
gestión pública

Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un "nuevo consenso" en América Latina

Ariela Ruiz Caro

ILPES



NACIONES UNIDAS



Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social-ILPES

Santiago de Chile, diciembre de 2002

Este documento fue preparado por Ariela Ruiz Caro, consultora del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), bajo la coordinación de la Dirección del Instituto. Para cualquier información dirigirse al Sr. Fernando Sánchez-Albavera, Dirección ILPES, correo electrónico: fsanchez@eclac.cl.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1827-P

LC/IP/L.214

ISBN: 92-1-322112-6

ISSN versión impresa: 1680-8827

ISSN versión electrónica: 1680-8835

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2002. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.02.II.G.134

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Síntesis y conclusiones	7
I. Introducción	13
II. Evolución de las visiones sobre el desarrollo integral	15
A. Iniciativas para el desarrollo de la región a fines de los ochenta	17
B. Nuevos paradigmas del desarrollo en el nuevo milenio	25
C. Hacia la construcción de una agenda global.....	38
III. Planificación estratégica: antecedentes y revalorización de las visiones de largo plazo	43
A. Surgimiento y fortalecimiento de la planificación.....	43
B. De la planificación ortodoxa al predominio del mercado	45
C. De la insuficiencia del mercado al surgimiento del papel renovado de la planificación estratégica.....	46
IV. Experiencias de concertación y Diálogos Nacionales ..	51
A. Crisis de gobernabilidad y construcción de consensos	51
B. Surgimiento de los Diálogos Nacionales en América Latina.....	54
C. Puntos de controversia de los Diálogos Nacionales.....	57
D. Experiencias nacionales.....	58
V. Visiones empresariales sobre los problemas del desarrollo	71
A. El tránsito del modelo de industrialización por sustitución de importaciones a la liberalización económica.....	72

B. Resultados del modelo de liberalización económica	73
C. Algunas consideraciones para un nuevo modelo de desarrollo	76
Bibliografía	79
Anexos	83
Serie Gestión pública: números publicados	103

Índice de cuadros

Cuadro 1	Proceso para lograr el acuerdo nacional en el Perú	63
----------	--	----

Índice de recuadros

Recuadro 1-A.....	Las formulaciones del Consenso de Washington	19
Recuadro 1-B	Temas sobre los cuales el Consenso de Washington no presupone un punto de vista particular	20
Recuadro 2	Valores esenciales, según las Naciones Unidas, de las relaciones internacionales en el siglo XXI.....	30
Recuadro 3	Agentes de la actividad del desarrollo	31
Recuadro 4	Concepción de ciudadanía y sociedad según la CEPAL	32
Recuadro 5	El carácter integral del desarrollo según la CEPAL.....	33
Recuadro 6	Políticas activas dirigidas a fortalecer la estructura productiva según la CEPAL	35
Recuadro 7	Evaluación de la CEPAL de las reformas de los sistemas de seguridad social durante los años noventa	36
Recuadro 8	Perspectivas futuras del planeamiento estratégico e integrado del desarrollo	47
Recuadro 9	Evolución del planeamiento empresarial.....	48
Recuadro 10	Funciones básicas de la planificación.....	49
Recuadro 11	Ciudadanía y acuerdos nacionales.....	55

Índice de gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe: producto interno bruto por habitante.....	16
Gráfico 2	América Latina y el Caribe: índices de precios de los principales productos básicos de exportación. 1981-1989.....	16
Gráfico 3	América Latina y el Caribe: evolución de los precios al consumidor, 1980-1989.....	17
Gráfico 4	América Latina: coeficientes de inversión.....	17
Gráfico 5	América Latina y el Caribe: evolución del PBI y PBI per cápita, 1992-2001	23
Gráfico 6	América Latina y el Caribe: crecimiento del volumen del comercio de bienes y del producto.....	24
Gráfico 7	América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia, 1990-2002.....	24

Resumen

Durante el año 2002 el Banco Mundial y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – (ILPES), junto con el Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), coincidieron en la necesidad de examinar las experiencias de diálogos nacionales e impulsarlos en otros países de la región por cuanto se vislumbraban algunas señales que revelarían un resquebrajamiento de la gobernabilidad.

