los individuos y las instituciones involucradas en la investigación, formulación de políticas y proyectos sobre desarrollo: todo ser humano tiene derecho a un nivel de vida digno; debería permitírseles a las personas participar en las decisiones que afectan sus vidas; y todos deberían convivir en paz. Sin embargo, a más de 50 años de la fundación de la Organización de las Naciones Unidas, todavía no hay acuerdo sobre la manera como deberían lograrse tales metas. Las perspectivas de análisis y las políticas cambian con frecuencia, lo que se refleja en la sucesión de conceptos sobre el desarrollo que van y vienen según estén de moda, y que algunas veces se repiten: «autosuficiencia», «necesidades básicas», «medios de vida sostenibles», «ajuste estructural», «buen gobierno», «estrategias de reducción de la pobreza» y demás. Una interpretación generosa de esta historia de las ideas permitiría sugerir que la comunidad internacional de desarrollo está comprometida con un proceso de aprendizaje constructivo y que el conocimiento y los enfoques de la política maduran y mejoran con el tiempo. Está claro que en efecto, algo se está aprendiendo, y hay algunas señales de que está surgiendo un consenso más amplio sobre la estrategia de desarrollo. Sin embargo, también hay otra realidad. Detrás de los diversos conceptos y enfoques sobre desarrollo hay verdaderos conflictos de intereses sobre cuáles grupos e individuos deberían gozar de recursos y de poder, y qué instituciones son las que deberían forjar las pautas de desarrollo y determinar la distribución de los costos y beneficios del crecimiento económico, así como de la modernización y del cambio social.

Desde su fundación en 1963, UNRISD se ha preocupado por estos problemas. El Instituto fue fundado «para dirigir investigaciones sobre problemas y políticas de desarrollo social, así como de las relaciones entre diversos tipos de desarrollo social y desarrollo económico» (Naciones Unidas 1963). Una preocupación principal de esa época era que los beneficios de dos decenios de crecimiento económico de la posguerra se habían distribuido de manera muy desigual, tanto geográfica como socialmente, sobre todo en el «Tercer Mundo». Más aún, el desarrollo había sido interpretado de manera restringida en términos de crecimiento económico, mientras que las dimensiones sociales quedaban frecuentemente, al margen del modelo predominante de formulación de políticas. El Instituto elaboró su programa inicial de investigación en torno a estas preocupaciones, realizando proyectos en los que se examinaba la relación entre el desarrollo económico y el social, las formas de medir el desarrollo social, y las repercusiones de los procesos y proyectos de desarrollo en el nivel local.

Durante las últimas cuatro décadas, esta agenda ha evolucionado significativamente. Quedan algunos elementos de continuidad, particularmente la

importancia de la relación entre política económica y política social, así como las repercusiones variables del desarrollo económico y de las políticas gubernamentales en diferentes sectores de la sociedad. Pero el contenido específico del programa de investigación ha cambiado frecuentemente con el ir y venir de los diferentes proyectos.

«DURANTE CUATRO DÉCADAS UNRISD HA SIDO UNA INSTITUCIÓN PIONERA QUE CRUZA LOS LÍMITES DE LA GEOGRAFÍA, LA DISCIPLINA, LA METODOLOGÍA Y EL CONOCIMIENTO, APORTANDO UN MODELO DE INVESTIGACIÓN RIGUROSO Y RELEVANTE EN UN MUNDO CADA VEZ MÁS INTEGRADO.»

MICHAEL EDWARDS, DIRECTOR DE GOBERNABILIDAD Y SOCIEDAD CIVIL DE LA FUNDACIÓN FORD, ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

En este informe se plasma la historia de la investigación que se ha realizado en UNRISD, y en él se examina la aportación del Instituto al pensamiento y a los debates sobre desarrollo social. Se evalúa lo que han revelado los resultados de las investigaciones en relación con seis temas principales, los cuales constituyen la base de los siguientes capítulos:

- Política social y bienestar;
- Cohesión social y conflicto;
- Desarrollo sostenible;
- Democratización, sociedad civil y gobernabilidad;
- Distinción por género y desarrollo; y
- Mercados, empresas y regulación.

CONTINUIDAD...

El mandato del Instituto proporciona tres pautas que han orientado su labor de investigación, a la vez que le permiten una valiosa flexibilidad para determinar las prioridades. Primero, UNRISD ha de examinar los problemas sociales urgentes que sean relevantes para el sistema de las Naciones Unidas. Segundo, ha de explorar la relación entre el desarrollo económico y el social. Esta estipulación proporciona un marco de referencia a través del cual UNRISD puede examinar las repercusiones sociales del desarrollo económico, de la modernización y (ulteriormente) de la mundialización, así como las formas en que el desarrollo social permite realzar no solamente el bienestar humano sino también el crecimiento económico. Tercero, UNRISD ha de usar la libertad e independencia que le confiere su condición para ejercer una «actividad de las Naciones Unidas con autonomía» a fin de emprender la investigación a fondo acerca de políticas y enfoques gubernamentales e internacionales sobre desarrollo.

Determinadas perspectivas analíticas han proporcionado un sentido de continuidad a la labor de investigación del Instituto. Tres de ellas se destacan especialmente: La primera implica poner en tela de juicio la sabiduría convencional y los enfoques predominantes sobre desarrollo. A lo largo de su historia, UNRISD ha planteado preguntas para investigar a fondo si los procesos y políticas de desarrollo predominantes están logrando lo que pretenden. Los fundamentos conceptuales de dichas políticas

también han sido evaluados. Esta crítica no ha sido dirigida solamente hacia la corriente conservadora predominante, sino también hacia aquellos actores y organizaciones que proponen opciones reformistas o radicales (véase casilla 1.1).

Una gran parte de esta crítica se ha concentrado en un doble interés por los procesos de crecimiento económico, modernización y mundialización que no sólo están generando efectos muy desiguales, sino que además están desquiciando los sistemas de subsistencia y convenios institucionales que, históricamente, han proporcionado cierto nivel de protección social. El trabajo de UNRISD sobre la Revolución Verde, realizado en el decenio de 1970, y sobre la seguridad alimentaria y participación popular en el de 1980, fue motivado en parte por la preocupación de que uno de los procesos de cambio social predominantes en los años 70—la acelerada incorporación de comunidades en gran parte autosuficientes, en las redes nacionales e internacionales de producción y de comercio ubicadas en las zonas urbanas—estaba desarraigando a las personas antes de que se generaran sistemas nuevos de subsistencia. De manera semejante, en el decenio de 1990, en el trabajo del Instituto sobre los efectos sociales de la mundialización se llegó a la conclusión de que el mundo estaba en medio de una reorganización institucional; y que era testigo del deterioro de algunas instituciones tradicionales de protección social tales como el estado de bienestar, las políticas de redistribución, los sindicatos, junto con determinadas estructuras comunitarias. Al mismo tiempo, instituciones que estaban surgiendo o que estaban siendo fortalecidas, como las ONG, seguían siendo relativamente endebles al igual que la responsabilidad social de las empresas, los derechos humanos internacionales y el derecho laboral. Más aún, las políticas macroeconómicas relacionadas con la liberalización económica, frecuentemente generaban un «entorno desfavorable» para el desarrollo social (véase casilla 1.2).

Una segunda característica de las investigaciones que realiza UNRISD ha sido la adopción de perspectivas holísticas y sistémicas, las cuales han sido especialmente importantes para entender las interrelaciones entre las diversas dimensiones del desarrollo. Con el trabajo del Instituto relacionado con los proyectos: Enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo en el decenio de 1970, Sistemas alimentarios y sociedad en los años 80, Desarrollo sostenible en los años 90 y, actualmente, Política social en un contexto de desarrollo, se ha tratado de superar la fragmentación de la política y el análisis del desarrollo al insistir en los enfoques multidisciplinarios e integradores. En esos y en otros proyectos más, se han examinado no solamente los aspectos económicos, sociales, ambientales, políticos e históricos; sino también los vínculos entre los niveles local, nacional e internacional. Esta forma compleja de visualizar y entender al mundo no se presta para proponer soluciones universales simplistas o para repetir «frases trilladas». En efecto, la investigación que realiza UNRISD ha permitido desafiar con frecuencia las prescripciones

Casilla 1.1—Enjuiciamiento de la sabiduría convencional

- El trabajo sobre **medición** del desarrollo realizado en los decenios de 1960 y 1970 implicó una crítica a las formas en que los científicos sociales y los organismos de las Naciones Unidas aplicaban los métodos convencionales de recopilación de datos y los indicadores sociales, en el análisis y en la planificación del desarrollo.
- Desde finales de los años 70, la investigación sobre **participación** social surgió en parte por la preocupación de que muchas agencias de desarrollo estaban ensalzando las virtudes de la participación pero reducían el concepto a participación pasiva, en oposición a la participación activa o empoderante.
- La investigación que se llevó a cabo en los años 70 sobre la llamada **Revolución Verde** permitió desafiar el supuesto de que los principales adelantos tecnológicos mejorarían necesariamente los medios de vida de los productores rurales; en vez de eso generaron ganadores y perdedores.
- La atención que se prestó a los problemas de **bienestar** en el decenio de 1980 estaba vinculada parcialmente con el interés por la ortodoxia entonces en boga, en la que se insistía en la satisfacción de las necesidades básicas, más que en la habilidad de la población para ganarse la vida.
- La investigación sobre los efectos sociales del **ajuste estructural** realizada a finales de los años 80 y principios de los años 90, permitió poner en entredicho las políticas neoliberales y los supuestos de que la desregulación, la orientación hacia la exportación y la privatización estimularían el crecimiento y el desarrollo en los países pobres endeudados.
- El trabajo sobre **distinción por género** realizado en el decenio de 1990 implicó una crítica del enfoque conocido como «mujer en el desarrollo» (MED), en el cual se tendía a concentrarse de manera restringida en el acceso de las mujeres a proyectos e instituciones de desarrollo, en oposición a los problemas de derechos y poder relacionados con el género.
- Durante varias décadas, diversos estudios sobre la **sociedad civil** han permitido desafiar las perspectivas románticas en las que se ha exagerado el potencial de las ONG, el de la participación social y el de los movimientos sociales.
- La investigación sobre **problemas del medio ambiente** realizada en el decenio de 1990 permitió poner en tela de juicio el supuesto de que la protección ambiental era necesariamente benéfica para las personas y para el desarrollo, al analizar las tensiones que hay entre determinados enfoques predominantes para proteger el medio ambiente y el bienestar humano.
- El trabajo sobre **tecnologías de la información y la comunicación** (TIC) ha permitido desafiar la idea de que dichas tecnologías aportan a los países en desarrollo un medio para lograr etapas del desarrollo a saltos agigantados.
- Más recientemente, UNRISD también ha girado su atención hacia otros términos y conceptos tales como **descentralización, buen gobierno y responsabilidad social de las empresas,** al emprender investigaciones que revelan la forma problemática en que dichos conceptos han sido aplicados en la práctica.
- En el trabajo que se realizó en el pasado sobre un **enfoque unificado** hacia el desarrollo así como en la investigación actual sobre **política social** ha habido un interés por la forma como frecuentemente las personas encargadas de formular políticas han tratado a la política social: como un agregado de la política económica, en vez de un aspecto integral de la estrategia de desarrollo.

estandarizadas, las fórmulas universales y el enfoque en el que se propone «una misma solución para todos», que muchas veces son características de la formulación de políticas y del análisis en el ámbito internacional, al insistir, en cambio, que las políticas deben adaptarse a las circunstancias locales y nacionales.

Un tercer elemento de continuidad en el enfoque del Instituto ha sido el análisis a partir de la economía política, lo cual implica tomar en consideración cuestiones de distribución de recursos y de poder entre grupos sociales diferentes, junto con los conflictos de intereses. Desde esta perspectiva, se advierte que los resultados sociales del crecimiento económico y del desarrollo tecnológico están condicionados por las relaciones sociales y de poder así como por determinadas instituciones; que los procesos, políticas y proyectos de desarrollo generan ganadores y perdedores; y que para lograr el cambio social y el cambio en las políticas públicas a fin de poder atender efectivamente los problemas de pobreza, desigualdad e injusticia; es necesario modificar el equilibrio de las fuerzas sociales y fortalecer al electorado de los actores políticos y sociales que puedan desafiar el statu quo. Al adoptar este planteamiento, UNRISD ha sido capaz de desagregar los efectos de los procesos y políticas de desarrollo en diferentes grupos sociales, además de insistir en sus recomendaciones de política, en la importancia que tienen la participación, el empoderamiento y el funcionamiento adecuado de las instituciones reguladoras y redistribuidoras.

Casilla 1.2—Informes distintivos de UNRISD

UNRISD preparó dos informes fundamentales para contribuir a las deliberaciones mundiales relacionadas con la Cumbre Mundial para Desarrollo Social y su seguimiento.

Estados de desorden: Los efectos sociales de la globalización (UNRISD 1995)

En este informe se examinan los efectos sociales contradictorios de la mundialización. El título, Estados de desorden, es indicativo de sus resultados: la mundialización y algunas de las políticas que la apoyan han estado relacionadas con una gama de problemas sociales y cambios institucionales que aumentan la vulnerabilidad de las personas. Más aún, los costos y beneficios de la mundialización han sido distribuidos de manera muy desigual entre diversos países y grupos sociales. En el informe se sostiene la idea de encarar directamente uno de los desafíos más complejos de nuestros tiempos: proveer un mínimo de seguridad social y económica universal en una era de apertura de mercados, de competencia feroz y de cambio tecnológico acelerado.

Se necesita minimizar los efectos polarizadores y desintegradores de la mundialización mediante nuevas estrategias que reafirmen los derechos de todas las personas. La ciudadanía

nacional debería ser reforzada por la cooperación internacional, la solidaridad y el respeto a los derechos humanos; lo que en el informe se denomina «ciudadanía mundial». Se requiere fortalecer determinados acuerdos institucionales que han surgido en el transcurso de los últimos 50 años—relacionados con los organismos de las Naciones Unidas, el derecho internacional, la ayuda para el desarrollo y el activismo y participación de la sociedad civil—y reformar otros.

La mano visible: Asumir la responsabilidad por el desarrollo social (UNRISD 2001b)

Al final del decenio de 1990, UNRISD hizo una evaluación del avance logrado en torno al compromiso clave de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de 1995: Forjar «un entorno favorable» para el desarrollo social. Cinco años después de la Cumbre Social, la oposición política a la ceguera social del ajuste estructural estaba creciendo; y gracias a la indagación académica se estaban erosionando el respaldo teórico y empírico de las políticas neoliberales. Los derechos humanos estaban en ascenso como parte de la agenda. Había señales de una nueva evaluación del papel del Estado así como algún reconocimiento de las limitaciones que tenía el flujo de capital privado como panacea para el desarrollo y del inaceptablemente alto nivel de volatilidad y de riesgo en la economía mundial.

No obstante lo anterior, lo que surge del análisis que se hizo en este informe es un cuadro muy preocupante de políticas y programas que se quedaban más al nivel de la retórica ministerial que al de su aplicación efectiva; así como pautas de crecimiento económico, liberalización y desigualdad que tendían a obstaculizar en vez de favorecer el desarrollo social. La función de la política social estaba restringida en gran parte a la ayuda a grupos sociales específicos.

Mientras que la necesidad de protección social había aumentado, la asignación de recursos para este propósito de hecho estaba reduciéndose. En el informe se exige que haya estrategias de desarrollo en las que se reafirmen los valores humanos, las prioridades humanas, y la capacidad de los seres humanos para forjar su propio destino. La «mano invisible» del mercado puede hacer que la economía mundial funcione, pero se requiere que la mano humana—de las personas con sentido de responsabilidad cívica y con sus gobiernos—la guíe en la dirección más productiva, para formar un mundo que sea socialmente incluyente, transparente y anclado en la democracia.

...Y CAMBIO

El contenido del programa de investigación de UNRISD cambia con regularidad y, ocasionalmente suceden virajes de mayor envergadura en su enfoque. Ello se debe a factores diversos: cambios en las ideas sobre desarrollo y en las ciencias sociales; tendencias a nivel mundial en el desarrollo; mayor interés internacional en determinados asuntos o problemas mundiales; peticiones de los patrocinadores para que se investiguen temas específicos; así como la propia dinámica interna del Instituto, incluidos los cambios de directores, de miembros del Consejo e investigadores.

Para entender cómo y por qué ha evolucionado el programa del Instituto, es importante recordar la riqueza del proceso de aprendizaje en el que UNRISD ha estado involucrado. Ello ha implicado mantenerse al día en cuanto a los acontecimientos mundiales y, en algunas ocasiones, anticiparse a las tendencias mundiales o regionales. Así quedó demostrado, por ejemplo, con las labores que se iniciaron a finales del decenio de 1980 sobre conflicto étnico, sobre las dimensiones sociales de los cambios en el medio ambiente, y acerca de la transición que hubo en los países comunistas europeos.

Los cambios en el programa de investigación también han sido resultado del «aprender haciendo» y, algunas veces, de reconocer las limitaciones del trabajo realizado anteriormente. Algunos de los temas que han servido para sustentar los nuevos proyectos de UNRISD fueron resultado de una investigación previa, con la cual se advirtieron lagunas en el conocimiento y en el enfoque sobre dichos temas. Por ejemplo, con la investigación que se inició a finales de los años 70 sobre participación popular, se trató de reducir la brecha entre la investigación relacionada con las luchas por los medios de vida, que había sido el enfoque principal del trabajo de UNRISD sobre la Revolución Verde y la seguridad alimentaria, y la investigación relacionada con la política de desarrollo integrado, que había sido objeto de interés en su trabajo anterior. La promoción de un marco de política más favorable a través de la participación fue considerada como una manera de permitir que los grupos sociales en desventaja mejoraran sus medios de vida.



En el decenio de 1990, la investigación sobre los efectos sociales e institucionales de los programas de ajuste estructural revelaron problemas graves vinculados con el debilitamiento de determinadas instituciones estatales. Esto condujo hacia nuevos proyectos en los que se examinaba la forma como pudiera reforzarse la capacidad del Estado, así como el papel de las instituciones democráticas en la formulación de políticas.

En el campo ambiental, el trabajo inicial sobre los efectos sociales del deterioro del ambiente reveló que ciertos esquemas de protección ecológica no resultaron ser lo exitosos que muchos suponían; por el contrario, podían tener implicaciones negativas para el bienestar humano y los medios de vida. Esto llevó al Instituto a dos proyectos que examinaron las repercusiones sociales de las zonas protegidas y de otras iniciativas para la protección del ambiente.

De manera semejante, aunque UNRISD había prestado mucha atención al papel de las organizaciones de la sociedad civil y el del Estado en el desarrollo social y la protección al medio ambiente, había ignorado en gran parte el papel del sector privado. Para corregir esta situación, a mediados de los años 90 se inició un proyecto sobre la responsabilidad de las empresas en torno a lo social y al medio ambiente.

Se emprenden también nuevas investigaciones para ampliar lo que pudiera ser un punto de vista reducido. Esto fue lo que se notó, por ejemplo, en relación con el trabajo sobre democratización. En el decenio de 1980, la investigación se centró en gran parte en la participación de las personas y en la acción colectiva, o democracia popular. Menor atención se dio al papel de las instituciones estatales democráticas, o democracia representativa. Este enfoque provenía de varias fuentes. En parte, se debía a las perspectivas analíticas e ideológicas en las que se identificaba la organización social y política de los «excluidos» como elemento clave para el cambio social. Había también escepticismo en cuanto a que las instituciones democráticas liberales pudieran aportar políticas en favor de los pobres ante la falta de una participación popular efectiva. Una cierta desconfianza en cuanto al Estado, los partidos políticos y la planificación, jugó un papel importante. Desconfianza que en UNRISD surgió como resultado de los trabajos previos sobre la planificación estatal, sobre la realidad de los regímenes militares en América Latina (advertida por la experiencia personal de algunos de los investigadores de más antigüedad en UNRISD), y sobre los partidos centralizados de «vanguardia» en países socialistas.

En el decenio de 1990, dentro de un marco de referencia muy distinto, el Instituto amplió su enfoque al examinar el papel de la sociedad civil y de los movimientos sociales junto con el de las instituciones estatales, en el desarrollo social. En este período se advirtió una reactivación de los procesos democráticos en los que se daba mayor

importancia a sistemas multipartidistas y a la política electoral. En la medida en que la atención de la comunidad internacional de desarrollo dio un viraje hacia los problemas de política macroeconómica y reforma estructural, se volvió necesario que los activistas e investigadores del desarrollo se comprometieran no sólo con los temas de la participación al nivel popular o al nivel micro, sino también con los procesos políticos al nivel macro. Inevitablemente, esto último significó reanudar el interés en el Estado.

Las perspectivas del Instituto sobre crecimiento económico también han cambiado. Durante muchos años, en el análisis de la relación entre crecimiento económico y desarrollo social, o se tomaba el crecimiento como algo dado o se le veía desde una perspectiva crítica. Cuando se fundó UNRISD, el mundo estaba pasando por una fase prolongada de crecimiento económico sumamente firme. Por lo tanto, lograr tasas relativamente elevadas de crecimiento no era considerado como un problema fundamental en el campo de la investigación del desarrollo social. Lo que muchos observadores sí veían como tal, era el crecimiento económico desigual o desequilibrado. Por lo tanto, una gran parte del trabajo inicial del Instituto se concentró en las repercusiones negativas o no intencionales del crecimiento económico y la modernización en determinados grupos sociales. Esta perspectiva fue reforzada mediante el trabajo que se realizó inmediatamente después en el que se advirtió una conexión firme entre el deterioro del medio ambiente y los procesos de crecimiento y de modernización. Las tendencias más recientes en la economía mundial, relacionadas con las crisis financieras y la reducción de las tasas de crecimiento o su baja prolongada, han obligado a UNRISD a revisar la relación entre el crecimiento económico y el desarrollo social. En el trabajo actual sobre política social no solamente se están estudiando las formas y las instituciones mediante las cuales el crecimiento puede ser benéfico para los grupos sociales más pobres, sino también la manera como la política social pueda favorecer el crecimiento económico.

En algunas ocasiones, los cambios en los proyectos del Instituto son parte de un viraje más significativo en el enfoque. A finales de los años 70, por ejemplo, la visión sobre política de desarrollo, planificación y medición se amplió considerablemente en la medida en que la atención se dirigió hacia los temas gemelos de la participación y la lucha por la subsistencia (UNRISD 1979). Este viraje en el énfasis reflejaba parcialmente la modificación radical que hubo en las ideas y políticas de desarrollo en los años 70, cuando las metas y posibilidades de independencia y de desarrollo alternativo recibieron la atención de muchos círculos académicos, de activistas y de la propia Organización de las Naciones Unidas. En el trabajo sobre participación popular se procuró aplicar las metodologías de investigación-acción para examinar y fortalecer la capacidad de los grupos en desventaja y carentes de poder para que entraran

en acción y lograran influir en las decisiones. Las recomendaciones que sobre política se derivaron de la investigación sobre medios de vida y seguridad alimentaria, se centraron en la necesidad de estrategias de alimentación y desarrollo nacional basadas en la población. A diferencia de determinadas estrategias de modernización que pretendían beneficiar a los pobres mediante los llamados efectos de «goteo hacia abajo», o con la esperanza de generar empleo en los centros industriales urbanos en expansión, en esta investigación se planteó el caso de que las políticas gubernamentales se dirigieran al mejoramiento de las oportunidades y de los medios de vida de los grupos de bajo ingreso y de quienes estuvieran en desventaja, tanto en zonas urbanas como en rurales.

Durante los últimos años de los 80, el programa de investigación del Instituto fue renovado de nueva cuenta a fin de incorporarle diversos problemas típicamente relacionados con la mundialización, así como nuevas prioridades de desarrollo relacionadas con el desarrollo sostenible y la condición de las mujeres. Se pusieron en marcha proyectos sobre temas relacionados con la identidad, el conflicto, las drogas ilícitas, el ajuste estructural y la protección del medio ambiente. En la década siguiente la atención se centró en los problemas del bienestar humano, la cohesión social y el papel de diferentes actores e instituciones—mujeres, organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas y gobiernos, entre otros—en el apoyo, la configuración o el deterioro del desarrollo social y sostenible. Una gran parte de la investigación implicaba una fuerte crítica al neoliberalismo tal como se aplicaba en los países en desarrollo, con su insistencia en el «libre» mercado, la disminución del papel del Estado y la orientación hacia las exportaciones (UNRISD 1995; 2000e).

En el programa actual de cinco años, que comenzó en 2000, se han seguido explorando esos temas a la vez que se insiste de manera especial en el papel de la política social y las instituciones estatales democráticas en el desarrollo (véase casilla 1.3). Algunos temas nuevos de interés mundial—como el del VIH/SIDA, la brecha digital y el de la responsabilidad social de las empresas—también han sido incorporados.

Casilla 1.3—Áreas actuales de investigación

Desde 2000, los proyectos de investigación de UNRISD se han organizado bajo cinco amplias áreas temáticas:

Política social y desarrollo; en donde se examina el papel de la política y de las instituciones sociales en el desarrollo, en particular las formas en que la política social puede promover la protección y la justicia sociales a la vez que contribuye al desarrollo económico y a la política democrática.

Democracia, gobernabilidad y derechos humanos; en donde se exploran algunos de los factores políticos e institucionales que afectan la creación de un entorno favorable para la democracia y los derechos humanos en diferentes escenarios nacionales, y se evalúan las políticas y enfoques de los organismos internacionales y de los gobiernos donadores que están presionando a los países en desarrollo para que reformen sus instituciones públicas.

Sociedad civil y movimientos sociales; que se concentra en el papel de las organizaciones, redes sociales y movilizaciones de la sociedad civil en el desarrollo y en la formulación de políticas, y en donde se analizan las relaciones entre diferentes actores de la sociedad civil así como la índole de sus relaciones con el gobierno, con las organizaciones internacionales y con el sector privado.

Tecnología, empresa y sociedad; donde se examinan las repercusiones de los acelerados avances en la tecnología, la inversión extranjera directa y los sistemas de administración de las empresas en el desarrollo humano sostenible.

Identidad, conflicto y cohesión; donde se consideran las formas como identidades diversas y cambiantes, que proporcionan estructura y significado a la vida de las personas; afectan los patrones de conflicto, de exclusión y de solidaridad en un mundo globalizante.

Fuente: www.unrisd.org

«UNRISD ES MI FAVORITO ENTRE LOS HÉROES MENORES OLVIDADOS DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS, NAVEGANDO DURANTE 40 AÑOS EN AGUAS PROCELOSAS BAJO LA DIRECCIÓN DE SUCESIVOS CAPITANES VISIONARIOS, ANTEPONIENDO EL DESARROLLO DIRIGIDO HACIA LO HUMANO DE MANERA HOLÍSTICA,

¿POR QUÉ SE TERMINAN LOS PROGRAMAS?

Periódicamente, las áreas principales de trabajo llegan a su fin aunque, algunas veces, sólo por unos cuantos años. El trabajo sobre **medición e indicadores sociales,** sobre el cual UNRISD había construido su reputación inicial, cesó durante varios años desde mediados de los años 80. Esto se debió fundamentalmente a la salida de miembros claves del personal de investigación, al costo de la compleja labor de estadística que se llevaba a cabo, así como a un cambio en las prioridades de investigación del Instituto, hacia temas más relacionadas con la «economía política». El alejamiento del tema de indicadores coincidió también con un giro interno metodológico por el cual

se insistió en que los estudios de caso, sobre contextos locales en los países en desarrollo, podrían ser un medio de recopilación de información potencialmente costo-efectivo.

Otro de los programas de investigación prominentes del Instituto, la investigación sobre **participación popular**, también terminó de manera inconclusa a finales del decenio de 1980, debido en parte a una escasez de fondos, pero también por la incertidumbre institucional acerca de la dirección futura de esta área de investigación. Sin embargo, en varios de los proyectos de UNRISD se continuaron examinando las implicaciones de la participación en relación con problemas concretos del desarrollo tales como la distinción por género y la protección del ambiente. A mediados del decenio de 1990, aquel tema de la participación fue adoptado nuevamente en proyectos que analizan el potencial y las limitaciones de la sociedad civil y de los movimientos sociales en el desarrollo y en la formulación de políticas.

La labor sobre la **reconstrucción de sociedades destruidas por la guerra**, que se llevó a cabo como parte del Proyecto para la reconstrucción de las sociedades destruidas por la guerra (WSP, por sus siglas en inglés), constituyó el programa de mayor envergadura del Instituto a mediados del decenio de 1990. Este programa fue terminado en 1998 en gran parte como respuesta al hecho de que había girado significativamente hacia actividades operativas en vez de las de investigación. Aquéllas habían implicado la reunión de actores claves para que participaran en un diálogo sobre problemas y políticas del desarrollo y la reconstrucción de determinados países. Puesto que el mandato del Instituto es llevar a cabo trabajo de investigación, se decidió que el Proyecto para la reconstrucción de las sociedades destruidas por la guerra continuara en otro ámbito institucional.

Desde mediados de los años 80 hasta finales del decenio de 1990, UNRISD ejecutó 13 proyectos en el campo **del medio ambiente y de desarrollo sostenible.** Sin embargo, después de 15 años de investigación en estos temas, se suscitó la preocupación de que esta área de trabajo se había expandido excesivamente, generando un desequilibrio en el programa del Instituto. En 2000, con la reestructuración que tuvo lugar bajo el nuevo Director, se concluyeron varios proyectos sobre ambiente y desarrollo sostenible, y se volvió a enfocar el interés en temas de política social, pobreza, equidad y democratización.

EN EL CENTRO DE SUS ASUNTOS, VARIOS DECENIOS ANTES DE QUE FUERAN FORMULADOS LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO.»

EVELINE HERFKENS, COORDINADORA EJECUTIVA DE LA CAMPAÑA SOBRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

Casilla 1.4—UNRISD y las Cumbres de la Organización de las Naciones Unidas

Durante los últimos 10 años, los resultados de las investigaciones de UNRISD han sido la base de sus aportaciones sustantivas a las cumbres mundiales más importantes, patrocinadas por la Organización de las Naciones Unidas.

Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rio de Janeiro, 1992)
A fin de aportar insumos al proceso de organización de la Cumbre sobre la Tierra, el Instituto se apoyó en la investigación vigente desde finales del decenio de 1980 e inició un nuevo trabajo. Organizó también una reunión internacional varios meses previos a la conferencia de Río de Janeiro para destacar el perfil de las dimensiones sociales de los problemas sobre el medio ambiente, que hasta entonces habían sido relativamente olvidados en los preparativos para la cumbre (UNRISD 1992).

Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995)
El trabajo de UNRISD para la Cumbre Social abarcó tres temas: renovación de ideas sobre desarrollo social en el decenio de 1990; reestructuración económica y nuevas políticas sociales; y diversidad étnica y políticas públicas. Las aportaciones del Instituto incluyeron dos seminarios que coincidieron con los trabajos preparatorios de la cumbre; una serie de talleres y simposios realizados simultáneamente con la reunión oficial y el foro de las ONG; así como diversas publicaciones a saber: 10 Documentos Especiales, cuatro Documentos de Información y el informe denominado *Estados de desorden: Los efectos sociales de la globalización* (véase casilla 1.2). Los documentos elaborados por un grupo de eminentes escritores y científicos sociales, en los que se reflexionó sobre los procesos y trayectorias del cambio social al final del milenio, también fueron publicados en un libro titulado *Social Futures, Global Visions* (Futuros sociales, visiones mundiales) (Hewitt de Alcántara 1996).

Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)
Las aportaciones del Instituto a esta cumbre provenían de la investigación sobre distinción por género que había empezado en 1992. En el foro de las ONG, UNRISD llevó a cabo una mesa redonda sobre Perspectiva del género en las políticas macroeconómicas: Conceptos e instituciones; y como parte de la conferencia oficial organizó un panel sobre Perspectiva de género: Obstáculos y oportunidades. El Instituto también elaboró conjuntamente con el PNUD una serie de 13 Documentos Especiales.

Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Estambul, 1996)
El trabajo de UNRISD sobre gobernabilidad urbana, en el cual se trató de identificar los procesos para incorporar las voces de los excluidos en la toma de decisiones a nivel local, constituyó la base de las aportaciones del Instituto a la reunión Habitat II. El Instituto participó en el proceso de elaboración del Programa de Habitat, y realizó reuniones en el foro de las ONG y en la Universidad de Habitat.

Revisión quinquenal de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Ginebra, 2000)
Como aportación a esta reunión, UNRISD evaluó el avance en el cumplimiento de los objetivos señalados en la Cumbre

Social de 1995. Para ello, 50 investigadores de 35 países participaron en una amplia investigación que dio como resultado 10 Documentos Especiales además del informe, *La mano visible: Asumir la responsabilidad por el desarrollo social* (véase casilla 1.2), el cual fue presentado en una conferencia dentro del marco de la reunión mundial Ginebra 2000. UNRISD patrocinó también un Foro Virtual en la red a fin de compartir información sobre iniciativas para aplicar la Declaración y la Plataforma de Acción de la Cumbre Social.

Revisión quinquenal de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Nueva York, 2000)
La contribución de UNRISD a la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas Beijing +5, consistió en la presentación de documentos encargados y la organización de un taller abierto al público sobre Justicia en materia de género, desarrollo y derechos, donde se examinó la relación entre las necesidades y los derechos; la posibilidad de que la democracia haya empoderado a las mujeres; y los derechos de las mujeres en relación con el multiculturalismo (UNRISD 2000a).

Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001)
UNRISD encargó 30 documentos y organizó una reunión paralela de tres días, durante la cual se examinaron las oportunidades, problemas y desafíos inherentes a las políticas públicas concebidas para superar las prácticas racistas y xenofóbicas en diversos entornos. Los documentos se centraron en cuatro grandes temas: la construcción social de la raza y la ciudadanía; la dinámica social del racismo y las desigualdades; respuestas organizadas ante la diversidad cultural; y las repercusiones de las políticas públicas en las relaciones entre razas (UNRISD 2002b).

Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Madrid, 2002)
UNRISD contribuyó con 15 documentos encargados en los que se examinaron los temas siguientes: las dinámicas y desafíos del envejecimiento de la población en países con trayectorias de desarrollo diferentes; la protección social formal, incluidos los programas de pensiones, la atención a la salud y los servicios sociales; y la gama de mecanismos informales relacionados con la economía de la asistencia a personas dependientes. Dichos documentos fueron presentados en una conferencia de dos días simultánea a la reunión oficial (UNRISD 2003a).

Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002)
UNRISD aprovechó la ocasión de la Cumbre Rio+10 «para llamar la atención sobre cuestiones de economía política» relacionadas con el análisis y las propuestas vinculados a la Agenda 21 y otros documentos de política predominantes, los cuales a menudo fracasan en el examen de las dificultades y obstáculos que impiden un cambio efectivo de política, así como la participación y la movilización social. Los documentos correspondientes fueron presentados en un simposio paralelo patrocinado conjuntamente con la Universidad del Witwatersrand. El Instituto publicó también un informe denominado *People, Power and the Environment* (Gente, poder y el medio ambiente), en el que se resumen 15 años de investigación realizada por UNRISD sobre el ambiente y el desarrollo sostenible (UNRISD 2002a).

