



La participación popular se está convirtiendo en la cuestión central de nuestro tiempo. La transición democrática en muchos países en desarrollo, el desmoronamiento de muchos regímenes socialistas y la aparición a escala mundial de organizaciones populares son todos ellos elementos de un cambio histórico, y no sólo acontecimientos aislados.

La gente siente hoy día un impulso —un impulso impaciente— por participar en los acontecimientos y los procesos que configuran sus vidas. Y esa impaciencia crea muchos peligros y oportunidades. Puede disolverse en la anarquía, la violencia étnica o la desintegración social. Pero si se alimenta correctamente en un marco nacional y mundial receptivo, también puede convertirse en una fuente de enorme vitalidad e innovación para la creación de sociedades nuevas y más justas.

Los peligros surgen cuando el impulso irresistible en pro de la participación choca con unos sistemas inflexibles. Aunque en los tres últimos decenios ha habido logros importantes en cuanto a desarrollo humano, la realidad es que todavía sigue excluyéndose a mucha gente. Más de 1.000 millones de personas de todo el mundo siguen padeciendo la pobreza absoluta, y el 20% más pobre se encuentra con que el 20% más rico goza de un ingreso que es más de 150 veces superior al suyo. Las mujeres siguen ganando sólo la mitad que los hombres, y pese a tener más de la mitad de los votos, tienen grandes dificultades para lograr una representación de ni siquiera el 10% en los parlamentos. La población rural de los países en desarrollo sigue recibiendo menos de la mitad de las oportunidades de ingreso y de los servicios sociales de que dispone la población urbana. Mu-

chas minorías étnicas siguen viviendo como una nación separada dentro de sus propios países. Y la democracia política y económica sigue siendo un proceso dificultoso en varios países. Nuestro mundo sigue siendo un mundo de diferencias.

Pero se están abriendo muchas ventanas nuevas de oportunidades. El gasto militar mundial está empezando a disminuir por primera vez desde la segunda guerra mundial. Ha terminado la guerra fría en las relaciones entre el Este y el Oeste y existen buenas perspectivas de ir eliminando en el mundo en desarrollo. Las batallas ideológicas del pasado se están sustituyendo por una asociación más pragmática entre la eficiencia del mercado y la solidaridad social. El aumento de las amenazas al medio ambiente recuerda a la humanidad tanto su vulnerabilidad como su necesidad de sobrevivir en común en un planeta frágil. La gente está empezando a ocupar el primer plano en los diálogos nacionales y mundiales. Existen momentos en la historia en que la voz humana se ha expresado con una fuerza sorprendente. Estos últimos años han marcado precisamente una divisoria de ese tipo.

La humanidad ha de optar entre esos peligros y esas oportunidades. Pero en realidad no existe opción, pues el futuro de nuestro planeta depende de que aprovechemos las oportunidades.

Hoy día es necesario revisar radicalmente muchos conceptos arcaicos. Debe reinterpretarse la seguridad como una seguridad para la gente, y no una seguridad para el territorio. El desarrollo debe centrarse en la gente, y no la gente en el desarrollo, y debe dar protagonismo a las personas y los grupos, en lugar de quitárselo. Y la cooperación para el desarrollo debe

Hoy día la gente experimenta un impulso impaciente por participar en los acontecimientos y los procesos que configuran sus vidas

Los nuevos conceptos de seguridad deben destacar la seguridad del pueblo, y no sólo de las naciones

centrarse directamente en el pueblo, y no sólo en los Estados nacionales.

Es necesario reconstruir muchas de las antiguas instituciones de la sociedad civil y crear otras muchas nuevas, y como es muy posible que los conflictos del futuro sean entre pueblos y no entre Estados, las instituciones nacionales e internacionales tendrán que incorporar muchas más diversidades y diferencias y abrir muchos más cauces a la participación constructiva.

Todo ello llevará tiempo, pues la participación es un proceso y no un hecho aislado. Avanzará a diferentes velocidades según los países y las regiones, y su forma y su alcance variarán según las fases de desarrollo. Por ello es necesario no ocuparse sólo de los niveles de participación, sino también de si esa participación va en aumento. Lo importante es que los impulsos en pro de la participación se comprendan y se sustenten.

Las consecuencias de una participación generalizada son profundas y abarcan todos los aspectos del desarrollo. Es necesario reformar los mercados a fin de brindar a todos acceso a los beneficios que esos mercados pueden aportar. Es necesario descentralizar las facultades asignadas a los poderes públicos ("la gobernación") a fin de permitir un mayor acceso a la adopción de decisiones. Y es necesario permitir que las organizaciones de la comunidad ejerzan una influencia cada vez mayor en las cuestiones nacionales e internacionales.

