

INFOEVENTO

El conocimiento social y la formulación de las políticas en el plano internacional: Explorando los vínculos

Informe de la Conferencia de UNRISD

20–21 de abril de 2004, Ginebra

Este documento es la traducción al español de la publicación de UNRISD *Social Knowledge and International Policy Making: Exploring the Linkages* (Conference News, UNRISD/CN14/04/2, October 2004). La versión en español no es una publicación formal de UNRISD.

Contenido

La renovación del pluralismo intelectual

El lenguaje del desarrollo

La contribución intelectual de las Naciones Unidas

Potencial y límites de los organismos del conocimiento

¿Qué quieren los encargados de formular políticas?

Incorporación de las perspectivas del Sur

Objetividad y agendas ocultas

Universalismo frente a regionalismo

Vinculación de la investigación y el activismo en favor de la igualdad de género

La política en que se basa la reforma política social mundial

Pensamiento crítico

Programa

Ponentes y moderadores

Acrónimos

Introducción

Los organismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus centros de investigación deben responder con frecuencia a la pregunta de si el conocimiento que estas instituciones generan resulta de utilidad para la formulación de las políticas a nivel internacional. Esta pregunta general lleva implícitos otros interrogantes relacionados con la pertinencia, la calidad, la difusión y los efectos concretos de las investigaciones:

- ¿Los investigadores se ocupan de los temas y problemas que interesan a los encargados de formular políticas?
- ¿Los resultados de las investigaciones llegan a los encargados de formular políticas e influyen en la formulación de políticas tanto a nivel internacional como a nivel nacional?
- ¿Quién lleva a cabo las investigaciones de la ONU, y cómo las investigaciones solicitadas por los organismos internacionales y entidades bilaterales interactúan con los investigadores de los países en desarrollo y afectan los planes de investigación de éstos?
- ¿Las actividades de investigación de la ONU son suficientemente independientes y críticas?
- ¿Las investigaciones de la ONU pueden agregar algo a lo que llevan a cabo las instituciones de Bretton Woods (IBW), las universidades y las organizaciones no gubernamentales (ONG)?

Detrás de estas preguntas *a menudo* existe el supuesto erróneo de que el conocimiento y las políticas mantienen entre sí una relación directa y sin problemas. Para comprender la manera en que las investigaciones pueden incidir sobre las políticas, es necesario analizar la manera en que la política, el discurso, la subjetividad y el aprendizaje afectan a esta relación. También es importante comprender las implicaciones de las novedades institucionales derivadas de la conformación de redes, las asociaciones público-privadas, los “organismos de conocimiento” y el aprendizaje organizativo.

A fin de responder a estas preguntas, el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) organizó una conferencia de dos días que se ocuparía de analizar las relaciones entre las

actividades de investigación, el activismo y la formulación de políticas en el contexto del desarrollo social. La conferencia, que además permitió celebrar el cuadragésimo aniversario de la fundación de UNRISD, se propuso ponderar el aporte intelectual de las investigaciones de la ONU, sus repercusiones sobre la formulación de políticas, los aspectos técnicos relacionados con la pertinencia, la coordinación y la difusión de las investigaciones, la naturaleza de las relaciones entre las investigaciones sobre el desarrollo internacional y las comunidades académicas y de activistas, sobre todo en los países en desarrollo, y la situación presente y futura de las investigaciones independientes y críticas dentro del sistema de la ONU. El presente informe constituye un resumen de algunas de las principales discusiones y debates, a partir de las exposiciones orales y los aportes escritos. También figuran al final de este documento el programa de la conferencia y la lista de ponentes y moderadores de las sesiones.

La renovación del pluralismo intelectual

Emma Rothschild dio inicio a la conferencia rindiendo homenaje al papel que ha desempeñado UNRISD para definir la manera en que se aborda y entiende el desarrollo social dentro y fuera del sistema de la ONU, mediante el establecimiento y mantenimiento de contactos entre intelectuales del Norte y el Sur. La labor de UNRISD representa un desafío implícito a la tendencia implícita en algunos sectores de que el análisis ha de llevarse a cabo en el Norte, mientras el Sur se ve relegado al trabajo de campo o los estudios de caso. Con sus aportes al mundo de las ideas en el sistema de la ONU, UNRISD ha contribuido de manera destacada a que se entienda el desarrollo como algo tanto social, en todas sus dimensiones, como económico. A medida que las responsabilidades de la ONU en el escenario internacional se han hecho mayores y sus distintas funciones se han vuelto más complejas, la necesidad de contar con un razonamiento crítico adquiere una importancia todavía mayor.