LA INTERACCIÓN CON LAS NACIONES UNIDAS Y PATROCINADORES

En el transcurso de los años, UNRISD se ha ubicado en la intersección entre la comunidad internacional de instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil interesadas en los temas del desarrollo por un lado, y los organismos de desarrollo de los sistemas multilaterales y bilaterales por el otro. Actúa como intermediario en torno a ideas y análisis provenientes de la investigación en ciencias sociales y las comunidades de activistas, a la vez que evalúa la relevancia de dichas perspectivas para la formulación de políticas internacionales. Este papel ha sido especialmente importante en relación con las cumbres de la Organización de las Naciones Unidas (véase casilla 1.4). Mediante la organización de conferencias, seminarios y diálogos informales, UNRISD ha tratado también de mejorar el flujo de información entre los propios funcionarios de las Naciones Unidas al reunirlos para que participen en debates sustanciales sobre problemas claves del desarrollo (UNRISD 2001a, 2003b).

Dado el mandato del Instituto de realizar investigaciones sobre problemas considerados «urgentes e importantes» por el sistema de las Naciones Unidas y los organismos nacionales de desarrollo, así como por su total dependencia de las aportaciones voluntarias de los donadores (véase casilla 1.5), UNRISD está abierto a los requerimientos de organismos del exterior para emprender investigación sobre problemas específicos. De hecho, algunas de las áreas principales de trabajo del Instituto, incluidas las relacionadas con cuestiones en materia de género y del ambiente, empezaron como proyectos requeridos específicamente por los patrocinadores. Ambos programas se desarrollaron posteriormente con sus propias dinámicas, y UNRISD les definió su contenido sustancial gracias a su red de investigación mundial.

El papel del Instituto como «proveedor de servicios» tiene la ventaja de asegurar que sus investigaciones sean relevantes para la formulación de políticas, pero también implica relaciones e influencias, que se necesitan manejar cuidadosamente. Pueden suscitarse, en particular, tres tipos de riesgos. Primero, existe el riesgo de que las organizaciones bilaterales y multilaterales lleguen a involucrarse demasiado en la elaboración del programa de investigación. Segundo, una relación demasiado estrecha con los patrocinadores puede marginar la investigación de tipo más conceptual, pionera y crítica. Tercero, responder a los requerimientos de gran alcance puede dar como resultado un programa de investigación disperso y carente de enfoque.

En la práctica, UNRISD rara vez ha tenido que enfrentarse a los dos primeros tipos de riesgos. Ello se debe en parte a que sus donadores tradicionales principales (Suecia, los Países Bajos, Noruega, Dinamarca y Finlandia), han respetado la autonomía del Instituto y se han abstenido de participar

Casilla 1.5—¿Quién financia a UNRISD?

El Instituto depende de las aportaciones voluntarias de los gobiernos, los organismos de desarrollo y las fundaciones. Los gobiernos de los países siguientes han contribuido al financiamiento de UNRISD durante los últimos 40 años: Alemania, Australia, Austria, Canadá, Cuba, Chipre, Dinamarca, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Hungría, Irán, Irak, Italia, Jamaica, México, Nicaragua, Noruega, los Países Bajos, Suecia, Suiza, el Reino Unido y la antigua Yugoslavia.

El programa vigente de investigación recibe apoyo de los gobiernos y organismos siguientes:

- **Gobiernos:** Dinamarca, Finlandia, México, Noruega, los Países Bajos, Suecia, Suiza y el Reino Unido.
- **ONG y fundaciones:** Fundación Ford (Estados Unidos de América), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ; Alemania), Fundación MacArthur (Estados Unidos de América), Réseau universitaire international de Genève (RUIG; Suiza), Fundación Rockefeller (Estados Unidos de América).
- Organización de las Naciones Unidas y otros organismos multilaterales: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA).

CONTRIBUCIONES GUBERNAMENTALES AL PRESUPUESTO BÁSICO DE UNRISD, 2002

Donador	dólares de EUA
Dinamarca	185,625
Finlandia	165,063
México	2,427
Noruega	404,083
Países Bajos	496,545
Reino Unido	320,320
Suecia	803,417
Suiza	56,163
Total	**2,433,643**

en la construcción de la agenda de investigación. Se debe también a que existen determinadas salvaguardas para manejar adecuadamente los apremios. En la definición de prioridades de investigación, el Instituto siempre se ha apoyado firmemente en el juicio de un Consejo formado por académicos independientes, encargados de formular políticas y activistas, así como en sus propios recursos intelectuales. A petición de los patrocinadores, los especialistas externos en temas de desarrollo también llevan a cabo evaluaciones periódicas de la labor del Instituto a fin de evaluar su avance e identificar los defectos (véase casilla 1.6). Más aún, en UNRISD el planteamiento de ideas se nutre constantemente de las opiniones y análisis de aquellos que forman la extensa red de investigadores nacionales que participan en sus proyectos (véase casilla 1.7). El Instituto organiza también encuentros con académicos, investigadores, encargados de formular políticas y activistas de todo el mundo para considerar sus puntos de vista sobre problemas y debates del desarrollo contemporáneo, y reflexionar sobre lo que debería hacer un organismo de investigación como UNRISD. Todo esto puede dar como resultado proyectos nuevos o una reestructuración amplia de los programas y prioridades de investigación, tal como sucedió, por ejemplo, en el año 2000 a raíz de una conferencia internacional que tuvo lugar en Tailandia para debatir tanto el programa de investigación vigente como la agenda futura del Instituto (UNRISD 2000b, 2000d).



Casilla 1.6—Evaluación de UNRISD

1982: SAREC (Suecia) y DANIDA (Dinamarca)

«UNRISD fue una de las primeras instituciones en poner especial atención al mejoramiento de la información y, aparentemente, en la actualidad UNRISD es una de las pocas (si no es que la única) donde se mantiene una búsqueda continua y sistemática al respecto.»

«La revisión de Pearce sobre las estrategias de la Revolución Verde, sobresale como uno de los mejores trabajos hechos sobre este tema. Los numerosos documentos escritos por Barraclough están, sin duda, entre las aportaciones más notables al estudio de los sistemas agrarios de América Latina.»

«Es importante que la investigación no se quede al nivel de un estudio sobre los efectos y sus interrelaciones estadísticas, sino que se trate de conocer las estructuras que son causantes de esos efectos.»

1995: PNUD

«UNRISD ha demostrado su facultad para tratar las cuestiones del desarrollo social mediante un enfoque de base amplia que abarca el trabajo por redes de interacción, recabando una mezcla óptima de experiencias provenientes tanto de países septentrionales como meridionales (además de los países en transición) en el examen de dichos problemas.»

«En todos los proyectos se involucraron investigadores del Sur, sin embargo, a excepción de unas cuantas actividades, dichos proyectos no se llevaron a cabo a través de alguna institución de esa misma región. Por tanto, en la medida en que se fortalecieron las aptitudes de la gente o se crearon nuevas redes de intercambio, fueron los investigadores individuales quienes se beneficiaron con su participación. Cualquier efecto posible en las instituciones no sería advertido inmediatamente.»

1997: Los países nórdicos

«UNRISD ha sido capaz de anticiparse al surgimiento de los problemas y ha iniciado programas de investigación [sobre temas que] se han destacado cada vez más... en la agenda internacional. Esta anticipación es una marca distintiva de UNRISD y significa que el perfil del Instituto sigue siendo relevante.»

«Se recomienda que UNRISD considere emprender nuevamente, de manera sensata, más labores de consulta a fin de que se logre un acceso más directo a la toma de decisiones, se recabe información relevante y se generen ingresos.»

2002: Department for International Development (DFID) (Departamento para Desarrollo Internacional) (Reino Unido)

«...UNRISD ha sido un pionero en el desarrollo de indicadores sociales así como en la ampliación del debate sobre desarrollo a la vez que ha insistido en dos valores fundamentales: el derecho de los seres humanos a un medio de vida adecuado, y un acceso equitativo de las personas a la participación en la toma de decisiones que afecten sus vidas.»

«UNRISD [debería] acumular conocimientos y tener una base de investigación en áreas especializadas, [y] no diversificar demasiado sus intereses de investigación.»

«Una mayor colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas y con sus comisiones regionales, sería muy útil.»

Casilla 1.7—Organización, publicación y divulgación de las investigaciones de UNRISD

Los proyectos de UNRISD generalmente involucran investigación comparada entre países, así como la preparación de documentos sobre una gama de temas diversos. Para cada uno de los proyectos, por lo general se seleccionan de tres a 10 países para realizar estudios de caso, los cuales son llevados a cabo generalmente por investigadores de instituciones académicas u ONG de los países seleccionados. Cerca de 220 investigadores de 80 países están participando en el programa actual, el cual empezó en el año 2000. Más del 60 por ciento de estos investigadores que colaboran con UNRISD son de los países en desarrollo.

Generalmente, los proyectos son coordinados por especialistas radicados ya sea en UNRISD o en universidades. Los métodos de investigación varían considerablemente; algunas veces incluyen técnicas de encuesta, pero con mayor frecuencia abarcan estudios de caso sobre grupos sociales o localidades específicas así como entrevistas con informantes claves. Se usan los métodos de investigación-acción cuando se pretende que los procesos de investigación se apliquen no sólo para recopilar y analizar datos, sino también como una herramienta para transformar la vida de las personas o la índole de los procesos de toma de decisiones.

A fin de asegurar que su trabajo llegue a auditorios diversos, el Instituto aplica un programa de actividades relacionadas con la publicación de diferentes tipos de documentos y con la divulgación. Sujetos a una atenta revisión, los resultados de las investigaciones se publican en forma de documentos y libros, tanto por el propio Instituto como a través de convenios de publicación conjunta con editoriales de prestigio, comerciales y universitarias de los cinco continentes. En los últimos 10 años, los proyectos de UNRISD han generado más de 50 libros y 200 documentos publicados, con colaboraciones de aproximadamente 450 investigadores. El Instituto mantiene asimismo un sitio en la red de pleno acceso libre (www.unrisd.org), organiza simposios internacionales y seminarios nacionales de trabajo y proporciona ejemplares gratuitos de muchas de sus publicaciones a más de 200 bibliotecas receptoras en todo el mundo. Por medio de traducciones, UNRISD se esfuerza para que los resultados de sus investigaciones sean accesibles a una gran diversidad de lectores: *UNRISD informa, Conference News (Informes de conferencias)* así como resúmenes de los Documentos de Programas están disponibles en inglés, francés y español; y una selección de sus libros están publicados en estos y en otros idiomas.

Gracias a esos esfuerzos de divulgación, se promueven y amplían el conocimiento sobre las investigaciones de UNRISD y sus análisis, así como la conciencia sobre los problemas del desarrollo, en una diversidad de contextos y de usuarios: académicos, activistas, funcionarios gubernamentales, personal de organismos, los medios de comunicación especializados o no, y el público en general.

MIRANDO HACIA EL FUTURO

El programa de investigación de UNRISD continúa evolucionando de forma tanto predecible como imprevisible. El programa actual, en marcha desde 2000, ha revelado ya lagunas en el conocimiento así como otras preocupaciones que UNRISD tomará en cuenta en los próximos años.

La investigación un tanto dispersa sobre asuntos relacionados con la **pobreza,** correspondientes a varios proyectos de UNRISD, va a ser reestructurada con un enfoque más coherente sobre el tema de la pobreza. Esto implicará un análisis de los cambios recientes en la política de desarrollo, gracias al cual se está viendo que las instituciones internacionales financieras y de desarrollo adoptan «estrategias de reducción de pobreza» cuya aplicación suscita tantas preguntas como respuestas. Implicará también trabajo sobre indicadores sociales y medición de la pobreza al igual que de la equidad.

El trabajo en materia de **género,** que ha estado confinado por mucho tiempo a proyectos específicos, necesita estar integrado en otras áreas del programa de investigación de UNRISD. Al preparar sus aportaciones para el décimo aniversario de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994 (El Cairo) y para la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 (Beijing), se evaluará lo que las investigaciones de UNRISD y otras más sobre cuestiones de género han aportado en cuanto a logros analíticos y herramientas para el cambio social.

El programa de investigación permitirá responder también a los contextos internacionales cambiantes en relación con la manera de pensar en torno a las ciencias sociales, así como a los procesos de desarrollo, las políticas y el activismo. Los cambios recientes asociados con la mundialización y la gobernabilidad tienen implicaciones importantes para los papeles que pueden adoptar diversos actores e instituciones de desarrollo en las políticas de desarrollo.

Después de varios años de abandono relativo, **el papel del Estado** como actor clave en las estrategias de desarrollo está otra vez firmemente asentado en el programa internacional. Sin embargo, dicho papel está condicionado por la eficiencia a la vez que por el buen gobierno. La manera en que las instituciones de desarrollo predominantes y el llamado Consenso post-Washington están interpretando y aplicando ese tipo de conceptos puede implicar al menos dos riesgos: alentar formas tecnocráticas de gobierno así como enfoques fragmentados hacia la procuración del bienestar social; a la vez que desvían la atención de determinadas políticas macroeconómicas que inciden por sí mismas en problemas sociales contemporáneos.

Estos temas actualmente se exploran como parte de un proyecto muy importante sobre la política social. En esta investigación se están analizando

formas para integrar mejor la política económica con la social, los arreglos institucionales adecuados para la prestación de servicios públicos, y los tipos de acuerdos políticos con el equilibrio de las fuerzas sociales que respaldan una política social efectiva. En otro trabajo sobre el buen gobierno se está examinando la efectividad de las instituciones democráticas y las iniciativas de reforma que afectan la composición y administración del **sector público en sociedades multiétnicas** caracterizadas por la diversidad, la desigualdad y las pugnas sociales.



Los arreglos de gobernabilidad de principios del siglo XXI implican también un nuevo papel para el sector privado. El Instituto examinará la experiencia que se ha adquirido en los intentos recientes de privatización de la prestación de servicios públicos básicos, la sostenibilidad de dichas experiencias, y las instituciones normativas que necesitan estar presentes en un sistema eficaz que involucre a proveedores privados. Estos y otros hechos relacionados con la responsabilidad social de las empresas y con las asociaciones públicas-privadas, sugieren que las grandes empresas estarán forjando las tendencias y estrategias de desarrollo social no sólo a través del empleo, los impuestos y la inversión, sino también a través de la prestación directa de servicios sociales básicos. Dichas empresas procuran, además, adoptar un enfoque más proactivo en los asuntos sociales y ambientales, y mayor participación en el proceso de formulación de las políticas públicas. Dadas las repercusiones sociales de la privatización y la índole ad hoc de muchas iniciativas sobre responsabilidad de las empresas, es indispensable considerar la forma como se podría incorporar a dichas empresas en las políticas y prioridades de desarrollo nacional,

así como asegurar que cumplan con una mayor rendición de cuentas a la sociedad civil, respetando más los intereses de los consumidores y del gobierno.

Otro cambio significativo de los últimos años se relaciona con la naturaleza y el contenido del activismo mundial de la sociedad civil, el cual no sólo ha desarrollado formas nuevas de organización sino que también ha puesto mayor atención a la elaboración de alternativas, en vez de limitarse a la crítica al statu quo. Se examinarán las implicaciones de estas tendencias para la formulación de políticas y para el desarrollo social a nivel internacional, indagándose especialmente la cuestión de cómo están vinculadas las formas contemporáneas de activismo con la formulación nacional e internacional de políticas.

Asimismo, se emprenden nuevos trabajos de investigación para atender problemas específicos de desarrollo que se han colocado a la vanguardia de la atención internacional en años recientes. UNRISD está desarrollando actualmente proyectos en tres áreas relacionadas con conflicto y cultura, la revolución en la información y VIH/SIDA.

El programa para el futuro, al igual que el del pasado, se caracterizará por la continuidad y el cambio. Tendrá que adaptarse a los problemas y perspectivas analíticas que surgen a nivel mundial. Pero el interés del Instituto por las repercusiones de los procesos de desarrollo en el bienestar de las personas, y por las funciones de las instituciones reguladoras junto con los diversos actores en el desarrollo y en el cambio social, seguirá siendo fundamental. Lo mismo sucederá con la añeja tradición de plantear las preguntas difíciles sobre las políticas de desarrollo predominantes, así como sobre las relaciones sociales y de poder de las que se deriva la pobreza, la desigualdad y la formulación de políticas.

Una de las principales ventajas del Instituto es su condición de autonomía en el sistema de las Naciones Unidas, lo que le ha permitido abordar temas delicados así como proponer soluciones con las que algunas veces se desafía a los puntos de vista de los gobiernos y de las organizaciones internacionales. Es esencial salvaguardar este papel del Instituto, no solamente en una época cuando la doctrina del libre mercado y la formulación de políticas tecnocráticas continúan siendo fuerzas poderosas, sino que también en vista de las tendencias más recientes de la gobernabilidad a nivel mundial. Las señales de un consenso más amplio sobre política de desarrollo entre algunas de las instituciones financieras internacionales, las organizaciones de las Naciones Unidas, los organismos de ayuda, las empresas multinacionales y las ONG, pueden significar determinados beneficios en cuanto a reforma institucional; pero con el consenso también se corre el riesgo de subestimar la investigación con sentido crítico al interior de los sistemas multilaterales y bilaterales, además de restringir el análisis de otras opciones.



POLÍTICA SOCIAL Y BIENESTAR

2



INTRODUCCIÓN

El objetivo del desarrollo social es mejorar el bienestar de las personas, así como la cohesión y la justicia social. Por lo tanto, constituye una parte integral del desarrollo en general. Sin embargo, con demasiada frecuencia, el desarrollo económico y el social han sido yuxtapuestos en una relación compensatoria entre sí: el desarrollo ha sido interpretado de manera restringida en términos de crecimiento económico, tratándose de lograrlo primordialmente por medio de políticas económicas, las cuales son consideradas como un atajo para llegar a cumplir metas sociales. Dicha perspectiva no sólo es teóricamente discutible, sino que a menudo, las políticas públicas basadas en esa premisa han tenido repercusiones desastrosas tanto en el bienestar social como en el económico de muchos países en desarrollo.

La política social, definida ampliamente como políticas y prácticas estatales que influyen directamente en el bienestar y la seguridad de varios grupos al interior de una sociedad en particular, a menudo ha sido descartada en los círculos predominantes de formulación de políticas vinculados tanto a los gobiernos como a las organizaciones multilaterales. En este capítulo se examina la marginación de la política social, los efectos sociales de determinadas políticas macroeconómicas contemporáneas, y las formas como se ha visto afectada la procuración de bienestar en las últimas décadas.

LA MARGINACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Desde los años 60, los esfuerzos de UNRISD y de otros organismos de las Naciones Unidas para destacar la importancia de los problemas de desarrollo social han implicado una lucha contra la corriente. Cuando se fundó el Instituto, las tendencias intelectuales que relegaban la política social a un segundo plano—si no es que explícitamente se oponían a ella—ejercían una fuerte influencia. En los círculos de formulación de políticas predominaban diversas derivaciones de ese modo de pensar. Una, el punto de vista libertario, sostenía que la intervención del Estado para mejorar las condiciones sociales constituía una interferencia en relación con la libertad individual. Otra, basada en la lógica de la eficiencia, sostenía que la intervención del Estado en pro del desarrollo económico o social necesariamente causaría deficiencias. Se destacaba también el supuesto de que el desarrollo social era un resultado inevitable del progreso económico: algunos grupos se beneficiarían más con el crecimiento económico, pero los beneficios sociales fluirían necesariamente o se permearían hacia aquellos que lo necesitaran.

La percepción y la realidad de las restricciones metodológicas y de información contribuyeron también a la marginación de la política social. Parecía que los economistas que dominaban la planificación del desarrollo prevaleciente en el decenio de 1960, contaban con el respaldo de una

«UNRISD ES UNA DE LAS POCAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES EXISTENTES QUE ESTÁN HACIENDO UN ESFUERZO SERIO PARA TRATAR LOS PROBLEMAS DE LA POBREZA Y DEL SECTOR INFORMAL COMO PARTE INTEGRAL DEL PENSAMIENTO SOBRE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y GOBERNABILIDAD, EN VEZ DE TRATARLOS COMO UN ‹RESIDUO›

DE LAS REDES DE APOYO Y COMO UN SECTOR QUE DEBERÍA SER ‹EXONERADO› DE IMPUESTOS Y DE NORMAS PARA PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE Y LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES.»

JUDITH TENDLER, CATEDRÁTICA DE ECONOMÍA POLÍTICA DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO DE MASSACHUSETTS, ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

información «sólida» para reforzar sus análisis y recomendaciones, mientras que los proponentes de políticas sociales carecían de ella. Una parte de la información social—al igual que una parte de la información económica—era en efecto, sumamente pobre. Se requería de metodologías nuevas para superar las limitaciones de indicadores tales como el producto interno bruto (PIB) per cápita, y estudios de distribución del ingreso que fueran utilizados para ilustrar los niveles de bienestar. Los enfoques convencionales tendían a concentrarse en el ingreso monetario en vez de los niveles de vida, y en categorías abstractas o artificiales en lugar de grupos de personas reales. Se suponía que la deficiencia de los datos era en parte la razón por la que las personas encargadas de formular políticas marginaban las dimensiones sociales (Wolfe 1976, 1996).

En respuesta a esas preocupaciones, UNRISD emprendió una investigación con dos vertientes, para medir el desarrollo social por un lado (véase casilla 2.1), y analizar la relación entre el desarrollo económico y el social, por el otro, incluyendo las formas para integrar de manera más adecuada la política económica con la social. Los primeros miembros del Consejo de UNRISD, incluidos los premios Nobel Jan Timbergen y Gunnar Myrdal, estimularon el trabajo sobre esos problemas.

La investigación sobre medición permitió exponer muchos de los problemas que caracterizaban la recopilación y el análisis de datos, y se propusieron formas para mejorar los indicadores sociales. Se trató también de demostrar la correlación entre el desarrollo económico y el social, y se distinguieron pautas diferentes de desarrollo o de niveles de vida. Al subrayar las variaciones regionales y nacionales en una gama de indicadores, se cuestionó fundamentalmente el supuesto que prevalecía en aquella época, de que el desarrollo implicaba un proceso lineal o que evolucionaba en etapas. También se desafió el trabajo de algunas otras oficinas de estadísticas de la ONU, al identificar las deficiencias en los datos y en los métodos utilizados para preparar los anuarios estadísticos, y se propuso una forma alternativa para la utilización de los índices compuestos. El PNUD, por ejemplo, calculó por primera vez el Índice de Desarrollo Humano en 1975. Esto sirvió para que en los círculos internacionales de formulación de políticas se tomara en cuenta el objetivo político de plantear el perfil del desarrollo social. Sin embargo, el trabajo de UNRISD puso en tela de juicio la utilización de un índice compuesto en el que se combinaban solamente unos cuantos indicadores, como si fuera un reflejo fiel del desarrollo socioeconómico. En lugar de eso, el Instituto promovió otros métodos en los que se utilizaban hasta 19 indicadores sustentados en variables que habían sido seleccionadas por su confiabilidad. Estos indicadores se utilizaron para elaborar un diagnóstico de desarrollo para cada país. Las diferentes variables cruzadas entre sí proporcionaban una indicación del nivel y pauta de desarrollo de un país en un momento determinado.

Casilla 2.1—La investigación de UNRISD sobre medición e indicadores

En el decenio de 1960, había una marcada orientación cuantitativa en una gran parte del trabajo que se realizaba a nivel internacional sobre desarrollo económico. UNRISD se concentró en la elaboración de instrumentos de medición correspondientes al campo de lo social, y en la introducción de variables sociales en los modelos econométricos de desarrollo. El Instituto estableció un Banco de Datos para Investigación sobre Indicadores de Desarrollo, en el cual se recopilaban y se seleccionaban datos al nivel de país, relacionados con 100 variables socioeconómicas. Esta labor sirvió para mostrar las deficiencias de ese tipo de datos, así como de los métodos utilizados a menudo en el estudio del desarrollo.

En los años 70, el Instituto fue pionero por su labor sobre formas alternativas de definir, medir y analizar la distribución de los componentes materiales del bienestar. Se insistió en la necesidad de seleccionar y tamizar cuidadosamente los datos, así como de utilizar nuevos métodos de análisis. En el trabajo de UNRISD sobre indicadores de desarrollo social transnacionales se introdujo un nuevo método conocido como análisis de correspondencia (McGranahan et al. 1972). Culminó con el libro *Measurement and Analysis of Socioeconomic Development* (Medición y análisis del desarrollo socioeconómico) (McGranahan et al. 1985), en el cual se identificaron los problemas principales de la información existente sobre desarrollo, se explicaron las deficiencias de las metodologías prevalecientes para el análisis de datos, y se evaluó el potencial y las limitaciones de métodos alternativos que eran considerados más adecuados dada la índole de la información existente sobre el desarrollo transnacional.

Otra de las líneas principales de trabajo de UNRISD abarcó el desarrollo de métodos a bajo costo de recopilación y monitoreo de datos a nivel local en varios países en desarrollo y en el Estado de Kerala, India, en particular. Estos servicios de monitoreo implicaron la recopilación de datos de diversas áreas locales de observación a fin de discernir tanto la desigualdad horizontal como la vertical, y de entender mejor quiénes se estaban beneficiando del desarrollo. La información se examinaba periódicamente a fin de ponderar los niveles de vida cambiantes, analizar los acontecimientos locales relacionados con dichos cambios, así como las estructuras y dinámicas sociales, económicas y políticas que afectaban el progreso local. También hubo un intento de integrar la información en el sistema general de análisis del desarrollo de un país, así como en la programación nacional y local (Mathew y Scott 1980; Scott y Mathew 1983, 1985).

A solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas, UNRISD volvió a analizar la cuestión de la medición en 1991 y convocó una reunión de expertos en materia de indicadores de desarrollo social para revisar los avances y deficiencias en la aplicación de los indicadores sociales. Los informes y discusiones a nivel de países, confirmaron la gravedad de las deficiencias en las estrategias de recopilación de datos y en el uso de la información en muchos países, y se insistió en la necesidad de que hubiera métodos de medición económicos (Westendorff y Ghai 1993; Gómez 1992).

«UNRISD ALZA SU VOZ AUDAZ, REFRESCANTE Y AUTORIZADA ACERCA DE LA IMPORTANCIA CENTRAL DE LOS PROBLEMAS SOCIALES EN TODO EL PROCESO DEL DESARROLLO. EL ENFOQUE DE UNRISD ES ESPECIALMENTE ÚTIL EN UN MOMENTO CUANDO LA LÓGICA REDUCIDA Y DISMINUYENTE DEL MERCADO HA INVADIDO LA MAYOR PARTE DE LAS IDEAS SOBRE DESARROLLO, Y LA MAYORÍA DE LAS INSTITUCIONES HAN SUCUMBIDO A LA TENTACIÓN DE REFORMULAR SUS RESPECTIVOS MANDATOS PARA

PONERLOS AL SERVICIO DE LA ORTODOXIA REPRESENTADA POR EL LLAMADO CONSENSO DE WASHINGTON. LA RICA PRODUCCIÓN EMANADA DE LOS DIVERSOS PROGRAMAS DE UNRISD REFLEJA UNA LECTURA SOFISTICADA SOBRE LA IMPORTANCIA DE UNA POLÍTICA SOCIAL BIEN PENSADA PARA LA SUPERACIÓN DE LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO EN EL MUNDO ACTUAL.»

ADEBAYO OLUKOSHI, SECRETARIO EJECUTIVO DEL CONSEJO PARA EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN ÁFRICA (CODESRIA), SENEGAL

Más adelante, el Instituto colaboró con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en una investigación sobre cultura y desarrollo. En este trabajo se examinó la utilidad de los indicadores culturales del desarrollo—o mediciones del desarrollo humano desde una perspectiva cultural—concentrándose en aspectos tales como la medida en que la calidad de vida de las personas se determina por la habilidad de estas últimas para vivir en comunidad (UNRISD/UNESCO 1997; Pattanaik 1997; McKinley 1997).

Más recientemente, la atención se ha concentrado en la medición de las condiciones sociales en Europa. Ello ha implicado un análisis de la historia de las técnicas de investigación cuantitativa en Europa Occidental (Collette 2000), de los enfoques para el monitoreo del bienestar desde los años 60 (Esping-Andersen 2000), y de los indicadores sociales en los países en transición de Europa Central y Oriental (Scott 2000).

LOS EFECTOS SOCIALES DEL AJUSTE ECONÓMICO

Los argumentos teóricos contra la intervención del Estado, mencionados anteriormente, adquirieron fuerza en el decenio de 1980 y se les agrupó para formar una ideología neoliberal poderosa que más adelante marginó a la política social. La atención de las principales instituciones y encargados de formular políticas nacionales e internacionales se concentró firmemente en la liberalización económica y el ajuste estructural. Con ello se dio un triple golpe al desarrollo social: la política social fue marginada más aún en los círculos de formulación de políticas; la desregulación junto con los recortes de personal debilitaron en muchas ocasiones el papel del Estado como proveedor de servicios públicos y como institución que los regula; por ende empeoró la situación social de muchas personas de los países en desarrollo.

La influencia del neoliberalismo no se debía tanto a su solidez intelectual (véase capítulo 7) como al peso de las fuerzas políticas que lo apoyaban. El dominio que ejercieron dichas fuerzas dio como resultado el establecimiento de políticas y condicionamientos vinculados a los programas de ajuste estructural bajo los cuales muchos países en desarrollo, especialmente los de economías sumamente endeudadas de África y de América Latina así como de economías en transición de Europa Oriental y Central, adoptaron medidas para «estabilizar»

sus economías, promover la producción para exportación y privatizar las empresas que eran propiedad del Estado.

Desde mediados del decenio de 1980, UNRISD investigó los efectos sociales del ajuste (Ghai 1991; de Sierra 1994; UNRISD 1995). Se apoyó en el llamado del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en pro del «ajuste con rostro humano», al examinar no solamente las repercusiones sociales a corto plazo del ajuste, sino también las implicaciones sociales, institucionales y políticas a largo plazo de la crisis y de la reforma económica. En este conjunto de trabajos se encontró que las pautas de ganancias y pérdidas relacionadas con el ajuste eran muy complejas y algunas veces contradecían las predicciones de la teoría neoliberal. Se afectaron especialmente individuos y grupos sociales con ingresos fijos, tales como los empleados del sector público. No obstante que los ingresos de los agricultores que producían para el sector de exportación mejoraron en determinados años, los grupos rurales de ingresos medios y superiores tendían a ser los beneficiarios principales. La reducción consiguiente en los precios internacionales de los productos primarios y el retiro de los subsidios a los insumos para la agricultura elevó los costos e hizo que esta última dejara de tener interés para muchos pequeños agricultores (Bangura 1994a).



Los empresarios que se beneficiaron con la liberalización del mercado en África, Europa Central y Oriental y en partes de América Latina no fueron necesariamente aquellos que habían sido marginados por las estrategias de desarrollo anteriores a las reformas. En muchas instancias, se trataba de miembros de la élite ya existente quienes tenían fuertes vínculos con el Estado. Esta situación era más marcada en Europa Central y Oriental, donde más del 70 por ciento de los nuevos empresarios habían ocupado puestos administrativos en instituciones estatales bajo el sistema comunista (Cox y Mason 1999). Sin embargo, en Chile, donde los niveles de crecimiento eran elevados, una élite tecnocrática que trabajaba con un régimen autoritario creó condiciones favorables a la aparición y consolidación de nuevos empresarios en los sectores financiero, manufacturero y comercial (Martínez y Díaz 1996).

Los efectos de la contracción económica generada por el ajuste, fomentaron múltiples respuestas y estrategias de supervivencia, que en muchas ocasiones no habían sido previstas por los responsables

Casilla 2.2—La experiencia de ajuste económico de Ghana

Ghana es mencionada frecuentemente como un caso de éxito en la aplicación del ajuste económico. Sin embargo, su proceso de ajuste estuvo respaldado por acuerdos institucionales no del todo ortodoxos, y su éxito fue relativamente breve. El gobierno forjó estructuras centralizadas y personalizadas; administradores tecnocráticos muy motivados gozaron de autonomía significativa en el campo de las políticas; y las instituciones financieras internacionales proporcionaron apoyo técnico sin tener que encarar grandes resistencias de parte de la burocracia ni de los intereses creados.

El equipo encargado de aplicar el ajuste en Ghana se componía de tres grupos diversos: economistas y planificadores profesionales del sector público; políticos designados para supervisar el trabajo de los funcionarios públicos; y un grupo administrador del ajuste, que era responsable de la dirección política del programa. A pesar de la índole profesional e ideológica heterogénea del equipo, éste fue capaz de generar programas de trabajo coherentes que se sustentaban en el pragmatismo, la confianza personal, y el respeto a las normas definidas por el líder militar carismático y enérgico, Jerry Rawlings.

Pero el sector privado y demás grupos de intereses organizados nunca fueron socios en el ajuste y, por lo tanto, no pudieron responder positivamente a las reformas. Más aún, la democratización del decenio de 1990 permitió exponer las profundas divisiones que había en torno a la dirección del programa.

El efecto más notable del ajuste fue la restauración de la salud fiscal del Estado en vez de la transformación de la economía real, y los beneficios del ajuste resultaron ser precarios. El régimen se vio forzado a ejercer patronazgo a fin de prevenirse de las protestas en aumento de parte de intereses organizados y poder retener el apoyo político durante la democratización. El efecto fue una disminución de las reformas, con un alto déficit fiscal y un endeudamiento sustancial del gobierno con el banco central lo cual causó grandes problemas en el decenio de 1990. La juventud urbana desempleada y marginada, los sindicatos y los estudiantes se unieron con grupos de interés conservadores en 2000 e iniciaron lo que ha sido descrito como una «revolución democrática», al destituir del poder al régimen anterior mediante el sufragio.

Fuente: Hutchful 2002.

encargados de formular políticas. Los empleados y maestros de escuela gubernamentales se convirtieron en pequeños empresarios; aumentó el empleo nocturno complementario, así como la corrupción menor; los agricultores pobres consiguieron trabajo fuera de la granja o emigraron a las ciudades para ocuparse como trabajadores temporales; y muchos obreros industriales se dedicaron a trabajar en el sector informal o en la agricultura. No obstante que las actividades del sector informal aumentaron en general, las implicaciones sociales y económicas del proceso de informalización variaron considerablemente. En gran parte de África, el sector informal quedó saturado y abarcó actividades y grupos sociales diversos (Meagher y Yunusa 1996). Al combinarse con las desigualdades crecientes, con la pobreza y el crecimiento lento, la informalización socavó los convenios sociales y las instituciones de gobierno posteriores a la independencia en aquella región. En algunos países de Europa Central y Oriental, las políticas gubernamentales diseñadas para retener la fuerza de trabajo en la industria, redujeron en parte el crecimiento del sector informal. Y la investigación de UNRISD en Chile reveló que la proporción de los trabajadores asalariados aumentó de hecho, bajo el ajuste, pero las relaciones laborales se hicieron informales mediante contratos individuales, el empleo a tiempo parcial y la subcontratación.