Por otro lado, los organismos financieros multilaterales perciben, como resultado de las experiencias de la década de los noventa, que sería mucho más eficaz la cooperación internacional si los países tuvieran políticas de Estado con visión de futuro, así como mecanismos vinculantes entre éstas y el Presupuesto General de la República. Ciertamente, para poder diseñar esas políticas de Estado de manera eficaz y democrática, se requiere propiciar una mejor relación entre el Estado y la sociedad civil, y otorgar una nueva dimensión a la planificación estratégica.

En ese sentido, se realizaron cuatro eventos de carácter nacional organizados por el ILPES, el Banco Mundial y el IDEA (El Salvador, México, Perú y Chile) y uno regional, durante los cuales se revisaron las experiencias existentes en América Latina, los nuevos avances en los enfoques sobre la teoría del desarrollo, y la revalorización que viene adquiriendo la planificación estratégica como instrumento fundamental de la conducción de las políticas de Estado.

Algunas de las reflexiones expresadas en esas reuniones forman parte de este informe, que contiene una síntesis de la evolución de las

propuestas que han surgido en el seno de organismos internacionales frente a los insuficientes logros alcanzados, especialmente en aspectos sociales y del desarrollo humano, como resultado de las reformas económicas aplicadas durante la década de los noventa

En términos generales, en el nuevo consenso para la redefinición las estrategias de desarrollo se considera una visión de largo plazo que permita la implementación de políticas de Estado sobre la base del consenso de los actores sociales y de las fuerzas políticas que actúan al interior de los países.

Este trabajo incluye una síntesis de la evolución de las visiones sobre el desarrollo integral que han propuesto los organismos internacionales, desde fines de la década de los ochenta hasta fines de los años noventa, así como de las circunstancias que determinaron la convergencia de enfoques entre éstos. Esta convergencia se centra en la revalorización de las visiones de largo plazo, la necesidad de consensos nacionales en torno a lineamientos generales de las políticas de desarrollo y al papel renovado de la planificación estratégica. Asimismo, se presentan los ejes centrales sobre los que debería construirse una agenda global, que permita superar las asimetrías que están presentes en la economía mundial

Además, este estudio contiene un recuento sobre los antecedentes de la planificación estratégica y el desarrollo integral que, con el fin de sistematizar la presentación, se ha subdividido en tres períodos: surgimiento y fortalecimiento de la planificación; de la planificación ortodoxa al predominio del mercado, y de la insuficiencia del mercado al surgimiento del papel renovado de la planificación estratégica.

Se describen también las diversas circunstancias que han motivado procesos de concertación y diálogos nacionales en algunos países de la región, sus alcances y limitaciones. En este punto, se señalan algunos aspectos de tensión que surgen en la realización de los diálogos y se presentan casos seleccionados de experiencias nacionales.

Finalmente, se ofrecen algunas visiones de organizaciones empresariales de la región respecto a los resultados de la política económica instrumentada en la década pasada, así como los principales problemas y desafíos que deberían considerarse en la redefinición de una estrategia de desarrollo que fortalezca la cohesión social al interior de los países.

Síntesis y conclusiones

1. La creciente insatisfacción con los resultados de las reformas implementadas a escala mundial en el marco de la liberalización económica, especialmente durante la década de los noventa, ha generado serios cuestionamientos respecto a su solidez como alternativa para mejorar los niveles de desarrollo humano, e inclusive, económico. El reconocimiento de que la agudización de las tensiones distributivas y de los niveles de pobreza se están convirtiendo en un problema creciente para la preservación de la democracia y la estabilidad del sistema, están dando lugar a la presentación y debate de propuestas que intentan delinear un nuevo *consenso* menos fundamentalista y orientado a redefinir las estrategias de desarrollo. En el ámbito de los organismos internacionales, el Banco Mundial, el BID, el Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA) y la CEPAL han realizado importantes contribuciones dentro de la región.
2. De acuerdo a los lineamientos *consensuados* en Washington, la plena libertad de mercado, la disciplina fiscal y la desregulación de los mercados constituían los ejes centrales de una estrategia que permitiría resolver el estancamiento económico resultante de los programas de ajuste aplicados en América Latina después del estallido de la crisis de la deuda externa en 1982. La equidad como objetivo a lograrse fundamentalmente a través de la distribución de la renta, fue uno de los aspectos resaltantes que no fue parte del denominado Consenso de Washington.