En el presente Informe se estudian con algún detalle esos temas. Pero lo que importan no son los detalles. Es la visión global de unas sociedades edificadas en torno a las auténticas necesidades de su población. Ello exige, como mínimo, *cinco nuevos pilares de un orden mundial centrado en el pueblo*:

- Nuevos conceptos de la seguridad humana
- Nuevos modelos de desarrollo humano sostenible
- Nuevas relaciones entre el Estado y los mercados
- Nuevas pautas de gobernación nacional y mundial
- Nuevas formas de cooperación internacional.

1. Los nuevos conceptos de la seguridad humana deben destacar la seguridad del pueblo, y no sólo de las naciones.

El concepto de la seguridad debe cambiar, evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la seguridad nacional pase a destacar mucho más la seguridad de la gente, de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad mediante el desarrollo humano, de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y del medio ambiente.

El mundo ya cuenta con un buen punto de partida:

- Los gastos militares mundiales se han reducido acumulativamente en unos 240.000 millones de dólares desde 1987.
- Para el año 2003 las cabezas de guerra nucleares se habrán reducido en dos tercios como resultado del reciente acuerdo entre los Estados Unidos y Rusia.
- Desde el principio del decenio de 1990 se han desmovilizado más de dos millones de personas de las fuerzas armadas.
- Se prevé que para 1998 las industrias de defensa hayan reducido su fuerza de trabajo en casi un 25%.

Es un buen comienzo, pero los encargados de formular políticas todavía tienen por delante un programa enorme.

• *Utilizar las reducciones en defensa para financiar el desarrollo humano.* Pese a grandes reducciones en los gastos en armamentos, todavía no se ha concretado el dividendo de paz previsto en los países industrializados. Debe crearse un estrecho vínculo entre las reducciones en defensa y los programas sociales inacabados en esos países.

• *Facilitar la transición de la producción de defensa a la producción civil.* Los países industrializados tienen que planificar la transición a una economía de paz mediante el readiestramiento de los trabajadores de las industrias de defensa y la creación de más puestos de trabajo para ellos en el sector civil. De no ser así, surgirán presiones en el sentido de conceder más subsidios de exportación a las industrias de armamentos, presiones a las que ya han sucumbido varios países industrializados. Esa forma de facilitar los problemas del ajuste de la in-

dustria actual de defensa estimulará un aumento de los conflictos y aplazará el progreso humano en el mundo en desarrollo. Es irresponsable incitar a los países pobres a comprar caros juguetes militares al mismo tiempo que se les aconseja que reduzcan los gastos militares. Para los países pobres, incluso una desmovilización parcial de sus ejércitos permanentes exigirá una creación de puestos de trabajo en gran escala.

- *Acelerar el desarme en el mundo en desarrollo.* Aunque la guerra fría entre el Este y el Oeste ha terminado, todavía está por eliminar en el mundo en desarrollo. Si los países en desarrollo se limitasen a congelar sus gastos militares al nivel de 1990 durante el próximo decenio, se liberarían casi 100.000 millones de dólares para sus programas esenciales de desarrollo humano, lo cual, junto con la reestructuración que se propone más adelante de la ayuda, bastaría para lograr la alfabetización universal, la atención primaria de salud y agua potable para todos para el año 2000. Ello también exigirá alguna iniciativa importante por parte de los países industrializados. Lo que más se necesita son objetivos con un calendario establecido a fin de ir eliminando las bases militares y la asistencia militar, unas limitaciones supervisadas internacionalmente de los envíos militares y un diálogo sobre la política a seguir entre donantes y receptores acerca de las reducciones de los gastos militares.

- *Forjar nuevas alianzas regionales e internacionales en pro de la paz.* Hace falta una diplomacia preventiva a fin de aliviar las tensiones en todo el mundo *antes* de que se produzcan estallidos. Ello exige una nueva función para las Naciones Unidas, no sólo en el mantenimiento de la paz sino en el establecimiento de la paz y la edificación de la paz. Después de todo, más vale prevenir con un poco que curar con un mucho. En 1992 las Naciones Unidas tuvieron que intervenir en varios conflictos internos, desde Bosnia hasta Somalia, y el número de soldados de las Naciones Unidas se cuadruplicó hasta llegar a más de 50.000. Cuando los conflictos en el interior de los países desplazan a los que ocurren entre países, es probable que haya llegado el momento de que las Naciones Unidas cuenten con una

fuerza militar permanente, sobre todo con el nuevo objetivo de edificar la paz. Pero la fuerza militar no es sino una respuesta a corto plazo. La solución a largo plazo es un desarrollo económico más rápido, una mayor justicia social y una mayor participación popular. Los nuevos conceptos de la seguridad humana exigen un desarrollo centrado en el pueblo, y no soldados de uniforme.