En países donde el ajuste estructural generó ganancias sociales y económicas—al menos durante algún tiempo—las políticas adoptadas estaban por lo general mejor adaptadas a las condiciones locales. En vez de promover el libre juego de las fuerzas del mercado, se combinaron elementos de la liberalización económica con algún grado de control sobre determinados precios clave de la economía, como el tipo de cambio y las tasas de interés, y algunos bienes y servicios seleccionados. Las condiciones previamente requeridas que se encontraron en los países con más experiencias de éxito—como Chile (en los años 80), Costa Rica, Ghana y México—constituían una combinación que no se encontraba con frecuencia en los países pobres sumamente endeudados, a los que también se les recomendaba encarecidamente realizar el ajuste (UNRISD 1995). Dichas condiciones consistían en un Estado fuerte, grandes reservas de divisas y/o acceso a una cantidad bastante considerable de ayuda extranjera o líneas de crédito internacional (véase casilla 2.2).



PROCURACIÓN DE BIENESTAR SOCIAL

«POR MEDIO DE PROGRAMAS DE INVESTIGACIÓN INNOVADORES, UNRISD HA ABIERTO FRONTERAS NUEVAS EN LA INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICA SOCIAL E INSTITUCIONES AFINES. POR ELLO SE MERECE LA MAYOR ALABANZA.»

HA-JOON CHANG, CATEDRÁTICO DE ECONOMÍA Y POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE CAMBRIDGE, REINO UNIDO

Los programas de ajuste estructural tuvieron implicaciones importantes para los sistemas públicos de procuración de bienestar social. Las restricciones al gasto gubernamental, las reducciones de impuestos, la disminución de la infraestructura y de las burocracias estatales, junto con la privatización afectaron los servicios públicos vinculados con la educación, salud y seguridad social. En el decenio de 1990, aumentó la preocupación mundial por ese tipo de repercusiones. El Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales empezaron a reconsiderar determinados aspectos de la política social así como el papel del Estado en el desarrollo. Se prestó mayor atención a la necesidad de mitigar los efectos sociales negativos de la reestructuración económica y del sector público al utilizar más eficientemente los recursos estatales. En el contexto de aquellos acontecimientos, la investigación que realizaba UNRISD se dirigió hacia tres interrogantes principales: ¿Cuál es el futuro del estado de bienestar? ¿Es posible que los países de bajo ingreso mantengan o extiendan elementos de procuración de bienestar universal? ¿Qué tan efectivos son los programas de apoyo a los más necesitados, los fondos sociales y los intentos de focalizar a los grupos vulnerables?

El futuro del estado de bienestar

A principios del decenio de 1990, se hablaba mucho sobre una «crisis del estado de bienestar». En su programa de investigación, UNRISD averiguó si efectivamente existía dicha crisis, así como las diferentes maneras de enfrentarse a la reforma del estado de bienestar. Aunque los países industriales avanzados se enfrentaban a muchos desafíos semejantes, sucedió que atendían de manera diferente tanto la procuración de bienestar como las reformas. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, un sistema de niveles mínimos de bienestar apoyado por el sector público estaba siendo remplazado por el empleo con salario bajo y programas para los pobres después de haber averiguado su situación económica, administrados por los gobiernos de los Estados. Por el contrario, los países escandinavos se enfrentaban a la amenaza de una pérdida extensa de empleos, por lo que ampliaron el empleo en el sector público, especialmente para las mujeres. Sistemas diferentes generan sus problemas y dilemas propios. En Europa, los sistemas de pensión caros han marginado a las personas que no gozan de empleo en el sector formal; en los Estados Unidos de América, el número de «pobres con empleo» ha aumentado dramáticamente.

Sin embargo, en la mayoría de los países industriales avanzados, el estado de bienestar ha demostrado una firmeza considerable con el surgimiento de sistemas híbridos sustentados en

compromisos entre los sistemas público y privado, en vez de un cambio fundamental hacia la procuración de bienestar sustentado en el mercado. Con ello se sugiere que el papel de las instituciones existentes y de los intereses políticos establecidos es tan importante para determinar la combinación final de políticas, como el nuevo pensamiento y preocupación sobre disciplina fiscal.

En varios países latinoamericanos y en los antiguos Estados comunistas donde las estructuras institucionales han cambiado fundamentalmente, la reestructuración del estado de bienestar ha sido más profunda. En Chile, al mover la responsabilidad por el bienestar hacia el sector privado, problemas importantes surgieron, notablemente la reducida cobertura de los esquemas de protección social, los prejuicios contra las mujeres debido a que ellas tradicionalmente ganan menos y trabajan menos horas que los hombres, y los altos costos de administración. Aquí, como en otros países, los esquemas del sector privado requieren de subsidios públicos considerables, incluyendo incentivos fiscales favorables (Esping-Andersen 1994, 1996). Países latinoamericanos con una tradición democrática más antigua, entre los que se destacan Costa Rica y Uruguay, han retenido elementos importantes de los esquemas públicos de pensiones (Huber y Stephens 2000).

Mucho antes de la era neoliberal, la procuración de bienestar en Asia Oriental combinaba seguridad social estatal con programas de bienestar apoyados en las empresas. Aun después de la crisis económica asiática de 1997–1998, con la cual aumentaron las presiones en favor de una reforma, la República de Corea, por ejemplo, introdujo un amplio sistema de protección social para los pobres en el que se incluían elementos tales como capacitación y programas cuyo objetivo es crear lugares de trabajo para las personas desempleadas. El gobierno coreano fortaleció también el programa existente para enfrentar el desempleo y lo extendió para abarcar a una mayor proporción de la población trabajadora (Kwon 2003). Ese tipo de iniciativas parece haber contribuido no solamente a la recuperación económica de Corea, sino también a la cohesión social durante los años difíciles posteriores a la crisis. Esos resultados permiten sugerir que la mundialización no necesariamente opera para socavar la política social. En algunos países, los actores políticos han establecido un compromiso social que permite al gobierno mantener o fortalecer determinadas formas de protección social mientras que el sector privado trata de aumentar su competitividad adaptándose al mercado mundial.

Procuración de bienestar en países de bajo ingreso

En los acalorados debates sobre la procuración de bienestar en el decenio de 1990, aquellos que estaban a favor de la procuración universal en los países en desarrollo a menudo eran acusados de utópicos o ingenuos. ¿Es realista esperar que los

países más pobres proporcionen servicios básicos a todos sus ciudadanos? Para contestar a esta pregunta, UNRISD examinó algunos países y regiones subnacionales donde ese tipo de acción había tenido lugar, en un intento por entender las razones históricas, culturales y de economía política que expliquen el desempeño social superior de esos países. En algunos casos—Chile, Costa Rica, Kerala y Sri Lanka—los países gozaban de una ventaja histórica en sus logros de salud y educativos, en parte debido a que sus dirigentes se habían comprometido a prestar servicios con cobertura amplia. Sin embargo, la forma del régimen político variaba significativamente. También eran importantes los factores culturales, tales como la influencia de una religión o una tradición en las que se valora mucho la educación y la atención a quienes estén en desventaja, así como el respeto a la condición y derechos de la mujer. Algunos países con gobiernos socialistas, como Cuba y Viet Nam, eran capaces de eliminar problemas crónicos con relativa rapidez por medio de sus políticas y programas sociales. En otros países, una larga tradición democrática proporcionaba un contexto favorable a la prestación de cobertura universal, puesto que abrió espacios donde las fuerzas sociales y políticas comprometidas con el universalismo podían ejercer presión sobre el gobierno. Aunque hay una diversidad considerable en los marcos de referencia institucionales para la planeación, organización, financiamiento y entrega de servicios sociales, en todos los casos el Estado asumía determinadas responsabilidades.

En esta investigación de UNRISD, se llegó a la conclusión de que la cantidad de recursos asignados a los programas sociales no necesariamente constituye un elemento clave del éxito; más bien, el compromiso constante con la política social y la composición del gasto social son claves. Una política social que asigna prioridad al cuidado materno y de los niños, a la prevención de enfermedades, mejoramiento de la educación sobre salud, al alfabetismo para todos, educación básica, y a las condiciones sanitarias y de higiene repercute poderosamente en los indicadores sociales (Ghai 2000).

Focalización

A los llamados para lograr un «ajuste con rostro humano», el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) respondieron con medidas de protección social y fondos sociales. UNRISD examinó los resultados de estos enfoques en varios países, a saber: Chile, Ghana, India, México y Zimbabwe (Vivian 1995), así como en África Occidental (Diop 2001; Akindès 2001). De acuerdo con esta investigación, las medidas de protección social y la focalización de personas y grupos necesitados para mitigar las consecuencias sociales negativas del ajuste estructural habían fracasado en gran parte. Los proyectos de medidas de protección social tendían a ser de pequeña escala, con interés evidente en lograr notoriedad en vez de resultados concretos, y tenían dificultades para identificar y llegar a la población pobre y vulnerable. Puesto

que muchos de esos esquemas estaban financiados desde el exterior, carecían también de sostenibilidad a largo plazo. En África Occidental, a menudo los gastos sociales se dirigían prioritariamente hacia la infraestructura por encima de los costos de operación de los programas, reforzando el problema de las escuelas y los servicios de salud escasamente equipados y con poco personal. El hecho de favorecer a uno de los elementos de la prestación de servicios, como la enseñanza primaria, podía resultar contraproducente cuando, por ejemplo, bajaba la calidad de los maestros en las escuelas primarias a consecuencia de haber dañado al sector de educación superior. Tal vez la debilidad fundamental de la focalización esté relacionada con el supuesto básico del planteamiento de las medidas de protección social: considerar a la política social sólo como una derivación de la política económica (Mkandawire 2001a).

Esta investigación sobre focalización y medidas de protección social permitió apoyar la observación de que los servicios para los pobres constituyen por lo general servicios pobres. Además, cuando se ven estos enfoques en conjunto con la privatización, de hecho, la desigualdad puede aumentar (Deacon 2000). La reforma de la atención a la salud, como la reforma del sector público en general, se sustenta en los supuestos clásicos de que el gasto público es en gran parte un asunto técnico, y que la privatización de la prestación de servicios a los de mayor ingreso permitirá liberar fondos públicos para reasignarlos a los pobres. Sin embargo, tal como lo han afirmado repetidamente profesionales africanos de atención a la salud, junto con políticos e investigadores, no hay razón para suponer que en efecto los fondos públicos sean reasignados de esta manera cuando los sistemas de atención a la salud son realmente liberalizados y sustancialmente privatizados. Más bien, con la reforma a la atención a la salud se tiende a legitimar la desigualdad en el acceso a los servicios. Estos problemas están siendo explorados actualmente en el proyecto de UNRISD sobre Comercialización de la atención a la salud (Mackintosh y Koivusalo 2002).

«DURANTE AÑOS, UNRISD HA JUGADO UN PAPEL CLAVE—DENTRO DE LA ONU Y DE LA COMUNIDAD DE INVESTIGACIÓN MÁS AMPLIA—EN LA IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS EMERGENTES RELACIONADOS CON EL DESARROLLO, EN EL PATROCINIO DE INVESTIGACIÓN INNOVADORA Y PARTICIPATIVA SOBRE ESAS ÁREAS NUEVAS, Y EN LA INCORPORACIÓN DE LOS RESPONSABLES ENCARGADOS DE FORMULAR POLÍTICAS EN DEBATES SOBRE VARIOS DE LOS PROBLEMAS SOCIALES CLAVES ASÍ COMO, DE MANERA CRECIENTE TAMBIÉN, EN LOS QUE SE REFIEREN A LA POLÍTICA ECONÓMICA. A PESAR DE SU TAMAÑO

RELATIVAMENTE PEQUEÑO, SU TRASCENDENCIA HA SIDO AMPLIA, DISTINTIVA Y NOTABLE. EN CIERTA FORMA, SE PODRÍA CONSIDERAR QUE UNRISD HA CONTRIBUIDO DE MANERA IMPORTANTE EN LA IDENTIFICACIÓN DE LO QUE PODRÍAN LLAMARSE ‹LOS LÍMITES SOCIALES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO›. Y, EN ÉPOCA RECIENTE, HA GENERADO IDEAS INTERESANTES SOBRE ‹LAS CARACTERÍSTICAS DEL CRECIMIENTO QUE FAVORECEN A LOS POBRES›.»

GIOVANNI ANDREA CORNIA, UNIVERSIDAD DE FLORENCIA, ITALIA Y DIRECTOR ANTERIOR DE LA UNU/WIDER, FINLANDIA

¿HACIA UN ENFOQUE UNIFICADO?

A lo largo de sus 40 años de historia, UNRISD ha tratado, a través de su trabajo de investigación, de promover la integración de la política social con la económica; y este enfoque integrado se ha extendido periódicamente, hacia la política ambiental (véase capítulo 3). En trabajos previos del Instituto se identificaron algunas de las relaciones y complementariedades entre las dimensiones económicas y sociales del desarrollo. Un estudio piloto sobre indicadores sociales y económicos realizado en 18 países mostró que aquellos países con un nivel social relativamente alto en 1950—en comparación con su nivel económico—parecían crecer más rápidamente que los otros en la década siguiente. Además de este «efecto de productividad» de los factores sociales, en el estudio se confirmó también el supuesto «efecto de bienestar», cuya existencia muchos economistas suponían, según el cual, un crecimiento económico más rápido da como resultado un desarrollo social relativamente superior (Baster y Subramanian 1965).

La insatisfacción con la marginación de las dimensiones sociales del desarrollo en la formulación de políticas tanto a escala nacional como internacional de los años 70, condujo a varios organismos de las Naciones Unidas a apoyar la labor de UNRISD sobre un Enfoque unificado hacia la planificación y análisis del desarrollo (UNRISD 1980). Este planteamiento enfatizó las sinergias, complementariedades y otros vínculos entre la dimensión económica y la social, y tuvo como objetivos:

- no dejar ningún sector de la población fuera del ámbito del cambio y del desarrollo;
- realizar el cambio estructural que favoreciera el desarrollo nacional y que pusiera en acción a todos los sectores de la población para que participaran en el proceso de desarrollo;
- lograr la equidad social, incluyendo una distribución equitativa del ingreso y de la riqueza de la nación; y
- otorgar mayor prioridad al desarrollo de los potenciales humanos, incluyendo la capacitación técnica vocacional, oportunidades de empleo y la satisfacción de las necesidades de los niños.

En esta investigación no sólo se examinó la relación entre los aspectos sociales y los económicos del desarrollo, sino que también se advirtió sobre la inutilidad de diseñar conjuntos de recomendaciones y «prescripciones dirigidas hacia la humanidad en su conjunto o a los gobiernos en general»—o las «utopías diseñadas por comité» (Wolfe 1996). La planificación y el análisis que simplemente se enfocaran sobre «qué» se debería hacer, sin considerar «quién» ni «cómo», probablemente quedarían como un ejercicio académico o burocrático. Según este estudio, el «qué» en relación con el desarrollo social, estaba bastante claro—tenía que estar relacionado con la satisfacción de necesidades básicas y con la generación significativa de empleo. Sin embargo, la cuestión clave se refería a las fuerzas y alianzas sociales y políticas in situ, o que pudieran

surgir, para promover un «desarrollo alternativo». Con la investigación se encontró que esto sólo podría ocurrir mediante el fortalecimiento de la capacidad del Estado para ofrecer verdaderas opciones políticas, y si las personas en sus comunidades, las organizaciones de base y los movimientos sociales elaboraran dichas opciones como resultado de una deliberación pública y libre, y de la movilización social. El interés por estos temas impulsó al Instituto a dirigir una gran parte de su programa subsiguiente de investigación hacia la participación, la democratización, la sociedad civil y los movimientos sociales (véase capítulo 4).

El trabajo sobre un enfoque unificado permitió también subrayar los problemas que surgen cuando el análisis, la planificación y la política están fragmentados y no reconocen los vínculos complejos entre diversas dimensiones de desarrollo. En éste y en el trabajo subsiguiente de UNRISD sobre Sistemas alimentarios y sociedad se insistió en adoptar un enfoque más sistemático y holístico sobre temas del desarrollo. Los problemas de seguridad alimentaria, por ejemplo, no podían ser atendidos concentrándose exclusivamente en la producción o en la comercialización o en el consumo. Tampoco era suficiente promover la seguridad alimentaria mediante las intervenciones al nivel local; más bien, era crucial entender cómo los procesos, las políticas y las instituciones tanto a nivel nacional como internacional repercuten a nivel local. (Barraclough 1991; Chattopadhyay 1991; García 1984).

A finales del decenio de 1990, estaba claro que el clima ideológico para repensar la política social y económica era más favorable de lo que había sido en muchos años (Mkandawire y Rodríguez 2000). Cada vez había mayor oposición hacia la ceguera social del modelo neoliberal predominante. Las organizaciones internacionales y los grupos de la sociedad civil, las redes de intercambio y los movimientos sociales, estaban promoviendo ideas y enfoques nuevos. Estas iniciativas se reflejaban en la nueva terminología, como el «Consenso post-Washington», «desarrollo basado en los derechos», «responsabilidad social de las empresas» y «mundialización alternativa».

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 reunió a muchos de los líderes mundiales a fin de que reafirmaran su compromiso para forjar un entorno favorable a la reducción de la pobreza, la generación de empleo y la integración social. A finales del decenio de 1990 UNRISD emprendió una investigación para determinar si la comunidad internacional había avanzado o no en el cumplimiento de las metas de la Cumbre. En el informe denominado *La mano visible: Asumir la responsabilidad por el desarrollo social* (véase casilla 1.2; UNRISD 2001b), se mostró que las crisis financieras y la recesión económica habían socavado dicho avance. No obstante que se reconocía la necesidad de repensar las funciones y responsabilidades de las instituciones financieras internacionales, de los estados-nación y de las empresas multinacionales, además de tomar en consideración con

Casilla 2.3—Política social en un contexto de desarrollo

Es fácil estar de acuerdo sobre la necesidad de que haya políticas de desarrollo que sean democráticas y socialmente incluyentes. Pero, ¿es factible diseñarlas y aplicarlas? ¿Inspiran esperanza en este sentido las agendas de los diversos actores y las trayectorias de desarrollo de los países? A fin de contestar dichas preguntas, en el proyecto de UNRISD sobre Política social en un contexto de desarrollo, se está llevando a cabo una investigación por temas, así como estudios comparativos por regiones geográficas. Se han iniciado cuatro subproyectos temáticos: política macroeconómica y política social; mundialización, comercialización y política de salud; distinción por género y política social; y, democratización y política social. Para la investigación centrada en regiones, hay cinco proyectos correspondientes a Asia Oriental, África Subsahariana, el Medio Oriente y el Norte de África, América Latina, y los países nórdicos.

A diferencia de muchos de los intentos que ha habido para integrar la política social con la económica, en este proyecto la política social se sitúa en el centro del análisis, en vez de considerarla como un elemento secundario. En muchos países en desarrollo se critica al Estado por su falta de eficacia y, consecuentemente, se han promovido soluciones sustentadas en el mercado y aportadas por la ONG. Pero estos tipos de opciones a menudo demuestran ser ineficaces o insostenibles. En este proyecto se estudia la cuestión del marco de referencia institucional que se requiere para poder aplicar la política social, así como el marco político y la relación entre política social y democracia. Con este análisis se tratará de comprobar la hipótesis de que el éxito de las políticas sociales depende en gran parte de las estructuras de poder y de la presencia de una base de apoyo de fuerzas sociales y políticas que puedan asegurar que los gobiernos asignen a dichas políticas sociales la prioridad y los recursos necesarios.

mayor cuidado los efectos sociales de las políticas económicas; no había habido ninguna renovación importante de ideas sobre las políticas económicas mismas. Tampoco había habido ningún intento serio de integrar la política social con la económica.

En respuesta a esa situación, el Instituto está ahora examinando de nueva cuenta la relación entre el desarrollo económico y el social. A través de un proyecto grande sobre La política social en un contexto de desarrollo (véase casilla 2.3), los investigadores están explorando la posibilidad de elaborar un nexo sociedad-estado que permita promover el desarrollo (en el sentido que facilite y promueva el crecimiento económico y la transformación estructural), que sea democrático (en el sentido que derive su legitimidad de la participación popular y el proceso electoral), y socialmente incluyente (en el sentido que tenga como finalidad la aplicación de políticas sociales que proporcionen derechos equitativos a todos los ciudadanos).

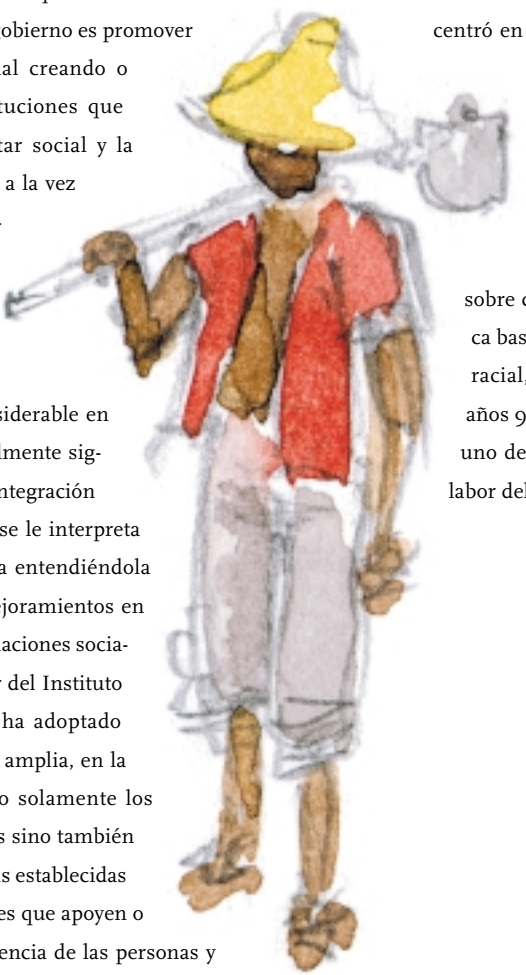


COHESIÓN SOCIAL Y CONFLICTO

3

INTRODUCCIÓN

La política social no se preocupa solamente por el bienestar humano, sino que también por la cohesión social. No obstante que determinadas políticas gubernamentales pueden dividir a las sociedades y suscitar conflicto, hay un acuerdo bastante extendido en cuanto a que una de las funciones y metas del gobierno es promover la integración social creando o fortaleciendo instituciones que mejoren el bienestar social y la seguridad humana, a la vez que fomenten relaciones sociales armoniosas. Más allá de ello, sin embargo, hay una confusión considerable en cuanto a lo que realmente significa el término «integración social». A menudo se le interpreta de manera reducida entendiéndola como normas o mejoramientos en las condiciones y relaciones sociales. Pero en la labor del Instituto sobre esta área se ha adoptado una definición más amplia, en la cual se incluyen no solamente los aspectos normativos sino también los análisis de pautas establecidas de relaciones sociales que apoyen o socaven la supervivencia de las personas y forjen sus oportunidades de vida (Ghai y Hewitt de Alcántara 1994).



La investigación de UNRISD sobre integración y cohesión social ha evolucionado con el transcurso de los años, a partir de su enfoque inicial en el decenio de 1970 sobre los efectos de la guerra y el conflicto. El trabajo primigenio se concentró en particular en la situación de las personas desplazadas por la guerra. Subsiguientemente, se le amplió con estudios de mayor magnitud en múltiples países sobre conflicto y violencia política basada en la identidad étnica, racial, religiosa y otras. En los años 90, la integración social fue uno de los temas centrales de la labor del Instituto.

PERCEPCIONES Y PROBLEMAS DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL

La integración social junto con la pobreza y el empleo figuraron como temas fundamentales en la agenda de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995. La preocupación internacional en relación con la *desintegración* social no solamente era un reflejo del gran número de guerras civiles y conflictos étnicos, sino también de la realidad—o de su percepción—de que una gama amplia de problemas sociales estaba intensificándose en el contexto de la mundialización. La migración, la criminalidad, el tráfico ilícito de drogas, las pandemias y la desintegración familiar, todos parecían estar en aumento.

En la primera mitad del decenio de 1990, UNRISD analizó esos problemas como parte de una investigación más amplia sobre los efectos sociales de la mundialización (UNRISD 1995; véanse también los capítulos 1 y 2). En este trabajo se tomaron en consideración la escala y las repercusiones de las tendencias y los problemas sociales que afectan la habilidad de personas y grupos para coexistir en sociedad, además de ciertos temas conceptuales, como el significado de integración social.

UNRISD advirtió sobre la noción de incorporación de los excluidos en el conjunto prevaleciente de la sociedad. Determinadas pautas de integración social pueden imponer a las minorías y a otros grupos sociales una forma de vida que obstruye la diversidad cultural o promueve la inclusión de la población en sistemas económicos y políticos que son explotadores, represivos o ecológicamente insostenibles. La cuestión relevante para las políticas no es la manera como se incremente la integración social en sí misma, sino la manera de promover un tipo de integración que favorezca la formación de una sociedad más justa y equitativa (UNRISD 1994b). Desde esta perspectiva es necesario referirse a diversas limitaciones y supuestos erróneos que a menudo caracterizan los esfuerzos para lograr la integración al interior de una sociedad. Se destacan en particular, tres de ellos. En primer lugar, se supone con frecuencia que quien ha sido excluido sobrevive en un vacío social y cultural. Una política acertada requiere tomar en consideración las formas de organización social, las redes de relaciones sociales, las estrategias para enfrentarse a los problemas, y las culturas de los grupos en desventaja. Segundo, en el planteamiento de la integración social se tiende a suponer que el conflicto es innecesario. Sin embargo, la desintegración de determinados sistemas de relaciones sociales existentes y la transformación de las estructuras de poder pueden ser condiciones esenciales para que se logre avanzar hacia una sociedad más justa y equitativa—como sucedió, por ejemplo, con la eliminación de la esclavitud y del sistema de *apartheid*. Tercero, un enfoque reducido sobre la integración de quienes estén en desventaja en los sistemas de salud y educación predominantes

puede desviar la atención de las causas estructurales de la exclusión social y de las tendencias vigentes relacionadas con la desigualdad creciente y la persistencia de la pobreza extrema.

Migración

Muchas personas responden a las opciones e incertidumbres relacionadas con la mundialización mediante la migración, tanto interna como externa. No obstante que las tendencias de la migración han sido semejantes a las de otros períodos históricos, los flujos contemporáneos implican una diversidad mucho mayor de contacto cultural y constituyen un elemento fundamental en las estrategias de supervivencia de millones de personas. En efecto, tanto las familias como las cuentas nacionales de muchos de los países más pobres, dependen en gran medida del intercambio con el extranjero por vía de las remesas que los migrantes radicados en el exterior envían a sus países de origen. A principios del decenio de 1990, cuando los problemas sociales relacionados con la migración tendían a predominar en el debate público al respecto, UNRISD observó los efectos integradores al igual que los desintegradores, a menudo en las mismas localidades. Por ejemplo, en algunas aldeas de África Occidental hombres saludables han emigrado al extranjero dejando a jóvenes y viejos a su suerte, pero las mujeres han adoptado papeles y responsabilidades novedosas, y han adquirido nuevas habilidades (UNRISD 1995).

Aparentemente, dadas las oportunidades y los riesgos vinculados a la mundialización y a la brecha creciente entre países ricos y países pobres, el aumento de la migración parece inevitable. Los gobiernos nacionales tendrán que aprender a convivir con la realidad de los grandes flujos migratorios. Sin embargo, en muchos países y regiones más ricos, se está reforzando la vigilancia de las fronteras mientras que el tipo de apoyo financiero y económico que podría mejorar las condiciones de vida en los países más pobres no está disponible. El resultado de esta situación es un aumento en la migración ilegal que tiene muchas implicaciones desintegradoras, no siendo la menor la consolidación de una subclase política, social y económicamente excluida (Van Hear 1994).

En la investigación realizada por UNRISD se examinó también la repercusión de la migración en el estado-nación y las considerables variaciones en las políticas públicas hacia las minorías inmigrantes en Europa Occidental. Países que siguen un enfoque multiculturalista, como los Países Bajos y, en menor medida, el Reino Unido, reconocen los orígenes étnicos de los inmigrantes y apoyan la expresión de sus diferencias culturales en público, siempre y cuando no se rompa el principio de igualdad. Países como Francia, con una tradición republicana, se inclinan más en pro de desalentar las prácticas culturales que difieran de la cultura nativa predominante, aun cuando tratan de aplicar políticas efectivas para integrar a los inmigrantes en sus sociedades. Y países como Alemania,

que se adhieren en gran parte al viejo modelo de integración del estado-nación, tienden a adoptar normas de naturalización muy estrictas o insisten en que sólo los nativos tienen derecho a la ciudadanía plena. Los países de este grupo, a la vez que apoyan programas para mejorar las condiciones económicas y sociales de los inmigrantes, favorecen también el retorno de estos últimos a sus países de origen. Cualesquiera que sea el sistema, el éxito de la política pública en este campo debe reflejar la realidad de que los inmigrantes han llegado para quedarse y tienen mucho que contribuir a las sociedades en las que radican. Se debe también tratar de reconciliar a las poblaciones predominantes y mayoritarias con la diversidad étnica y cultural que los inmigrantes traen consigo; y bajo ningún tipo de circunstancias debería ser manipulado el problema de la inmigración con fines políticos (Collinson 1998; UNRISD 2002b).

Criminalidad y drogas

Otra estrategia de supervivencia que ha florecido en el contexto de la mundialización implica emprender actividades ilícitas o criminales. Al finalizar el siglo XX, aparentemente las tasas de criminalidad han aumentado en prácticamente todos los países y el tráfico ilícito de drogas se ha convertido en una actividad económica mundial importante. No obstante que las percepciones públicas—sustentadas frecuentemente en pruebas anecdóticas—pueden sugerir que hay una explosión de criminalidad, se requiere interpretar con cuidado las estadísticas sobre ese problema. Éstas tienden a ser poco fidedignas: en efecto, las estadísticas que existen a menudo dicen más acerca del sistema de justicia criminal que sobre el número real de delitos. Lo que logra ser divulgado y la manera de interpretar las cifras sobre criminalidad, reflejan los juicios de valor de cada sociedad y sus normas culturales (UNRISD 1995).

Una gran parte de la investigación que UNRISD ha realizado sobre criminalidad se concentra en la producción, tráfico y consumo de drogas estupefacientes ilícitas. Millones de personas en todo el mundo—incluidos los campesinos de los países en desarrollo, las pandillas urbanas, el crimen organizado y los consumidores del mundo industrializado—han sido incorporadas en las redes de intercambio sociales y económicas relacionadas con el tráfico de drogas. Empezado a finales del decenio de 1980, UNRISD llevó a cabo un extenso programa de investigación que implicó hacer estudios en 10 países (Tullis 1995; Painter 1994; Clayton 1995; Toro 1995; Renard 1995).

En esos estudios, al concentrarse en la cadena completa de actividades relacionadas con las drogas, se demostró que probablemente sólo una estrategia integrada pueda generar resultados efectivos en la reducción de la producción, el tráfico y el consumo de dichos estupefacientes. Como resultado de la investigación se criticó a las políticas asociadas con la llamada «guerra a las drogas»,

con las que se pueden suprimir rutas de tránsito o productos ilegales en algunas zonas, pero que tienden a ser rápidamente reemplazados por nuevas rutas y productos. Los enfoques más prometedores implican adoptar estrategias más indirectas y de más largo plazo: educación, organización de la comunidad y programas de rehabilitación para los adictos en países consumidores; y un avance significativo en desarrollo rural en los países productores. También hay que tomar en consideración las propuestas para regular, despenalizar y legalizar el consumo o producción de drogas, así como las políticas de «reducción de perjuicios». Aunque puede ser que dichas propuestas no disminuyan el consumo, sí pueden reducir el crimen y la violencia, principales problemas sociales relacionados con la droga (UNRISD 1995).

VIH/SIDA

Para el decenio de 1990 una nueva pandemia amenazaba la salud y la estructura de las familias y las comunidades en todo el mundo: el VIH/SIDA (véase gráfica 3.1). La investigación reciente de UNRISD ha ido más allá de una orientación epidemiológica o conductista sobre la pandemia al examinar los vínculos entre VIH/SIDA y el desarrollo. En este trabajo se investiga especialmente la relación entre la pandemia y la pobreza, la desigualdad de género y la escasez de los servicios públicos. Igualmente destaca la relevancia de los golpes externos y de las políticas macroeconómicas relacionadas con las crisis por la deuda y el ajuste estructural, así como determinadas condiciones estructurales como las que caracterizan a las economías de mano de obra migratoria y, en particular, la de las estrategias de supervivencia relacionadas con la migración y el trabajo en el sector del sexo comercializado. Es probable que las indicaciones tecnocráticas verticales, que se concentran en programas específicos de VIH/SIDA, no logren cumplir sus metas a menos de que mejoren las oportunidades de supervivencia y se fortalezcan las redes de solidaridad social y de acción política de base amplia (Collins y Rau 2000). Para ello se

GRÁFICA 3.1
ESTIMACIONES A NIVEL MUNDIAL DE LA EPIDEMIA DE VIH/SIDA



■ Al final del 2001, se calcula que 40 millones de adultos y niños estaban viviendo con VIH/SIDA.

Fuente: ONUSIDA 2002:8.

requiere entender no solamente el contenido de los programas que han tenido éxito, sino también su forma de desarrollo.

Se ha emprendido la investigación preparatoria para un estudio más amplio con el fin de analizar los intentos por parte de organizaciones de base, comunidades y gobiernos locales para mejorar el contexto socioeconómico y político para la prevención y tratamiento del VIH/SIDA, en tanto que se mitigan los efectos devastadores de la pandemia en el nivel local (Asdi/UNRISD 2002). Se han llevado a cabo estudios de caso sobre los vínculos entre política de turismo y VIH/SIDA en Cuba; entre el tráfico ilícito de drogas estupefacientes, la población encarcelada y el VIH/SIDA en Malasia y Myanmar; y entre el tráfico de sexoservidoras y la vulnerabilidad a la enfermedad en el Sudeste de Asia.

No obstante que está ampliamente reconocido el papel crucial de los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil en la atención al problema de VIH/SIDA, es mucho menor la atención que se ha otorgado al papel del sector privado. En colaboración con ONUSIDA, UNRISD llevó a cabo una encuesta entre las empresas multinacionales más grandes del mundo a fin de identificar sus respuestas ante el VIH/SIDA. Además, se encuestaron, al nivel de país, las 25 corporaciones principales en Brasil, las Filipinas y Sudáfrica, en donde también se hicieron estudios de caso con algunas empresas seleccionadas. Los resultados revelaron que el sector corporativo apenas empieza a tomar conciencia de los riesgos que implica el VIH/SIDA para la operación de los negocios. Más aún, este sector todavía no reconoce sus responsabilidades más amplias surgidas de su influencia sobre las condiciones de desarrollo que fomentan la propagación del VIH/SIDA. De las 100 empresas principales encuestadas, 21 reportaron haber tenido una política sobre el VIH/SIDA en el lugar de trabajo. La investigación parece indicar que las orientaciones voluntaristas basadas en las acciones de empresas individuales tienen límites definidos. Un manejo efectivo del riesgo requiere también de una respuesta de alcance económico amplio, y una forma de lograrlo podría involucrar a los inversionistas y las instituciones financieras que sostienen a las empresas, a fin de especificar normas y criterios de comportamiento (Bendell 2003a).

¿Crisis de la familia?

Desde la perspectiva de la integración social, la situación de la familia es crucial debido a que constituye una de las instituciones básicas para la procuración de bienestar social y para la solidaridad social. En décadas recientes, las estadísticas relacionadas con aspectos tales como divorcio, familias monoparentales y migración han reforzado la impresión de que «la familia» está en crisis. ¿Es éste realmente el caso?