3. La propuesta *Transformación Productiva con Equidad* elevada a consideración de los países de la región poco tiempo después, trascendía los aspectos económicos y otorgaba un enfoque más integral al problema del desarrollo. Se consideraba necesaria una intervención selectiva del Estado que debía renovarse, en relación a décadas pretéritas, así como una apertura gradual que debería realizarse sin poner en riesgo lo avanzado como resultado de una eficiente sustitución de importaciones. Si bien la propuesta consideraba que la transformación productiva con equidad exigía una mayor competitividad internacional, ésta debería sustentarse en una *incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico*. Asimismo, se consideró que la industrialización constituye el eje de la transformación productiva y que ello requiere combinar el manejo macroeconómico con políticas sectoriales de corto y largo plazo, y se introdujo el tema de la participación civil y de la construcción de consensos para la definición de las estrategias de desarrollo;
4. A diferencia de las propuestas de política económica surgidas para revertir la denominada *década perdida* de los ochenta, actualmente hay una convergencia de enfoques en aspectos fundamentales. Hay dos temas centrales que prevalecen en la mayoría de las propuestas: un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público, y la participación de los actores sociales en la definición de un programa integrado de desarrollo con una visión de largo plazo, que incluya no sólo aspectos económicos, sino que otorgue prioridad a aspectos sociales, institucionales, ecológicos, entre otros. Estos enfoques están presentes en los planteamientos sintetizados a fines de los noventa, en el denominado *Marco Integral de Desarrollo* del Banco Mundial, así como en *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, y *Retomar la Agenda del Desarrollo* de la CEPAL. En dichos planteamientos prevalece la concepción de que no existe contradicción entre el mercado y el planeamiento estratégico, y que la democracia y la participación son condiciones necesarias para lograr un desarrollo integral.
5. No obstante la convergencia en aspectos centrales de ambas propuestas, prevalecen enfoques de apreciación significativamente distintos en relación a ciertos temas. Uno fundamental es el referido a la arquitectura del sistema financiero. Para algunos, éste ha sido muy útil y podría reforzarse a través de mecanismos de ampliación y mayor transparencia de la información financiera. Mientras que la CEPAL pone énfasis en problemas estructurales y de desbalance de poderes para superar las asimetrías que presenta la economía mundial. Así, el organismo propone, en *Globalización y Desarrollo*, una agenda cuyo propósito es poner fin a las deficiencias de las instituciones actuales, para que sea posible generar las condiciones que permitan lograr exitosamente la implementación de un desarrollo más integral y *conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo*, como se expresa en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas.
6. Se sostiene que la globalización ha dado lugar a que muchos bienes públicos, tanto políticos, sociales, económicos como ambientales, que antes eran nacionales (y, mucho antes, locales) hayan ido transformándose en bienes y servicios públicos globales. Sin embargo, se considera que hay un indiscutible contraste entre el reconocimiento de este hecho y la debilidad de las estructuras internacionales destinadas a proporcionar este tipo de bienes y los fondos que se les asignan para cumplir esa función. Por ello, se señala la urgencia de otorgar una mayor distribución de estos bienes públicos y servicios globales (políticos, sociales, económicos y ambientales), así como de propiciar el diseño de una nueva arquitectura financiera internacional para financiar este nuevo tipo de bienes y servicios, y contribuir a superar las asimetrías entre los países desarrollados y en desarrollo.