2. Hacen falta nuevos modelos de desarrollo humano sostenible: invertir en el potencial humano y crear un medio ambiente que permita el pleno aprovechamiento de las capacidades humanas.

El objetivo del desarrollo es ampliar la gama de opciones para la población. El ingreso es una de esas opciones, pero no constituye la aspiración máxima de la vida humana.

El desarrollo humano es el desarrollo *del* pueblo *para* el pueblo *por* el pueblo. El desarrollo *del* pueblo significa invertir en capacidades humanas, sea en educación o en salud o en aptitudes, con objeto de que la gente pueda trabajar de forma productiva y creativa. El desarrollo *para* el pueblo significa asegurar que el crecimiento económico que genera éste se reparta de modo amplio y justo. En anteriores *Informes sobre Desarrollo Humano* (1990-1992) la atención se centró en esos dos primeros componentes. El presente Informe va más allá al centrarse en el desarrollo *por* el pueblo, en dar a todos una oportunidad de participar.

La forma más eficiente de participación mediante el del mercado es el acceso a un empleo productivo y remunerado. Por eso, el principal objetivo de las estrategias de desarrollo humano debe ser el de generar empleo productivo. Desde hace mucho tiempo se viene suponiendo que el crecimiento económico logrado mediante el aumento de la producción aumentaría necesariamente el empleo. Es evidente que no ha sido así. A lo largo de los tres últimos decenios la tasa de crecimiento del empleo en los países en desarrollo ha sido aproximadamente la mitad de la de la producción. Y a medida que la producción aumentaba en muchos de los países de la OCDE en el úl-

Estamos presenciando un fenómeno nuevo e inquietante: crecimiento sin empleo

timo decenio, el empleo iba creciendo a un ritmo menor. Las proyecciones de la OIT para el próximo decenio no son muy prometedoras. Conforme a las tendencias actuales, el crecimiento del empleo seguirá yendo muy por detrás tanto del crecimiento como del aumento de la fuerza de trabajo.

Estamos asistiendo a un fenómeno nuevo e inquietante: *el crecimiento sin empleo*. Los dirigentes de todo el mundo tratan de formular estrategias de desarrollo que combinen el crecimiento económico con más oportunidades de empleo. Todavía no se ha logrado formular un programa global, pero los gobiernos pueden hacer varias cosas para aumentar el empleo. Entre otras, pueden hacer las siguientes:

- *Invertir* generosamente en educación básica, aptitudes pertinentes y readiestramiento de los trabajadores.
- *Liberar* a la empresa privada y hacer que los mercados sean más accesibles para todos.
- *Apoyar* a las pequeñas empresas y el empleo informal, sobre todo por conducto de la reforma del sistema crediticio y de los incentivos fiscales.
- *Crear* una economía eficiente de servicios para el futuro mediante la inversión en las nuevas aptitudes necesarias.
- *Fomentar* tecnologías con gran densidad de mano de obra, especialmente mediante incentivos fiscales.
- *Ampliar* las redes de seguridad en el empleo mediante programas de obras públicas con gran densidad de mano de obra en períodos de importantes dificultades económicas.
- *Replantear* el concepto de trabajo y la duración de la semana laboral, con miras a que las oportunidades de trabajo existentes se compartan.

Los responsables de la política económica no sólo están buscando modelos de desarrollo que se centren en la población. También aspiran a que el desarrollo sea más sostenible: a proteger las opciones de las generaciones futuras. Ello significa que se debe ampliar la definición convencional del capital más allá del capital físico, con objeto de incluir el capital humano y el natural.

La disyuntiva presunta entre creci-

miento económico y sostenimiento del medio ambiente es falsa y peligrosa. El crecimiento resulta imperativo si se aspira a reducir la pobreza, pero el reparto del incremento debe cambiar, y éste debe ser menos despilfarrador de recursos naturales, tanto en las naciones ricas como en las pobres. Los nuevos modelos de desarrollo también deben reconocer que la pobreza es uno de los mayores peligros para el medio ambiente. Por eso resulta tan importante afrontar las "urgencias silenciosas" de la pobreza (contaminación de las aguas, degradación de las tierras, enfermedades ambientales) como centrarse en las "urgencias clamorosas" (calentamiento mundial, agotamiento de la capa de ozono) que suelen dominar los titulares de prensa.