Como complemento de estas observaciones, Thandika Mkandawire subrayó la importancia que asigna UNRISD al hecho de que el trabajo de la institución no sea meramente académico, sino que también contribuya a definir políticas. Actualmente existen los medios técnicos para hacer llegar los resultados de las investigaciones a los encargados de formular políticas. No obstante, la receptividad de éstos depende de la cultura política en general y de los acuerdos institucionales vigentes. Como organismo autónomo del sistema de la ONU, UNRISD tiene amplia libertad para seleccionar temas y metodologías, e igualmente puede promover y legitimar análisis independientes, sin ceder ante ideologías partidistas o políticas. Sin embargo, no se pretende decir con ello que la investigación es un área completamente inmune a este tipo de presiones, así como a las cuestiones relativas a qué voces se escuchan y qué voces se ignoran. Por lo tanto, las investigaciones de UNRISD pueden abordar temas controvertidos o de un marcado contenido político, pero siempre sobre la base del respeto de la calidad científica y el pluralismo intelectual. UNRISD se propone movilizar a los investigadores en torno a temas de relevancia para las políticas, y puede contribuir a exponer el trabajo de los investigadores ante una audiencia internacional más amplia. Pero persisten dudas en cuanto a la manera en que las investigaciones de UNRISD ayudan en líneas más generales a dar forma a los programas de investigación de los países del Sur y la manera en que estas investigaciones afectan y resultan afectadas por las políticas y programas en la práctica.

En su discurso de fondo, José Antonio Ocampo dijo que si bien las ideas son, en efecto, importantes, sobre todo cuando cuentan con un respaldo institucional, la ideología y los intereses afectan profundamente al conocimiento, por lo que éste recibe una marcada influencia de una amplia gama de factores contrapuestos que no están relacionados con las ideas propiamente dichas. En otras palabras, las ideas interactúan con procesos que se rigen por una multiplicidad de otras consideraciones.

Además, todos los sistemas de conocimiento tienen puntos débiles, es decir, áreas que no admiten preguntas ni dan repuestas. No todas las escuelas de pensamiento siguen el principio liberal pluralista que contempla la posibilidad de error o visión parcial y que adopta el debate crítico. Esto tiene importantes implicaciones para la función que la investigación podría cumplir en la formulación de las políticas, e incluso en la exploración de áreas en las cuales un número limitado de ideas ingresa al ámbito del debate público. Más aún, buena parte de lo que se tiene por conocimiento o información es básicamente opinión, que podría sustentarse o no en alguna forma de conocimiento. Los mercados financieros, por ejemplo, dependen de expectativas u opiniones sobre el futuro, y no de hechos o conocimiento.

Impregnada por los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Organización de las Naciones Unidas ha estado abierta a nuevas ideas en una variedad de cuestiones: la igualdad de género, el medio ambiente, los derechos de los pueblos indígenas, etc. En todas estas áreas, la

ONU continúa siendo una fuente importante de ideas y debate intelectual. Sin embargo, en las últimas décadas, el liderazgo intelectual en el campo del desarrollo económico ha pasado de la ONU a las IBW, sobre todo el Banco Mundial. Este cambio refleja una decisión explícita de los principales Estados Miembros que ha llevado a las IBW a acumular una capacidad (humana y financiera) de investigación mucho mayor que la de la ONU.

La investigación que las organizaciones intergubernamentales han llevado a cabo, ha cumplido una función variable en relación con las decisiones sobre las políticas. En el caso de la industrialización a cargo del Estado (o el modelo de sustitución de importaciones), que promoviera la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde finales de los años 40, la práctica precedía a las políticas, y éstas precedían a la teoría. En este caso, la teoría permitió racionalizar las prácticas ya concertadas, que respondían a la demanda interna. En contraste, en los últimos 25 años, la teoría asociada al neoliberalismo ha precedido a las políticas. En este caso, se aplicó—o se impuso—un sistema específico de conocimiento a realidades diversas, con consecuencias frecuentemente desafortunadas. Los hechos indican que resulta mejor adaptar el conocimiento a las circunstancias nacionales mediante el debate nacional y basarse en estos intercambios para generar políticas y prácticas específicas.