7. La CEPAL considera que el reordenamiento internacional debe garantizar una participación equitativa de los países en desarrollo y reglas adecuadas de gobernabilidad, lo cual implicaría un mayor protagonismo y participación de los países en desarrollo en las instituciones internacionales. Se considera que la persistencia de este problema está demostrando ser una fuerza desintegradora y advierte que de no existir un marco internacional adecuado, la desigualdad derivada de las asimetrías internacionales influirá negativamente en el desarrollo de los países. A su vez, se considera que la concertación constituye un mecanismo propicio para incrementar el poder de negociación de los países en desarrollo en los temas internacionales observando que el debilitamiento de la cooperación entre los países en desarrollo no sólo está vinculada a la pérdida de eficacia de algunos de los mecanismos existentes, sino también a la competencia de políticas de atracción de inversiones entre los países, en una época de movilidad del capital y de creciente producción flexible de relocalización. La posición de los países con muy escaso poder en el ámbito internacional mejoraría si participaran activamente en los esquemas regionales. Si bien el regionalismo abierto es uno de los rasgos característicos de la globalización y en muchas regiones del mundo en desarrollo se han desplegado grandes esfuerzos de integración, éstos no se han traducido en fuertes coaliciones entre países en desarrollo.
8. Para cada vez mayores sectores de la población de la región no es necesariamente evidente que la agenda del desarrollo esté sufriendo verdaderas transformaciones. Consideran que en muchos casos, los nuevos conceptos y énfasis son simplemente añadidos a lo que sigue siendo esencialmente la agenda de los últimos años, en una concepción lineal según la cual se van agregando nuevas *generaciones* de reformas para superar los déficit de enfoque que tuvieron las de primera generación. En las desfavorables condiciones en que se encuentran muchas economías de la región, existe un mayor consenso respecto de que hay más problemas con el modelo que con correcciones puntuales. En ese sentido, se estarían creando las condiciones para un consenso alternativo.
9. La crítica situación prevaleciente en un buen número de países de la región ha dado lugar a la constitución de mesas de diálogos y de concertación con la participación del más amplio espectro de sectores de la vida nacional: desde la casi totalidad de los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresarias e instituciones comunitarias y académicas hasta los movimientos sociales y organismos no gubernamentales. Estos diálogos están cobrando cada vez más importancia y se hacen necesarios para generar condiciones de gobernabilidad.
10. En la experiencia comparada latinoamericana existen diversas razones que han dado origen a los procesos de diálogos nacionales entre las que cabe citar: (i) para hacer frente a crisis de legitimidad de la institucionalidad democrática; (ii) para superar situaciones de bloqueo político y representatividad en sociedades divididas en términos de peso político en grupos más o menos equivalentes y con posturas irreconciliables, en las que la toma de decisiones en el órgano legislativo resulta sumamente complejo; (iii) con el objetivo de diseñar una visión compartida de país de largo plazo, con amplia base de legitimidad social, que sirva de marco de referencia para diseñar una estrategia de desarrollo; y (iv) para generar consensos amplios en torno a políticas públicas. Pero los procesos de diálogos nacionales pueden surgir asimismo para (v) generar confianza en sociedades profundamente divididas y/o polarizadas, así como para (vi) alcanzar y/o consolidar la paz en situaciones de posconflicto.
11. Tomando en cuenta el contexto de profunda crisis y falta de confianza y credibilidad de la ciudadanía en las instituciones -que en menor o mayor grado prevalece en la región- los consensos y acuerdos logrados son altamente positivos. Tanto las instancias en que han tenido lugar los intercambios realizados entre los actores participantes del proceso como las

deliberaciones de las mesas sectoriales de concertación –en los casos en que ello ocurrió– han constituido experiencias valiosas, ejercicios de aprendizaje que han impulsado y convalidado el camino del diálogo como una metodología crucial para resolver los conflictos y generar los consensos fundamentales para desarrollar políticas de estado en una sociedad democrática.