En resumen, los nuevos modelos de desarrollo sostenible deben ser mucho más sensibles a la gente y a la naturaleza.

3. Hacen falta nuevas relaciones entre el Estado y el mercado a fin de combinar la eficiencia del mercado con la solidaridad social.

Unos debates ideológicos muy acalorados han solido olvidar un análisis objetivo de las funciones relativas de los mercados y el Estado. Algunos creen en la benevolencia del Estado y en la necesidad de corregir constantemente los efectos negativos del mercado. Otros ensalzan las virtudes del mercado y aducen que la economía debe estar liberada de la mano muerta de la burocracia estatal. Ambos grupos asumen, en gran medida, que el Estado y el mercado son por fuerza elementos separados e incluso antagonicos: que el uno es benévolo y el otro no. En la práctica, tanto el Estado como el mercado suelen estar dominados por las mismas estructuras de poder.

Ello sugiere una tercera opción, más pragmática: que el público debe orientar tanto al Estado como al mercado, que éstos han de trabajar en tándem, y que el público debe gozar de un poder suficiente como para ejercer una influencia más eficaz sobre ambos.

Si se aspira a que los intereses del público orienten tanto al mercado como al Estado, es necesario adoptar medidas que

permitan al público participar plenamente en las operaciones del mercado y compartir equitativamente sus beneficios. Los mercados deben estar al servicio de la gente, en lugar de que la gente esté al servicio de los mercados. Después de todo, los mercados no son sino los medios: la gente es el fin.

Si se desea cambiar los mercados para que resulten más favorables al público habría ante todo que mantener el dinamismo de los mercados, pero añadiendo otras medidas que permitan a más gente beneficiarse de las ventajas que brindan los mercados.

- *Condiciones previas.* El público necesita contar con determinados niveles de educación y de salud para aprovechar las oportunidades del mercado. También hace falta un reparto razonable de los activos productivos (en especial de la tierra) con objeto de que la gente no aceda al mercado con una capacidad de compra o de venta totalmente desigual. Como a menudo la gente más pobre tiene poco acceso al crédito, los gobiernos deben reformar sus sistemas crediticios con objeto de resolver este problema. Además, los gobiernos han de asegurar que los mercados estén abiertos a todos, con independencia de la raza, la religión, el sexo o el origen étnico. Entre otras condiciones previas para que los mercados sean efectivamente favorables al público figuran una infraestructura material suficiente (en especial en las zonas rurales), una corriente libre y rápida de información, un régimen comercial liberal y un sistema jurídico que aliente las transacciones abiertas y transparentes.

- *Condiciones concomitantes.* Necesarias a fin de asegurar que los mercados actúen con la mayor libertad y eficiencia posible. Una de las más importantes es un clima macroeconómico estable, sobre todo para garantizar la estabilidad de los precios internos y del valor de las divisas. Pero a los mercados también les beneficiaría un sistema amplio de incentivos, con señales correctas en materia de precios, un régimen fiscal equitativo y un sistema adecuado de recompensas por la laboriosidad y la capacidad empresarial. Los mercados también deberían estar en condiciones de funcionar sin los obstáculos que representan unos

controles estatales arbitrarios e impredecibles.

- *Medidas de corrección.* Cuando los mercados no producen un resultado favorable, el Estado necesita reglamentar e introducir las correcciones necesarias, asegurando la protección de la competencia mediante leyes antimonopolistas, de los consumidores mediante reglamentaciones sobre normas acerca de los productos, de los trabajadores mediante una legislación laboral suficiente y bien aplicada y de grupos vulnerables como los niños y los ancianos. También comprendería la protección del medio ambiente, mediante la proscripción de determinados tipos de contaminación y la garantía de que quienes contaminen pagarán.

- *Redes de seguridad social.* Es necesario establecerlas a fin de que recojan a las víctimas de la lucha competitiva. A veces, basta con que ese apoyo sea transitorio, por ejemplo, para los desempleados a corto plazo. Pero siempre habrá personas excluidas total o parcialmente por el mercado: los más jóvenes, los más ancianos, los discapacitados y quienes tienen grandes obligaciones familiares. En varios países en desarrollo esas redes de seguridad social comprenden planes de empleo para los desempleados, planes de pensiones para los ancianos, programas de alimentos para las madres y los niños malnutridos y una salud y una educación básicas gratuitas para todos los grupos de bajos ingresos.