Este tipo de planteamiento de la relación entre la investigación y la formulación de políticas tiene muchas menos posibilidades en un mundo intelectual que se caracteriza por un fuerte componente centro-periferia. En el campo de las ideas económicas, tal es la situación prevaleciente en la actualidad. En los años 50 y 60, los organismos regionales de investigación económica como la CEPAL podían influir en los términos en que se formulaban los debates sobre las políticas. Igualmente, en el centro competían entre sí distintas corrientes de pensamiento. Esto permitió que una diversidad de opiniones y tendencias invadieran y animaran el debate económico internacional. Hoy en día, el sistema de centro-periferia que rige la generación de ideas económicas es mucho más fuerte, y podríamos decir que incluso el razonamiento económico europeo se ha hecho periférico. Muchos estudiantes de economía, incluidos algunos de los encargados de formular políticas y analistas de políticas de mañana, están formándose en un entorno intelectual dominado exclusivamente por las universidades de los Estados Unidos. Es más, las redes de investigación de políticas han ido privatizándose cada vez más debido a que dependen de los ingresos que generan los contratos de asesoría. Una estructura de conocimiento de este tipo está seriamente limitada en cuanto a su capacidad para producir un razonamiento crítico independiente. En consecuencia, tenemos mucho menos pluralismo.

La única forma de contrarrestar esta situación es volver al pluralismo intelectual que permite y fomenta la existencia de puntos de vista diferentes en todos los entornos institucionales; igualmente, debe admitirse que puede haber otras opciones para examinar un problema o nuevas preguntas que hacer. Esto exige la promoción de sólidas instituciones nacionales y organismos internacionales verdaderamente pluralistas en todos los campos de investigación sobre las políticas de desarrollo.

El lenguaje del desarrollo

Los términos “reducción de la pobreza”, “participación” y “autonomización” están presentes en todos los documentos sobre políticas de desarrollo y de proyectos elaborados por las Naciones Unidas, el Banco Mundial, los organismos bilaterales, las ONG y las organizaciones de base. Las opiniones que dominan estas instituciones son, obviamente, diversas, y algunas veces hasta divergentes; de allí que se adopten expresiones calificativas como “centrado en las personas”, “en favor de los pobres” o “basado en los derechos” que tratan de destacar las diferencias. Andrea Cornwall y Karen Brock analizaron en su ponencia las formas en que estos términos aparentemente benignos se han incorporado al discurso predominante de la política de desarrollo y convertido en las “palabras de moda”, adquirido nuevas connotaciones o perdido todo significado útil.

Un análisis de las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) y los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) revela que, a pesar de su distinguido origen y su relativo énfasis en los imperativos morales y pragmáticos, respectivamente, ambos son producto de la misma ideología: la responsabilidad colectiva ante la reducción de la pobreza multidimensional.

La reducción de la pobreza fue una de las iniciativas que promovió el Banco Mundial a principios de los años 70, a fin de evitar que los pobres recurriesen al comunismo en busca de una solución a sus problemas, mientras que la “participación popular” fue la idea central del enfoque de satisfacción de las “necesidades básicas” que en aquel entonces promovían las Naciones Unidas. El concepto de “empoderamiento” tiene sus

raíces fuera del contexto central del desarrollo y en un proyecto de transformación de la movilización colectiva de los grupos oprimidos y marginados en reclamo de sus derechos. En el contexto de las políticas neoliberales que han cobrado ímpetu desde los años 80, los conceptos de “participación comunitaria” e “identificación” han pasado a referirse a la distribución de costos entre los potenciales beneficiarios de los proyectos de asistencia, con niveles variables de consulta previa. Esta participación sirve básicamente para presentar los problemas políticos como problemas de índole técnica. En apoyo al regreso del Estado (que actualmente mantiene un bajo perfil) al desarrollo y al “buen gobierno”, el Banco Mundial comenzó a buscar la participación de organizaciones de la sociedad civil para que ejercieran su influencia sobre los encargados de formular políticas e hicieran rendir cuentas a los gobiernos. No obstante esta apariencia participativa, muchos analistas estiman que los DELP son una forma estandarizada de condicionalidad o “asociación”, si bien descritos en términos que expresan que el país ha adoptado como suyas (o aceptado) las MDM. Al no haber un análisis estructural de la pobreza en una determinada situación, se deduce que ni los DELP ni las MDM abordan las cuestiones relativas al poder. Por lo tanto, la terminología ortodoxa del desarrollo confiere una apariencia de coherencia y oculta o neutraliza los elementos discordantes. El discurso que de ello resulta es, por lo tanto, político en su intención, y despolitizador en su resultado.