El trabajo realizado por UNRISD desde mediados del decenio de 1990 ha mostrado las formas en

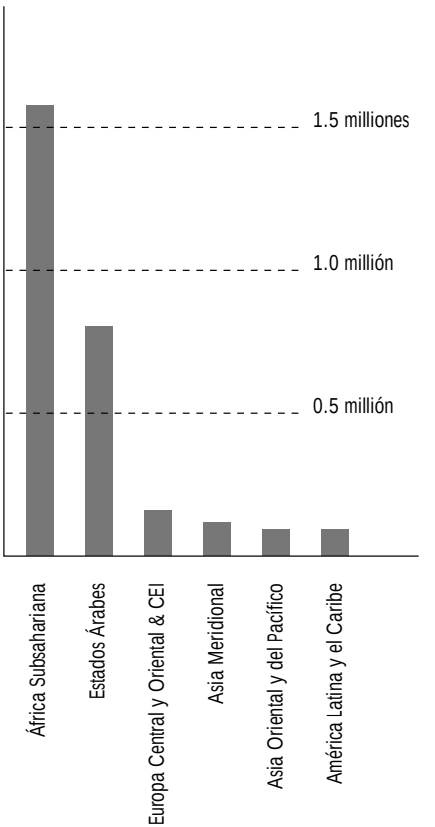
que se están transformando—y a menudo deformando—las relaciones conyugales, la asignación de recursos al interior de los hogares y el cuidado de los niños y ancianos a causa de las pautas contemporáneas de mundialización, integración de los mercados y por los cambios en los mercados laborales. Pero también se ha puesto en tela de juicio la tendencia a acusar a las familias y a los padres por el aumento en los problemas de separación y divorcio, embarazo no planificado, criminalidad juvenil y violencia doméstica; así como el supuesto de que los cambios en las estructuras de la familia, tales como el aumento de hogares monoparentales o encabezados por mujeres, necesariamente dan como resultado familias disfuncionales o un deterioro en los valores morales. El análisis de la familia necesita estar sustentado profundamente, en un análisis de las causas y consecuencias de la pobreza y la desigualdad, así como el cambiante papel del Estado; en muchos países, dichos factores han impuesto cargas adicionales a los hogares y a las mujeres en términos del costo de los cuidados al niño y al anciano, y de su papel en la formación y desarrollo del «capital humano» (Moore 1994; Lloyd-Sherlock en prensa).

En la medida en que los países experimentan la liberalización, las familias y los hogares se ven obligadas a soportar diversos tipos de presiones. Muchas veces sus estrategias para enfrentar esa situación consisten en intensificar el trabajo de las mujeres, sea remunerado o no. En los países ex-socialistas, como Uzbekistán, los servicios sociales y las industrias rurales solían proporcionar oportunidades significativas de empleo y beneficios sociales para las mujeres. Sin embargo, la reducción de personal en esos sectores ha obligado a una gran parte de la población rural a depender de formas precarias de autoempleo. La liberalización ha generado también una mayor dependencia de las familias sobre la economía agrícola de pequeña escala, en la cual se utiliza intensamente el trabajo de las mujeres, especialmente desde que sustituyen, cuando es posible, insumos agrícolas caros por su propia mano de obra (Kandiyoti 2003). Esto crea tensiones en las relaciones familiares, y aflicciones sobre los niños. A menudo, a estos últimos se les retira de la escuela a fin de que trabajen en las granjas familiares.

Otro ejemplo es México, donde el empleo de las mujeres en la industria—especialmente en la producción para exportación—creció significativamente en los decenios de 1980 y 1990. Sin embargo, al mismo tiempo, la previsión social—ya sea en forma de beneficios relacionados con el empleo o de subsidios universales a bienes de consumo básico—fue masivamente recortada, y las políticas macroeconómicas deflacionarias causaron una disminución de los salarios reales. En la época de la industrialización para la substitución de importaciones previa a 1982, las políticas industriales del Estado en pro de las empresas (salarios bajos, tarifas altas), fueron compensadas con medidas destinadas a mantener niveles de vida mínimos. En el siguiente período estos

subsidios implícitos desaparecieron o fueron dirigidos a una parte pequeña de los pobres. Como resultado de la disminución del salario real y el aumento en el costo monetario de la subsistencia, la supervivencia de la familia ha dependido cada vez más de la intensificación del trabajo remunerado de las mujeres, como una respuesta a la miseria, así como de su trabajo doméstico tanto en forma individual como colectiva (Brachet-Márquez y de Oliveira 2002).

GRÁFICA 3.2
LAS VÍCTIMAS DE LA GUERRA (POR REGIONES, 1990–1999)



Fuente: PNUD 2002:17.

IDENTIDADES Y CONFLICTO

Desde los años 80, el número de conflictos violentos basados en la identidad ha aumentado notablemente. Los sentimientos étnicos, raciales y religiosos de los pueblos se mantienen firmes aun cuando las economías se han integrado cada vez más a nivel mundial. El cambio social acelerado favorece que prosperen las identidades comunales en tanto que los individuos buscan un conjunto de valores que los sostengan. En efecto, la diversidad cultural es un atributo perdurable de las relaciones humanas, aun para las sociedades fundadas sobre principios de homogeneidad o de una nación-estado. Si no se les maneja adecuadamente, las identidades pueden infringir los derechos de las personas. Por ejemplo, a menudo se niegan los derechos a las mujeres en sociedades donde la subordinación femenina es considerada como algo esencial para la singularidad y la integridad de la cultura local o nacional. Los conflictos violentos basados en la identidad pueden conducir también al desplome del Estado. Las guerras secesionistas posteriores a la caída del comunismo en Europa Central y Oriental, las guerras de larga duración en África y en partes de Asia, la violencia prolongada en el Medio Oriente, y el terrorismo transnacional, son reflejo de los profundos problemas que existen con el orden mundial actual.

Parte de la labor del Instituto ha estado relacionada con el estudio de los conflictos, puesto que afectan a las relaciones sociales, a las instituciones y al bienestar. Cuando UNRISD inició su investigación sobre conflicto étnico a finales del decenio de 1980, era éste un tema sumamente delicado al interior de la Organización de las Naciones Unidas. Pero en los años 90, en la medida en que los conflictos se multiplicaron y un mayor número de países padecían por la guerra civil, las Naciones Unidas trataron de entender mejor sus causas y su dinámica. En efecto, las causas de los conflictos y el manejo de la reconstrucción posterior a la guerra constituían el núcleo del tema de integración social en el programa de la Cumbre Social. Tres de los 14 países incluidos en el primer proyecto de UNRISD sobre Conflicto étnico y desarrollo (Etiopía, la Unión Soviética y Yugoslavia), se habían desintegrado para principios del decenio de 1990. (Amin 1994; Tishkov 1996; Akhavan 1995). La investigación del Instituto sobre Burundi arrojó luz sobre la carnicería genocida que iba a suceder en Rwanda (Lemarchand 1994). Los investigadores de UNRISD observaron y analizaron los múltiples disturbios que hubo en la India después de la destrucción de la mezquita de Babri en Ayodhya por militantes hindúes. (Nandy et al. 1998). De manera similar, el acuerdo que condujo a la paz en el Líbano fue firmado cuando se estaba llevando a cabo la investigación sobre el prolongado conflicto que había en ese país (Hamdan 1997). Y la Guerra del Golfo de 1990-1991 puso de relieve

«UNRISD HA PASADO 40 AÑOS PLANTEANDO PREGUNTAS DIFÍCILES SOBRE LAS REALIDADES SOCIALES QUE FORJAN LAS VIDAS DE MILLONES DE PERSONAS EN EL MUNDO. DESDE SUS ESTUDIOS SOBRE EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, HASTA LOS DE IDENTIDADES Y CONFLICTO, ASÍ COMO SU LABOR PIONERA EN MATERIA DE GÉNERO, UNRISD HA TRABAJADO CON ACADÉMICOS

NOTABLES EN TODO EL MUNDO A FIN DE APROVECHAR EL NUEVO CONOCIMIENTO SOBRE PROBLEMAS ANTIGUOS. UNRISD ES UN LÍDER EN EL SENDERO QUE CONDUCE HACIA UN MUNDO MÁS SEGURO Y MÁS JUSTO.»

MAUREEN O'NEIL,
DIRECTORA DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL, CANADÁ

Casilla 3.1—Los movimientos religiosos y la política

La religión es una fuente importante de formación de valores y está inextricablemente vinculada a la etnicidad. Sería difícil separar los componentes religiosos y los no religiosos de las identidades de una persona sij, de un tibetano, un somalí o un irlandés. En muchos países hay una estrecha relación entre religión y política. El poder político está sustentado por las creencias religiosas, en tanto que los intereses políticos llegan hasta el núcleo de la esfera religiosa. En algunos países esta relación se ha hecho aún más firme en la medida en que la crisis económica y la reestructuración mundial han socavado los acuerdos previos para promover la cohesión social. Los movimientos religiosos pueden ser clasificados en cuatro grupos según se utilice o no la religión como vehículo de oposición o como ideología del desarrollo comunitario.

Grupos culturalistas—surgen cuando un grupo se identifica a sí mismo como minoría reprimida y trata de lograr autonomía o autogobierno. Ejemplos de ello son los sij en la India, los budistas tibetanos en China, los sudaneses del sur que luchan contra la islamización. En cada caso, la religión aporta parte de las bases ideológicas para la resistencia contra la cultura dominante.

Movimientos sincretistas—implican una fusión o asimilación de religiones, mezclando típicamente prácticas tradicionales con el cristianismo o el islamismo, y en gran parte se encuentran entre la población rural de los países en desarrollo. Las creencias religiosas y sociales aportan los elementos básicos para forjar la solidaridad del grupo ante las amenazas de fuerzas externas tales como el Estado, los grandes terratenientes, las empresas multinacionales o los gobiernos extranjeros. Ejemplos de este movimiento son los napramas del noreste de Mozambique, la iglesia Lumpa del norte de Zambia y el culto olivorista en la República Dominicana.

Grupos religiosos orientados hacia la comunidad—son los que tratan de encontrar a Dios mediante una búsqueda personal en vez de hacerlo por mediación de organismos religiosos institucionalizados. En ellos se enfatiza la habilidad de la comunidad para mejorar la vida de sus miembros a través del esfuerzo colectivo en una época cuando los gobiernos centrales y locales son incapaces de satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Muchos de esos grupos derivan sus ideas de los principios de la teología radical de liberación. Además de estos grupos, ha habido un fuerte crecimiento de las iglesias evangélicas protestantes populares en varios países de América Latina y de África.

Fundamentalistas—éstos tratan de crear una sociedad más tradicional, transformando las leyes, la moral y las normas sociales (y algunas veces, la configuración política), de acuerdo con principios religiosos estrictos. Tratan de obtener el control de áreas claves, como la educación, que forman parte sustancial de la jurisdicción gubernamental. Frecuentemente, el fundamentalismo está relacionado con una interpretación literal de los textos religiosos, a los cuales se considera que ofrecen respuestas fáciles para el cambio radical. A los fundamentalistas se les encuentra entre los fieles de muchas de las religiones: en el budismo, el cristianismo, el hinduismo, el islamismo y el judaismo.

Fuente: Haynes 1995.

la demanda del pueblo kurdo, problema que ya había sido examinado como parte del proyecto de investigación de UNRISD (Chaliand 1994).

El trabajo de UNRISD ha abarcado cinco temas principales: las formas complejas como las identidades generan conflicto y violencia; la reintegración social de las víctimas de conflictos armados; la ayuda internacional y el diálogo en la reconstrucción posterior al conflicto; el manejo de la diversidad cultural; y el potencial de conflicto que hay entre los derechos de las mujeres y los derechos «culturales» de los grupos, tema que se discute en el capítulo 6.

Conflicto violento

Las identidades proporcionan un sentido de solidaridad y abarcan la totalidad de la experiencia social. Los individuos pertenecen simultáneamente a grupos diferentes—como miembros de familias, de comunidades, de profesiones, de clases sociales y de naciones, así como de género y de edad. Puesto que cada persona es portadora de múltiples identidades, su sentido de pertenencia puede cambiar según las circunstancias. Más aún, las identidades se experimentan de manera diferente aun por los miembros pertenecientes a un mismo grupo social.

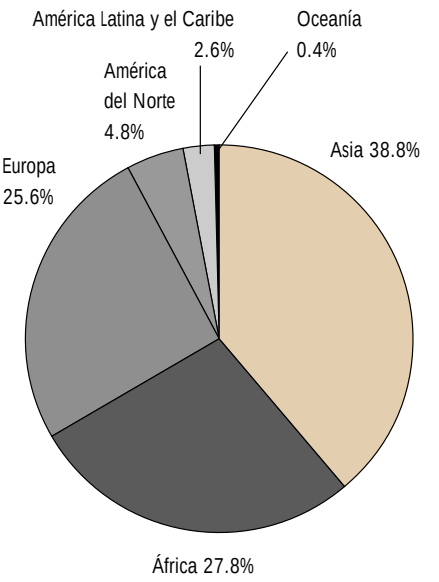
La investigación de UNRISD permitió concluir que la etnicidad, la religión y la raza amenazan el orden social sólo cuando desplazan a otras lealtades y se convierten en la base de la identidad. En otras palabras, las identidades primordiales no deberían ser reducidas a diferencias inmutables, genéticamente determinadas. Los conflictos étnicos, raciales o religiosos no son inevitables, y no es válido plantear el punto de vista de que los conflictos están enraizados en el odio ancestral. Son resultado de situaciones históricas específicas que pueden estar vinculadas a la manera como se forman los Estados, se organizan los mercados laborales y se gobiernan las instituciones públicas (Stavenhagen 2000; Young 1998; Bangura 1994b).

Los estudios que realizó el Instituto en Fiji, Guyana, Malasia, Burundi y el Líbano, mostraron que determinadas actividades económicas pueden identificarse con grupos distintos y, la competencia entre ellos puede afectar las relaciones interétnicas o interraciales y dar como resultado conflictos generalizados (Premdas 1995a, 1995b; Lemarchand 1994; Hamdan 1997). Cuando la raza o la etnicidad se vuelven indistinguibles del estatus social, las desigualdades resultantes pueden generar xenofobia, discriminación y violencia. El deterioro de la capacidad del Estado también es un factor que contribuye de manera importante. Cuando caen las ideologías nacionalistas y laicas, y cuando se socavan los valores que atraen a segmentos mayoritarios de la sociedad, pueden desencadenarse las identidades primordiales. Sin embargo, los estudios de caso sugieren

que la mayoría de los conflictos no estallan repentinamente. En tanto que algunos de éstos pueden desarrollarse permanentemente, otros suceden de manera cíclica. La mayoría de dichos conflictos requieren que haya quienes movilicen a la gente, además de organizaciones y un discurso para activarlos o sostenerlos; por lo tanto, es importante estudiar la dinámica de los movimientos y los argumentos de sus líderes. En la casilla 3.1 se muestran algunas de las intrincadas conexiones que hay entre etnicidad y religión, así como las diferentes formas en que la religión ha sido utilizada por los movimientos sociales en búsqueda de metas políticas.

Al principio de los años 90, en los estudios pertenecientes al proyecto de UNRISD sobre Violencia política y movimientos sociales, realizados en Colombia, España, Irlanda del Norte, Italia, el Líbano, el Perú, Sri Lanka y Sudáfrica; se examinó la elasticidad y la dinámica interna de la violencia (Deas 1995; Moss 1993; Picard 1993; du Toit 1993; Wieviorka 1993; Senaratne 1993). De acuerdo con los resultados de esta investigación, los actos violentos forjan solidaridad de grupo e infunden un sentido de poder a aquellos activistas que participan en ellos. En los estudios se analizaron también los relatos o arengas de los movimientos violentos, las formas como se forman y se sostienen las «comunidades de disertación», la manera como las interpretaciones de los textos refuerzan los lazos de unión del grupo, y los mensajes simbólicos de las actividades violentas. La investigación

GRÁFICA 3.3
REFUGIADOS Y OTRAS PERSONAS QUE SON OBJETO DE INTERÉS DE ACNUR: 21,798,210



Nota: Esta población incluye refugiados, solicitantes de asilo, refugiados que retornan, personas desplazadas internamente, personas desplazadas internamente que retornan a sus lugares de origen, y otros grupos de personas que son de interés para ACNUR. La cifra del total de esta población incluye ocho casos adicionales.

Fuente: ACNUR 2002.

cuestionó el trato que se da a la violencia política como patológica o como una forma de conducta que siempre es factible de analizar desde el punto de vista del costo-beneficio o del instrumentalista.

Se encontró que la violencia política a largo plazo en los países estudiados comparte características relacionadas con alguno de dos «modelos» definidos (Apter 1997). Bajo el «modelo de intercambio», la dinámica de la violencia se apega claramente a reglas sobreentendidas. Los objetivos tienden a ser instrumentales; la violencia crece o disminuye de acuerdo a las percepciones que los líderes del grupo tengan sobre ganancias y pérdidas en la competencia por el poder y por los seguidores. Dichas características eran evidentes en el caso de los movimientos guerrilleros de Colombia. Bajo el «modelo inverso», movimientos tales como Sendero Luminoso en el Perú, invierten el sentido de la violencia atribuyéndole un aura de inevitabilidad en la medida en que desafían los cimientos de la sociedad y la política. La investigación permitió sugerir que era más probable que las situaciones relacionadas con el modelo de intercambio se resolvieran mediante métodos democráticos y de redistribución; aquéllas ubicadas bajo el modelo inverso tienden a requerir de mucho mayor atención a los problemas de injusticia y marginación.

La reintegración social de las víctimas de conflictos

La guerra y la persecución fuerzan a menudo a las personas a huir de sus hogares y de sus países. Al final del año 2000, había más de 21 millones de refugiados, solicitantes de asilo y personas internamente desplazadas en el mundo, la mayoría de ellas en África, Asia y Europa (véase gráfica 3.3). Ese tipo de migración forzada a gran escala suscita preguntas acerca de la supervivencia, las oportunidades para conseguir medios de vida y sobre reintegración social si aquellos que son forzados a emigrar vuelven a casa. UNRISD apoyó varios proyectos de investigación sobre este tema en el decenio de 1980 y principios de los años 90. Se llevaron a cabo trabajos sobre los refugiados afganos en Pakistán; sobre los refugiados de Camboya; los refugiados guatemaltecos en México; los refugiados en Chad, el Cuerno de África, Uganda y Zimbabwe; y sobre el retorno de exiliados de Argentina y Uruguay.

UNRISD también evaluó muchas de las generalizaciones y supuestos hechos por los encargados de formular políticas y por quienes las aplican en el campo de la ayuda humanitaria. Se encontró que resulta problemático categorizar a las personas como «refugiados», «repatriados», «permanecidos» y «personas internamente desplazadas». A menudo, las fronteras regionales son permeables y tanto los desplazados internamente como

aquellos que permanecen en zonas de conflicto sufren formas de privación, semejantes a las de aquellos que cruzan las fronteras internacionales. Dar prioridad a la difícil situación de los refugiados y de los que retornan, por encima de la de otras víctimas de los conflictos, puede generar tensión y afectar los programas de reconstrucción y de rehabilitación. Más aún, las movilizaciones de refugiados no son sucesos únicos sino que forman parte de un complejo proceso de migración a largo plazo (Lattes y Oteiza 1986). Por lo tanto, no es acertado asumir que los refugiados regresen a casa necesariamente, o que sus identidades estén sustentadas en la lealtad a los territorios que hayan dejado atrás. Más aún, el punto de vista de que los individuos desplazados dependen completamente de la ayuda que reciben es completamente erróneo. La mayoría de ellos no han recibido asistencia de los organismos humanitarios, o cuando la han recibido, ha sido complementaria en vez de sustancial para sus estrategias de supervivencia (Allen 1996).

Los programas de reintegración deben sustentarse en un conocimiento adecuado de los cambios que pueden haber ocurrido como resultado del desplazamiento (Watson 1996). En algunos casos, dichos cambios pueden impedir la reintegración. Los lazos tradicionales de solidaridad pueden resultar afectados por condiciones de gran apremio y puede ser difícil reactivarlos cuando los refugiados regresan a casa. En Chad, por ejemplo, los repatriados al Sahel oriental gozaron del apoyo de los miembros de la familia y de la comunidad que no emigraron. Los repatriados en el sudoeste se encontraron con que ya no podían reclamar sus tierras o depender de las redes de solidaridad anteriores, debido a que sus antiguos vecinos los consideraban como grupo privilegiado que se había aprovechado del exilio.

Las mujeres y los niños pueden requerir atención especial, pero no se les debería considerar simplemente como «víctimas», «grupos vulnerables» o «traumatizados» (Boyden y Gibbs 1997; Sørensen 1998; Geiger 1994). Las mujeres, por ejemplo, pueden experimentar una liberación ante la incapacidad masculina; pueden desarrollarse nuevos patrones en las relaciones de género; y pueden presentarse oportunidades para aprender habilidades nuevas, dando como resultado un sentido de mayor independencia y reconocimiento. Parte de la investigación de UNRISD consistió en examinar las experiencias de las mujeres refugiadas y repatriadas de Afganistán, Camboya y Chad (Christensen 1990; Arvig 1994; Watson 1996). Estos estudios documentaron las luchas y el sufrimiento de las mujeres refugiadas, así como los cambios de actitudes, valores, relaciones sociales y habilidades provocados por las experiencias de los refugiados durante el exilio. El estudio sobre Chad reveló que a pesar de las numerosas desventajas, algunos de los refugiados que retornaron demostraron ser una fuerza dinámica para el cambio social en sus regiones de origen, en la medida en que las mujeres adoptaron una mayor

responsabilidad por el bienestar de sus hogares y se ganaron al mismo tiempo un sentido de autonomía. Los programas de reintegración deben ser sensibles a ese tipo de cambios.

Reconstrucción posterior al conflicto

Desde el decenio de 1990, la comunidad internacional ha adoptado una posición decidida en los esfuerzos encaminados a reconstruir las sociedades que han sido devastadas por la guerra. Los organismos de las Naciones Unidas, los donadores bilaterales y las ONG han tenido un papel importante en estos esfuerzos. La reconstrucción implica reformas estatales y judiciales, reanimación de las instituciones sociales y de la confianza, rehabilitación psicológica y moral y reactivación económica. Los desafíos mayores abarcan el asegurarse de que la ayuda proporcionada por los organismos internacionales contribuya al desarrollo de la capacidad local en vez de substituirla, y que se logre un equilibrio adecuado entre ayuda transitoria y desarrollo (UNRISD 1993). El Instituto trató sobre estos temas en su trabajo sobre Vulnerabilidad y estrategias para enfrentarla en Camboya, y en el Proyecto para la reconstrucción de sociedades destruidas por la guerra (WSP, por sus siglas en inglés) que se concentró en Eritrea, Guatemala, Mozambique y Somalia.

En la investigación de UNRISD en Camboya, que se inició después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1993, se examinó la repercusión social y económica de la operación de gran envergadura para restablecer la paz, y de los esfuerzos de reconstrucción relacionados con seguridad alimentaria, rehabilitación psicosocial y democratización. Con el trabajo de UNRISD en Camboya también se promovió la investigación en ciencia social cuando esta última estaba relativamente desatendida en dicho país (Tickner 1996; Murshid 1998).

El involucramiento a gran escala de los organismos multilaterales y bilaterales en Camboya permitió restaurar rápidamente determinadas instituciones democráticas y el comercio, así como los flujos de ayuda, asistencia técnica e inversión. Sin embargo, el programa de ayuda se vio afectado por varios problemas relacionados con su perentoriedad y dimensión, los cuales no sólo complicaron la planificación y la coordinación sino que también dieron pie a la inflación y a un auge económico artificial en la capital Phnom Penh, acelerando la inmigración hacia la ciudad. Más aún, el gobierno camboyano y otras instituciones eran a menudo desplazados del proceso de planificación. La administración pública y la prestación de servicios también fueron seriamente disminuidas, en la medida en que los camboyanos capacitados se iban en busca de oportunidades de empleo mejor remunerado que ofrecían las agencias internacionales (Curtis 1998). Algunas de las tropas y otros extranjeros mostraban poco respeto

Casilla 3.2—Del conflicto al diálogo en Guatemala

El gobierno de Guatemala firmó un acuerdo de paz con las guerrillas de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca en enero de 1997, después de 35 años de guerra civil. El acuerdo de paz proporcionó una base para escoger a Guatemala como uno de los países donde se iba a aplicar el Proyecto para la reconstrucción de sociedades destruidas por la guerra. Como parte del proyecto se estudiaron las experiencias del país en cuanto a la construcción de la paz mediante el método de investigación participativa con el cual se promovió el diálogo y se crearon recomendaciones de políticas para diversos actores.

La primera fase del trabajo implicó la preparación de un informe sobre el país sustentado en la investigación y en consultas extensas con todos los actores. En el informe se proporcionó una visión general de los desafíos de la transición posterior al conflicto y se hicieron recomendaciones en cinco áreas de la política en las que se requería atención urgente: reforma del Estado, desarrollo socioeconómico, justicia y seguridad, multiculturalismo y cooperación internacional.

Se establecieron cinco grupos de trabajo en torno a estas áreas, con investigadores que aportaron elementos técnicos a la discusión y al análisis colectivo. Al principio hubo problemas derivados del temor y la desconfianza que se habían generado por tantos años de conflicto. Sin embargo, poco a poco se fue desarrollando una identidad colectiva de grupo.

Mediante la promoción del diálogo sobre problemas de política pública, con el proyecto se promovió la construcción de la democracia de Guatemala de varias maneras. Los grupos de trabajo se convirtieron en foros para lo que, en ese momento, fueron las consultas más sistemáticas en el país sobre problemas posteriores al conflicto. Los grupos de trabajo establecieron un espacio sin jerarquías y sin confrontaciones, en el cual los funcionarios del gobierno, los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos hasta entonces excluidos, hicieron aportaciones que dieron como resultado que se lograra el consenso. El diálogo permitió a los participantes descubrir las limitaciones y complejidades de los procesos gubernamentales de toma de decisiones, y ayudó a sanear la relación históricamente contaminada por la desconfianza entre el gobierno y los grupos de la sociedad civil.

Fuente: Torres-Rivas y Arévalo de Léon 1999.

por los camboyanos y su cultura, lo cual contribuyó al aumento en la prostitución a principios del decenio de 1990 (Arnvig 1994). Las lecciones relacionadas con la construcción de la paz son evidentes: se requiere reducir los efectos distorsionadores en las economías locales de las intervenciones humanitarias a gran escala; asegurar una mayor participación de la población y las instituciones locales en los programas de reconstrucción; y fomentar las relaciones de respeto entre el personal foráneo y las comunidades (Utting 1994).

La labor del WSP se sustentó en una metodología de investigación-acción (véase casilla 3.2), y en el trabajo anterior de UNRISD sobre participación así como en el análisis de las experiencias de construcción de paz y de reconstrucción en sociedades



posteriores al conflicto. En ese análisis no solamente se había subrayado la índole compleja del proceso de reconstrucción y la necesidad de actuar en diversos frentes, sino también las formas como los organismos internacionales y las políticas económicas podían ayudar a la vez que obstaculizar la reconstrucción, y la necesidad de incorporar a diferentes actores (incluidos los enemigos anteriores) en los procesos de consulta y de toma de decisiones (Carbonnier 1998; Sørensen 1998; Moore 1996; Weiss Fagen 1995; UNRISD 1995). La investigación-acción por parte del WSP adoptó la forma de un diálogo sobre temas de política que involucró a una amplia gama de actores locales e internacionales en los niveles nacional y local. Los investigadores aportaron información técnica que ayudara en los debates. El proyecto fomentó las consultas regulares entre actores externos e internos, ayudando a profundizar las relaciones informales entre ellos, y dio como resultado un mejor entendimiento de sus programas respectivos. La meta última era mejorar la participación y el control nacional del proceso de reconstrucción, así como la calidad de la asistencia externa.

El manejo de la diversidad

Existen muchas políticas e instituciones para el manejo de la diversidad cultural. Abarcan desde instrumentos legales y acuerdos constitucionales, hasta iniciativas socioeconómicas y políticas educativas con las que se pretende cambiar la conducta y promover la inclusión. Con programas especiales se puede ayudar a corregir injusticias históricas o incorporar en la corriente predominante a los grupos excluidos. Pero, debido a que tienen repercusiones diferentes, aun entre los beneficiarios, y a menudo son impugnados por grupos diversos, resulta difícil predecir sus resultados u obtener lecciones que puedan aplicarse a todas las situaciones en general.

El trabajo de UNRISD sobre Diversidad étnica y política pública en el decenio de 1990 y, más recientemente, sobre Racismo y política pública; se concentró en tres temas principales: acuerdos constitucionales, con los cuales se destacan temas de federalismo, descentralización y normas electorales; distribución de recursos; y políticas culturales (Young 1998, 1999; Nnoli 1995). El federalismo y la descentralización son dos formas de dispersión del poder, con las que se generan por lo tanto múltiples espacios para la representación y la participación. Sin embargo, la investigación permitió advertir de los riesgos de secesión, discriminación contra los «no nativos», desarrollo desigual y conflictos jurisdiccionales; si la política cultural y las aptitudes de negociación en pro de la moderación son endebles.

Sin duda, para corregir la discriminación o la desventaja étnica y racial se debe reformar las instituciones de gobierno. Todos los grupos sociales

deberían tener un sentido de pertenencia y de representación además de un interés compartido en las instituciones que rigen sus vidas, si es que los gobiernos van a gozar de legitimidad popular y estabilidad. Sin embargo, las instituciones que tratan de manejar la diversidad no siempre pueden obtener los mejores resultados. En realidad, pueden generar efectos perjudiciales inesperados. Por lo tanto, siempre se deben tomar en cuenta las peculiaridades del entorno sociocultural en el cual operan dichas instituciones.

El manejo de la diversidad implica también la elaboración de acuerdos para la distribución de los recursos a fin de corregir las desigualdades relacionadas con la discriminación. Por lo general, eso es lo que se trata de hacer mediante el empleo, la admisión en instituciones educativas, la concesión de contratos gubernamentales y el acceso a servicios sociales. El contenido, aplicación y resultado de dichas políticas puede variar según si la población en desventaja constituye el grupo mayoritario y si tiene un acceso importante a las instituciones encargadas de formular políticas, o si los beneficiarios constituyen una minoría con escasa influencia en el gobierno. Por lo tanto, las políticas redistributivas han variado mucho en países tan diferentes como Brasil, los Estados Unidos de América, India, Malasia y Sudáfrica (UNRISD 2002b).

Las políticas culturales ofrecen oportunidades a la vez que problemas. El asunto principal es el reconocimiento: la necesidad de otorgar igualdad jurídica y social a todas las comunidades, incluyendo la celebración de sus festividades y la promoción de sus idiomas en instituciones relevantes. Sin embargo, en la búsqueda del multiculturalismo no se debe tratar la diferencia cultural como si fuera un valor absoluto o supremo. Algunas veces, la política de identidad puede reforzar normas y prácticas culturales que subordinan a determinados grupos, como el de las mujeres (véase capítulo 6). Es vital que se tenga un sentido de valores compartidos o de civilidad si se desea que las sociedades gocen de un desarrollo estable.



DESARROLLO SOSTENIBLE

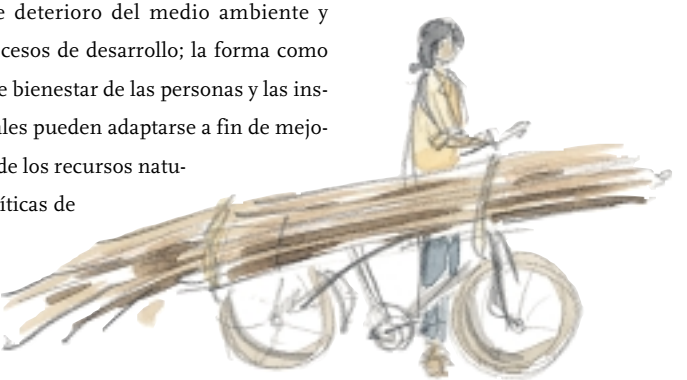
4

INTRODUCCIÓN

El interés del Instituto en un enfoque unificado hacia el desarrollo va más allá de las dimensiones económica y social para incluir los aspectos relacionados con el medio ambiente. Entre el decenio de 1970 y 1990, en 15 proyectos de investigación se examinaron las conexiones entre medio ambiente y sociedad. La incorporación de los asuntos relacionados con el medio ambiente en el análisis de los problemas sociales fue uno de los aspectos del trabajo realizado por UNRISD en los años 80 sobre Sistemas alimentarios y sociedad. En este programa se intentaron aplicar ideas provenientes de la teoría de sistemas además de entender las situaciones de inseguridad alimentaria al examinar la forma en que se interrelacionan los sistemas sociales con los económicos y con los del medio ambiente (García 1984; Tudela 1989). Este enfoque difería del que se utilizaba frecuentemente en la investigación sobre problemas alimentarios, el cual estaba fragmentado en diferentes disciplinas y áreas de política. También se reveló la importancia de las compensaciones y contradicciones que caracterizan a las diferentes políticas gubernamentales (Barraclough 1991; Savané 1992).

La investigación sobre problemas del medio ambiente se amplió considerablemente a principios del decenio de 1990, como resultado del creciente interés en el ámbito internacional por la cuestión del desarrollo sostenible. Este término, que fuera popularizado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (o Comisión Brundtland) en 1987, y que fuera adoptado a nivel mundial a raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, trataba de incluir un enfoque nuevo (más integrado) para el desarrollo. Sin embargo, en la práctica, gran parte de la atención de los responsables encargados de formular políticas y de los activistas estaba directamente enfocada a problemas del medio ambiente y a las intervenciones correspondientes. A menudo se dejaban al margen las dimensiones social, política y estructural del desarrollo sostenible, las cuales son fundamentales para entender las causas y las percepciones del deterioro ecológico, las políticas adecuadas y las intervenciones a nivel de proyecto, además de las respuestas de las personas a los problemas del medio ambiente y a los del cambio social (UNRISD 2002a).

En la investigación realizada por UNRISD se observaron varios aspectos en particular: la manera como los procesos de deterioro y protección del medio ambiente afectan a diversos grupos sociales; la relación entre deterioro del medio ambiente y políticas y procesos de desarrollo; la forma como los sistemas de bienestar de las personas y las instituciones locales pueden adaptarse a fin de mejorar el manejo de los recursos naturales; y las políticas de cambio relacionadas con el desarrollo sostenible.



LOS VÍNCULOS ENTRE LO SOCIAL Y EL MEDIO AMBIENTE

A fin de entender las causas del deterioro del medio ambiente, así como la razón por la que las políticas y proyectos tienen éxito o fracasan, resulta fundamental examinar una amplia gama de nexos entre medio ambiente y sociedad (Ghai 1994). En especial, es importante ir más allá de explicaciones unicausales simplistas. Por lo general, el deterioro del medio ambiente es el resultado de un conjunto de factores interrelacionados, frecuentemente vinculados a determinados procesos de modernización; a patrones de crecimiento económico, producción, consumo e integración de mercados; y a la marginación o el despojo de autoridad de determinados grupos sociales (Utting 1996; véase también casilla 4.2). Las explicaciones que culpan por ejemplo, al crecimiento demográfico, a los campesinos que practican la agricultura de tumba y quema, o a los pastores nómadas, es probable que den como resultado prescripciones de política restringidas e ineficaces (Ghimire 1993; Barraclough y Ghimire 2001).