La necesidad de crear mercados favorables al público es tanto mayor ahora, cuando tantos países han iniciado estrategias de liberalización económica y privatización. Muchos países en desarrollo ya han iniciado atrevidos programas encaminados a liberalizar el comercio y las finanzas, reformar sus sistemas fiscales, desregular el mercado de trabajo y reformar o privatizar las empresas públicas. Los países de Europa oriental y central y la ex Unión Soviética han emprendido una transición todavía más drástica: de economías centralizadas a economías de mercado. En el presente Informe se analizan las experiencias de 11 países en desarrollo y economías en transición: Argentina, Brasil, China, Egipto, Ghana, India, Kenya, Malasia, Polonia, Rusia y Viet Nam.

Los mercados deben estar al servicio de la gente, en lugar de que la gente esté al servicio de los mercados

Hoy día el Estado nacional es demasiado pequeño para las cosas grandes y demasiado grande para las pequeñas

Uno de los aspectos más importantes de la liberalización económica ha sido la privatización. Entre 1980 y 1991 se privatizaron casi 7.000 empresas, aproximadamente 1.400 de ellas en el mundo en desarrollo, sobre todo en América Latina. La privatización, como elemento de una estrategia coherente de desarrollo del sector privado, puede estimular mucho la empresa privada. Pero ya se están cometiendo errores en el proceso de privatización. En el Informe se enumeran "los siete pecados de la privatización": elevar al máximo el ingreso sin crear un clima competitivo, sustituir los monopolios públicos por los privados, utilizar procedimientos no transparentes y arbitrarios, emplear los ingresos para financiar déficit presupuestarios, atestar simultáneamente los mercados financieros con empréstitos públicos, hacer falsas promesas a los trabajadores y privatizar sin contar previamente con un consenso público.

Para que las transiciones económicas se guíen por los intereses del público —y para que los mercados lleguen a ser favorables al público— hacen falta nuevas pautas de gobernanza centradas en torno a las crecientes aspiraciones del público.

4. Hacen falta nuevas pautas de gobernanza nacional y mundial para atender debidamente las aspiraciones crecientes de la población y las consecuencias del declive constante del Estado nacional.

Las presiones impuestas al Estado nacional, tanto desde arriba como desde abajo, están empezando a modificar los conceptos tradicionales de la gobernanza. Por una parte, la mundialización en muchos frentes —desde las corrientes de capital hasta los sistemas de información— ha ido erosionando el poder de los distintos Estados. Por la otra, muchos Estados se muestran demasiado rígidos para responder a las necesidades de grupos específicos en sus propios países. Hoy día el Estado nacional es demasiado pequeño para las cosas grandes y demasiado grande para las pequeñas.

Los gobiernos nacionales deben hallar nuevas formas para que su población participe más en el gobierno y tenga mucha más influencia en las decisiones que afectan a

sus vidas. De lo contrario, y si no se hace a tiempo, la marea irresistible de las aspiraciones cada vez mayores del pueblo tropezará inevitablemente con unos sistemas rígidos y llevará a la anarquía y el caos. Las únicas reacciones adecuadas son una transición democrática rápida y un robustecimiento de las instituciones de la sociedad civil. Entre las muchas medidas específicas que deben acompañar a esa transición, las principales son descentralizar más autoridad a las administraciones locales y conceder mucha más libertad a las organizaciones populares y no gubernamentales (ONG), que son los instrumentos de participación popular que se comentan detalladamente a lo largo del presente Informe.

La descentralización del poder —de las capitales a las regiones, las ciudades y los pueblos— puede ser una de las mejores formas de conferir poder al pueblo, promover la participación del público y aumentar la eficiencia. Muchos países industrializados delegan el 25% o más del total del gasto público al nivel local. Pero los gobiernos de los países en desarrollo siguen estando mucho más centralizados y sólo delegan el 10% o menos del gasto presupuestario y conceden a las administraciones locales escasas oportunidades de recaudar fondos mediante impuestos o empréstitos.

En los casos en que se ha llevado a cabo una descentralización, a menudo ha tenido mucho éxito, al fomentar la participación local, reducir los costos y aumentar la eficiencia, como lo prueban las experiencias obtenidas en todo el mundo en desarrollo: desde el Programa de Acceso Rural de Kenya hasta el *gram sabhas* del estado indio de Karnataka y la construcción local de puentes en el distrito de Baglung de Nepal.

La descentralización también aumenta la presión ejercida sobre los gobiernos para que se centren en las cuestiones prioritarias desde el punto de vista humano. Si se le da una oportunidad, es probable que la población local opte por un acceso fácil a la educación básica y la atención de salud, en lugar de que se construyan escuelas secundarias superiores u hospitales en lugares remotos.