12. Las instancias de participación de diálogos o acuerdos nacionales constituyen un elemento indispensable para avanzar en la construcción conjunta de políticas de Estado y proyectar una visión estratégica de país, pero son insuficientes en la medida que los participantes no tengan protagonismo y voluntad política para implementar los acuerdos. En muchos casos, si se miden los resultados concretos frente a la magnitud de las demandas sociales y el grado de destrucción del tejido social, los logros no parecerían suficientes respecto a los objetivos planteados, y tampoco entre los acuerdos alcanzados y las reformas que efectivamente se están implementando.
13. Los lineamientos generales establecidos en los acuerdos nacionales suscritos en muchos países de América Latina no son necesariamente vinculantes con la definición de las políticas públicas. El diseño de las medidas fundamentales se viene desarrollando principalmente fuera del ámbito de la concertación. En la mayoría de los casos, ésta sigue siendo muy influida por las condicionalidades de los organismos financieros internacionales, al margen de los representantes de la sociedad civil y de los actores que han suscrito dichos acuerdos, lo cual está generando un creciente escepticismo en su viabilidad y en la efectiva participación de los actores sociales en la definición de las estrategias de desarrollo. En ciertos casos prevalece la sensación de que existen condicionamientos forzados (no consensuados) a futuros gobiernos, al establecerse como objetivo principal de la política económica la atención del servicio de la deuda.
14. Los valiosos esfuerzos de concertación se ven frustrados en algunos casos por el reducido margen de maniobra que tienen las políticas públicas. De allí, que amplios sectores de la población tengan la percepción de que hay una suerte de divorcio entre los lineamientos generales, logrados por consenso en el marco de los diálogos o acuerdos nacionales, y los que establecen los acuerdos que los gobiernos suscriben para programas de ajuste estructural o créditos de contingencia. Ello debilita la credibilidad y el entusiasmo de la población por participar en las instancias de diálogo y concertación, tan requeridas en una coyuntura de fragilidad democrática.
15. Este aspecto de las negociaciones con algunos organismos financieros multilaterales, podría explicarse a través de las consideraciones de la CEPAL que hacen referencia al carácter incompleto y desequilibrado del actual proceso de globalización, así como de la agenda internacional de políticas que lo acompaña. CEPAL señala que éstos reproducen antiguas asimetrías de la economía mundial y crean otras nuevas. En ese sentido, la agenda actual de globalización es un reflejo de la mayor influencia que ejercen los países desarrollados y las grandes empresas multinacionales, aunque también lo es de la relativa debilidad de la cooperación y concertación entre los países en desarrollo, en los foros internacionales.
16. Existe cada vez mayor conciencia en los organismos internacionales en relación a considerar que la autonomía nacional es el único sistema coherente con el fomento de la democracia a nivel mundial y por lo tanto, no tiene ningún sentido promover la democracia si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social. Así por ejemplo, la propuesta *Marco Integral de Desarrollo* del Banco Mundial, adopta muchos de los planteamientos que ha

venido haciendo la CEPAL proponiendo que los programas deben ser dirigidos por los países, y ser ellos quienes dirijan el rumbo, fijen los objetivos y la aplicación gradual, oportuna y secuencial de dichos programas. En este contexto, sin embargo, la CEPAL propone formular políticas activas de desarrollo productivo, dado que los instrumentos de intervención anteriores fueron desmantelados o debilitados significativamente durante la fase de liberalización en la mayoría de países. Asimismo, se considera la necesidad de influir específicamente en los determinantes estructurales de la distribución del ingreso para alcanzar la equidad, dentro de lo que la CEPAL ha denominado enfoque integrado del desarrollo.

17. Se reconoce que el sector privado constituye el *motor* del crecimiento económico, del empleo y de la inversión y, que por lo tanto, es imprescindible su contribución en el diseño de una estrategia de desarrollo de largo plazo. Sin embargo, su participación y presencia no ha sido igualmente intensa en todos los países. Amplios sectores del empresariado industrial latinoamericano consideran que durante los años noventa, los mercados de América Latina se caracterizaron, en términos generales, por la limitada capacidad de sus economías para generar puestos de trabajo productivo como consecuencia directa del modelo económico. Si bien es cierto que al haber abandonado el Estado la actividad empresarial, que antes ejercía, le corresponde al sector privado la responsabilidad de generar empleo, las condiciones para lograrlo, lejos de ser propicias, se consideran adversas. Sostienen, asimismo, que las empresas altamente exportadoras o las empresas maquiladoras son absolutamente automatizadas, intensivas en capital y por lo tanto no presentan las condiciones para generar empleo masivo. Las empresas que podrían generar empleo son las micro, pequeñas y medianas, pero no hay condiciones para que ello ocurra debido a la imposibilidad de acceder al financiamiento.
18. En opinión de los empresarios, la liberalización del sector bancario no fue acompañada de una adecuada reglamentación y se dirigió hacia la región por el incentivo de las elevadas tasas de interés prevalecientes en algunos países de la región, lo que a su vez desestimuló a los inversionistas nacionales dado el alto costo del dinero. Además, siendo una buena parte inversión financiera especulativa, contribuyó a la sobrevaluación de las monedas nacionales, haciendo menos competitivas las exportaciones. Asimismo, consideran que es errado suponer que un país es exitoso en función del incremento sustantivo de sus exportaciones, debido a que éstas son altamente dependientes de las importaciones, especialmente en el caso de las industrias maquiladoras.
19. Resulta interesante destacar que en los cuatro seminarios nacionales y en los dos regionales que el ILPES organizó conjuntamente con el Banco Mundial y el Instituto para la defensa de la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), se observó que empresarios, organizaciones laborales y otras diversas de la sociedad civil coincidían en sus apreciaciones sobre el hecho que lo que está en cuestión es el modelo de desarrollo y que hay que construir un nuevo tipo de consenso. Para todos es evidente que América Latina es una región que exporta con poco valor agregado por la forma de inserción que tiene en la economía mundial, lo cual tiene graves repercusiones en la generación de empleo. La participación del sector manufacturero ha disminuido en la mayoría de países latinoamericanos, y paralelamente se ha producido un incremento de las exportaciones como porcentaje del PBI, concentrado en recursos naturales y en industrias maquiladoras, no siendo muchos los casos en que se ha logrado mayor valor agregado en las exportaciones de manufacturas. Adicionalmente, el sector manufacturero requiere de crecientes importaciones netas para crecer en términos del PBI y de las exportaciones. El modelo ha implicado también la eliminación de programas sectoriales y la mayor parte de los recursos de la banca de desarrollo. En muchos casos, las empresas de