Frecuentemente, la deforestación y otras formas de deterioro del medio ambiente suceden cuando los grupos locales pierden el control sobre el uso de los recursos naturales y sobre la toma de decisiones relacionada con su manejo. Muchos sistemas de manejo de recursos, incluida la agricultura nómada y los regímenes de propiedad comunal, los cuales históricamente aportaron un cierto grado de seguridad social y protección del medio ambiente, a menudo han sido destruidos en contextos de privatización, colonización de zonas de frontera agraria y por la concentración de la propiedad territorial.

El algunas regiones de África, el pastoreo se halla amenazado, especialmente donde se está reduciendo la lluvia, las tierras de pastos están siendo privatizadas o utilizadas para cultivo y se han hecho esfuerzos para asentar a la población nómada (Lane 1998). La investigación realizada por UNRISD permitió descartar la pretensión de que el pastoreo es obsoleto, ineficiente y dañino para el medio ambiente. Por el contrario, en muchas zonas genera importantes beneficios económicos y sociales; y constituye un sistema de producción con el que se manejan y se protegen los recursos de tierras áridas más eficazmente que con otras opciones.

Instituciones, procesos y políticas que operan en niveles diferentes están relacionados con los resultados concretos de la protección ecológica. Los acontecimientos y acciones a nivel local afectan y son afectadas por las dinámicas regional, nacional e internacional. Mucho es lo que se puede hacer a ese nivel para mejorar los sistemas de manejo de recursos naturales, pero también son importantes las instituciones de apoyo y la coherencia en la política a niveles superiores. Los precios de los productos primarios a nivel mundial, las tasas de interés, los subsidios y otras políticas

Casilla 4.1—Para entender el deterioro del medio ambiente

En un estudio de UNRISD sobre la deforestación en la zona de Totonicapan de la meseta guatemalteca, se advirtió claramente la complejidad del deterioro del medio ambiente. En esta zona, un sistema de instituciones comunales había sido históricamente eficaz en la protección a los bosques. Sin embargo, este sistema fue objeto de presión como resultado de una nueva y fuerte demanda de recursos naturales y por el cambio institucional. Los arreglos de costumbre fueron remplazados gradualmente por ordenanzas estatales que en gran parte quedaban sin aplicación. Las estructuras de la comunidad y las medidas normativas tradicionales resultaron ineficaces cuando tenían que enfrentarse al aumento de actividades económicas clandestinas concentradas en la explotación de productos forestales. Su debilidad se acentuó por el hecho de que el Estado fracasó al no garantizar los derechos comunitarios y tradicionales, discriminando a las poblaciones indígenas en la aplicación de la ley, además de coadyuvar y tolerar las actividades forestales ilegales.

El incremento de las demandas sobre la dotación de recursos naturales debido al crecimiento demográfico y, más importantemente, la situación crítica en que cayeron los sistemas tradicionales de subsistencia y la economía local, constituyeron un complemento a la vez que favorecieron la realización de dichos cambios institucionales. Para las familias se volvió más difícil obtener ingresos, alimentos y leña; a partir de actividades de supervivencia diversificadas.

Fuente: Utting 1996, basado en un estudio de caso elaborado por Ileana Valenzuela

fiscales, junto con las estrategias de expansión agrícola, por ejemplo, afectan significativamente la capacidad de los usuarios de recursos locales para adoptar prácticas de manejo sostenible de recursos (Diegues 1992; Barraclough et al. 1997).

Un estudio sobre los vínculos entre población y medio ambiente en Pakistán reveló la manera como las fuerzas del mercado y las políticas gubernamentales han contribuido al quiebre de la toma de decisiones colectiva local (Amalric y Banuri 1995). Como resultado de esta «eliminación de responsabilidad» los individuos, los hogares y las comunidades locales ya no se sienten obligados o capaces para responder a los problemas relacionados con el deterioro del medio ambiente. En esos casos, hay una necesidad de generar nuevamente responsabilidad social a través del gobierno local, de los sistemas judiciales y de las instituciones civiles.

Los procesos de desarrollo económico a menudo generan efectos debilitadores sobre los sistemas de manejo tradicional de recursos y de conocimiento nativo. Pero en algunos entornos, se goza de una coexistencia más armoniosa entre las formas de producción comerciales y las tradicionales. Por ejemplo, un estudio realizado por UNRISD en las Islas Salomón mostró que las instituciones y los sistemas de manejo de recursos tradicionales estaban sometidos a presión, pero algunas comunidades locales habían sido capaces de adaptar el desarrollo comercial a un marco de referencia

tradicional. Ello implicó su participación activa en la negociación de las normas que regularon la explotación de los recursos, y en las pautas de ajuste de la organización social y la división del trabajo (Hviding y Baines 1992). De manera semejante, la investigación de UNRISD sobre el turismo nacional y regional en países en desarrollo, permitió identificar instancias en Brasil, México, Sudáfrica y otros lugares en las cuales las comunidades locales se beneficiaban del aumento del turismo de maneras que fortalecieron el medio ambiente, los medios de vida locales y la cultura (Ghimire 2001b).



Las repercusiones sociales del deterioro del medio ambiente adoptan diversas formas. Lo que es más importante, los medios de vida y la capacidad de producción de las personas se deterioran como resultado directo del agotamiento y desperdicio de los recursos naturales de los cuales dependen. En la medida en que las personas se adaptan a las circunstancias cambiantes, a menudo se les exige que trabajen más. La tensión económica y psicológica surge por el desplazamiento de los individuos o las comunidades fuera de las zonas de deterioro. El aumento de las presiones sobre la dotación de recursos naturales junto con las reclamaciones conflictivas sobre recursos escasos, y el incremento repentino de las actividades ilícitas en torno a la explotación de los recursos naturales, especialmente bosques y vida silvestre, puede generar conflicto social. Las consecuencias en la salud pueden ser graves y es probable que se deteriore la condición nutricia. En la investigación que realizó UNRISD en la India, Kenya, Malasia y México sobre las implicaciones que tiene para la distinción por género la destrucción del medio ambiente, se encontró que a menudo las mujeres se afectan especialmente por determinadas formas de deterioro ecológico (véase casilla 4.1). Esto se debe en gran parte a que ellas tienden a ser las responsables de la preparación de alimentos, el acarreo de agua y combustible, además de la atención a la salud de la familia (Ghai 1994; Heyzer 1996).

Casilla 4.2—Distinción por género y medio ambiente

En Sarawak, Malasia, la deforestación está cambiando aspectos fundamentales de los estilos de vida de los penan y los kelabit, dos comunidades que para su supervivencia dependen del río, de los recursos de la selva y de la tierra. Las actividades de las compañías madereras han tenido consecuencias severas para todos los miembros de esas comunidades, especialmente para las mujeres, quienes, más que los hombres, tienen acceso limitado a otras oportunidades económicas y son sumamente dependientes del medio ambiente. Ellas sufren los efectos inmediatos del deterioro del medio ambiente debido a sus responsabilidades domésticas. La escasez creciente de recursos naturales esenciales, y el deterioro de los que les quedan, significan cargas de trabajo más pesadas, deterioro marcado de la condición nutricia y del ingreso, y un aumento de los problemas de salud relacionados con el medio ambiente.

En la medida en que la base de recursos se hace más endeble, las comunidades indígenas se ven forzadas a depender más de la economía de mercado para su supervivencia. Son los hombres quienes se han convertido en los elementos principales de interacción con el mundo exterior. Irónicamente, algunas mujeres están sufriendo también de la reacción de la comunidad contra el cambio social. Al nivel local, los miembros más ancianos en particular, son quienes tratan de suprimir la independencia de las mujeres en un intento por preservar la integridad de la propia comunidad.

Fuente: Heyzer 1996.

SOLUCIONES TÉCNICAS E INSTITUCIONALES

¿Cómo se puede proteger al medio ambiente y revertir los procesos de su deterioro? Hay una tendencia de las agencias predominantes de desarrollo a apoyarse fuertemente en las soluciones tecnológicas e institucionales, tales como semillas milagrosas, organismos genéticamente modificados, zonas protegidas e innovaciones diversas relacionadas con la «ecoeficiencia».

En un nivel conceptual, la dependencia de soluciones técnicas ha sido reforzada por determinados hilos de la teoría de la modernización, como la noción de que el progreso puede alcanzarse primordialmente con base en la tecnología, el crecimiento económico y la planificación racional junto con intervenciones de orden político, o que el cambio de la sociedad tradicional a la moderna es evolutivo y lineal. Más recientemente, la teoría de modernización ecológica ha insistido en la importancia de una serie de aspectos, a saber: la innovación tecnológica y los escenarios en que todos ganan; el potencial de colaboración y asociación entre ONG, empresas y gobierno; y la capacidad del sector empresarial para resolver los problemas del medio ambiente sin que se transformen fundamentalmente las instituciones económicas, políticas y sociales existentes.

«LAS REUNIONES DEL CONSEJO DE UNRISD EN EL DECENIO DE 1990 ERAN EVENTOS DE TIPO SEMINARIO. UNO POR UNO, LOS MIEMBROS DEL PERSONAL PRESENTABAN SUS INVESTIGACIONES EN MARCHA, Y CON LAS APORTACIONES DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO, SE ELABORABAN PROGRAMAS Y ESTRATEGIAS. NO OBSTANTE CONTAR CON UN PRESUPUESTO INSEGURO Y REDUCIDO, UNRISD LOGRABA RECLUTAR INVESTIGADORES COMPROMETIDOS, COMPETENTES Y PRODUCTIVOS DE TODOS LOS RINCONES DEL MUNDO.

FRECUENTEMENTE, LA INVESTIGACIÓN QUE REALIZA UNRISD ANTECEDE Y PERMITE PREPARAR Y PROMOVER LOS TEMAS Y LOS PROGRAMAS DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL. UNRISD SIEMPRE SE HA PREOCUPADO POR LAS PERSONAS, POR LA REALIDAD CONCRETA Y POR LAS CONSECUENCIAS QUE PUEDAN TENER LAS ‹POLÍTICAS GRANDIOSAS› AL NIVEL LOCAL.»

INGRID EIDE,
ANTERIOR ASESORA ESPECIAL SOBRE ASUNTOS DE LA UNESCO, EN EL MINISTERIO DE CULTURA, NORUEGA

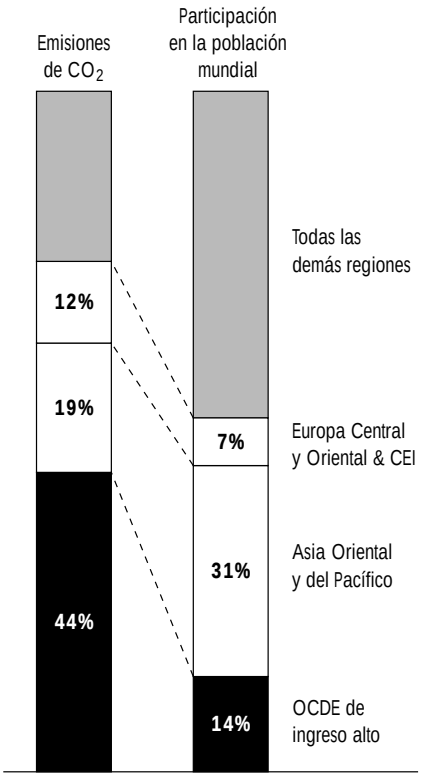
En el trabajo de UNRISD sobre la Revolución Verde se puso en tela de juicio algunos de esos supuestos. En los años 60, las variedades de granos de alto rendimiento y sus paquetes tecnológicos asociados fueron ampliamente introducidos en muchos países en desarrollo. Durante el decenio de 1970, UNRISD examinó las repercusiones de la Revolución Verde en siete países de Asia, en cuatro de África y en cuatro de América Latina (Dumont 1971; Pearse 1980). Los resultados no sólo suscitaron serias preocupaciones por el medio ambiente, sino que también permitieron desafiar el punto de vista común de aquel entonces de que la nueva tecnología era «de escala neutral» y de beneficio potencial para todos los productores de granos. De hecho, las repercusiones variaban considerablemente dependiendo del tipo de sociedad rural y de estructura agraria de que se tratara. Los beneficios abarcaban en efecto a algunos productores agrícolas, quienes gozaban del aumento en los rendimientos y en sus ingresos. Sin embargo, en situaciones de acceso marcadamente desigual a los recursos agrícolas, era muy probable que los pequeños agricultores comerciales y los campesinos sin tierra, quedaran desplazados o en mayor desventaja aún. Las implicaciones políticas derivadas de esta investigación apuntaban hacia la necesidad de remplazar una fe ciega en soluciones tecnológicas por un enfoque en el que se reconociera la importancia de atender la desigualdad rural y promover estrategias de desarrollo sustentadas en el campesinado. En los países donde se aplicó este tipo de estrategia (China y Japón, por ejemplo), las mejoras tecnológicas pudieron rendir importantes beneficios productivos, económicos y sociales para una gama amplia de productores rurales.

Otra intervención bastante normal, promovida activamente por parte de los gobiernos y las agencias internacionales en el decenio de 1980 y principios de los años 90, implicó la creación de parques y reservas nacionales para proteger los bosques y las especies en extinción, y más en general, la biodiversidad. Con esta estrategia a menudo se descartaban las necesidades y derechos de los usuarios locales de recursos y de sus comunidades. En los años 90, UNRISD llevó a cabo una amplia investigación sobre proyectos de zonas protegidas en países en desarrollo. Este estudio permitió destacar las tensiones sociales y los apremios relacionados con el medio ambiente por los intentos de manejar y proteger los recursos naturales de esa forma. Muchos parques nacionales y reservas naturales han contribuido a la conservación de bosques y ecosistemas, pero a menudo se han ignorado los medios de subsistencia, la cultura y los sistemas de manejo de recursos de la población local, excluyéndola de los procesos de toma de decisiones (Ghimire y Pimbert 1997). Con frecuencia, los costos y beneficios de los esquemas de conservación han sido distribuidos de manera desigual, incluso regresivamente. Y cuando las personas se afectan en forma negativa, es probable que reaccionen de modo tal que socaven seriamente la aplicación de las

políticas y proyectos de conservación (Utting 1996). Sus respuestas pueden implicar apatía o falta de cooperación con el personal de los proyectos, emprender actividades ilícitas, y aun formas violentas de conflicto. Si se desea minimizar estos tipos de problemas en los programas de conservación, se debe atender a las cuestiones siguientes: la manera como se distribuyan los beneficios de dichas medidas entre individuos y entre grupos; ¿quiénes pagarán los costos?; ¿cómo se compensarán dichos costos?; ¿qué opciones existen para las personas cuyos medios de vida se ven afectados?; y, ¿cómo puede involucrarse activamente la población local en los procesos relevantes de toma de decisiones? (Barraclough y Ghimire 1995).

A diferencia de los enfoques predominantes en los que hay un énfasis en las intervenciones externas de gran escala, en una gran parte del trabajo de UNRISD se insiste en el papel de la «acción comunitaria sobre el medio ambiente», esto es, a partir de los esfuerzos y luchas de la población local para controlar, manejar y proteger los recursos naturales de los que depende material y culturalmente (Ghai y Vivian 1992; Friedmann y Rangan 1993; Gadgil y Guha 1995). No sólo la población y las comunidades pobres tienen el derecho a defender sus medios de vida y sus recursos naturales, sino que dichas formas de defensa a menudo constituyen una estrategia pragmática hacia el desarrollo sostenible. Sin embargo, en ese trabajo se advirtió sobre las iniciativas y acciones románticas que se aplican al nivel local, reconociéndose las restricciones institucionales y de recursos, además de los intereses, valores, conflictos y estructuras que pueden socavar el éxito (Blaikie y Jeanrenaud 1996). De hecho, una gran parte del programa de investigación del Instituto sobre medio ambiente y desarrollo sostenible implícita o explícitamente se refiere a la relación entre «estructura» y «aptitud» (de los seres humanos para actuar). Este trabajo permitió sugerir que había un espacio de maniobra suficiente mediante formas diversas de acción a nivel local, pero que aspectos estructurales tales como las relaciones sociales, las estrategias de desarrollo nacional y los patrones de producción y de consumo internacionales, eran cruciales para determinar las posibilidades y los resultados de las iniciativas procedentes del nivel local (Barraclough y Ghimire 1995).

GRÁFICA 4.1
EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO POR REGIONES



Fuente: PNUD 2002:28.

APLICACIÓN DE ENFOQUES Y CONCEPTOS NUEVOS

En el decenio de 1990, una poderosa combinación de factores (incluida la movilización de la sociedad civil, los proyectos fallidos, los cambios ideológicos y la investigación científica), forzaron a muchas agencias de desarrollo nacionales e internacionales a volver a pensar sus enfoques para el manejo de los recursos naturales. Hubo un reconocimiento creciente de los límites que tenían los enfoques conservacionistas fragmentados, verticales y autoritarios. El resultado fue que muchas agencias de atención al medio ambiente, de desarrollo y financieras adoptaron términos y conceptos tales como manejo de recursos naturales a partir de la comunidad, participación, adquisición de autoridad, descentralización y, desde luego, desarrollo sostenible.

¿Qué tan eficazmente se han aplicado estos términos y conceptos? ¿Han cambiado realmente su enfoque las agencias predominantes? UNRISD ha examinado estas incógnitas en el contexto de una evaluación más amplia de lo que se ha logrado como resultado de la Cumbre sobre la Tierra de 1992 y la Cumbre Social de 1995. Los resultados de la investigación indican que a menudo hay una brecha amplia entre la retórica y la práctica de las agencias internacionales, los gobiernos y las empresas multinacionales. Algunas son más

propensas a adoptar el discurso de los activistas en pro de lo social y del medio ambiente, en vez de cambiar fundamentalmente su propio planteamiento o propuesta.

En las agencias de desarrollo de todo el mundo se habla ahora sobre desarrollo sostenible. Esto sirve como recordatorio útil a la comunidad internacional de que el desarrollo implica mucho más que crecimiento económico; que determinados patrones de crecimiento y de modernización generan costos sociales y ambientales inaceptables; y que se requiere que quienes promuevan el desarrollo y las políticas macroeconómicas tengan mayor conciencia sobre los efectos sociales y en el medio ambiente (UNRISD 2001b).

Sin embargo, los significados que se le atribuyen al término desarrollo sostenible varían considerablemente. Algunas veces, todavía se le relaciona de manera primordial con la protección al medio ambiente. Con frecuencia implica poco más que un vago sentido de mejoría en los dominios económico, social y ecológico. En la práctica, los esfuerzos de las agencias para promover el desarrollo sostenible están mezclados y son contradictorios. Esto refleja en parte, el hecho de que cualquier aplicación de términos tales como desarrollo sostenible o desarrollo dirigido hacia las personas, que sea significativa, a menudo es obstaculizada por el perfil organizativo de los organismos de ayuda, lo cual abarca: su método de toma de decisiones; los antecedentes de clase, culturales y profesionales del personal; y la manera como se utilizan los recursos. Muchas organizaciones internacionales de desarrollo y financieras rinden cuentas a los gobiernos, y entre sus grupos principales de apoyo rara vez se incluye a los pobres rurales y urbanos. La insistencia en promover proyectos que sean rentables puede obstaculizar la innovación y la aceptación de riesgo, elementos que están implícitos en los enfoques nuevos o diferentes (Barraclough 2001).

En muchos países ha habido un cambio significativo hacia enfoques conservacionistas en los que se toma más en cuenta a las personas. En Senegal, por ejemplo, este tipo de cambio generó resultados importantes como la toma de decisiones por consenso y la coherencia de la política, así como un papel más prominente para la sociedad civil y las organizaciones populares, en el desarrollo nacional y local (Utting y Jaubert 1998). Sin embargo, las posibilidades de lograr un mayor avance han sido socavadas por diversos factores. De interés particular es la forma como la política nacional se ha modificado en respuesta a los cambios frecuentes en el pensamiento y en los enfoques internacionales sobre protección al medio ambiente y prioridades de desarrollo. El deterioro de la capacidad administrativa del Estado (derivado de los programas de ajuste estructural), y las consecuencias imprevistas de la descentralización han impedido también la aplicación actual de estrategias participativas. En algunas áreas, la descentralización ha creado nuevos ámbitos de poder

y patronazgo, con resultados de formación de facciones y apropiación incorrecta de recursos.

Más investigación de amplio alcance sobre la descentralización africana ha permitido demostrar que mientras los gobiernos y las agencias internacionales están fomentando esa práctica, las entidades locales que han adquirido responsabilidades adicionales por el manejo de recursos naturales no rinden cuentas ni se les asignan poder ni ingresos suficientes (Ribot 2002). Se encontró que el desajuste entre la transferencia de responsabilidad y la transferencia financiera y de otros recursos al nivel local también existe en varios entornos urbanos y rurales del Sudeste de Asia (Atkinson 2000). En las Filipinas, por ejemplo, algunas veces, la descentralización ha tenido el efecto de reducir el interés oficial en la deforestación. El avance considerable que ha habido en el despertar de la conciencia sobre problemas del medio ambiente al nivel del gobierno central, es algo que todavía tiene que suceder al nivel local, donde las autoridades tienden a tener otras prioridades (Severino 1998).

Cualquier cambio en el enfoque hacia la conservación centrado en las personas, requerirá desde luego de un cambio en el modo de pensar del personal técnico y profesional involucrado en el diseño y aplicación de políticas y proyectos. Por ejemplo, en la investigación de UNRISD sobre esquemas de zonas protegidas y manejo sostenible de los bosques, se demostró que muchas de las agencias y su personal están ahora más conscientes de la importancia que tienen los medios de vida, los derechos indígenas y el conocimiento local. Los organismos de desarrollo y de conservación reconocen cada vez más que la participación y el empoderamiento son importantes para el diseño y ejecución de muchos tipos de iniciativas sobre protección al medio ambiente; lo cual se debe al papel de los primeros en asegurar que las metas ecológicas estén emparejadas con las consideraciones sobre bienestar humano, y que las políticas y las instituciones respondan a las prioridades y necesidades



de los grupos en desventaja. Sin embargo, en la práctica, a menudo la participación se reduce a consulta y diálogo con la población local en términos que en gran parte están determinados por los agentes externos, o a alentarlos para que se involucren en el manejo de los recursos naturales ofreciéndoles recursos materiales (Pimbert y Pretty 1995). En ese tipo de participación tecnocrática (según Utting 2002b) se ignoran aspectos cruciales de empoderamiento que les den a los grupos en desventaja influencia y control sobre la toma de decisiones que afectan sus vidas (véase capítulo 5).

LA CUESTIÓN DEL PODER

El deterioro del medio ambiente se debe en gran parte a una compleja interrelación de actores, procesos de desarrollo, políticas e instituciones que va más allá de los simples factores ecológicos. Como tal, está considerablemente determinado por preferencias políticas y, por lo mismo, puede atendérsele mediante reformas institucionales y de política, movilización social y modificaciones en el equilibrio de las fuerzas sociales (Redclift 1992; Barraclough y Ghimire 1995).

El reconocimiento de que el cambio ecológico es un proceso inherentemente político permite que los asuntos de conflicto, resistencia, negociación, trabajo por medio de redes sociales, establecimiento de alianzas y participación, así como la organización social y la acción colectiva, sean básicos para el éxito o el fracaso de las intervenciones sobre el medio ambiente. Tal como lo mostró el trabajo de UNRISD acerca de la política forestal en las Filipinas, el despegue de un programa de conservación participativa no sólo depende en última instancia, de la racionalidad tecnocrática, de la buena voluntad de los responsables encargados de formular políticas y del personal de la agencia, además de la disponibilidad de recursos; sino también de que haya un apoyo político que sea suficiente para ejercer la presión necesaria en pro del cambio y para contrarrestar la oposición y la resistencia al mismo. Para ello es probable que

se requiera movilizar a una serie de grupos así como establecer o fortalecer alianzas con la base poblacional (Utting 2000b).

El desarrollo sostenible requiere de esfuerzos por parte de los grupos en desventaja para constituirse por sí mismos en un grupo de presión que pueda exigir el cambio y la rendición de cuentas a los líderes locales, nacionales e internacionales. La investigación de UNRISD sobre pastoreo en África permitió reconocer que no obstante que era imposible regresar a los procedimientos tradicionales del pasado, la defensa de los sistemas de pastoreo (con sus ventajas económicas, sociales y ecológicas), se lograba mediante la organización de los pastores y su participación en el diseño de sistemas de manejo de tierras de pastos, lo cual es una empresa demasiado compleja para ser codificada y controlada por personal foráneo (Lane 1998).

Se ha mostrado que la creación y el apoyo de una red de organizaciones de personas informadas resulta eficaz para aumentar la conciencia sobre los problemas locales sociales y del medio ambiente, y para darles respuesta. Sin embargo, la investigación sobre actividades y movilizaciones en pro de la ecología ha permitido mostrar que los movimientos sociales a partir de la base quedan atrapados algunas veces en una cultura de la oposición que les restringe su habilidad para impulsar la causa del desarrollo sostenible. Cuando existen instituciones de asesoría, de rendición de cuentas a la base y de negociación, es importante que en dichos movimientos sociales se entiendan y utilicen los mecanismos de negociación política que les permitan convertir sus ideas en realidad (UNRISD 1992).

En el trabajo de UNRISD sobre la aportación al desarrollo sostenible proveniente de la acción en pro de la ecología a partir de la base poblacional, se insistió en la importancia de un espacio democrático que permitiera la expresión y defensa de los derechos y demandas comunitarios (Ghai y Vivian, 1992; Westendorff 2003). A fin de cuentas, los programas y proyectos de protección al medio ambiente que contribuyen al desarrollo sostenible no se refieren solamente a la protección de los recursos naturales. Se debería mejorar también los medios de vida de las personas así como el respeto a sus derechos; fortalecer las instituciones democráticas y de rendición de cuentas; facilitar la adquisición de autoridad; y formar parte de un estilo de desarrollo en el que se incluyan la equidad y la justicia social.



5

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

PARTICIPACIÓN Y MOVIMIENTOS SOCIALES

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

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 considerándola 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 carentes 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 citadinos 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 endebles, 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 promisores 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

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*—abarcan 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

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 parálización 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.





DISTINCIÓN POR GÉNERO Y DESARROLLO

6

INTRODUCCIÓN

El decenio de 1970 fue testigo del resurgimiento de un movimiento internacional de mujeres—fomentado a su vez por las diversas luchas de las mujeres en numerosos países—que convergió en torno al Año Internacional de la Mujer (1975) y las actividades del Decenio de la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas (1976–1985). Sin embargo, tardó mucho tiempo para que la «distinción por género» se convirtiera en una prioridad de la comunidad internacional de desarrollo y de los organismos donadores. Ello afectó la capacidad del Instituto para movilizar fondos para la investigación sobre cuestiones relacionados con el género, aunque varios proyectos tuvieron componentes en los que se examinó la situación de las mujeres. A principios del decenio de 1990 la distinción por género se convirtió en un campo principal de trabajo, incluyendo varios proyectos en los que se atendieron los temas de gobernabilidad y medios de vida.

LAS POLÍTICAS EN MATERIA DE GÉNERO

A través de su investigación, UNRISD ha tratado de destacar las formas como las relaciones de poder y las desigualdades basadas en el género están siendo incorporadas constantemente, desafiadas e incorporadas de nuevo, en diversos entornos institucionales, desde el hogar hasta el mercado nacional y mundial, desde las organizaciones y movimientos sociales basados en la comunidad hasta la administración pública, las legislaturas nacionales y las organizaciones internacionales.

Los años 70 y 80 fueron testigos de un resurgimiento del interés en las «historias ocultas» del activismo femenino en todo el mundo, impugnando el punto de vista de que las mujeres eran espectadoras pasivas en la construcción de la historia. Irónicamente, la ausencia de las mujeres en la corriente historiográfica principal parecía repetirse en las obras sobre movimientos populares, en gran parte de las cuales, se tenía poco que decir acerca del activismo político de la gran mayoría de las mujeres, sobre todo de aquéllas que están presentes al nivel de las bases.

El activismo de las mujeres

Fue dentro de este contexto que el proyecto de UNRISD sobre Participación popular (véase capítulo 5), se propuso explorar la participación de las

mujeres en la acción colectiva y en los movimientos sociales en países seleccionados de América Latina y de Asia.

Los estudios de caso abarcaron la movilización de las mujeres para denunciar violaciones a los derechos humanos; su participación en las asociaciones vecinales, en cocinas comunales, en clubes de madres y demás para exigir la prestación estatal de servicios urbanos y para defender sus niveles de vida. Se incluyeron también estudios sobre los intentos de las mujeres activistas en sindicatos, organizaciones campesinas y movimientos indígenas para establecer organismos autónomos donde los intereses específicos de las mujeres (que rutinariamente son excluidos en las organizaciones o movimientos preponderantes), pudieran ser expresados y debatidos (Jelin 1987; Omvedt 1986). Mientras que en algunas instancias, las protagonistas mismas definían sus acciones colectivas como «feministas», desafiando abiertamente la condición de subordinación de las mujeres, en otras se les alentaba a que participaran apelando a su identidad como esposas o amas de casa o madres de familia, con el objetivo de defender los niveles de vida de sus familias y de sus comunidades.

En todos los casos, la acción y las metas de las mujeres constituían una forma nueva de relacionar lo que es «político» con lo que es «social». Al alentar un debate público sobre problemas relacionados tradicionalmente con el ámbito privado o social—como la tutela matrimonial, la violencia doméstica, los derechos de reproducción, y la reproducción social no basada en el mercado—el activismo de las mujeres estaba cambiando el límite de los asuntos que se consideraban como públicos y políticos.

Pero, ¿fue este nuevo activismo—parte del cual estaba en aparente acuerdo con el orden tradicional del género—capaz de desestabilizar las jerarquías sobre género profundamente arraigadas y reducir la subordinación de las mujeres? De acuerdo con los testimonios orales registrados por los investigadores, muchas de las mujeres que participaban en las cocinas comunales o en las asociaciones vecinales—actividades que eran consideradas extensiones de su papel doméstico—veían ese tipo de participación y el aprendizaje así obtenido como la antítesis de su aislamiento en el hogar. En algunas instancias, la movilización de las mujeres en torno a sus intereses prácticos pareció haber desencadenado procesos de transformación en los que se ponían en entredicho algunas de las estructuras de desigualdad basada en el género. Pero dichos resultados estaban lejos de estar garantizados. Dependían en gran parte de los cambios en las relaciones de poder y en la disertación política que estaba teniendo lugar en estas luchas colectivas. Muchas de las preguntas que se plantearon en esos estudios primigenios resurgieron de nuevo, más de diez años después, en el contexto de la reestructuración neoliberal del sector social, cuando las organizaciones y las ONG de mujeres se veían obligadas cada vez más a asumir la responsabilidad

por la procuración de bienestar que el Estado ya no estaba dispuesto o no era capaz de asumir.

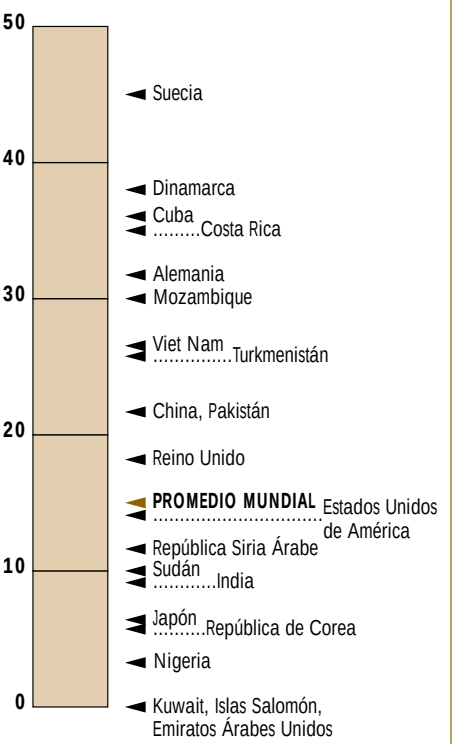
Integración de género

A mediados del decenio de 1980, los movimientos nacionales feministas dirigían cada vez más su atención hacia las instituciones públicas claves que influyen en la vida de las mujeres, para lo cual se inspiraron en las luchas populares de las propias mujeres para cambiar las organizaciones dominadas por los hombres. El interés de las feministas por la transformación de las instituciones estatales y la modificación de sus procesos fue legitimado más adelante por las actividades del sistema de las Naciones Unidas. La demanda de políticas para atender las necesidades de las mujeres en el desarrollo, a menudo formaba parte de un proyecto más amplio de acceso a las instituciones encargadas de formular e aplicar políticas; proyecto que, en términos generales, se conoce como la incorporación de la perspectiva de género. La más importante de esas instituciones ha sido y sigue siendo el Estado, aunque en las dos décadas pasadas su papel haya sido seriamente cuestionado y su capacidad para gobernar haya sido erosionada (ver capítulos 2 y 5).



Las transiciones de los regímenes autoritarios proporcionaron oportunidades valiosas a algunos de los sectores del movimiento femenil para tratar de influir en la formulación y ejecución de políticas. Una forma de hacerlo fue estableciendo «mecanismos especializados para mujeres», tales como departamentos, ministerios u oficinas para la mujer, dentro de la administración pública. En un estudio comparativo de seis países sobre los mecanismos de mujeres, emprendido por UNRISD en 1993–1994, como parte del proyecto Cooperación técnica y vidas de mujeres: Integración de la distinción por género en las políticas de desarrollo, se confirmó la importancia de los cambios en el régimen político para institucionalizar el interés en la distinción por género dentro del Estado (Goetz 1995). Sin embargo, los aparatos de mujeres constantemente sufren de varios defectos: escasez crónica de personal, falta de recursos, repercusión reducida, mandato incierto, falta de conciencia del personal gubernamental sobre cuestiones relacionados con el género (y falta de compromiso para resolverlos), así como falta de la legitimidad que la igualdad en materia de género pareciera tener dentro de la administración pública, todo lo cual obstaculizó su labor. Un campo de la política en el que se mantuvo una oposición especial a las incursiones feministas fue el de la toma de decisiones macroeconómicas. En las organizaciones multilaterales que fueron examinadas por UNRISD se destacaron restricciones similares (Razavi y Miller 1995b).