Uno de los peligros de la descentralización financiera es que las regiones más ricas pueden recaudar más mediante impuestos locales, de forma que obtendrán mejores servicios. Pero la experiencia demuestra cómo superarlo. El Brasil permite a los estados recaudar impuestos, pero después los redistribuye de forma que los estados más ricos del sur y el sureste sólo recuperan una cuarta parte de los impuestos recaudados en ellos, mientras que los estados más pobres del norte perciben más del doble de lo que se recauda en ellos.

Sin embargo, la descentralización puede acabar por conferir más poder a las élites locales que a la población local. O sea, que nunca puede existir una participación local eficaz en los países en desarrollo si no hay una redistribución del poder: si se aspira a que la descentralización promueva el desarrollo humano, debe ir acompañada por una democracia auténtica al nivel local.

Otro instrumento importante para la participación popular es que el pueblo se organice en grupos comunitarios. De hecho, las organizaciones populares y las ONG han crecido de forma impresionante en los últimos años y brindan un medio muy vigoroso de corregir los fallos tanto de los mercados como de los gobiernos. Las organizaciones populares tienden a constituirse como respuesta a una necesidad percibida o a un interés común. El pueblo puede limitarse a formar grupos de autoayuda para mancomunar su fuerza de trabajo, obtener créditos o comprar bienes en mayor escala. O puede reaccionar cuando el gobierno no atiende debidamente las necesidades en materia de infraestructura o servicios sociales, o a grupos vulnerables, a los que el mercado por sí solo no presta la protección adecuada.

Aunque las ONG han aumentado en número y en influencia financiera, se han llevado a cabo pocas evaluaciones sistemáticas de su eficacia. Dicho en términos generales, han tenido efectos claros en cuatro esferas principales:

- *Actividades de defensa de los desfavorecidos.* En cuestiones como los derechos humanos, el medio ambiente, la mujer, el alivio de la pobreza y los pueblos indígenas, las ONG han organizado grupos poderosos

de defensa que han logrado modificar las ideas de los dirigentes nacionales e internacionales.

- *Conferir poder a los grupos marginados.* En casi todos los países en desarrollo a menudo la pobreza se debe menos a una escasez absoluta de recursos que a su distribución sesgada. La insistencia de las ONG en que el pueblo obtenga más poder y su apoyo a las organizaciones populares han permitido a menudo a grupos marginales resistir a las élites locales y reivindicar sus derechos. En muchos países, sobre todo en Asia y en América Latina, han venido ejerciendo presión sobre los gobiernos para que repartan tierras a los campesinos sin tierras y para que inicien una reforma agraria.

- *Llegar a los más pobres.* A menudo las ONG logran atender a grupos que a los gobiernos les resulta difícilísimo ayudar, especialmente al 20% más pobre de la población y a los residentes en las zonas rurales, donde los servicios estatales pueden ser escasos o no existir. Sin embargo, resulta dudoso que puedan atender a los que se encuentran en una situación de extrema pobreza; es probable que la mayor parte de las ONG no alcancen al 5-10% más pobre.

- *Prestar ayuda de urgencia.* Una de las virtudes de las ONG es la capacidad para responder con rapidez y eficacia a las urgencias. Sus redes de contactos les permiten advertir con anticipación de los desastres y exhortar a la acción internacional. Y su independencia significa que pueden actuar en circunstancias que resultan políticamente difíciles para las organizaciones oficiales.

Aunque las ONG son eficaces en esas y otras tareas, es importante mantener en perspectiva el alcance de su capacidad de intervención. A principios del decenio de 1980 un cálculo sugería que las ONG influían en las vidas de aproximadamente 100 millones de personas de los países en desarrollo: 60 millones en Asia, 25 millones en América Latina y 12 millones en África. Hoy día, es probable que la cifra se aproxime más a los 250 millones y vaya en aumento, pero sigue constituyendo sólo una quinta parte de los 1.300 millones de personas que viven en la pobreza absoluta en países en desarrollo.

Es poco probable que la democracia tenga cortésia de detenerse en las fronteras nacionales

Las reducidas dimensiones de la labor de las ONG también es evidente al nivel nacional. En Bangladesh, el Banco Grameen, que es una de las ONG de mayor reputación internacional y facilita créditos a los pobres, otorga sólo un 0,1% del total del crédito nacional.

No se pretende con esto criticar a las ONG, sino recordar una realidad palmaria: las ONG pueden complementar las actividades gubernamentales, pero nunca reemplazarlas.

La descentralización de la autoridad gubernamental y la aparición de las ONG son procesos muy importantes para asegurar una mayor participación popular. Pero no pueden tener eficacia más que si cambia el marco global de la gobernación nacional para que ésta sea auténticamente democrática y participativa.