Los organismos de desarrollo internacional no sólo absorbieron y convirtieron en anodino el lenguaje que en algún momento fue expresión de una agenda radical, sino que además, dentro de una misma institución, pueden coexistir y hasta competir múltiples usos de un mismo término. No obstante, la evolución de los significados que tan poderosas instituciones han conferido a términos específicos contribuye más a confundir que a esclarecer. En tal sentido, el programa de investigación de UNRISD sobre participación popular, que se llevó a cabo entre finales de los años 70 y finales de los 80, se destacó por su claridad a la hora de definir esta situación como la redistribución del poder por medio de grupos o movimientos organizados. Los conceptos políticos definen la articulación de las alternativas políticas; de allí la importancia del lenguaje en que se expresan y la necesidad de utilizar dicho lenguaje juiciosamente.

Durante los debates que siguieron a esta presentación, Guy Standing lamentó la falta de rigor en el uso del lenguaje en el campo del desarrollo, y comentó que esta situación impide realizar un análisis más serio y contribuye a rechazar las críticas al modelo subyacente con la promoción de consensos falsos. No es un problema de refinamiento lingüístico, sino una cuestión con consecuencias para las políticas reales. Un ejemplo de ello es la forma en que la crisis educativa se presenta, al hablar de las políticas, como la necesidad de aumentar el número de niños que van a la escuela para aumentar sus posibilidades de obtener un buen empleo.

Otro ejemplo es la forma en que se desvirtúan las ideas potencialmente subversivas a medida que éstas entran al debate central, como lo revela el cambio del concepto de trabajo, de vuelta al concepto de labor, para de allí pasar a empleo digno y, finalmente, puesto digno. A medida que los términos han cambiado, la visión se ha hecho más conservadora. El lenguaje de consenso sustrae el conflicto de la ecuación, lo que implica que el desarrollo puede tener lugar sin lucha de poderes. Sin embargo, lo que se requiere es el valor político y la integridad intelectual para hacer frente al lenguaje de un consenso falso. Gita Sen señaló que cabría esperar la apropiación de las ideas que cuestionan la situación vigente; el desafío consiste en determinar cómo asegurar que estos conceptos conserven su “garra” y poder desafiar a la oposición en el terreno de nuestra elección. Desde una perspectiva activista, esto plantea el problema de si la lucha gira en torno a los conceptos propiamente dichos, o sobre quién los adopta y cómo debemos responder a ello. Desmond McNeill convino en que el precio de lograr respaldo institucional para las ideas consiste en que éstas luego pierden su ventaja analítica y política. Judith Richter comentó que las Naciones Unidas han adoptado ciertos aspectos de un modelo corporativo que tiende a condenar todo discurso y visión que se le oponga.

La contribución intelectual de las Naciones Unidas

Varios de los organismos especializados de las Naciones Unidas tienen ya (o se encuentran actualmente redactando) sus historias intelectuales; por su parte, las IBW han invertido desde hace ya mucho tiempo un volumen importante de recursos en estas actividades; y sin embargo, no existe una historia integral, institucional o intelectual, de las Naciones Unidas. A través del Proyecto de la Historia Intelectual de las Naciones Unidas” (UNIHP, por sus siglas en inglés), se está intentando corregir esta situación. Louis Emmerij resumió los objetivos y resultados preliminares del UNIHP, que él y sus colegas Sir Richard Jolly y Thomas Weiss han estado coordinando desde 1999. El UNIHP se propone analizar el papel de la ONU como actor intelectual y explicar los orígenes de determinadas ideas, seguir sus trayectorias y evaluar sus efectos

sobre las políticas y acciones. En este esfuerzo surgen cuatro interrogantes principales. En primer lugar, ¿las ideas dan forma a las políticas o el cuestionamiento de una política coloca sobre el tapete ideas existentes y posiblemente genere otras nuevas? En segundo lugar, ¿las ideas surgen y existen en contextos históricos y sociales particulares, o tienen vida propia? Tercero, dado que una determinada idea es rara vez una idea totalmente nueva, ¿en qué momento de sus diversas versiones debe comenzar a estudiarse una idea y cómo entonces determinar su origen? Finalmente, ¿cómo documentar la influencia de las ideas por oposición a la influencia de los individuos u organismos que las proponen? Si bien el UNIHP ha intentado comprender el pasado a través, por ejemplo, de la recopilación de las historias orales de cerca de 75 personas con gran experiencia a distintos niveles de la ONU, se trata de una historia prospectiva, en el sentido de que intenta aprender lecciones para el futuro.