menor tamaño desvinculadas del comercio exterior, no han podido participar del crecimiento económico manufacturero. Estos procesos han implicado una profunda ruptura de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás.

20. Sectores representativos del empresariado y laborales de la región consideran, finalmente, que los acuerdos de libre comercio que se tiene proyectado suscribir con países desarrollados deben ser profundamente debatidos y analizados. Debe considerarse cuidadosamente los ritmos de la liberalización para que no se produzca una *competencia de iguales entre desiguales*.

I. Introducción

El creciente reconocimiento de que el ordenamiento de las cuentas macroeconómicas son fundamentales pero no suficientes para mejorar los niveles de desarrollo humano, y que el incremento de la pobreza y la desigualdad se están convirtiendo en un serio obstáculo para la preservación de la democracia y, por lo tanto, de la estabilidad y gobernabilidad del sistema, está dando lugar a la formulación de un nuevo consenso en el seno de algunos organismos internacionales. Nuevos énfasis como la importancia del desarrollo institucional, las redes de protección social, así como el sentido de pertenencia de las políticas de desarrollo predominan en el debate actual.

Asimismo, en los sectores político, privado y en las organizaciones de la sociedad civil, es creciente la percepción de que el Consenso de Washington y la democracia formal limitada a los términos en los que actualmente se ejerce, no son elementos suficientes para garantizar el desarrollo, la legitimidad y la gobernabilidad. En este contexto, hay una receptividad favorable a las nuevas iniciativas planteadas.

En contraposición a la divergencia de enfoques en las propuestas surgidas a fines de la década de los ochenta para retomar el crecimiento y restablecer los equilibrios macroeconómicos luego de la crisis de la deuda externa, los planteamientos actuales presentan mayores puntos de convergencia. Los nuevos aportes a la teoría del desarrollo, entre los que destacan fundamentalmente los realizados por Amartya Sen y Joseph Stiglitz, trascienden los postulados definidos en el Consenso de Washington, focalizados básicamente en el ámbito

económico. También desde los organismos internacionales han surgido, a fines de la década de los noventa, importantes planteamientos sintetizados, en *Más allá del Consenso de Washington: la institucionalidad importa*, y el denominado *Marco Integral de Desarrollo* del Banco Mundial, así como en *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, Retomar la Agenda del Desarrollo y Globalización y Desarrollo* de la CEPAL.

En términos generales, se busca definir proyectos de largo plazo que sirvan como sustento al diseño de políticas de Estado que trasciendan los gobiernos, y que estos cuenten con el acuerdo de amplios sectores de la sociedad. Se viene imponiendo un enfoque integral de desarrollo que considera las iniciativas de la población de tal manera que amplios sectores sociales se sientan reconocidos en las políticas públicas y las adopten como propias (sentido de pertenencia). Ello supone, por tanto, que estas políticas no deberían aplicarse en forma vertical desde las esferas gubernamentales. En dichos planteamientos, además, prevalece la concepción de que no existe contradicción entre el mercado y el planeamiento estratégico, y que la democracia y la participación son condiciones previas para una visión integral del desarrollo

Con este fin, durante los últimos años, los organismos internacionales han estado promoviendo o apoyando, de acuerdo a las distintas circunstancias y requerimientos, diálogos nacionales e instancias de concertación surgidos en varios países latinoamericanos.¹

Los resultados han sido satisfactorios y se han suscrito acuerdos de concertación para la gobernabilidad en función de los diferentes contextos. Estas instancias de diálogo constituyen importantes puntos de encuentro y espacios de debate en los que participan sectores sociales que, de otra manera, no hubieran podido ejercer su derecho de opinión.