Reconozcamos también que no es probable que las fuerzas de la democracia tengan la cortesía de detenerse en las fronteras nacionales. Este hecho tiene grandes consecuencias para la gobernación mundial. Los Estados y la sociedad civil deben tener la oportunidad de influir en las decisiones mundiales que van a afectarlos de forma tan profunda. Ello significa procurar que las instituciones de gobernación mundial sean mucho más amplias y más participativas. En particular, debería producirse un nuevo examen a fondo de las organizaciones de Bretton Woods. Y las Naciones Unidas deben adquirir un papel mucho más amplio en las cuestiones de desarrollo. Es probable que para contribuir de forma eficaz a un desarrollo humano sostenible haga falta algún tipo de Consejo de Seguridad Económica de las Naciones Unidas, en el cual puedan participar todas las naciones sobre la base de la representación geográfica —y sin que ninguna tenga el derecho de veto— con objeto de establecer un nuevo foro de adopción de decisiones.

5. Deben establecerse nuevas formas de cooperación internacional que se centren directamente en las necesidades del público, y no en las preferencias de los Estados nacionales.

La nueva insistencia en la seguridad humana sumada al desarrollo sostenible ten-

drá que verse equiparada por un nuevo enfoque de la cooperación internacional para el desarrollo.

Hasta ahora, la motivación esencial para que los donantes otorguen ayuda ha sido la de conseguir amigos en los enfrentamientos de la guerra fría entre el socialismo y el capitalismo. Algunos donantes bilaterales destacaron los aspectos de desarrollo y humanitarios, y lo mismo hicieron los organismos multilaterales. Pero, en general, los objetivos predominantes han sido políticos.

En 1991 más de la mitad de la ayuda bilateral de los Estados Unidos se asignó a cinco países estratégicamente importantes: Israel, Egipto, Turquía, Filipinas y El Salvador. El Salvador, con cinco millones de habitantes y un ingreso per cápita de 1.000 dólares, recibió más ayuda estadounidense que Bangladesh, con 116 millones de habitantes y un ingreso per cápita de sólo 210 dólares. Y la importancia estratégica de Egipto ha sido tal que en 1991 recibió una ayuda de 370 dólares por persona pobre. Cómparese esa cifra con sólo 4 dólares por persona pobre para la India, pese a que Egipto tiene un ingreso que casi duplica el de la India.

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) bilateral está mal repartida, lo cual demuestra el enorme potencial que existe para llevar a cabo una reestructuración con efectos positivos:

- Se destina a quienes hacen grandes gastos militares el doble de la AOD per cápita que a quienes actúan de forma más moderada.
- Sólo una cuarta parte de la AOD se destina a los 10 países que contienen las tres cuartas partes de los pobres del mundo.
- Menos del 7% de la AOD se asigna a cuestiones de prioridad humana.
- La mayor parte de los 15.000 millones de dólares de asistencia técnica se destina a equipo, tecnología y expertos de países industrializados, en lugar de al fomento de la capacidad nacional en los países en desarrollo.

La ayuda se asigna de esta manera porque todavía están frescas las cicatrices de la guerra fría, porque persiste una atención especial a los Estados nacionales

en lugar de al público, un sesgo en contra del sector público y una confianza exclusiva en los modelos occidentales de desarrollo.

La evolución de las circunstancias en el decenio de 1990 exige un enfoque totalmente nuevo de la AOD:

- *Centrar la ayuda en las áreas de prioridad humana.* La ayuda debe dirigirse a áreas de prioridad humana, como la salud y la educación básica, y a la seguridad ambiental y la reducción del crecimiento demográfico. Unos objetivos claros y específicos en esas esferas —identificados, aplicados y supervisados— obtendrían un apoyo público y legislativo mayor en las naciones donantes. Por lo menos el 20% del total de la ayuda debería asignarse a aspectos de prioridad humana, lo que representaría el triple del 6,5% actual.

- *Basar las asignaciones de AOD en los niveles de pobreza.* La AOD debería asignarse a las personas en lugar de a los países y debería destinarse a donde mayor es la necesidad, a los más pobres dondequiera que se hallen. Por ejemplo, los tres países que contienen las tres cuartas partes de la gente más pobre del mundo deberían recibir aproximadamente las tres cuartas partes de la AOD, en lugar de la cuarta parte actual.