Las ideas que han tenido importancia desde la fundación de la ONU van de lo específico a lo más general, de lo normativo (como el llamamiento para eliminar todas las formas de discriminación de la mujer) a lo causal (como la meta de contribuir el 0.7 por ciento del producto nacional bruto como asistencia oficial para el desarrollo). La ONU ha hecho grandes contribuciones a la teoría y la práctica del desarrollo en los campos del desarrollo económico y la distribución mundial de ingresos, el empleo, la economía informal y las necesidades básicas, sobre todo durante los años 70. Los diversos estudios que componen el UNIHP abarcan la lucha entre los países del Grupo de los 77 y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en torno al papel de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el enfoque gradualista sobre la transición de las economías de Europa Central y Oriental y la antigua Unión Soviética recomendada por la Comisión Económica para Europa frente al pernicioso enfoque de la “gran explosión” que defienden las IBW, amén del liderazgo que ha mostrado la CEPAL en la formulación de ideas como el marco centro-periferia, las políticas de sustitución de importaciones y el análisis de la dependencia. En los años 80, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ocupó la vanguardia entre quienes criticaban los costos sociales del ajuste estructural en su libro *Ajuste Con Rostro Humano*. En la década de 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dio inicio a su *Informe sobre Desarrollo Humano*, con el cual disputó la supremacía intelectual del Banco Mundial mediante la producción de nuevas medidas estadísticas del bienestar humano y social, como el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Desarrollo Relativo al Género.

Los resultados y las recomendaciones de políticas del UNIHP son las siguientes: en primer lugar, en términos generales, la ONU ha tenido en el ámbito económico y social una trayectoria más pionera de lo que por lo general se le reconoce, sobre todo en sus primeros años, que se caracterizaron por la creatividad y el entusiasmo. El desequilibrio actual de financiamiento en detrimento de la ONU y a favor de las IBW debería, por lo tanto, corregirse. En segundo lugar, la ortodoxia económica neoliberal sigue siendo la fuerza impulsora de los DELP y de las acciones dirigidas a alcanzar las MDM. Este enfoque es demasiado limitado para alcanzar las MDM, por lo que debería prestarse mayor atención a los enfoques multidisciplinarios de la ONU. En tercer lugar, las contribuciones intelectuales más importantes de la ONU han venido de diferentes organismos e instituciones caracterizados por tener una visión y un liderazgo audaces, así como por efectuar análisis multidisciplinarios y pragmáticos del más alto nivel, prestar atención a la especificidad de los países, mantenerse libre del rígido control gubernamental y burocrático y observar un fuerte compromiso con la justicia. Cuarto y último, los institutos públicos autónomos de investigación en el seno de la ONU, como el Instituto Mundial de Investigación sobre la Economía del Desarrollo (WIDER, por sus siglas en inglés) y UNRISD, son de especial valor, no sólo por el trabajo que realizan, sino además porque la forma en la que trabajan, mantiene viva la esperanza de reanimar la chispa intelectual creativa de la ONU en el ámbito económico y social.

En sus comentarios sobre los aportes de la ONU a las ideas y las políticas, Deepak Nayyar señaló que durante cerca de 25 años, la Guerra Fría limitó el espacio del organismo para la acción política, mientras que el enfrentamiento Norte-Sur puso límites a lo que la organización podía hacer para reconfigurar la economía mundial. La mayor influencia intelectual de la ONU se dio desde los años de su fundación hasta la década de 1970; con la caída del muro de Berlín y el surgimiento de un sistema unipolar, el papel y la relevancia de la ONU han declinado. Marginada del escenario principal de las IBW para la formulación de las políticas, la ONU ha respondido a la era de los mercados y la mundialización con ideas poco claras. Su resurgimiento se ha dado en áreas relativamente poco disputadas, mientras que uno de sus principales aportes ha sido el servir de caja de resonancia a través de sus cumbres mundiales. En retrospectiva, parecería que la ONU ha alcanzado su mayor importancia como actor intelectual cuando ha estado en armonía con la ideología prevaleciente del momento, pero no ha sido capaz de mantener este liderazgo frente a la competencia. En