GRÁFICA 6.1
LAS MUJERES EN LOS PARLAMENTOS NACIONALES



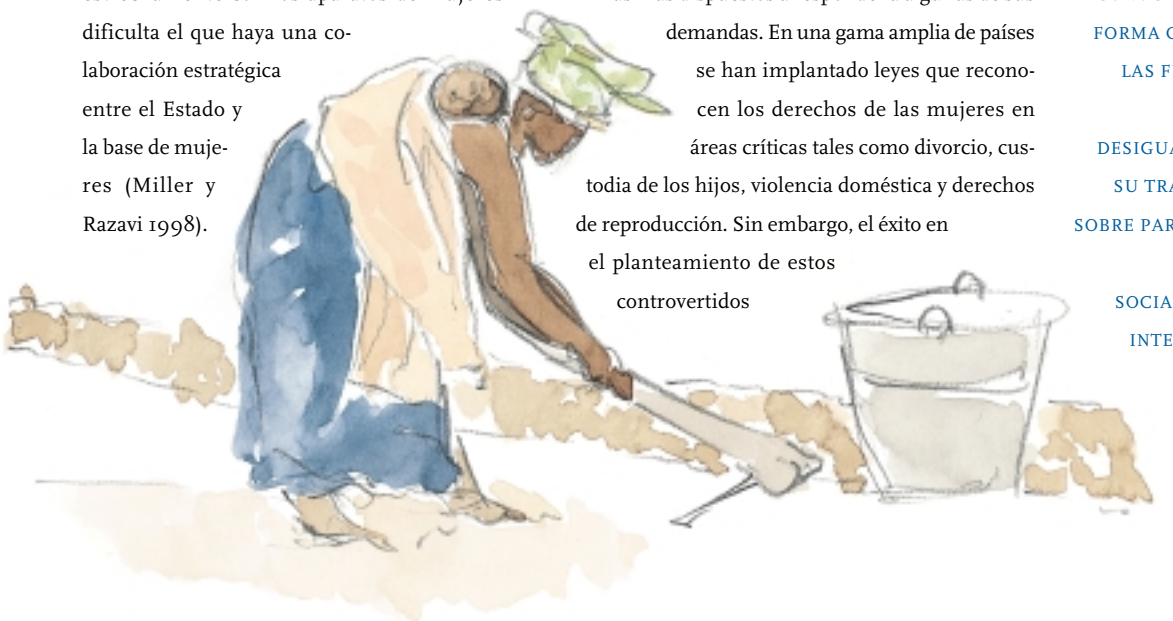
■ Porcentaje de escaños ocupados por mujeres en la diputación unicameral o en la cámara baja en países seleccionados, y su promedio mundial.

Fuente: UIP 2003.

Si se desea que la defensa a favor de las políticas en materia de género llegue a afianzarse al interior de la burocracia estatal, se necesita reforzarla con una base política efectiva fuera del Estado. Sin embargo, ya se ha demostrado la dificultad para establecer o aprovechar una relación constante entre las entidades de mujeres en la administración pública y los grupos de interés femeninos de la sociedad civil. Dada la historia de cooptación de grupos de mujeres por parte de los partidos políticos dominantes y del Estado, además de la notoriedad de las esposas o parientes femeninas de los líderes nacionales en posiciones políticas elevadas, algunas agrupaciones de mujeres son cautelosas ante los mecanismos de mujeres vinculadas a algún partido, así como a la política predominante. Y esta poca disposición para llegar a asociarse demasiado estrechamente con los aparatos de mujeres dificulta el que haya una colaboración estratégica entre el Estado y la base de mujeres (Miller y Razavi 1998).

JUSTICIA Y DERECHOS EN MATERIA DE GÉNERO

Las estrategias para integrar las cuestiones de género han sido parte de un intento más amplio que llevan a cabo las partidarias de la distinción por género para democratizar las instituciones políticas, pugnando por que se rindan cuentas a las ciudadanas. Estos esfuerzos han coincidido con otras modificaciones en el programa de política internacional desde los años 90, en los cuales se ha insistido en el ejercicio de la democracia y en la promoción de un desarrollo basado en los derechos. En este ambiente político, los movimientos sociales femeninos se han encontrado con gobiernos y legislaturas más dispuestos a responder a algunas de sus demandas. En una gama amplia de países se han implantado leyes que reconocen los derechos de las mujeres en áreas críticas tales como divorcio, custodia de los hijos, violencia doméstica y derechos de reproducción. Sin embargo, el éxito en el planteamiento de estos controvertidos



«EL DESARROLLO HA SIDO DOMINADO EN DISTINTOS PERÍODOS POR IDEAS DIFERENTES. DADO LA DIVERSIDAD DEL MUNDO Y LA RAPIDEZ DEL CAMBIO, ASÍ ES COMO DEBERÍA DE SER. SIN EMBARGO, SI SE PRETENDE QUE LOS ESFUERZOS POR EL DESARROLLO TRASFORMEN AL MUNDO PARA MEJORARLO, DEBEN SUSTENTARSE EN LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO DE LA FORMA COMO OPERAN LAS FUERZAS DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD. DESDE SU TRABAJO INICIAL SOBRE PARTICIPACIÓN E INDICADORES SOCIALES HASTA SU INTERÉS RECIENTE EN LOS ASUNTOS EN MATERIA DE GÉNERO,

GOBERNABILIDAD Y MUNDIALIZACIÓN, UNRISD SE HA COMPROMETIDO CON LOS TEMAS CLAVES DE LA ACTUALIDAD, PRECISAMENTE DESDE ESE PUNTO DE VISTA. EN UNA ÉPOCA CUANDO LAS IDEAS SOBRE SOLIDARIDAD, COMPROMISO Y MUTUALIDAD DE INTERESES HAN SIDO SOMETIDAS A UN ATAQUE CONSTANTE, LA VISIÓN DE UNRISD SOBRE LA JUSTICIA SOCIAL CONTINÚA SIENDO MÁS RELEVANTE Y URGENTE QUE NUNCA.»

NAILA KABEER,
INVESTIGADORA ASOCIADA EN EL EQUIPO SOBRE POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO DEL REINO UNIDO

problemas, y aun tal vez en cuanto a legislar sobre ellos, no ha sido igualado por un mejoramiento en la calidad de vida de la mayoría de las mujeres. Los años 80 y 90 se distinguieron por las desigualdades crecientes en el salario y por un aumento súbito de la pobreza, mientras que el papel del Estado en la procuración y prestación de bienestar era seriamente cuestionado y socavado.

Como parte de su aportación a Beijing+5, en UNRISD se reflexionó sobre los resultados ambivalentes del decenio de 1990, así como sobre el significado que se les ha dado a los derechos y a la democracia en la política internacional de desarrollo (Molyneux y Razavi 2002). En la investigación se examinaron tres conjuntos de problemas: las contradicciones entre las políticas económicas neoliberales y las políticas sociales por un lado, y el pleno ejercicio de los derechos humanos por parte de las mujeres, por el otro; el grado hasta donde los Estados y los movimientos sociales que aseguran ser democráticos han facilitado la presencia de las mujeres en la política y hasta dónde han respondido a sus intereses manifiestos; y finalmente, las contradicciones entre política cultural (y políticas de identidad) y el programa en pro de la igualdad de género. Varias conclusiones se derivaron de dicho trabajo:

Primera, con la investigación se encontró que las políticas neoliberales han transformado el entorno de la política pública de manera perjudicial para las mujeres, dadas la naturaleza recesiva del programa de política macroeconómica, el aumento de la inestabilidad económica, y la reducción en la capacidad del Estado para conseguir recursos para redistribución y protección social. En segundo lugar, aunque las mujeres se han convertido en una fuerza política importante en muchos países, su participación política no está suficientemente institucionalizada ni afianzada. Cuando la capacidad de las mujeres en la sociedad civil ha sido insuficiente—para actuar como un sector que obligue al Estado o al partido dominante a rendir cuentas—y cuando su inclusión en política ha sido concedida como un favor—más que como un derecho—por parte de los Estados o de los partidos con democracia interna endeble; las partidarias de la distinción por género no han sido capaces de proponer programas para un cambio radical. En tercer lugar, la cuestión en pro de los derechos culturales de la minoría (o los derechos de grupo) ha sido planteada insistentemente en años recientes, y se han decretado leyes para sustentar ese tipo de derechos (véase casilla 6.1). Sin embargo, siempre existe el peligro de que los reclamos culturales sean enmarcados en una interpretación monolítica de la cultura que exagere el consenso interno. Con ese tipo de interpretaciones a menudo se tergiversan las costumbres sociales que respaldan la dominación masculina, considerándolas como procedimientos que «la sociedad» quiere mantener. La mejor protección contra esta situación es la promoción de planteamientos alternativos, con interpretaciones matizadas sobre la relación entre la igualdad cultural y la sexual, contribuyendo así a que se les entienda mejor (Phillips 2002).

Casilla 6.1—La lucha de las mujeres indígenas por la justicia en Chiapas, México

Como resultado de una presión persistente de los movimientos sociales tanto nacionales como del exterior, la Constitución Mexicana fue enmendada en 1992 a fin de reconocer la composición multicultural de la nación. Muchas personas consideraron que ésta fue una victoria del movimiento indígena mexicano, así como un paso hacia una nueva relación entre los pueblos indígenas y el estado-nación. Pero este cambio aparente hacia la aceptación oficial del multiculturalismo no ha estado libre de contradicciones. En algunos casos, la legislación pro indigenista—en la cual se reconoce el derecho de la población indígena a sus propias normas y procedimientos—de hecho ha funcionado para desventaja de los grupos débiles y marginados al interior de las propias comunidades indígenas. Por ejemplo, en algunas comunidades de México el derecho consuetudinario, con pocas excepciones, no reconoce los derechos de las mujeres a la tierra, a la vez que las instituciones políticas consuetudinarias excluyen a las mujeres junto con las minorías religiosas del ejercicio de cargos políticos. A los hombres se les permite «disciplinar» a golpes a su esposa y a sus hijos; y los actos de violencia contra las mujeres, aun si resultan fatales para ellas, pueden ser condonados. ¿Cómo, entonces, pueden ser reconciliados los reclamos y derechos culturales con los derechos humanos de las mujeres?

Los numerosos conflictos entre los derechos de la mujer y el derecho consuetudinario en cuanto a la violencia doméstica, el rapto de novia y la violación no son de sorprender. En especial, las mujeres indígenas afrontan ahora la tarea dual de defender su derecho a sus propias culturas vis a vis el Estado mexicano, mientras que ponen en tela de juicio los conceptos esencialistas y estáticos de la cultura y la tradición dentro del movimiento indígena que tienen implicaciones negativas para la realización plena de los derechos de la mujer.

En Chiapas, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, conocido popularmente como los zapatistas, ha tratado de reconciliar los derechos humanos de la mujer y los derechos culturales indígenas. Los zapatistas son partidarios de formas de resolución de conflicto que se apoyen tanto en el derecho nacional como en el internacional. También promueven con firmeza «tradiciones nuevas» en las cuales las mujeres estén presentes más activamente y en igualdad de condiciones con el hombre. Las declaraciones de las mujeres indígenas en talleres y entrevistas, junto con los documentos de varios de los congresos y encuentros desde que ocurriera el levantamiento zapatista, muestran un cuadro cambiante y dinámico de su cultura. Un sector importante de las mujeres indígenas, encabezado por militantes zapatistas, ha decidido luchar en diversos frentes. Están cabildeando para reformar la constitución a fin de que se reconozca el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía y, al mismo tiempo, están pugnando por que se acepte una perspectiva inclusiva en materia de género como parte de sus proyectos de autonomía. Sus esfuerzos tienen como meta reformular la tradición partiendo de una cultura de equidad y justicia.

Fuente: Hernández Castillo 2002.

GÉNERO Y MEDIOS DE VIDA

¿Hasta dónde los avances en participación y derechos de la mujer, junto con su surgimiento como una fuerza política evidente en las tres últimas décadas, se han traducido en mejoramiento de su bienestar y medios de vida más seguros? En varios proyectos de UNRISD se ha examinado la repercusión de los procesos y políticas de desarrollo en las mujeres, notablemente en relación con el cambio agrario y con la manufactura dirigida hacia la exportación. El estudio sobre los roles y condiciones de vida de la mujer también ha formado parte de otros programas de investigación de UNRISD, por ejemplo, sobre refugiados y medio ambiente (véanse capítulos 3 y 4).

Género y cambio agrario

A finales del decenio de 1970 la investigación comenzó sobre Repercusión de los cambios socioeconómicos en la mujer. Las restricciones financieras obligaron a que esta investigación se limitara a África Occidental, pero el trabajo de campo que se llevó a cabo en Burkina Faso, Côte d'Ivoire y Senegal dio resultados importantes. La modernización y comercialización de la agricultura estaban modificando la división del trabajo basada en el género de manera fundamental, pero rara vez de modo que beneficiara a las mujeres. Las mujeres rurales estaban bajo presión para que intensificaran sus cargas de trabajo en las granjas familiares dedicadas a cultivos comerciales, lo cual estaba reduciendo el tiempo que ellas podían dedicar a su propia labor agrícola independiente. Esto disminuyó la productividad de las granjas de las mujeres en detrimento de la cantidad de productos que ellas podrían aprovechar para su propio aprovisionamiento y/o para comercialización (Savané 1986).

En contraste con una gran parte de la literatura de esa época sobre la mujer en el desarrollo (MED)—la cual fracasó en cuanto al cuestionamiento de los términos desfavorables bajo los que las mujeres eran integradas al proceso de desarrollo—este primer estudio de UNRISD estaba sustentado en el análisis de las fuerzas económicas desencadenadas por las políticas nacionales y mundiales. Las relaciones desiguales en materia de género en el campo africano, se estaban repitiendo y reforzando a través de la política económica que daba prioridad a la comercialización de la agricultura y a la producción intensiva de productos primarios para el mercado mundial.

A principios del decenio de 1990, la relación entre género y cambio agrario, recibió atención renovada por parte de UNRISD, a través de un nuevo proyecto de investigación denominado Cooperación técnica y vidas de mujeres: Integración de la distinción por género en la política de desarrollo, centrado exclusivamente en las dimensiones del desarrollo relacionadas con el género (Razavi y Miller 1995a). Uno de los componentes de la

investigación consistió en examinar, en el contexto agrario, la forma como la reestructuración económica estaba repercutiendo en los medios de vida relacionados con la distinción por género, en Asia y en el África Subsahariana. Con la investigación en Viet Nam se exploraron las formas como el género afectaba la relación entre diversificación de los medios de vida y los objetivos duales del gobierno de reducir la pobreza y fomentar el crecimiento económico; mientras que en Uganda, se sometía a serio escrutinio la promoción de la agricultura no tradicional de cultivos de exportación, pieza clave de la estrategia macroeconómica del país (Kabeer y Van Anh 2000; Kasente et al. 2000).

La liberalización agrícola—uno de los principios básicos de los programas de ajuste estructural—tenía significados y resultados muy diferentes en esos dos entornos sociales mencionados. Implicaba riesgos diferentes, tanto en términos de seguridad alimentaria como en lo que se refiere a la intensificación del trabajo no remunerado de las mujeres. Las relaciones de género fueron fundamentales para explicar las desventajas a que se enfrentaban las mujeres. Ellas tenían responsabilidad abrumadora en cuanto a la reproducción hogareña, y restricciones específicamente relacionadas con el género que afectaban su acceso a los recursos y a las oportunidades.

Estos hallazgos fueron confirmados por el análisis que hiciera el Instituto sobre la pobreza desde



una perspectiva de género, lo que llamó la atención sobre la forma como las identidades de género condicionan el acceso de las mujeres a los recursos materiales y de otro tipo, y analizar sus diversas respuestas ante las oportunidades y las restricciones correspondientes. Además de comparar los resultados en términos de bienestar para hombres y mujeres, los análisis sobre pobreza deben centrarse en los procesos de empobrecimiento que hay detrás de dichos resultados, debido a que éste es el nivel de análisis en el cual las relaciones entre género y pobreza pueden determinarse de manera más significativa (Razavi 1999b).

En una época cuando se estaba poniendo creciente énfasis en la seguridad de los derechos de propiedad, a través de la titulación agraria equitativa en términos de género como una solución al acceso desigual de las mujeres a la tierra y como un remedio a la pobreza femenina, UNRISD hizo notar que el acceso de las mujeres a la tierra estaba siendo impulsado por fuerzas, mecanismos e historias institucionales diferentes, y que el hecho de considerar las restricciones a la producción agrícola de las mujeres en términos de su falta de acceso a la tierra no siempre ayudaba a entender el problema (Razavi 2003). Tampoco ayudaba tratar de aplicar las prescripciones de política adecuadas al contexto específico de un país en desarrollo a otro con condiciones relativamente diferentes. Por ejemplo, el proyecto Cambio agrario, distinción por género y derechos agrarios reveló que en muchas partes del África Subsahariana, no es la falta de acceso a la tierra lo que impide a las pequeñas propietarias progresar, aunque éste sea el factor que más a menudo se enfatiza. Lo que aparentemente les falta a las mujeres pequeñas propietarias en muchos de estos contextos son los recursos para trabajar la tierra, así como el apoyo institucional y de infraestructura que les permitiría comercializar sus productos agrícolas (Whitehead y Tsikata 2003).

La investigación que UNRISD realizó en Uzbekistán documentó el incremento en el número de mujeres que demandan tierra, en un contexto donde las ocupaciones no agrícolas como la enseñanza, los servicios de salud y las industrias rurales—que aportaban oportunidades significativas de empleo a las mujeres del medio rural—prácticamente se han agotado y la población rural ha tenido que regresar al trabajo en el hogar y en las parcelas subsidiarias para subsistir. Así, parece que la sed de tierra de las mujeres refleja tanto el deseo de restablecer los términos de su contrato social anterior con las empresas colectivas (uno de los cuales era incluir el acceso a predios subsidiarios), por un lado, como su desesperación ante lo reducido de las opciones, por el otro (Kandiyoti 2003).

La investigación en Brasil, Sudáfrica y Tanzania reveló que el interés de las mujeres en la posesión de tierras se había politizado en el decenio de 1990. (Deere 2003; Walker 2003, Tsikata 2003). Pero aun cuando las aperturas democráticas hayan revitalizado el debate nacional sobre reforma agraria y

hayan permitido que las partidarias de las mujeres elevaran más su voz, la falta de un papel activo por parte del Estado no es un buen presagio para las mujeres. En Sudáfrica la insistencia del gobierno en un programa de reforma agraria que responda primordialmente a demandas específicas de tierras, ha disminuido su capacidad para proporcionar ayuda a las mujeres del campo. Tampoco hay razón para creer que en ese contexto los procesos de delegación y descentralización de poder, a menudo recomendados como maneras de democratizar las instituciones de tenencia agraria o de desarrollar mercados de tierra eficientes, necesariamente aumenten la equidad y la justicia desde la perspectiva de género en el acceso a los recursos. Estas tendencias provocan señales de advertencia sobre las configuraciones de poder al nivel local, así como sobre los obstáculos políticos e institucionales que impiden que haya mayor equidad en el acceso a los recursos, incluida la tierra (Whitehead y Tsikata 2003).

Feminización de la manufactura dirigida hacia la exportación

Una tendencia conflictiva en las últimas dos décadas ha sido el surgimiento de las mujeres como la fuerza de trabajo predominante en las industrias manufactureras del mundo en desarrollo cuya producción se dirige hacia la exportación. Los entusiastas del libre mercado afirman que anteriormente, en los países en desarrollo, las mujeres eran víctimas de las «distorsiones» del mercado laboral (aludiendo a las regulaciones en favor de los trabajadores); que ellas se han beneficiado con mercados laborales más «flexibles», y que podrían «ganar» con la mundialización si tan sólo los gobiernos de los países en desarrollo liberalizaran plenamente su comercio exterior. También hay una cantidad significativa de investigación feminista a nivel micro que documenta las implicaciones empoderantes que tiene el trabajo remunerado de las mujeres. Las mujeres jóvenes que trabajan en fábricas orientadas hacia la exportación a menudo expresan su preferencia por este tipo de trabajo, comparado con otras opciones (tales como el trabajo doméstico y el trabajo no remunerado en la agricultura familiar). El hecho que las mujeres sean capaces de ganar un salario ha dado a algunas de ellas una herramienta para impugnar el control de los padres y patriarcal sobre sus vidas. Sin embargo, estos enfoques favorables también tienen sus críticos acérrimos, quienes presentan escenarios en los que se ubica a las mujeres que trabajan en talleres de las cadenas de producción mundial, junto con los niños trabajadores, como víctimas de la mundialización neoliberal. En años recientes UNRISD ha llevado a cabo una investigación extensiva en este campo (Miller y Vivian 2002; Razavi 1999a; Pearson et al. 2003). La evidencia que se deriva de este proyecto proporciona una imagen matizada y más compleja que la que suele presentarse en estos debates polarizados (véase casilla 6.2).

Una de las cuestiones importantes que se derivan del análisis de esos datos es que las mujeres pueden ponderar la contratación laboral de manera diferente en algunos aspectos de como lo hacen los hombres. Es esencial reconocer que las mujeres pueden compensar los salarios bajos (y condiciones deficientes de trabajo) con el hecho de que dichos salarios les permiten reducir su dependencia y subordinación en los ámbitos familiar y conyugal.

El segundo tema crítico es que el aumento de la participación de las mujeres en la economía mundial ha coincidido con una desregulación de las condiciones laborales y disminución de las prestaciones relacionadas con el trabajo. Esto desafía seriamente el punto de vista de que una mayor participación de los países en los mercados mundiales coloca a las mujeres en una situación en la que pueden ejercer sus derechos económicos y tener acceso a prestaciones gracias a la actividad del mercado laboral. En países tan diversos como Chile y Polonia, el abandono de los principios universales de la previsión social, junto con la privatización de la seguridad social, han dado un duro golpe a las prestaciones de las mujeres. En sistemas donde los beneficios se calculan sobre la base de las contribuciones al mercado laboral, las mujeres tienden a estar en desventaja: sus ingresos por lo general son más bajos y sus trayectorias de empleo más cortas, y se interrumpen más que las de los hombres, dado su trabajo no remunerado de atender a la familia (al cual no se le asigna valor de mercado). Las prestaciones basadas en el mercado están por lo tanto, inherentemente sesgadas hacia el sexo masculino.

Las formas democráticas de normatividad social, que los Estados se encargan de hacer cumplir, pueden contribuir a que los mercados tengan menos riesgo y a que se promueva la solidaridad social. Sin embargo, las normas reflejan con frecuencia el equilibrio de las fuerzas políticas de la sociedad. Los modelos de seguridad social que proporcionan beneficios a aquellos trabajadores que están en el mercado laboral formal no discriminan directamente a las mujeres; empero ese tipo de modelos coloca indirectamente a muchas de ellas en desventaja, revelando lo que ha sido identificado como un «sesgo masculino» en la política social. Se puede atender mejor a los intereses de las mujeres con formas de normatividad en las que se evalúen las aportaciones y necesidades diferentes de las mujeres, en vez de las formas que no diferencian entre ciudadanos y ciudadanas. La medida en que las políticas sociales puedan favorecer los intereses de las mujeres es un reflejo de las decisiones políticas, que a su vez dependen de la fuerza con que ellas exijan justicia, así como de los marcos de referencia analíticos e institucionales que faciliten el debate público y la selección de políticas. Algunos de estos problemas están siendo investigados ahora como parte del nuevo proyecto de UNRISD sobre Género y política social (véase casilla 2.3).

Casilla 6.2—Empleo para mujeres en actividades dirigidas hacia la exportación

Para mediados del decenio de 1990, había un consenso cada vez mayor de que el aumento en el comercio internacional de manufacturas era, en su conjunto, favorable a la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo remunerada.

Sin embargo el cuadro no es del todo positivo:

- El trabajo en las fábricas a menudo es perjudicial para la salud de las mujeres, debido al uso de substancias carcinógenas y las largas jornadas. El trabajo tiende a ser repetitivo, monótono y rápido, dejando a las jóvenes trabajadoras prematuramente «acabadas».
- Las mujeres trabajadoras ocupan los peldaños más bajos en las manufacturas del vestido y de la electrónica. Frecuentemente son reclutadas como trabajadoras sin habilidad, dada su escasa capacitación, y se les ofrecen perspectivas limitadas de promoción.

Más aún, al nivel macro, varias de las tendencias más recientes suscitan preguntas acerca de la viabilidad de la estrategia orientada hacia la exportación.

- Los patrones de empleo en algunos subsectores de manufactura orientada hacia la exportación han sido desfeminizados en la medida en que la producción para exportación se ha vuelto más técnica y de utilización intensiva de capital.
- Aquellos países que aceleraron su producción de bienes manufacturados para exportación enfrentaron términos de intercambio cada vez más desfavorables entre 1985 y 1995.
- En la medida en que las importaciones baratas han remplazado los bienes manufacturados nacionales, las posibilidades de empleo para las mujeres en el sector manufacturero se han reducido.

Fuente: Miller y Vivian 2002; Pearson et al. 2003.

La investigación de UNRISD sobre las dimensiones de la distinción por género en el desarrollo, ha mostrado claramente que los progresos en la participación política de las mujeres suceden al mismo tiempo que se consolida un modelo de desarrollo sustentado en el mercado, el cual les niega a vastos grupos de mujeres la oportunidad de reclamar sus prestaciones y medios de vida más seguros. El período de ascendencia liberal ha generado algunos avances limitados en el reconocimiento de los derechos formales de las mujeres, pero sin que haya habido un entorno de política favorable para que esos derechos sean significativos o sustanciales (Molyneux y Razavi 2002). La investigación ha permitido mostrar también que el logro de la igualdad en materia de género no puede descansar en la ley solamente, sino que se requiere de un enfoque multidimensional para desarrollar políticas adecuadas, tanto en lo social como en lo económico; así como de procesos e instituciones democráticas que permitan que las mujeres expresen sus necesidades y se les atienda.



7

MERCADOS, EMPRESAS Y REGULACIÓN



INTRODUCCIÓN

A menudo se describe a los mercados y a las grandes empresas como portadores de desarrollo y modernidad, o como causantes de despojo y desigualdad social. En realidad, sus repercusiones dependen de los contextos institucionales en los cuales operan. Lo que es claro es que los mercados por sí solos no son capaces de promover desarrollo de manera equitativa entre todas las regiones, todos los países y todos los grupos sociales. El llamado fracaso del mercado—esto es, la incapacidad de los mercados para asignar recursos eficazmente debido a sus imperfecciones y externalidades—es una característica común de los procesos de desarrollo. Por estas razones, economistas y demás han reconocido desde hace tiempo la necesidad de que haya instituciones reguladoras así como algún grado de redistribución.

La relación entre el mercado y el Estado se ha visto afectada por las transformaciones importantes que ha habido en las últimas décadas, en el contexto de la mundialización y de la caída del comunismo soviético. A la mundialización no solamente se le ha relacionado con una creciente interdependencia económica y con la contracción aparente del espacio y el tiempo, sino que también se le ha interpretado como una nueva ortodoxia relacionada con las políticas macroeconómicas y las instituciones de «buen gobierno». En los decenios de 1960 y 1970, algunas corrientes de planificación, en sus análisis del desarrollo, estaban preocupadas por cuestiones tales como qué hacer para controlar a las empresas multinacionales (EM) y reestructurar las relaciones comerciales y de ayuda entre el Norte y el Sur; así como sobre el papel potencialmente positivo del gobierno y de la normatividad internacional en la promoción del desarrollo económico y social. Con la nueva ortodoxia de los años 80, asociada con el neoliberalismo, se exaltaron por el contrario, las repercusiones desarrollistas potencialmente positivas de la anulación de regulaciones , la promoción de la privatización y la orientación exportadora, así como la inversión extranjera directa encabezada por las EM. En el decenio de 1990, esta perspectiva fue ampliada a fin de incluir los nuevos acuerdos institucionales relacionados con la responsabilidad social de las empresas (RSE) y las asociaciones públicas-privadas (PPP, por sus siglas en inglés). La liberalización económica no sólo generó nuevas oportunidades para hacer negocios así como nuevos derechos para las empresas privadas, sino que además aumentó la capacidad de los inversionistas y de las empresas privadas para influir en la política gubernamental, ya fuera mediante la amenaza de sacar su capital en caso de que los gobiernos se alejaran de las políticas neoliberales, o por vía del cabildeo y formas directas de participación en estructuras de gobierno.

El interés del Instituto en los roles de los diferentes actores e instituciones en el desarrollo, ha dado como resultado varios proyectos en los que se han examinado problemas de regulación del mercado

«EL PAPEL DE UNRISD CONTINÚA SIENDO TAN IMPORTANTE COMO ME PARECIÓ EN EL DECENIO DE 1970 CUANDO TUVE MI PRIMER CONTACTO CON EL INSTITUTO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO Y DEL DEBATE EN SUECIA SOBRE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO. EN MI CARGO ACTUAL EN TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, ME DA MUCHO GUSTO ADVERTIR QUE LOS

y de las empresas privadas. En el decenio de 1960 y en el de 1970 hubo estudios sobre determinados acuerdos institucionales colectivos o centrados en el Estado para poder controlar la propensión de los mercados a generar «desarrollo desigual». En la investigación de UNRISD más reciente, se ha examinado la índole cambiante de las relaciones del Estado con el mercado y sus implicaciones para el desarrollo social. Esta investigación se ha centrado en dos interrogantes principales. Primera, ¿por qué los programas de ajuste estructural, la reforma de la política alimentaria y la privatización de los servicios públicos han fallado frecuentemente para promover el desarrollo económico y social? Segunda, ¿puede el sector empresarial adoptar un papel más activo en el desarrollo social mediante las iniciativas voluntarias de RSE y las asociaciones públicas-privadas ?

PROBLEMAS DE EQUIDAD Y TRANSPARENCIA SIGUEN OCUPANDO LA PARTE DEL LEÓN EN EL PROGRAMA DE TRABAJO DE UNRISD. EL ÉNFASIS ACTUAL TANTO EN EL SECTOR PÚBLICO COMO EN EL PRIVADO DE LA SOCIEDAD ES SUMAMENTE APRECIADO.»

CARIN NORBERG, DIRECTORA EJECUTIVA DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL PARA AMÉRICA DEL NORTE Y EUROPA OCCIDENTAL

PLANIFICACIÓN Y COOPERATIVAS

En el decenio de 1960, UNRISD llevó a cabo proyectos de investigación sobre planificación de desarrollo y cooperativas rurales. El trabajo sobre cooperativas, que implicó 40 estudios de caso en 13 países de África, Asia y América Latina, permitió identificar sus ventajas en términos de la regulación de mercados y promoción de formas más equitativas de asignación de recursos, pero también reveló sus limitaciones. Si las cooperativas fueran a contribuir efectivamente al desarrollo socioeconómico, se requeriría que hubiera un contexto sociopolítico favorable en el que las estructuras sociales locales junto con las políticas estatales las apoyaran. Sin embargo, a menudo las cooperativas estaban controladas por élites locales, y cuando aquéllas desafiaban a las estructuras de poder existentes, fácilmente se les neutralizaba (Carroll et al. 1969; Fals Borda 1972; Pugh et al. 1970; Apthorpe 1972; Inayatullah 1972; UNRISD 1975). El trabajo reveló que también había situaciones en las que tanto la planificación como una administración pública fuerte, podían contribuir positivamente al desarrollo. Pero permitió destacar también las dificultades para que la planificación del desarrollo por sí misma lograra transformar la desigualdad, cuando había intereses poderosos que reforzaban a esta última (Kuklinski 1975, 1977).

En otros dos proyectos importantes sobre la Revolución Verde y la seguridad alimentaria, que se llevaron a cabo en los años 70 y 80 respectivamente, se analizaron las preocupaciones por el desarrollo desigual. El primer proyecto reveló que un mejor acceso a las «semillas milagrosas» podría elevar potencialmente los rendimientos y los ingresos de los productores de granos en los países en desarrollo. Sin embargo, en la práctica, la nueva tecnología encadenaba los productores agrícolas a los mercados para obtener crédito, mano de obra y tecnología, beneficiando solamente a algunos y perjudicando a otros, quienes eran así explotados, reprimidos o marginados por los comerciantes, los prestamistas, los bancos, las agroempresas, los terratenientes y las instituciones gubernamentales. Más aún, los «acuerdos» asociados con las políticas de Revolución Verde no lograban proteger a los productores ante las fluctuaciones en los precios de los productos agrícolas y en los términos de intercambio comercial (Hewitt de Alcántara 1978; Palmer 1976; Pearse 1980).

No obstante que los derechos de propiedad son claves para el éxito de las estrategias con las que se pretende proteger al medio ambiente y promover la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible, frecuentemente se les ha ignorado. Los resultados de la investigación realizada por UNRISD permitieron aseverar que para lograr estas metas se requieren políticas e instituciones que reconozcan y defiendan los derechos—incluidos los derechos consuetudinarios—de los interesados menos poderosos; que contrapongan los derechos de propiedad de las grandes empresas con sus obligaciones sociales y ambientales; y que eviten las grandes desigualdades en la propiedad y en el acceso a la tierra y a otros recursos naturales (Barraclough 1991).

Tanto en el estudio sobre la Revolución Verde como en el de la seguridad alimentaria se insistió en el papel crucial del Estado en la promoción de estrategias «populares» de desarrollo o alimentarias sustentadas en el campesinado, así como de regulaciones que modificaran la distribución de costos y beneficios a fin de favorecer a los pobres rurales y urbanos. Este tipo de modificaciones de política dependen de la organización y movilización política y social de los grupos en desventaja junto con sus aliados (véase capítulo 5).



ENTENDER A LOS MERCADOS

Tal como se planteó en el capítulo 2, a menudo los programas de ajuste estructural en los países en desarrollo fracasaron en el logro de sus objetivos en términos de estimular el crecimiento de la economía y el desarrollo rural. ¿Por qué? La respuesta está, en parte, en el fracaso de sus proponentes para entender la naturaleza de los mercados en general, y las idiosincrasias de los mercados en ámbitos locales y nacionales específicos. Los mercados no existen en abstracto, ni funcionan necesariamente de acuerdo con la teoría que aparece en los libros de texto. Más bien, la forma como se asignan los recursos, y sus repercusiones distributivas y para el desarrollo, depende en gran parte de la interacción de los grupos sociales, así como de la manera como individuos y grupos utilizan los recursos en respuesta no sólo a circunstancias económicas, sino también a las relaciones sociales y a los contextos culturales. Las diversas historias, valores, equilibrios de fuerzas sociales y relaciones con la economía mundial, que caracterizan a las diferentes sociedades, son factores que tienen todos repercusiones profundas en la forma como operan los mercados (Hewitt de Alcántara 1993).

Esta perspectiva, en la cual se hace hincapié en la construcción social y política de los mercados, permite desafiar algunos de los supuestos y elementos básicos de la teoría y la práctica neoliberales, especialmente las nociones de que los recursos se asignan de manera óptima a través de la interacción impersonal de la oferta y la demanda; que la causa profunda del fracaso del mercado yace en las distorsiones de señales de mercado que son resultado de la intervención y la regulación gubernamentales; que «establecer correctamente los precios» es la clave para mejorar las condiciones de vida de los pequeños agricultores ; y que el desarrollo social de base amplia fluye necesariamente como resultado de los cambios en los precios relativos.

Para entender a los mercados se requiere tomar en consideración una amplia gama de instituciones que definen quién puede participar, qué se considera que son objetos legítimos de intercambio y de propiedad, el proceso mismo de intercambio, así como los derechos y obligaciones de cada uno de los participantes (Chang 2001). Estos derechos y obligaciones a su vez, son productos del conflicto y la negociación política, ya sea formal o informal.

Los gobiernos obviamente juegan un papel fundamental en la definición de los derechos y las obligaciones. En el discurso neoliberal, sin embargo, se sugiere que la intervención debe ser mínima en relación con aspectos tales como las obligaciones sociales de las empresas o los controles sobre la inversión extranjera directa (IED) y las EM. En efecto, determinados tipos de normatividades gubernamentales son peyorativamente denominadas «mando y control», consideradas como del pasado o «ideológicas». Empero, esta perspectiva está en contradicción con la forma como la economía, como

Casilla 7.1—Mercados y estrategias alimentarias

La investigación de UNRISD sobre política alimentaria y seguridad alimentaria ha dado como resultado varios libros importantes.