- *Vincular la AOD a intereses mutuos.* La AOD debe resultar en beneficio mutuo de los receptores y los donantes. Los receptores podrían justificadamente insistir en que las asignaciones de AOD se orientaran hacia sus prioridades en las esferas del desarrollo humano, el alivio de la pobreza, la creación de empleo y la aceleración del crecimiento económico. En cambio, los donantes podrían vincular legítimamente su diálogo sobre política de AOD a sus preocupaciones en materias como los derechos humanos, la reducción de las presiones de las migraciones internacionales, la contaminación, la proliferación nuclear y el tráfico de drogas, además de la lucha contra el terrorismo. Quizá podría asignarse nada menos que el 3% de los fondos de ayuda para gastarlo en las naciones donantes a fin de movilizar a la opinión pública sobre esas realidades de la postguerra fría y a incrementar la conciencia

pública de la interdependencia entre el Norte y el Sur.

- *Adoptar un nuevo diálogo sobre política de cooperación centrado en el público.* La AOD debería ir acompañada por una nueva forma de diálogo sobre política de cooperación basado en los intereses reales del público, y no en los de los gobiernos de los países en desarrollo que negocian la ayuda. Con esa finalidad habría que presionar mucho más a los gobiernos para que mejoren la distribución del ingreso y los activos, canalicen los gastos militares hacia los de interés social y atiendan a las cuestiones más amplias de una mejor gobernación nacional.

- *Utilizar la asistencia técnica para fortalecer la capacidad nacional.* La asistencia técnica debe utilizarse cada vez más para contratar expertos nacionales, invertir en instituciones locales y acelerar el desarrollo humano en los países receptores. El criterio último para juzgar el éxito de cualquier programa de asistencia técnica debe ser que haya contribuido a fortalecer una capacidad nacional suficiente y que pueda prescindirse de ella a lo largo de un período fijado de antemano.

- *Colocar la AOD en un marco más amplio de reparto de las oportunidades mundiales del mercado.* La AOD puede aportar una contribución importante a los países en desarrollo, pero también debe concebirse en un marco más amplio. Como se señaló en el Informe de 1992, a los países en desarrollo se les niegan oportunidades de mercado que valen 10 veces más que las corrientes anuales de AOD. La solución a largo plazo de la pobreza no es la caridad. Es un acceso más equitativo de las naciones pobres a las oportunidades del mercado mundial.

- *Crear una nueva motivación para la ayuda.* El motivo de antes, de combatir la guerra fría ha desaparecido. El nuevo motivo debe ser la guerra contra la pobreza mundial, basada en el reconocimiento de que no sólo se trata de una inversión en el desarrollo de las naciones pobres, sino en la seguridad de las naciones ricas. La amenaza real en los próximos años es que la pobreza mundial empiece a desplazarse, sin pasaporte, de muchas formas desagra-

Por lo menos el 20% del total de la ayuda debería destinarse a aspectos de prioridad humana

La pobreza en cualquier parte constituye una amenaza a la prosperidad en cualquier parte

dables: drogas, enfermedades, terrorismo, migraciones. La pobreza en cualquier parte constituye una amenaza a la prosperidad en cualquier parte

* * *

O sea, que las consecuencias de colocar al público en el centro del cambio político y económico son muy profundas. Ponen en tela de juicio los conceptos tradicionales de la seguridad, los modelos antiguos del desarrollo, los debates ideológicos sobre la función del mercado y la formas anticuadas de cooperación internacional. Exigen nada menos que una revolución de nuestro pensamiento. El presente Informe se refiere sólo a algunos aspectos de una honda revolución humana que convierte a la participación popular en el objetivo central de todas las dimensiones de la vida. A toda institución —y a toda acción política— se la debe juzgar conforme a un criterio decisivo: ¿hasta qué punto satisface las auténticas aspiraciones de la población? Es esta una prueba muy sencilla, pero de enorme alcance.

Esa es la visión que han de tener en

cuenta los dirigentes políticos a escala nacional y mundial si se aspira a que el decenio de 1990 represente un nuevo hito en materia de desarrollo pacífico, y a que se asocie al siglo XXI al pleno florecimiento del potencial humano en todo el mundo. Ahora es necesario llevar adelante el proceso de cambio que aportaron los acontecimientos de los últimos años, y hacerlo con gran valor y resolución. En esa vía no hay piedras miliare. No hay héroes condecorados. Se trata de un proceso de cambio encabezado por la gente y de un recorrido prometedor en el que debemos participar todos.

En breve surgirá una oportunidad para lograr esos objetivos. Todas las naciones se han comprometido a reunirse en 1995 en una Cumbre Mundial para el Desarrollo Social. Se trata de una oportunidad para ocuparse sobre todo de los elementos constitutivos de un nuevo orden mundial centrado en la gente. Ha llegado la hora de convenir un programa concreto de medidas a escala nacional y mundial. Ese programa será el tema del *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1994.