consecuencia, las investigaciones de la ONU no son suficientemente críticas e independientes; una parte excesivamente grande de estas investigaciones es subcontratada, y existe poca sinergia entre el talento interno y el talento externo. Las IBW llevan las de ganar, en el sentido de que estas instituciones realizan buena parte de sus investigaciones con sus propios recursos y, además, las internalizan. La ONU debe hacer resucitar la creencia en el valor del pluralismo de las ideas y el reconocimiento de que la duda es tan importante como lo que se cree conocimiento y que plantear las preguntas correctas es quizás tan importante como dar las respuestas correctas. El saber se desarrolla en la intersección de sistemas de conocimiento; esto implica un compromiso con el razonamiento y la reflexión proactivos y pluralistas dentro de un marco multidisciplinario. Martin Khor Kok Peng y Enrique Oteiza coincidieron en que el vacío intelectual dejado por la ONU ha sido ocupado por las IBW, quienes cuentan con los medios para conducir investigaciones caracterizadas por su calidad, repercusión, pertinencia y alcance. La ironía está en que la ONU, junto a sus organismos especializados, está subfinanciada, mientras que el Banco Mundial, con suficientes recursos, busca darse a conocer como el “banco del conocimiento”, con experiencia en todas las áreas del desarrollo. José Antonio Ocampo destacó que la ONU dejó de ser el actor principal que fue durante los años 60: desde entonces, se ha registrado un crecimiento importante en el número y la capacidad de otras instituciones. Por ejemplo, los recursos del instituto de investigación para la economía aplicada del gobierno brasileño son superiores a los recursos de la CEPAL. El desafío consiste en reconvertir a las comisiones regionales en instrumentos clave para desarrollar un mundo manejable basado en la diversidad. Sin embargo, es importante no perder la coherencia durante este proceso ni dejarse arrastrar por los programas establecidos por los diferentes donantes. Louis Emmerij sostuvo que la ONU no vivió sus momentos de mayor influencia cuando mantuvo una posición de armonía con la ideología dominante: sus primeras contribuciones más importantes fueron sumamente variadas, en el sentido de que no respondían a un único modelo mundial, y con mucha frecuencia iban incluso contra la marea. El hecho de que haya logrado insertarse en la corriente principal del debate no significa que fue allí donde comenzó. No obstante, la ONU debería intentar servir más de catalizador que de líder en el futuro.

Potencial y límites de los organismos del conocimiento

La presentación de Kenneth King examinó la relación entre el conocimiento y las políticas a través del ejemplo de la educación. En años recientes, la comunidad de asistencia internacional, con la ONU y el Banco Mundial a la cabeza, ha reducido gradualmente el programa de Educación para Todos que se definió durante la Conferencia de 1990 celebrada en Jomtien, Tailandia, para incorporarlo a la MDM de educación primaria universal (EPU), con énfasis en las niñas. El papel que ha desempeñado la investigación en este proceso es particularmente revelador, en vista de la definición que se han conferido los donantes bilaterales y multilaterales como organismos del conocimiento, y el Banco Mundial como banco del saber. Este discurso podría revelar un curso lineal de la investigación específica por país hacia necesidades educativas que alimentarían las directrices generales de políticas y las metas relacionadas con el contexto, todas ellas definidas de manera conjunta por los gobiernos de los países donantes y beneficiarios de la asistencia. No obstante, el proceso mismo debe tanto a las convicciones y el atractivo de metas tangibles como a las investigaciones detalladas; y existen pocas pruebas de que las investigaciones provenientes del Sur hayan tenido algo que ver con este proceso.

Mucho antes de que se celebre la conferencia de Jomtien, las investigaciones del Banco Mundial se habían centrado en los beneficios económicos de la EPU, y muchas ONG seguidamente se sumaron a lo que se convertiría en un programa mundial. Durante este proceso quedaron de lado otras necesidades educativas, como la educación técnica, la educación superior y la educación informal, así como la alfabetización de adultos. Organismos como el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE procedieron a generar las recomendaciones de políticas que surgieron de la serie de conferencias mundiales celebradas durante los años 90 para convertirlas en metas cuantificables (aunque el CAD también destacó la necesidad de contar con un enfoque profundamente dependiente del contexto).

El compromiso con la EPU se expresó en términos de un sentido de identificación nacional con un proceso que se sustentaría en la asistencia externa. Esto refleja una tensión importante entre la supuesta autosuficiencia de los países y sus obligaciones para cumplir las políticas, estrategias y metas establecidas y pagadas por los donantes. ¿Pero qué significa, desde el punto de vista político y de sostenibilidad, que un país alcance una MDM si tal logro depende en un 60 por ciento de la asistencia? Igualmente, el “consenso” en el sistema de la ONU, las IBW y la OCDE en torno a dichas metas no provino del Sur, ni las metas mismas dan cabida alguna a las economías del conocimiento o las sociedades del saber del Sur: el énfasis recae totalmente en reducir el déficit de conocimiento del Sur.