The Political Economy of Agrarian Change: An Essay on the Green Revolution (La política económica del cambio agrario: Un ensayo sobre la Revolución Verde), en el cual se exploran las implicaciones económicas, sociales y políticas de la introducción de variedades de arroz y trigo de alto rendimiento en zonas rurales de Asia y de América Latina (Griffin 1974).

Seeds of Plenty, Seeds of Want: Social and Economic Implications of the Green Revolution (Semillas de abundancia, semillas de escasez: Implicaciones sociales y económicas de la Revolución Verde), en el cual se proporciona un panorama del trabajo del Instituto sobre la Revolución Verde y se destacan los efectos polarizadores de las nuevas tecnologías agrícolas, así como la necesidad de establecer «estrategias sustentadas en el campesinado» (Pearse 1980).

An End to Hunger? The Social Origins of Food Strategies (¿Acabar con el hambre? Los orígenes sociales de las estrategias alimentarias), en el cual se evalúa la capacidad de los sistemas alimentarios en diferentes tipos de sociedades para proporcionar a todos los grupos sociales acceso sostenido y seguro a cantidades suficientes de alimentos, y además se identifican los tipos de políticas, instituciones y alianzas en las que se realza la seguridad alimentaria (Barraclough 1991).

The Family Rice Bowl: Food and the Domestic Economy in China (El tazón de arroz familiar: El alimento y la economía doméstica en China) en el cual se proporciona una perspectiva única sobre los problemas de seguridad alimentaria en China a principios del decenio de 1980 (Croll 1983).

La modernización forzada del trópico: El caso de Tabasco-Proyecto integrado del Golfo es un análisis sistémico pionero y multidisciplinario de las dimensiones económica, social y ecológica del desarrollo en el sur de México (Tudela 1989).

Real Markets: Social and Political Issues of Food Policy Reform (Los mercados en la realidad: Problemas sociales y políticos de la reforma en la política alimentaria). En este libro se presentan estudios de caso de África, Asia y América Latina para ilustrar la enorme variedad de entornos de mercado «reales», y la forma como esas variaciones condicionan los resultados de la política alimentaria y las reformas al mercado (Hewitt de Alcántara 1993).

disciplina, ha considerado históricamente a la normatividad—de ninguna manera como la antítesis de la eficacia del mercado, sino como un instrumento esencial para mejorar el funcionamiento de los mercados. Aun los padres fundadores del *laissez faire* en la economía no eran adeptos incondicionales del libre mercado en el sentido neoliberal. Adam Smith, por ejemplo, reconocía la importancia de la regulación gubernamental para hacer que los mercados asignaran de manera más adecuada los escasos recursos y para facilitar la competencia, así como la atención a los problemas sociales urgentes (Rothschild 1996).

Hasta recientemente, la teoría neoliberal minimizó el papel de la organización y de las instituciones sociales en los resultados económicos, así como el desequilibrio de poder entre ganadores y perdedores. La investigación de UNRISD sobre los efectos sociales del ajuste estructural en países africanos y de América Latina, permitió mostrar lo inadecuado del supuesto de que los individuos buscan primordialmente su propio y estrecho interés económico. Las acciones económicas no sólo están condicionadas por las instituciones y las relaciones sociales, sino que es probable que cambien significativamente en épocas de recesión y crisis cuando, por ejemplo, los valores tradicionales, la familia y otras redes de relación, la solidaridad social, la reciprocidad, la corrupción y el crimen pueden convertirse en formas importantes de supervivencia (Bangura 1994a).

El resultado es que los paquetes de política estandarizados pueden tener resultados diferentes en sociedades y localidades diferentes, y no se les puede determinar en abstracto. Las medidas con las que se pretenda beneficiar a un grupo, en la práctica pueden beneficiar a otro; los incentivos con los que se trate de fomentar una respuesta específica pueden tener el efecto opuesto; y los beneficios que se pretende que sean para el nivel local puede ser que nunca se logren (UNRISD 1995). La investigación de UNRISD mostró porqué es necesario que las políticas estén sustentadas en un análisis de las sociedades reales y de los mercados reales, y que se adapten a los entornos concretos locales y nacionales (Hewitt de Alcántara 1992, 1993; véase también casilla 7.1).

El análisis de la reforma a la política alimentaria en los países en desarrollo reveló que en sociedades agrarias donde se concentra el poder del mercado, hablar de mercados libres no significa nada, aun cuando no haya intervención gubernamental. En lugar de ello, muchos pequeños productores se ven obligados a entregar gran parte de sus cosechas a fin de pagar a los terratenientes, a los prestamistas y a los comerciantes. En situaciones de escasez de alimentos, los intereses comerciales no suelen movilizar sus excedentes de granos hacia las zonas deficitarias, sino hacia zonas donde la demanda efectiva sea superior. Ese tipo de situaciones permite sugerir la necesidad de que el gobierno intervenga más y no menos.

Parte del paquete estandarizado de política, relacionada con la reforma agrícola y la modernización en muchos países africanos, consiste en el desmantelamiento de los consejos estatales de comercialización, por considerarse que son ineficientes y que distorsionan los precios. Los resultados de la investigación realizada por el Instituto permiten dudar de esos supuestos y políticas. Aunque dichos sistemas podrían perjudicar a los productores al requerirles que entreguen su producto a un precio fijo, la descontinuación de los precios de garantía y de los servicios agrícolas estatales podría tener efectos negativos importantes para la supervivencia de las familias de agricultores.

En años recientes, las dimensiones institucionales de la economía han recuperado algo de su estatus anterior. Esto es evidente en la manera como determinados términos tales como: gobernabilidad, capital social, transparencia, asociación, rendición de cuentas, responsabilidad y participación, han sido adoptados por los organismos internacionales financieros y de desarrollo. Sin embargo, persisten diferencias importantes en la forma como se interpretan y se aplican esos términos y esos enfoques institucionales. Una escuela de pensamiento, conocida como la Nueva Economía Institucional (NEI), muestra un interés particular en entender la forma como las personas responden a las políticas de liberalización económica, y la manera como las instituciones restringen la conducta individual. La NEI trata de reducir la «interferencia» política en el funcionamiento «natural» de los mercados o de establecer una frontera «correcta» entre el Estado y el mercado.

En algunos estudios se ha criticado a la NEI, insistiendo en la importancia de las instituciones no sólo por su repercusión en la acción humana, sino también por su capacidad para encauzar las motivaciones y visiones que tengan las personas sobre el mundo (Chang 2001). En este enfoque (llamado algunas veces Economía Política Institucionalista), se ha criticado también el hecho de que la NEI tiende a aceptar como dadas las metas básicas neoliberales de liberalización y privatización. Las instituciones son amarradas a fin de lograr el cumplimiento de esas metas. Sin embargo, en vez de simplemente «enderezar a las instituciones» o definir la frontera adecuada entre el Estado y el mercado, en la investigación de UNRISD se ha insistido en el hecho de que los acuerdos institucionales se derivan de un proceso político en el cual la negociación, el conflicto y el compromiso son tareas que se realizan entre individuos y grupos en un intento por mantener o por cambiar la estructura de derechos y obligaciones existente.

El interés por estos temas está surgiendo en el trabajo actual sobre privatización de los servicios públicos. Esta investigación, relacionada con la atención a la salud y con los servicios públicos (agua, electricidad y teléfonos), refleja el interés de UNRISD no solamente en las repercusiones sociales de la privatización y la focalización (véase el capítulo 2), sino también en las explicaciones

institucionales sobre la razón por la cual a menudo la privatización fracasa en el logro de dos objetivos, eficiencia y equidad. Los responsables encargados de formular políticas y demás no han prestado suficiente atención al papel de las instituciones que no pertenecen al mercado—incluidas las instituciones reguladoras y redistributivas—que debe tener su lugar. Esta situación es especialmente crucial en contextos donde se reemplaza a los monopolios estatales por los monopolios privados, como en el caso de determinados servicios públicos (Ugaz y Waddams Price 2003). En el planteamiento predominante para la comercialización y privatización del cuidado a la salud, a esta última no se le considera como un conjunto de servicios vitales, sino como intercambio atomístico entre individuos. A pesar de que estos enfoques pueden ser importantes en cuanto a entender la función de los incentivos de mercado para reducir la ineficiencia, se ignora el papel fundamental de las instituciones de normatividad y redistribución, al igual que la reciprocidad y la solidaridad social (Mackintosh y Koivusalo 2002).

RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS

Un aspecto importante de la cambiante argumentación sobre los mercados y su regulación, es la noción de que las empresas mismas (y las empresas multinacionales en particular), deberían asumir un cierto grado de responsabilidad por el desarrollo social y sostenible más allá de lo que se entiende convencionalmente como su papel en términos de proporcionar empleo, pago de salarios y generación de ingresos fiscales.

Una meta primaria de la liberalización económica ha sido propiciar el flujo de IED hacia los países en desarrollo. Este proceso ha generado un aumento marcado en el número de EM. Mientras que el tamaño de las EM más grandes y su expansión a nivel mundial han aumentado dramáticamente, también ha aumentado de manera notable la noción de que dichas EM acaparan el grueso de los beneficios de la mundialización y la liberalización, y que sus derechos y grado de libertad crecientes no se compensan con obligaciones y responsabilidades proporcionales (UNRISD 1995).

Con la expansión de las ONG y del activismo de la sociedad civil mundial centrado tanto en el medio ambiente, como en los problemas laborales y de derechos humanos; las actividades y el comportamiento de las EM han sido sometidos a un mayor escrutinio (Murphy y Bendell 1999; O'Neill 1999).

Los organismos internacionales de desarrollo y las cumbres de la Organización de las Naciones Unidas, así como los partidos socialdemócratas en América del Norte y en Europa también han aunado sus llamados para que el sector privado asuma mayor responsabilidad por el desarrollo social y la protección al medio ambiente.

En respuesta a esas presiones y demandas, algunas EM así como asociaciones industriales y de negocios están definiendo un papel nuevo, englobado en los términos de la responsabilidad social de las empresas (RSE) y la ciudadanía corporativa. En el nuevo discurso de la RSE se reconoce que las empresas modernas deben ser responsables ante los múltiples «participantes por ellas afectados» (no meramente sus accionistas), y que las compañías deberían estar interesadas no sólo en su balance financiero final, en el cual se registre alguna ganancia o pérdida, sino también en un «balance final de tres dimensiones», en el que se incluyan metas sociales y de protección al medio ambiente. En este discurso se reconoce de manera implícita que las corporaciones deberían asumir responsabilidades adicionales, pero se sostiene que puede lograrse un mejor comportamiento en cuanto a lo social y al medio ambiente, de manera primordial con una regulación propia y con iniciativas voluntarias de la empresa (véase casilla 7.2).

En el decenio de 1980 y 1990 algunas de las corporaciones y asociaciones empresariales más grandes del mundo empezaron a apoyar varios tipos de iniciativas voluntarias de RSE: códigos de conducta, mejoramientos en los sistemas de manejo del medio ambiente y en las normas de salud y seguridad; elaboración de informes sociales y ambientales; inversión social de la corporación, por ejemplo, en proyectos de desarrollo de la comunidad; y otras formas más convencionales de filantropía. Desde finales de los años 90, en la investigación de UNRISD se ha examinado el avance de la RSE, así como el potencial y las limitaciones de las iniciativas voluntarias como opción para promover el desarrollo social y sostenible.

La investigación del Instituto sobre «el enverdecimiento» de las empresas y la RSE ha revelado muchas de las deficiencias de la autorregulación corporativa. Al nivel más elemental, las empresas escogen a menudo las iniciativas de RSE que son más fáciles de adoptar y fallan en la aplicación de las políticas anunciadas. Más aún, las empresas tienen pocos instrumentos para cuantificar las repercusiones de la RSE, si es que los tienen; puede ser que ignoren aspectos claves de la RSE, tales como los derechos laborales; con frecuencia limitan sus obligaciones de RSE a sus afiliados, dejando fuera a los proveedores; y muchas de ellas no prestan suficiente atención a la necesidad de vigilar o verificar de manera independiente el cumplimiento de las políticas y normas nuevas (Jenkins 2001; Utting 2002b). Más aún, las iniciativas de RSE permanecen confinadas a un grupo relativamente pequeño de empresas, las

Casilla 7.2—Términos y conceptos sobre la responsabilidad de la empresa

Responsabilidad social de la empresa—se refiere al comportamiento ético de una compañía en relación con sus participantes interesados. El término puede interpretarse de manera que implique cumplimiento con la ley, pero generalmente se le relaciona con iniciativas voluntarias, a saber: códigos de conducta; elaboración de informes sociales y ambientales; y mejoras en los sistemas que velan por la salud y seguridad en el trabajo, así como por un manejo adecuado del medio ambiente.

Rendición de cuentas por parte de la empresa—implica que las empresas deben someterse a la rendición de cuentas por sus acciones no solamente en relación con su actuación financiera, sino en cuanto a las repercusiones sociales, ambientales y en los derechos humanos. Para lograr lo anterior, se dependerá probablemente de una gama de mecanismos legales y de participación que van más allá de las iniciativas voluntarias.

Ciudadanía corporativa—implica la noción de que las empresas deberían adherirse a los valores universales relacionados con lo social y con el desarrollo sostenible, y que los derechos de que gozan las empresas deben compensarse con sus obligaciones y responsabilidades.

Autonormatividad de la empresa—se refiere a la habilidad de las empresas para mejorar su comportamiento en cuanto a lo social y al medio ambiente a través de iniciativas voluntarias, a menudo diseñadas unilateralmente y aplicadas por cada empresa. Generalmente, quienes proponen la autorregulación de la empresa la ven como una alternativa preferible en vez de la regulación por parte del gobierno.

Greenwash—refiere a la información maquillada o inexacta difundida por parte de una empresa o asociación de negocios a fin de aparentar una imagen pública de responsabilidad ambiental.

Asociaciones públicas-privadas—son formas de colaboración entre organizaciones privadas lucrativas, y organizaciones no lucrativas o de interés público, con las cuales se espera que ambos asociados compartan metas, riesgos y beneficios. En la práctica, el término se refiere a una amplia gama de colaboraciones, como aquéllas en las que se encauzan fondos y conocimientos privados hacia obras y servicios públicos en un marco de referencia contractual acordado, o las actividades filantrópicas donde las empresas apoyan proyectos y programas de desarrollo de organizaciones multilaterales u ONG.

Fuente: UNRISD 2000e.

cuales por su gran tamaño y renombre a menudo llaman la atención de activistas, consumidores y medios de comunicación.

En Indonesia, la RSE es esencialmente una importación proveniente del Norte (Kemp 2001). Aquí, al igual que en otros países como el Perú donde las instituciones, las organizaciones y los movimientos sociales nacionales fuertes no apoyan a la RSE, no es probable que ésta llegue a convertirse en una fuerza dinámica de cambio. Aun en México, donde la investigación mostró el surgimiento de un nuevo complejo de instituciones y organizaciones preocupadas por el desempeño ambiental de las empresas, durante mucho tiempo la autorregulación de la empresas no ha sido muy efectiva en términos de su repercusión en el desarrollo sostenible (Barkin 1999). Las mejoras específicas en relación con la responsabilidad ambiental de la empresa al nivel de la compañía, tienden a minimizarse por las tendencias macro de orden negativo que implican el crecimiento de industrias contaminantes y la reubicación de la inversión hacia regiones ecológicamente frágiles o hacia zonas donde los controles normativos siguen siendo endebles.

La naturaleza fragmentada y poco sistemática del programa de RSE, y la preponderancia de las tendencias contrarias relacionadas con la liberalización y la competencia económica, a menudo genera un escenario de normas contrapuestas: muchas empresas tratan de aplicar iniciativas de RSE a la vez que llevan a cabo procedimientos más relacionadas con la «desresponsabilización» o falta de responsabilidad de la empresa (Utting 2000a). Eso es lo que ha sucedido, por ejemplo, en contextos donde las compañías aumentan su dependencia de los trabajadores temporales o de la subcontratación, reduciendo de esta manera sus costos y obligaciones sociales. La investigación de UNRISD ha permitido documentar estas tendencias en Asia Oriental, región donde hay una tradición relativamente fuerte de responsabilidad social de la empresa, sobre todo por los compromisos en cuanto a la seguridad en el trabajo. Los estudios sobre la repercusión de la liberalización económica y el establecimiento de nuevas instituciones en Asia Oriental inmediatamente después de la crisis financiera de finales de los 90, han permitido destacar los peligros de impulsar la flexibilidad del mercado laboral en contextos donde las redes de seguridad social pública no son particularmente fuertes. Las políticas de las instituciones financieras internacionales y de algunos gobiernos de países del Norte que han impulsado esas reformas institucionales, a menudo ignoran el hecho de que el bienestar social y las medidas de protección social en países tales como la República de Corea y Japón han sido proporcionadas, en gran medida, de manera privada a través de las empresas (Woo-Cummings, en prensa). Para desmantelar al sistema privado se requiere de un contexto donde se refuercen los sistemas públicos de procuración de bienestar. No obstante que en Asia Oriental ya ha habido algún avance en esa dirección (véase capítulo 2),



dichos sistemas tienden a beneficiar al conjunto siempre más pequeño de trabajadores permanentes en lugar del sector en expansión de los trabajadores temporales y a tiempo parcial.



CO-REGULACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las políticas cuyo objetivo es mejorar las repercusiones sociales, ambientales y en los derechos humanos por parte de las grandes corporaciones, han evolucionado significativamente en los últimos decenios. La insistencia en los años 70 en controlar a las EM cedió terreno en el decenio de 1980 y principios de los años 90 a la desregulación y la autorregulación corporativa. En la segunda mitad del decenio de 1990 se observó el surgimiento de varias formas de co-regulación. Especialmente importante ha sido un conjunto de iniciativas por parte de múltiples interesados y afectados, además de las asociaciones públicas-privadas. Como resultado de dichas iniciativas, las empresas, ONG, sindicatos de trabajadores y organizaciones multilaterales y bilaterales participan en proyectos o en esquemas específicos a fin de establecer normas para la atención a lo social y al medio ambiente, vigilan su cumplimiento, promueven la elaboración de informes y auditorías al respecto, certifican lo adecuado de los procedimientos, y promueven diálogos entre los participantes interesados (Utting 2002b).

En las políticas, programas e instituciones relacionadas con la co-regulación se reflejan los conflictos, compromisos y negociaciones persistentes, que hay al interior de los foros en donde se promueven tanto la RSE como la política de desarrollo. Ahí se advierten las tendencias siguientes: renovación del interés al interior de la corriente predominante en economía, y en la formulación de políticas, sobre el papel de las instituciones; aumento o fortalecimiento de los movimientos sociales «antagónicos» (o alternativos) vinculados a la mundialización y a las fábricas donde se explota al obrero y, la frustración de determinados sectores de los grandes negocios por la proliferación de iniciativas y normas para la RSE.

Las iniciativas propuestas por múltiples interesados y afectados, a saber: códigos de conducta, esquemas de certificación y de aportación de información—tales como SA8000, *Global Reporting Iniciative* (Iniciativa de Información Global) *Clean Clothes Campaign (CCC)* (Campaña Ropa Limpia), *Ethical Trading Initiative* (Iniciativa para el Comercio Ético), ISO14001, *Forest Stewardship Council (FSC)* (Consejo para la Salvaguarda de los Bosques), y *Fair Labor Association* (Asociación Trabajo Justo)—han aportado algún grado de armonización en los reglamentos, y a menudo han implicado una mayor rigurosidad en las normas y procedimientos de vigilancia así como de aportación de información. Empero, en la investigación realizada por UNRISD se encontró que con dichas iniciativas se han repetido varios de los problemas que caracterizaron la autorregulación corporativa; y ese tipo de iniciativas ha proliferado. Con algunas excepciones notables como el FSC y la CCC, en las demás iniciativas los actores e intereses de los países del Sur tienen una representación escasa;

además, los procedimientos y métodos de vigilancia y verificación a menudo siguen siendo ineficaces.

La posibilidad de diversos esquemas para promover la RSE varía considerablemente. En algunos de ellos se adopta un criterio relativamente endeble para evaluar los sistemas o el desempeño gerencial. Otros más, que se basan en métodos más eficaces, se aplican a un número muy reducido de compañías. Algunos esquemas de certificación dependen de las empresas de auditoría y consultoría comercial, lo cual suscita problemas serios por lo que se refiere a su calidad y costo. La investigación de UNRISD ha permitido cuestionar la posibilidad de que los sistemas de co-regulación que implican proporcionar información, además de hacer auditorías y certificación, se apliquen cada vez más. Es probable que las complejidades y el costo de acceder y vigilar efectivamente a las grandes corporaciones que operan a escala mundial, sean desalentadores. Dichos problemas sugieren la necesidad de plantear otras iniciativas de co-regulación, tales como el desarrollo de procedimientos de queja, en donde la atención se concentra en detectar abusos y prácticas equivocadas específicas del poder corporativo.

La investigación del Instituto ha permitido también poner en tela de juicio el alcance de la RSE en las circunstancias económicas actuales equivalentes a una «camisa de fuerza», en la cual se encuentran muchas de las empresas y gobiernos de los países en desarrollo. Esta situación tiene dos aspectos. Primero, las empresas que forman parte de la cadena de abastecimiento de la EM a menudo descubren que ellas mismas están bajo presión para que eleven sus normas (y sus gastos), así como para que produzcan sus mercancías más rápidamente y a menor costo. Segundo, a los gobiernos de los países en desarrollo se les presiona para que mejoren las normas laborales y ambientales, en tanto que simultáneamente se les pide que desregulen y reduzcan gastos junto con otros esquemas de apoyo a la industria nacional.

La investigación de UNRISD sobre las asociaciones públicas-privadas se ha concentrado, especialmente, en las asociaciones que ha habido entre la Organización de las Naciones Unidas y las empresas multinacionales. En un contexto donde la corriente predominante de la comunidad internacional de desarrollo proclama que las asociaciones son un instrumento clave para el buen gobierno y el desarrollo, hay varias razones para verlo con cautela (Zammit, 2003). Primero, a casi todo tipo de relación, incluida la de promoción y la de donaciones, se le está llamando asociación. Y casi toda asociación está siendo relacionada con la RSE, aun determinadas iniciativas para promover la inversión extranjera directa (IED) en los países más pobres. Segundo, una relación demasiado estrecha con las EM no sólo corre el riesgo de aumentar la autocensura en los organismos de la ONU, sino también de desplazar del programa de esta última la investigación necesaria sobre las repercusiones de la EM y la relación entre la IED y el desarrollo, así como el análisis de enfoques opcionales de política y normatividad.

Dicha relación también puede agudizar las tensiones entre las Naciones Unidas y determinados sectores de la sociedad civil, si se advierte que la primera está apoyando oficialmente a las EM. Iniciativas tales como el Pacto Mundial de la Organización de las Naciones Unidas, que alienta a empresas seleccionadas a que se adhieran a nueve principios relacionados con los derechos humanos, las normas laborales y la protección al medio ambiente, puede aportar un foro útil para sensibilizar la comunidad empresarial en economías en desarrollo y en transición sobre problemas sociales, de derechos humanos y ambientales. Empero existe el riesgo de que esta iniciativa pueda hacer más por realzar la imagen de las EM que para atender a los problemas de pobreza y desigualdad, dada la respuesta minimalista de muchas de las empresas participantes y la falta de mecanismos efectivos para asegurar el cumplimiento de los nueve principios. Debido a que muchas de esas iniciativas se han adaptado a la crítica y al llamado aprendizaje por vía de la práctica, se han hecho un poco más estrictas las normas contenidas en los códigos de conducta, los procedimientos para que las empresas informen y la vigilancia independiente.

Las perspectivas opcionales sobre la RSE y la regulación de las EM también permiten desafiar la cordura convencional en torno a las iniciativas voluntarias o de participantes interesados múltiples. Con la recesión económica y los límites de la RSE, como telón de fondo, hay algunas señales de reacción por parte de aquellos que ven a la RSE como una interferencia indebida en la libertad de mercado y en el papel normal de la empresa, así como de quienes la ven como una imposición proveniente de los países del Norte sobre los países en desarrollo. No obstante que estas posiciones tienen algo de común en cuanto a su descontento con el programa de la RSE contemporánea, difieren en su análisis sobre las relaciones entre el Estado y el mercado, y la política macroeconómica. Mientras que en una posición se cree que los mercados sin restricciones son la clave para el desarrollo económico y social, en la otra se apoya más la acción reguladora por parte de los gobiernos nacionales que actúan en respuesta a los apremios y compromisos emanados de procesos e instituciones democráticas. Otra perspectiva que atrae algo de atención es aquélla en la que se insiste en la necesidad de que las empresas rindan cuentas, incluyendo la regulación internacional de las EM (Bendell 2003b).

Los planteamientos predominantes hacia la privatización de los servicios públicos también están siendo puestos en tela de juicio. Ha habido llamados para valorar de nuevo la combinación de incentivos basados en el mercado con instituciones no basadas en el mercado que dé como resultado eficacia y equidad, así como un mayor reconocimiento de que este equilibrio puede variar considerablemente según sean las condiciones de las diferentes sociedades. En la investigación que UNRISD lleva a cabo actualmente se examina la necesidad de contar con marcos de referencia normativos más firmes para la prestación de servicios públicos privatizados,

dando atención especial a la participación de la sociedad civil y a los intereses de los consumidores tanto a niveles nacional como local.

Estas experiencias indican que probablemente tanto la RSE como la privatización de los servicios públicos sigan siendo un campo de impugnación, donde intereses diversos tratan de mantener o de cambiar la estructura existente de derechos y obligaciones de la corporación. El resultado de todo esto depende en gran parte de la manera como continúe evolucionando el equilibrio de las fuerzas sociales.



BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

ACNUR. 2002. **Refugees and Others of Concern to UNHCR, 2000 Statistical Overview.** Cuadro I.1 http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home?page=statistics. Consultado 21 de julio de 2003.

Ágh, Attila, Gabriella Ilonszki y András Lánczi. En prensa. **Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in Hungary.** UNRISD, Ginebra.

Akhavan, Payam (comp.) con Robert Howse. 1995. **Yugoslavia, the Former and Future: Reflections by Scholars from the Region.** UNRISD y Brookings Institution Press, Washington, DC.

Akindès, Francis. 2001. **Dynamique de la politique sociale en Côte d'Ivoire,** Documento del programa sobre Política social y desarrollo Núm. 8. UNRISD, Ginebra.

Akindès, Francis y Victor Topanou. En prensa. **Sociologie du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale au Bénin: Une lecture à partir du vote des lois de finance.** UNRISD, Ginebra.

Allen, Tim (comp.). 1996. **In Search of Cool Ground: War, Flight and Homecoming in Northeast Africa,** UNRISD y James Currey Ltd., Londres.

Amalric, F. y T. Banuri (comps.). 1995. **People, the Environment and Responsibility: Case Studies from Rural Pakistan.** UNRISD y Parthenon Publishing Group, Londres.

Amin, Samir con Joseph Vansy. 1994. **L'ethnie à l'assaut des nations: Yugoslavie, Ethiopie.** UNRISD, Third World Forum y Editions l'Harmattan, París.

Apter, David (comp.). 1997. **The Legitimization of Violence.** UNRISD y Macmillan Press Ltd., Londres.

Apthorpe, Raymond. 1972. **Rural Cooperatives and Planned Change in Africa: An Analytical Overview.** Rural Institutions and Planned Change, Vol. V. UNRISD, Ginebra.

Arnvig, Eva. 1994. «Women, children and returnees.» En Peter Utting (comp.).

Asdi/UNRISD. 2002. **One Step Further—Responses to HIV/AIDS.** Estudios de Asdi Núm. 7. Asdi, Estocolmo.

Atkinson, Adrian. 2000. **Promoting Sustainable Human Development in Cities of the South: A Southeast Asian Perspective.** Ginebra 2000 Documento especial Núm. 6. UNRISD, Ginebra.

Bangura, Yusuf. 2000. **Public Sector Restructuring: The Institutional and Social Effects of Fiscal, Managerial and Capacity Building Reforms,** Ginebra 2000 Documento especial Núm. 3. UNRISD, Ginebra.

—. 1994a. **Economic Restructuring, Coping Strategies and Social Change: Implications for Institutional Development in Africa.** Documento de discusión Núm. 52. UNRISD, Ginebra.

—. 1994b. **The Search for Identity: Ethnicity, Religion and Political Violence.** Documento especial Núm. 6, UNRISD, Ginebra.

Barkin, David. 1999. **The Greening of Business in Mexico,** Documento de discusión Núm. 110. UNRISD, Ginebra.

Barraclough, Solon L. 2001. **Toward Integrated and Sustainable Development?** Documento del programa sobre Preocupaciones de primer orden, PP OC 1, UNRISD, Ginebra.

—. 1991. **An End to Hunger: The Social Origins of Food Strategies.** UNRISD y Zed Books, Londres.

Barraclough, Solon L. y Krishna B. Ghimire. 2001. **Agricultural Expansion and Tropical Deforestation: Poverty, International Trade and Land Use.** UNRISD, WWF y Earthscan Publications Ltd., Londres.

—. 1995. **Forests and Livelihoods: The Social Dynamics of Deforestation in Developing Countries.** UNRISD y Macmillan Press Ltd., Londres.

Barraclough, Solon L., Krishna B. Ghimire y Hans Meliczek. 1997. **Rural Development and the Environment: Towards Ecologically and Socially Sustainable Development in Rural Areas,** PNUMA y UNRISD, Ginebra.

Barrera, Manuel y Gonzalo Falabella (comps.). 1990. **Sindicatos bajo regímenes militares: Argentina, Brasil, Chile.** UNRISD y CES, Santiago.

Barrera, Manuel, Helia Henríquez y Teresita Selamé. 1986. **Sindicatos y Estado en el Chile actual.** CES y UNRISD, Ginebra.

Baster, Nancy con M. Subramanian. 1965. **Aspects of Social and Economic Growth: A Pilot Statistical Study.** UNRISD, Ginebra.

Bendell, Jem. 2003a. **Waking up to Risk: Corporate Responses to HIV/AIDS in the workplace.** Documento del programa sobre Tecnología, empresa y sociedad Núm. 12. UNRISD, Ginebra.

—. 2003b. **Barricades and Boardrooms: The Challenge of Corporate Power to World Development.** Mimeo. UNRISD, Ginebra.

Blaikie, Piers y Sally Jeanrenaud. 1996. **Biodiversity and Human Welfare.** Documento de discusión Núm. 72. UNRISD, Ginebra.

Boyden, Jo y Sara Gibbs. 1997. **Children of War: Responses to Psycho-Social Distress in Cambodia.** UNRISD, Ginebra.

Brachet-Márquez, Viviane y Orlandina de Oliveira. 2002. **Gendering the Debate on the Welfare State in Mexico: Women's Employment and Welfare Entitlements in the Globalized Economy.** Mimeo. UNRISD, Ginebra.

Calderón, Fernando y Jorge Dandler (comps.). 1986. **Bolivia: La fuerza histórica del campesinado.** CERES y UNRISD, Ginebra.

Carbonnier, Gilles. 1998. **Conflict, Postwar Rebuilding and the Economy: A Critical Review of the Literature.** Proyecto para la reconstrucción de las sociedades destruidas por la guerra, Documento especial Núm. 2. Programme for Strategic and International Security Studies y UNRISD, Ginebra.

Carroll, T., G. Etienne, X. Flores y J. von Muralt. 1969. **A Review of Rural Cooperation in Developing Areas.** Rural Institutions and Planned Change, Vol. I. UNRISD, Ginebra.

Chaliand, Gérard. 1994. **The Kurdish Tragedy.** UNRISD y Zed Books, Londres.

Chang, Ha-Joon. 2001. **Breaking the Mould: An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neoliberal Theory of the Market and the State.** Documento del programa sobre Política social y desarrollo Núm. 6. UNRISD, Ginebra.

Chattopadhyay, Boudhyan. 1993. **Food Systems and Climate Variability.** Food Systems and the Human Environment in Eastern India, Vol. 2. K.P. Bagchi and Company, Nueva Delhi.

—. 1991. **Food Insecurity and the Social Environment.** Food Systems and the Human Environment in Eastern India, Vol. 1. K.P. Bagchi and Company, Nueva Delhi.

Christensen, Hanne. 1990. **The Reconstruction of Afghanistan: A Chance for Rural Women.** UNRISD, Ginebra.

Clayton, Andrew, Peter Oakley y Jon Taylor. 2000. **Civil Society Organizations and Service Provision.** Documento del programa sobre Sociedad civil y movimientos sociales Núm. 2. UNRISD, Ginebra.

Clayton, Richard R. 1995. **Marijuana in the «Third World»: Appalachia, U.S.A.** Estudios sobre la repercusión del tráfico ilegal de drogas, Vol. 5. UNRISD y Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.

Collette, Jean-Michel. 2000. **Empirical Inquiries and the Assessment of Social Progress in Western Europe: A Historical Perspective.** Documento del programa sobre Política social y desarrollo Núm. 3. UNRISD, Ginebra.

Collins, Joseph y Bill Rau. 2000. **AIDS in the Context of Development.** Documento del programa sobre Política social y desarrollo Núm. 4. UNRISD, Ginebra.

Collinson, Sarah. 1998. «Public policies towards immigrant minorities in Western Europe.» En Crawford Young (comp.).

Corrales, Javier. En prensa. **Technocratic Policy Making and Parliamentary Accountability in Argentina.** UNRISD, Ginebra.

Cox, Terry y Bob Mason. 1999. **Social and Economic Transformation in East Central Europe: Institutions, Property Relations and Social Interests.** UNRISD y Edward Elgar, Cheltenham.

Croll, Elisabeth. 1983. **The Family Rice Bowl: Food and the Domestic Economy in China.** UNRISD, Ginebra.

Curtis, Grant. 1998. **Cambodia Reborn? The Transition to Democracy and Development.** UNRISD y Brookings Institution Press, Washington, DC.

Deacon, Bob. 2000. **Globalization and Social Policy.** Ginebra 2000 Documento especial Núm. 5. UNRISD, Ginebra.

Deas, Malcolm D. 1995. **Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia.** UNRISD, Tercer Mundo Editores y FONADE, Bogotá.

Deere, Carmen Diana. 2003. «Women's land rights and rural social movements in the Brazilian agrarian reform.» En Shahra Razavi (comp.).

De Sierra, Gerónimo (comp.). 1994. **Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal.** UNRISD, UNAM, Universidad Nacional Heredia de Costa Rica y Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Diegues, Antonio Carlos con un apéndice por Paul Kageyama y Virgilio Viana. 1992. **The Social Dynamics of Deforestation in the Brazilian Amazon: An Overview.** Documento de discusión Núm. 36. UNRISD, Ginebra.

Diop, Momar-Coumba (comp.). 2003. **Le Sénégal à l'heure de l'information: Technologies et société.** UNRISD y Karthala, París.

—. 2001. **Les politiques sociales en Afrique de l'Ouest: Quels changements depuis le Sommet de Copenhague? Synthèse des études de cas (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal).** Documento del programa sobre Política social y desarrollo Núm. 5. UNRISD, Ginebra.