La nueva ortodoxia consiste en que la asistencia debe adoptar en enfoque sectorial a fin de superar las desventajas que entrañan los múltiples proyectos. Sin embargo, en aquellos países cuyo terreno de las políticas nacionales se ha visto erosionado por la combinación de bajos salarios, fuga de cerebros y décadas de orientación hacia las políticas de los donantes, el enfoque sectorial podría desplazar la actividad de planificación nacional y, en consecuencia, resultar aún más invasiva que las modalidades anteriores. Podría concluirse provisionalmente que la conjunción de un programa mundial de asistencia con nuevas modalidades de ayuda ha aumentado la dependencia. Más aún, algunos de los 71 países que se consideran en riesgo de no alcanzar una o más MDM podrían inclinarse a aceptar una mayor dependencia o un mayor endeudamiento a fin de cosechar los supuestos beneficios de “cumplir con el objetivo”.

Resulta curiosa la ubicación de estas nuevas modalidades al interior de los organismos donantes que dicen estar viviendo una revolución del conocimiento. Buena parte de su filosofía sobre la gestión del conocimiento fue importada del sector empresarial, cuyo interés en explotar los conocimientos de sus empleados forma parte de la ventaja comparativa internacional de cada empresa. En realidad, la gestión del conocimiento dentro de organizaciones, como el Banco Mundial y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, se ha ocupado más de compartir el conocimiento internamente (por ejemplo, a través de un mejor uso de las tecnologías de información y comunicación) y de difundirlo, que de generar nuevo conocimiento. El peligro reside en que los organismos donantes tienen una certeza cada vez mayor sobre lo que creen que ya saben, en lugar de abrirse para aprender de ideas nuevas o fuentes diferentes. Su énfasis en validar y difundir su propio conocimiento podría hacer que estos organismos se hagan aún menos receptivos al saber proveniente del Sur. La falta de atención a la educación superior y al mantenimiento de la capacidad de investigación nacional en el Sur, tanto en relación con las MDM como con el reciente resurgimiento del concepto de fortalecimiento de capacidades, indican que el aumento del apoyo al desarrollo del conocimiento en el Sur no forma parte del programa mundial de desarrollo.

Si bien se centró en el Banco Mundial durante su ponencia, John Tøye destacó que la generación de conocimiento social en todas las instituciones internacionales es problemática, debido a su naturaleza de burocracia pública. La calidad de la investigación no puede inferirse simplemente de los efectos positivos o negativos que supuestamente tienen las políticas de una determinada institución. La generación de conocimiento social, más que el acopio y difusión de éste o el apoyo para que otros organismos lo generen, ha venido convirtiéndose, cada vez en mayor grado, en dominio del Estado a nivel nacional, así como de las organizaciones intergubernamentales en el ámbito internacional. En tal sentido, las instituciones públicas como el Banco Mundial aspiran más a convertirse en actores intelectuales que a servir de meros inversionistas en la producción de conocimiento. Las razones que ha invocado el Banco Mundial tratan de asegurar el control sobre la investigación y garantizar la identificación interna de la institución con el resultado obtenido. No obstante, esta posición tiene sus desventajas. Una versión modificada de la teoría weberiana de la burocracia sostiene que, dentro de todas las organizaciones públicas, existe una tensión entre la autoridad y el poder. En las organizaciones intergubernamentales, la mirada de intereses nacionales en competencia—incluidos entre ellos los requisitos de equilibrio geográfico en la selección del personal—tienden a debilitar la congruencia del poder con la autoridad y a agotar la panoplia de sanciones que los funcionarios de alto nivel pueden aplicar en caso de comportamiento insubordinado o disfuncional. Los investigadores internos corren el alto riesgo de convertirse en burócratas “desafiantes” porque sus métodos y conclusiones podrían no coincidir con los persuasivos propósitos de la institución. En términos más sutiles, la organización podría defender sus doctrinas centrales mediante el diseño de un programa de investigación con tal propósito; y marginar o desechar los temas que pudieran oponerse al logro del consenso. Por lo tanto, la integridad intelectual de los investigadores internos podría verse comprometida por la necesidad de satisfacer las expectativas de la organización.

Como ejemplos atroces de las frustrantes e inoportunas recomendaciones de las investigaciones del Banco Mundial podrían mencionarse el apoyo de Jan Tinbergen a una economía mixta público-privada en 1955, o los argumentos de Joseph Stiglitz en favor de alejarse de la versión más limitada del neoliberalismo a finales de los años 90. La capacidad del Banco Mundial para ser un actor intelectual creativo (en el sentido de alentar y promover nuevas ideas) es, por lo tanto, mucho menor que su capacidad para propagar sus propias opiniones. En contraste, en sus primeros años, la ONU confirió a sus investigadores económicos un grado considerable de libertad. Parte del pensamiento más dinámico que surgió entonces iba a contracorriente de los objetivos burocráticos de la organización. En ese sentido, podría decirse que el Banco Mundial es una burocracia más funcional pero relativamente estéril en materia de economía política, mientras que la energía

creativa que emanaba de la ONU se debió en cierta medida a su disfuncionalidad relativa en el sentido weberiano.

El Banco Mundial ha hecho una extraordinaria inversión en infraestructura intelectual tras renovar su enfoque desde finales de los años 80 sobre la lucha contra la pobreza con ajuste estructural como precondition para el crecimiento económico. Sus investigaciones y los resultados que ha publicado son quizás los más influyentes en todo el mundo, si bien difícilmente los más innovadores. Esta información ha contribuido a reforzar la justificación intelectual de las reformas de las políticas económicas promovidas por el banco mismo y los donantes bilaterales.

Desde los años 90, la cartera de préstamos del Banco Mundial se ha ampliado para incluir un programa de desarrollo más amplio, en particular la promoción de la igualdad de género, la participación popular, el buen gobierno, una sociedad civil fuerte y la conservación del medio ambiente. Los préstamos continúan basándose en la premisa de limitar el papel del Estado, pero la condicionalidad del proceso (por ejemplo, a través de los DELP) en cierta medida ha sustituido a su predecesor, el cual se basaba en las políticas. Una mayor participación directa del Banco Mundial en las cuestiones de desarrollo lo expone a la crítica de las ONG de que con ello viola sus propias directrices relativas, por ejemplo, al daño ambiental, o de que sus procedimientos de consulta son inadecuados. Sin embargo, el mejoramiento de los mecanismos de rendición de cuentas ha tenido el efecto pernicioso de llevar al Banco Mundial a responder en mayor medida a los políticos estadounidenses que a sus homólogos de los países prestatarios. Durante la presidencia de James Wolfensohn, el Banco ha intentado responder y anticiparse a las críticas de las ONG sobre temas como el alivio de la deuda, y actualmente está investigando cómo y bajo qué condiciones el crecimiento en favor de los pobres puede traducirse en un acceso a servicios sociales que funcionen apropiadamente. Esto responde tanto al programa a favor de los pobres que promueven las ONG como a las investigaciones internas que hacen un llamamiento en favor de una condicionalidad más selectiva. Queda por determinar cuál será la influencia de los resultados de estas investigaciones sobre las políticas si llegan a contradecir los supuestos que sustentan los objetivos más generales del Banco. Paradójicamente, el riesgo es que una mayor respuesta del Banco a determinadas secciones de la sociedad civil puede haber rebajado, en lugar de elevar, la calidad intelectual del debate sobre las políticas de lucha contra la pobreza.

En el debate que siguió a las ponencias, Amina Mama subrayó el poder de las IBW y los organismos bilaterales para definir lo que constituye el conocimiento, además de establecer la agenda de políticas de desarrollo, para luego reproducir este conocimiento en las mismas instituciones. Estos sistemas de conocimiento forman una estructura intelectual que no puede criticarse desde el interior, mientras que, al mismo tiempo, la conversión de las universidades en negocios ha socavado su capacidad para realizar tales críticas; en muchos casos, las universidades se ponen de acuerdo en un programa que promueve las opiniones dominantes y acallan u omiten otras con la intención de generar una apariencia de consenso. Las alternativas surgen en la relación entre, por ejemplo, los intelectuales y los movimientos populares, en lugar de los marcos institucionales oficiales. Rehman Sobhan señaló que cuando los intelectuales son “colonizados”, sus investigaciones se convierten en un instrumento con el cual se validan las opiniones del organismo que ha encargado la investigación. Shalmali Guttal se hizo eco de este comentario, y se refirió a la “puerta giratoria” por la cual algunas grandes ONG, al igual que las universidades, ingresan con relativa

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21361