Dumont, René. 1971. **Notes sur les implications sociales de la «Révolution verte» dans quelques pays d'Afrique.** UNRISD, Ginebra.

Du Toit, André. 1993. **Understanding South African Political Violence: A New Problematic?** Documento de discusión Núm. 43. UNRISD, Ginebra.

Esping-Andersen, Gøsta. 2000. **Social Indicators and Welfare Monitoring,** Documento del programa sobre Política social y desarrollo Núm. 2. UNRISD, Ginebra.

—. 1996. **Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies,** UNRISD y Sage Publications Ltd., Londres.

—. 1994. **After the Golden Age: The Future of the Welfare State in the New Global Order.** Documento especial Núm. 7. UNRISD, Ginebra.

Fals Borda, Orlando. 1972. El reformismo por dentro en América Latina. UNRISD y Siglo XXI Editores, México.

Foweraker, Joe. 2001. **Grassroots Movements, Political Activism and Social Development in Latin America: A Comparison of Chile and Brazil.** Documento del programa sobre Sociedad civil y movimientos sociales Núm. 4. UNRISD, Ginebra.

Fowler, Alan. 2000. **Civil Society, NGDOs and Social Development: Changing the Rules of the Game.** Ginebra 2000 Documento especial Núm. 1. UNRISD, Ginebra.

Friedmann, John y Haripriya Rangan (comps.). **In Defense of Livelihood: Comparative Studies on Environmental Action.** UNRISD y Kumarian Press, Bloomfield, Connecticut

Gadgil, Madhav y Ramachandra Guha. 1995. **Ecology and Equity: The Use and Abuse of Nature in Contemporary India.** UNRISD y Routledge, Londres.

García, Rolando. 1984. **«Food Systems and Society»: A Conceptual and Methodological Challenge.** Serie sobre Sistemas alimentarios y sociedad, UNRISD, Ginebra.

Geiger, Vance. 1994. «The return of the border Khmer: Repatriation and reintegration of refugees from the Thai-Cambodian border.» En Peter Utting (comp.).

Ghai, Dharam (comp.). 2000. **Social Development and Public Policy: A Study of Some Successful Experiences.** UNRISD y Macmillan Press Ltd., Londres.

—. (comp.). 1994. **Development and Environment: Sustaining People and Nature,** UNRISD y Blackwell Publishing, Oxford.

—. (comp.). 1991. **The IMF and the South: The Social Impact of Crisis and Adjustment.** UNRISD y Zed Books, Londres.

Ghai, Dharam y Cynthia Hewitt de Alcántara. 1994. **Globalization and Social Integration: Patterns and Processes.** Documento especial Núm. 2. UNRISD, Ginebra.

Ghai, Dharam y Jessica M. Vivian (comps.). 1992. **Grassroots Environmental Action: People's Participation in Sustainable Development.** UNRISD y Routledge, Londres.

Ghimire, Krishna B. (comp.). **Civil Society and the Market Question: The Dynamics of Rural Development and Popular Mobilization.** Mimeo. UNRISD, Ginebra.

—. (comp.). 2001a. **Land Reform and Peasant Livelihoods: The Social Dynamics of Rural Poverty and Agrarian Reform in Developing Countries.** UNRISD y ITDG Publishing, Londres.

—. (comp.). 2001b. **The Native Tourist: Mass Tourism within Developing Countries.** UNRISD y Earthscan Publications Ltd., Londres.

—. 1993. **Linkages between Population, Environment and Development: Case Studies from Costa Rica, Pakistan and Uganda.** UNRISD, Ginebra.

Ghimire, Krishna B. y Michel P. Pimbert (comps.). 1997. **Social Change and Conservation: Environmental Politics and Impacts of National Parks and Protected Areas.** UNRISD y Earthscan Publications Ltd., Londres.

Goetz, Anne-Marie. 1995. **The Politics of Integrating Gender to State Development Processes: Trends, Opportunities and Constraints in Bangladesh, Chile, Jamaica, Mali, Morocco and Uganda.** Beijing Documento especial Núm. 2. UNRISD, Ginebra.

Gómez, Sergio. 1992. **La realidad en cifras: Estadísticas sociales.** UNRISD y FLACSO, Santiago.

Griffin, Keith. 1974. **The Political Economy of Agrarian Change: An Essay on the Green Revolution.** UNRISD, Ginebra.

Hamdan, Kamal. 1997. **Le conflit libanais: Communautés religieuses, classes sociales et identité nationale.** UNRISD y Garnet Publishing, Reading.

Haynes, Jeff. 1995. **Religion, Fundamentalism and Ethnicity: A Global Perspective**, Documento de discusión Núm. 65. UNRISD, Ginebra.

Hernández Castillo, R. Aída. 2002. «National law and indigenous customary law: The struggle for justice of indigenous women in Chiapas, Mexico.» En Maxine Molyneux y Shahra Razavi (comps.).

Hewitt de Alcántara, Cynthia. 2001. **The Development Divide in a Digital Age: An Issues Paper.** Documento del programa sobre Tecnología, empresa y sociedad Núm. 4. UNRISD, Ginebra.

—. (comp.). 1996. **Social Futures, Global Visions.** UNRISD y Blackwell Publishing, Oxford.

—. (comp.). 1993. **Real Markets: Social and Political Issues of Food Policy Reform.** UNRISD y Frank Cass, Londres.

—. (comp.). 1992. **Reestructuración económica y subsistencia rural: El maíz y la crisis de los ochenta.** UNRISD, Centro Tepoztlán y El Colegio de México, México.

—. 1978. **La modernización de la agricultura mexicana: implicaciones socioeconómicas del cambio tecnológico, 1940-1970.** UNRISD y Siglo XXI Editores, México.

Hewitt de Alcántara, Cynthia y Alberto Minujin (comps.). 1999. Derechos@Glob.Net: **Globalización y derechos humanos,** UNRISD y UNICEF-Colombia, Bogotá.

Heyzer, Noeleen. 1996. **Gender, Population and Environment in the Context of Deforestation: A Malaysian Case Study.** UNRISD y APDC, Kuala Lumpur.

Huber, Evelyne y John D. Stephens. 2000. **The Political Economy of Pension Reform.** Ginebra 2000 Documento especial Núm. 7. UNRISD, Ginebra.

Hutchful, Eboe. 2002. **Ghana's Adjustment Experience: The Paradox of Reform.** UNRISD y James Currey Ltd., Londres.

Hviding, Edvard y Graham B.K. Baines. 1992. **Fisheries Management in the Pacific: Tradition and the Challenges of Development in Marovo, Solomon Islands.** Documento de discusión Núm. 32. UNRISD, Ginebra.

Hyman, Herbert H., Gene N. Levine y Charles R. Wright. 1967. **La inducción del cambio social en las colectividades en vías de desarrollo: Encuesta internacional basada en el asesoramiento de los expertos.** UNRISD, Ginebra.

Inayatullah. 1972. **Cooperatives and Development in Asia: A Study of Cooperatives in Fourteen Rural Communities of Iran,**

Pakistan and Ceylon. Rural Institutions and Planned Change, Vol. VII. UNRISD, Ginebra.

Jelin, Elizabeth (comp.). 1987. **Ciudadanía e identidad: Las mujeres en los movimientos sociales latinoamericanas.** UNRISD, Ginebra.

Jenkins, Rhys. 2001. **Corporate Codes of Conduct: Self-Regulation in a Global Economy.** Documento del programa sobre Tecnología, empresa y sociedad Núm. 2. UNRISD, Ginebra.

Joseph, Jaime. 1999. **Lima megaciudad: Democracia, desarrollo y descentralización en sectores populares.** UNRISD y Alternativa, Lima.

Kabeer, Naila y Tran Thi Van Anh. 2000. **«Leaving the Rice Fields, but Not the Countryside»: Gender, Livelihoods Diversification and Pro-Poor Growth in Rural Viet Nam.** Beijing Documento especial Núm. 13. UNRISD, Ginebra.

Kandiyoti, Deniz. 2003. «The cry for land: Agrarian reform, gender and land rights in Uzbekistan.» En Shahra Razavi (comp.).

Kasente, Deborah, Matthew Lockwood, Jessica Vivian y Ann Whitehead. 2000. **Gender and the Expansion of Nontraditional Agricultural Exports in Uganda.** Beijing Documento especial Núm. 12. UNRISD, Ginebra.

Kemp, Melody. 2001. **Corporate Social Responsibility in Indonesia: Quixotic Dream or Confident Expectation?** Documento del programa sobre Tecnología, empresa y sociedad Núm. 6. UNRISD, Ginebra.

Kowarick, Lúcio (comp.). 1988. **As lutas sociais e a cidade. São Paulo: Passade e presente.** UNRISD, CEDEC y Editora Paz e Terra S/A, São Paulo.

Krut, Riva. 1997. **Globalization and Civil Society: NGO Influence in International Decision-Making.** Documento de discusión Núm. 83. UNRISD, Ginebra.

Kuklinski, Antoni R. (comp.). 1975. **Regional Development and Planning: International Perspectives.** Sijthoff, Leyden.

—. 1977. **Social Issues in Regional Policy and Regional Planning.** Mouton and Company, La Haya.

Kwon, Huck-ju. 2003. «Advocacy coalitions and the politics of welfare in Korea after the economic crisis.» **Policy and Politics,** Vol. 31, Núm. 1, enero, pp. 69–83.

Lane, Charles R. (comp.). 1998. **Custodians of the Commons: Pastoral Land Tenure in East and West Africa.** UNRISD, IIED y Earthscan Publications Ltd., Londres.

Larbi, George. 1999. **The New Public Management Approach and Crisis States.** Documento de discusión Núm. 112. UNRISD, Ginebra.

Lattes, Alfredo E. y Enrique Oteiza (comps.) con Jorge Graciarena. 1986. **Dinámica migratoria argentina (1955—1984): Democratización y retorno de expatriados,** CENEP y UNRISD, Ginebra.

Lemarchand, René. 1994. **Burundi: Ethnocide as Discourse and Practice,** UNRISD y Cambridge University Press, Cambridge.

Lloyd-Sherlock, Peter (comp.). En prensa. **Living Longer: Ageing, Development and Social Protection.** UNRISD y Zed Books, Londres.

Mackintosh, Maureen y Meri Koivusalo. 2002. **Health Care Commercialization: Global and Local Dynamics and Policy Responses.** Propuesta de proyecto, mimeo. UNRISD, Ginebra.

Mansfeldová, Zdenka. En prensa. **Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in Czech Republic.** UNRISD, Ginebra.

Martínez, Javier y Álvaro Díaz. 1996. **Chile: The Great Transformation.** UNRISD y Brookings Institution Press, Washington, DC.

Mathew, N.T. y Wolf Scott. 1980. **Socioeconomic Observation Areas in Kerala.** A Development Monitoring Service at the Local Level, Vol. I. UNRISD, Ginebra.

McCourt, Willy. 2000. **Pay and Employment Reform in Developing and Transition Societies.** Documento del programa sobre Democracia, gobernabilidad y derechos humanos Núm. 1. UNRISD, Ginebra.

McGranahan, Donald V., Eduardo Pizarro y Claude Richard. 1985. **Measurement and Analysis of Socio-Economic Development.** UNRISD, Ginebra.

McGranahan, D.V., C. Richard-Proust, N.V. Sovani y M. Subramanian. 1972. **Contents**

and Measurements of Socioeconomic Development. UNRISD y Praeger, Nueva York

McKinley, Terry. 1997. **Cultural Indicators of Development.** Documento especial sobre Cultura y desarrollo Núm. 4. UNESCO y UNRISD, Ginebra.

Meagher, Kate y Mohammed-Bello Yunusa. 1996. **Passing the Buck: Structural Adjustment and the Nigerian Urban Informal Sector.** Documento de discusión Núm. 75. UNRISD, Ginebra.

Miller, Carol y Shahra Razavi (comps.). 1998. **Missionaries and Mandarins: Feminist Engagement with Development Institutions.** UNRISD y ITDG Publishing, Londres.

Miller, Carol y Jessica Vivian (comps.). 2002. **Women's Employment in the Textile Manufacturing Sectors of Bangladesh and Morocco.** PNUD y UNRISD, Ginebra.

Mkandawire, Thandika. 2001a. **Social Policy in a Development Context: An Issues Paper.** Documento del programa sobre Política social y desarrollo Núm. 7, UNRISD, Ginebra.

—. 2001b. «Thinking about developmental states in Africa.» **Cambridge Journal of Economics**, Vol. 25, Núm. 3, mayo, pp. 289–314.

Mkandawire, Thandika y Virginia Rodríguez. 2000. **Globalization and Social Development after Copenhagen: Premises, Promises and Policies.** Ginebra 2000 Documento especial Núm. 10. UNRISD, Ginebra.

Mohamad, Maznah. 2002. «The politics of gender, ethnicity, and democratization in Malaysia: Shifting interests and identities.» En Maxine Molyneux y Shahra Razavi (comps.).

Molyneux, Maxine y Shahra Razavi (comps.). 2002. **Gender Justice, Development and Rights.** UNRISD y Oxford University Press, Oxford.

Montecinos, Verónica. En prensa. **Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in Chile.** UNRISD, Ginebra.

Moore, Henrietta. 1994. **Is There a Crisis in the Family?** Documento especial Núm. 3. UNRISD, Ginebra.

Moore, Jonathan. 1996. **The UN and Complex Emergencies: Rehabilitation in Third World Transitions.** Programme for Strategic and International Security Studies y UNRISD, Ginebra.

Moss, David. 1993. **Italian Political Violence, 1969–1988: The Making and Unmaking of Meanings.** Documento de discusión Núm. 41. UNRISD, Ginebra.

Murphy, David F. y Jem Bendell. 1999. **Partners in Time? Business, NGOs and Sustainable Development.** Documento de discusión Núm. 109. UNRISD, Ginebra.

Murshid, K.A.S. 1998. **Food Security in an Asian Transitional Economy: The Cambodian Experience.** CDRI Documento de trabajo Núm. 6. UNRISD y CDRI, Phnom Penh.

Naciones Unidas. 1963. **Boletín del Secretario General.** ST/SGB/126. Naciones Unidas, Nueva York, 1 de agosto.

Nandy, Ashis, Shikha Trivedy, Shail Mayaram y Achyut Yagnik. 1998. **Creating a Nationality: The Ramjamnabhumi Movement and Fear of the Self.** UNRISD y Oxford University Press India, Nueva Delhi.

Nnoli, Okwudiba. 1995. **Ethnicity and Development in Nigeria.** UNRISD y Avebury, Aldershot.

Omvedt, Gail. 1986. **Women in Popular Movements: India and Thailand during the Decade for Women.** UNRISD, Ginebra.

O'Neill, Kelly. 1999. **Internetworking for Social Change: Keeping the Spotlight on Corporate Responsibility.** Documento de discusión Núm. 111. UNRISD, Ginebra.

ONUSIDA. 2002. **Informe sobre la epidemia mundial de VIH/SIDA 2002.** ONUSIDA, Ginebra

Ó Siochrú, Seán y Bruce Girard con Amy Mahan. 2002. **Global Media Governance: A Beginner's Guide.** UNRISD y Rowman and Littlefield, Lanham, Maryland.

Painter, James. 1994. **Bolivia and Coca: A Study in Dependency.** Estudios sobre la repercusión del tráfico ilegal de drogas, Vol. 1. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.

Palmer, Ingrid. 1976. **The New Rice in Asia: Conclusions from Four Country Studies.** UNRISD, Ginebra.

Palmer, Ingrid y Ulriche von Buchwald. 1978. **Monitoring Changes in the Conditions of Women: A Critical Review of Possible Approaches.** UNRISD, Ginebra.

Pattanaik, Prasanta K. 1997. **Cultural Indicators of Well-Being: Some Conceptual Issues.** Documento especial sobre Cultura y desarrollo Núm. 2. UNESCO y UNRISD, Ginebra.

Pearse, Andrew. 1980. **Seeds of Plenty, Seeds of Want: Social and Economic Implications of the Green Revolution.** UNRISD, Ginebra.

Pearse, Andrew y Matthias Stiefel. 1979. **Participación popular: Un enfoque de investigación.** UNRISD, Ginebra.

Pearson, Ruth, Shahra Razavi y Caroline Danloy (comps.). En prensa. **Globalization, Export-Oriented Employment for Women and Social Policy.** UNRISD y Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Phillips, Anne. 2002. «Multiculturalism, universalism and the claims of democracy.» En Maxine Molyneux y Shahra Razavi (comps.).

Picard, Elizabeth. 1993. **The Lebanese Shi'a and Political Violence.** Documento de discusión Núm. 42. UNRISD, Ginebra.

Pimbert, Michel P. y Jules N. Pretty. 1995. **Parks, People and Professionals: Putting «Participation» into Protected Area Management.** Documento de discusión Núm. 57. IIED, WWF y UNRISD, Ginebra.

PNUD. 2002. **Informe sobre desarrollo humano: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado.** Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

Premdas, Ralph. 1995a. **Ethnic Conflict and Development: The Case of Fiji.** UNRISD y Avebury, Aldershot.

—. 1995b. **Ethnic Conflict and Development: The Case of Guyana.** UNRISD y Avebury, Aldershot.

Pugh, R., S. Rivera, M.T. Findji, C. Fonnseca, A. Barreto, H. Ochoa y J.M. Rojas. 1970. **Estudios de la realidad campesina: Cooperación y cambio. Informes y materiales de campo recogidos en Venezuela, Ecuador y Colombia.** UNRISD, Ginebra.

Ranney, David, Patricia Wright y Tingwei Zhang. 1997. **Citizens, Local Government and the Development of Chicago's Near South Side.** Documento de discusión Núm. 90. UNRISD, Ginebra.

Razavi, Shahra (comp.). 2003. **Agrarian Change, Gender and Land Rights.** UNRISD y Blackwell Publishing, Oxford.

—. 1999a. «Export-oriented employment, poverty and gender: Contested accounts.» **Development and Change,** Vol. 30, Núm. 3, julio, número especial, pp.653–683.

—. 1999b. «Gendered poverty and well-being: Introduction.» **Development and Change,** Vol. 30, Núm. 3, julio, número especial, pp. 409–433.

Razavi, Shahra y Carol Miller. 1995a. **From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse.** Beijing Documento especial Núm. 1. PNUD y UNRISD, Ginebra.

—. 1995b. **Gender Mainstreaming: A Study of Efforts by the UNDP, the World Bank, and the ILO to Institutionalize Gender Issues.** Beijing Documento especial Núm. 4. PNUD y UNRISD, Ginebra.

Redclift, Michael. 1992. «Sustainable development and popular participation: A framework for analysis.» En Dharam Ghai y Jessica M. Vivian (comps.).

Rello, Fernando. 1987. **Burguesía, campesinos y Estado en México: El conflicto agrario de 1976.** UNRISD, Ginebra.

Renard, Ronald D. 1995. **The Burmese Connection: Illegal Drugs and the Making of the Golden Triangle.** Estudios sobre la repercusión del tráfico ilegal de drogas, Vol. 6. UNRISD y Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.

Ribot, Jesse C. 2002. **African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability.** Documento del programa sobre Democracia, gobernabilidad y derechos humanos Núm. 8. UNRISD, Ginebra.

Rivera Cusicanqui, Silvia. 1986. **«Oprimidos pero no vencidos»: Luchas del campesinado aymara y qhechwa de Bolivia, 1900–1980.** UNRISD, Ginebra.

Rothschild, Emma. 1996. «The debate on economic and social security in the late eighteenth century: Lessons of a road not taken.» En Cynthia Hewitt de Alcántara (comp.).

Savané, Marie-Angélique (comp.). 1992. **Populations et gouvernements face aux problèmes alimentaires: Regards sur des zones de l'Afrique de l'Ouest.** UNRISD, Ginebra.

—. (comp.). 1986. **Femmes et développement en Afrique de l'Ouest: Incidences des transformations socio-économiques sur le rôle des femmes,** UNRISD, Ginebra.

Schild, Veronica. 2002. «Engendering the new social citizenship in Chile: NGOs and social provisioning under neo-liberalism.» En Maxine Molyneux y Shahra Razavi (comps.).

Scott, Wolf. 2000. **Recent Changes in Social Conditions of Countries in Transition: Eastern Europe, the Baltic States and the Commonwealth of Independent States.** Documento de discusión Núm. 117. UNRISD, Ginebra.

Scott, Wolf y N.T. Mathew. 1985. **Monitoring Changes in Kerala: The First Five Years.** A Development Monitoring Service at the Local Level, Vol. III. UNRISD, Ginebra.

—. 1983. **Levels of Living and Poverty in Kerala.** A Development Monitoring Service at the Local Level, Vol. II. UNRISD, Ginebra.

Senaratne, Jagath P. 1997. **Political Violence in Sri Lanka, 1977–1990: Riots, Insurrections, Counterinsurgencies, Foreign Intervention.** UNRISD y VU University Press, Amsterdam.

Severino, Howie G. 1998. **Opposition and Resistance to Forest Protection Initiatives in the Philippines: The Role of Local Stakeholders,** Documento de discusión Núm. 92. UNRISD, Ginebra.

Shin, Doh Chull, Chan Wook Park y Jong Bin Yoon. En prensa. **Democratization, Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in the Republic of Korea.** UNRISD, Ginebra.

Smoke, Paul. 2001. **Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice.** Documento del programa sobre Democracia, gobernabilidad y derechos humanos Núm. 2. UNRISD, Ginebra.

Sørensen, Birgitte. **Women and Post-Conflict Reconstruction: Issues and Sources.** Proyecto para la reconstrucción de las sociedades destruidas por la guerra, Documento especial Núm. 3. Programme for Strategic and International Security Studies y UNRISD, Ginebra.

Stavenhagen, Rodolfo (comp.). 2000. **Conflictos étnicos y Estado nacional.** UNRISD, UNAM y Siglo XXI Editores, México.

Stiefel, Matthias y W.F. Wertheim. 1983. **Production, Equality and Participation in Rural China.** UNRISD y Zed Books, Londres.

Stiefel, Matthias y Marshall Wolfe. 1994. **A Voice for the Excluded—Popular Participation in Development: Utopia or Necessity?** UNRISD y Zed Books, Londres.

Therkildsen, Ole. 2001. **Efficiency, Accountability and Implementation: Public Sector Reform in East and Southern Africa.** Documento del programa sobre Democracia, gobernabilidad y derechos humanos Núm. 3. UNRISD, Ginebra.

Thoumi, Francisco E. 1994. **Economía política y narcotráfico.** Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Tickner, Vincent. 1996. **Food Security in Cambodia: A Preliminary Assessment.** Documento de discusión Núm. 80. UNRISD, Ginebra.

Tishkov, Valery. 1996. **Ethnicity, Nationalism and Conflict in and after the Soviet Union: The Mind Aflame.** UNRISD e International Peace Research Institute, Oslo.

Toro, María Celia. 1995. **Mexico's «War» on Drugs: Causes and Consequences.** Estudios sobre la repercusión del tráfico ilegal de drogas, Vol. 3. UNRISD y Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.

Torres-Rivas, Edelberto y Bernardo Arévalo de Léon (comps.). 1999. **Del conflicto al diálogo: El WSP en Guatemala.** WSP/UNRISD y FLACSO, Guatemala.

Tripp, Aili Mari. 2002. «The politics of women's rights and cultural diversity in Uganda.» En Maxine Molyneux y Shahra Razavi (comps.).

Tsikata, Dzodzi. 2003. «Securing women's interests within land tenure reforms: Recent debates in Tanzania.» En Shahra Razavi (comp.).

Tudela, Fernando (comp.). 1989. **La modernizacion forzada del trópico: El caso de Tabasco—Proyecto integrado del Golfo.** UNRISD, IFIAS, CINVESTAV y El Colegio de México, México.

Tullis, LaMond. 1995. **Unintended Consequences: Illegal Drugs and Drug Policies in Nine Countries.** Estudios sobre la repercusión del tráfico ilegal de drogas, Vol. 4. UNRISD y Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.

Turton, Andrew. 1987. **Production, Power and Participation in Rural Thailand: Experiences of Poor Farmers' Groups.** UNRISD, Ginebra.

Ugaz, Cecilia y Catherine Waddams Price (comps.). 2003. **Utility Privatization and Regulation: A Fair Deal for Consumers?** UNU/WIDER y Edward Elgar, Cheltenham.

UIP. 2003. **Women in National Parliaments.** http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm. Consultado 21 de julio de 2003

UNRISD. 2003a. **Ageing, Development and Social Protection.** Conference News, Informe de la conferencia internacional de UNRISD (Madrid, España, 7–9 de abril de 2002), UNRISD, Ginebra.

—. 2003b. **Improving Knowledge on Social Development in International Organizations II.** Conference News, Informe del seminario de UNRISD (Prangins, Suiza, 29–30 de mayo de 2002). UNRISD, Ginebra.

—. 2002a. **People, Power and the Environment: 15 Years of UNRISD Research.** UNRISD, Ginebra.

—. 2002b. **Racism and Public Policy.** Conference News, Informe de la conferencia internacional de UNRISD (Durban, Sudáfrica, 3–5 de septiembre de 2001). UNRISD, Ginebra.

—. 2001a. **Improving Knowledge on Social Development in International Organizations.** Conference News, Informe del seminario de UNRISD (Bellagio, Italia, 7–8 de noviembre de 2000). UNRISD, Ginebra.

—. 2001b. **La mano visible. Asumir la responsabilidad por el desarrollo social.** UNRISD, Ginebra.

—. 2000a. **Gender Justice, Development and Rights: Substantiating Rights in a Disabling Environment.** Conference News, Informe del taller de UNRISD (Nueva York, 3 de junio de 2000). UNRISD, Ginebra.

—. 2000b. **Perspectives on Social Development Research at the Millennium.** Conference News, Informe de la conferencia internacional de UNRISD (Rayong, Tailandia, 26–28 de mayo de 1999). UNRISD, Ginebra.

—. 2000c. **The Role of Civil Society in Policy Formulation and Service Provision.** Conference News, Informe del seminario de UNRISD (Nueva York, 31 de marzo de 2000). UNRISD, Ginebra.

—. 2000d. **UNRISD 2000+: Una perspectiva sobre el futuro del Instituto.** UNRISD, Ginebra.

—. 2000e. **What Choices Do Democracies Have in Globalizing Economies? Technocratic Policy Making and Democratization.** Conference News, Informe de la conferencia internacional de UNRISD (Ginebra, 27–28 de abril de 2000). UNRISD, Ginebra.

—. 1997. **Globalization and Citizenship.** Informe de la conferencia internacional de UNRISD (Ginebra, 9–11 de diciembre de 1996). UNRISD, Ginebra.

—. 1995. **Estados de desorden. Los efectos sociales de la globalización.** UNRISD, Ginebra.

—. 1994a. **Illicit Drugs: Social Impacts and Policy Options.** Documento de información Núm. 2. UNRISD, Ginebra.

—. 1994b. **Social Integration: Approaches and Issues.** Documento de información Núm. 1. UNRISD, Ginebra.

—. 1993. **Rebuilding Wartorn Societies.** Informe de los seminarios sobre el desafío que implica la reconstrucción de las sociedades destruidas por la guerra, y las consecuencias sociales del proceso de promover la paz en Cambodia (Ginebra, 27–30 de abril de 1993). UNRISD, Ginebra.

—. 1992. **Development, Environment and People.** Informe de la conferencia de UNRISD sobre las dimensiones sociales del medio ambiente y del desarrollo sostenible (Valletta, Malta, 22–25 de abril de 1992). UNRISD, Ginebra.

—. 1983a. **Diálogo sobre la participación.** Núm. 4. UNRISD, Ginebra.

—. 1983b. **Diálogo sobre la participación.** Núm. 3. UNRISD, Ginebra.

—. 1982. **Diálogo sobre la participación.** Núm. 2. UNRISD, Ginebra.

—. 1981. **Diálogo sobre la participación.** Núm. 1. UNRISD, Ginebra.

—. 1980. **The Quest for a Unified Approach to Development.** UNRISD, Ginebra, 1980.

—. 1979. **Estudios para un cambio social: Una visión del enfoque y de las actividades de UNRISD.** UNRISD, Ginebra.

—. 1975. **Rural Cooperatives as Agents of Change: A Research Report and a Debate.** Rural Institutions and Planned Change, Vol. VIII. UNRISD, Ginebra.

UNRISD/UNESCO. 1997. **Towards a World Report on Culture and Development: Constructing Cultural Statistics and Indicators.** Documento especial sobre Cultura y desarrollo Núm. 1. UNRISD, Ginebra.

Utting, Peter (comp.). 2002a. **The Greening of Business in Developing Countries: Rhetoric, Reality and Prospects.** UNRISD y Zed Books, Londres.

—. 2002b. «Regulating business via multistakeholder initiatives: A preliminary assessment.» En NGLS/UNRISD (comps.). **Voluntary Approaches to Corporate Responsibility: Readings and a Resource Guide.** Development Dossier. NGLS, Ginebra.

—. 2000a. **Business Responsibility for Sustainable Development.** Ginebra 2000 Documento especial Núm. 2. UNRISD, Ginebra.

—. (comp.). 2000b. **Forest Policy and Politics in the Philippines: The Dynamics of Participatory Conservation.** UNRISD y Ateneo de Manila University Press, Manila.

—. 1996. **Bosques, sociedad y poder.** UNRISD y Universidad Centroamericana, Managua.

—. (comp.). 1994. **Between Hope and Insecurity: The Social Consequences of the Cambodian Peace Process.** UNRISD, Ginebra.

Utting, Peter y Ronald Jaubert (comps.). 1998. **Discours et réalités des politiques participatives de gestion de l'environnement: Le cas du Sénégal.** IUED y UNRISD, Ginebra.

Van Hear, Nicholas. 1994. **Migration, Displacement and Social Integration.** Documento especial Núm. 9. UNRISD, Ginebra.

Vivian, Jessica M. (comp.). 1995. **Adjustment and Social Sector Restructuring.** European Journal of Development Research. Vol. 7, Núm. 1, junio, número especial.

Vivian, Jessica M. y Gladys Maseko. 1994. **NGOs, Participation and Rural Development: Testing the Assumptions with Evidence from Zimbabwe.** Documento de discusión Núm. 49. UNRISD, Ginebra.

Walker, Cherryl. 2003. «Piety in the sky? Gender policy and land reform in South Africa.» En Shahra Razavi (comp.).

Watson, Carol. 1996. **The Flight, Exile and Return of Chadian Refugees: A Case Study with a Special Focus on Women.** UNRISD, Ginebra.

Weiss Fagen, Patricia. 1995. **After the Conflict: A Review of Selected Sources on Rebuilding War-torn Societies.** Proyecto para la reconstrucción de sociedades destruidas por la guerra, Documento especial Núm. 1. Programme for Strategic and International Security Studies y UNRISD, Ginebra.

Westendorff, David (comp.). 2003. **From Unsustainable to Inclusive Cities.** Mimeo. UNRISD, Ginebra

Westendorff, David y Deborah Eade (comps.). 2001. **Development and Cities.** Development in Practice. Vol. 11, Núms. 2 y 3, número especial doble.

Westendorff, David y Dharam Ghai (comps.). 1993. **Monitoring Social Progress in the 1990s: Data Constraints, Concerns and Priorities.** UNRISD y Avebury, Aldershot.

Whitehead, Ann y Dzodzi Tsikata. 2003. «Policy discourses on women's land rights in sub-Saharan Africa: The implications of the return to the customary.» En Shahra Razavi (comp.).

Wieviorka, Michel. 1993. **E.T.A. et la violence politique au Pays Basque espagnol.** Documento de discusión Núm. 40. UNRISD, Ginebra.

Wolfe, Marshall. 1996. **Elusive Development.** Edición revisada y actualizada. UNRISD y Zed Books, Londres.

—. 1994. **Social Integration: Institutions and Actors.** Documento especial Núm. 4. UNRISD, Ginebra.

—. 1976. **El desarrollo esquivo: Exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica.** CEPAL y Fondo de Cultura Económica, México.

Woo-Cummings, Meredith (comp.). En prensa. **Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia.** UNRISD y Cornell University Press, Ithaca, Nueva York.

Young, Crawford (comp.). 1999. **The Accommodation of Cultural Diversity: Case Studies.** UNRISD y Macmillan Press Ltd., Londres.

—. (comp.). 1998. **Ethnic Diversity and Public Policy: A Comparative Enquiry**, UNRISD y Macmillan Press Ltd., Londres.

YUVA. 1999. **Our Home Is a Slum: An Exploration of a Community and Local Government Collaboration in a Tenants' Struggle to Establish Legal Residency in Janata Squatters Colony, Mumbai, India.** Documento de discusión Núm. 107. UNRISD, Ginebra.

Zammit, Ann. 2003. **Development at Risk: Rethinking UN-Business Partnerships.** UNRISD, Ginebra.

Zamosc, León. 1987. **La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia: Luchas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), 1967–1981.** CINEP y UNRISD, Ginebra.

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
APDC	Asian and Pacific Development Centre (Centro de Desarrollo para Asia y el Pacífico)
Asdi	Swedish International Development Cooperation Agency (Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo)
CCC	Clean Clothes Campaign (Campaña Ropa Limpia)
CDRI	Cambodia Development Resource Institute (Centro de Recursos de Desarrollo de Camboya)
CEDEC	Centro de Estudios de Cultura Contemporánea
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CENEP	Centro de Estudios de Población
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERES	Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social
CES	Centro de Estudios Sociales
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CINVESTAV	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
DANIDA	Danish International Development Assistance (Asistencia Danesa para el Desarrollo Internacional)
DFID	Department for International Development (Departamento para Desarrollo Internacional) (Reino Unido)
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas)
EM	empresa multinacional
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FM	frecuencia modulada
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
FSC	Forest Stewardship Council (Consejo para la Salvaguarda de los Bosques)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica)
IED	inversión extranjera directa
IFIAS	International Federation of Institutes for Advanced Study (Federación Internacional de Institutos de Estudios Avanzados)

IIED	International Institute for Environment and Development (Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo)
ITDG	Intermediate Technology Development Group (Grupo de Desarrollo de Tecnología Intermedia)
IUED	Institut universitaire d'études du développement (Instituto universitario de estudios del desarrollo)
MED	mujer en el desarrollo
NGLS	United Nations Non-Governmental Liaison Service (Servicio de Enlace de Organizaciones no Gubernamentales)
NEI	Nueva Economía Institucional
OBC	organización basada en la comunidad
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OSC	organización de la sociedad civil
PIB	producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPP	public-private partnership (asociación pública-privada)
RSE	responsabilidad social de la empresa
RUIG	Réseau universitaire international de Genève (Red universitaria internacional de Ginebra)
SAREC	Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries (Agencia Sueca de Cooperación para la Investigación con los Países en Desarrollo)
SIDA	síndrome de inmunodeficiencia adquirida
TIC	Tecnología de la información y la comunicación
UIP	Unión Interparlamentaria
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
UNICEF	United Nations Children's Fund (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social)

UNU/WIDER	United Nations University/World Institute for Development Economics Research (Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo)
VIH	virus de inmunodeficiencia humana
WSP	War-torn Societies Project (Proyecto para la reconstrucción de sociedades destruidas por la guerra)
WWF	World Wide Fund for Nature (Fondo Mundial para la Naturaleza)
YUVA	Youth for Unity and Voluntary Action (Unión de Jóvenes de Acción Voluntaria)