Sin embargo, estos valiosos esfuerzos de concertación nacional en América Latina se ven sobrepasados por la presión de las crecientes demandas sociales insatisfechas o por los reducidos márgenes de maniobra que dejan, en algunos casos, los compromisos financieros internacionales en las decisiones de política económica, o por tensiones inherentes al propio proceso.

No obstante las importantes convergencias que se han producido entre los académicos y organismos internacionales respecto a algunos enfoques del desarrollo, prevalecen algunas diferencias significativas en algunos aspectos, especialmente en el ámbito de las reformas de las instituciones internacionales, así como el referido al diseño de una nueva arquitectura del sistema financiero internacional. Para el Banco Mundial, éste ha sido muy útil y podría reforzarse a través de mecanismos de ampliación y mayor transparencia de la información financiera. Para la CEPAL, en cambio, hay un problema estructural y de desbalance de poderes. Por ello ha propuesto una agenda de negociaciones internacionales tendientes a generar condiciones que permitan lograr exitosamente la implementación de un desarrollo más integral, “nivelando el campo de juego” entre los países desarrollados y en desarrollo. La CEPAL considera que el actual proceso de globalización es desequilibrado e incompleto, siendo la asimetría más importante la que se refiere a la diferencia que existe entre la rápida globalización de algunos mercados y la ausencia de una verdadera agenda social internacional. Las asimetrías reflejan los rasgos fundamentales de la política y la economía mundiales, y son un reflejo de la mayor influencia que ejercen los países industrializados y las grandes empresas multinacionales. Sin embargo, dicho desequilibrio es también producto del debilitamiento de los mecanismos de cooperación entre los países en desarrollo, en los foros internacionales.

En efecto, la concertación de los países en desarrollo, ya sea en espacios subregionales o regionales, en el diseño y en la propuesta de los temas que deben ser prioritarios en la agenda

¹ El Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA) ha contribuido con el diseño de una metodología para la organización de los procesos de estos diálogos, con base en las diferentes experiencias en las que ha participado.

internacional, constituye un gran desafío para éstos, toda vez que los avances que se logren determinarán en gran parte el éxito de cualquier estrategia de desarrollo que se instrumente.

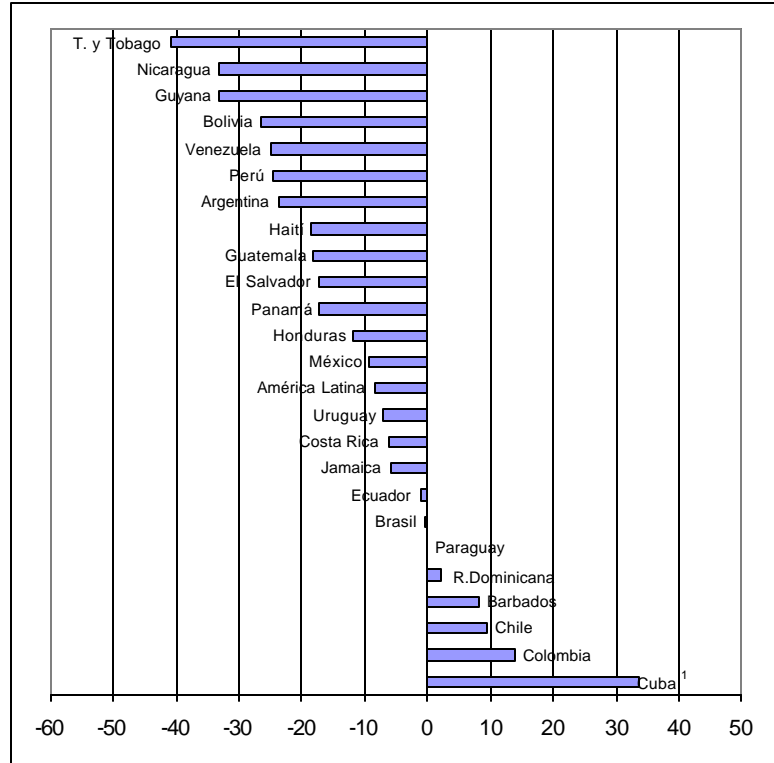
II. Evolución de las visiones sobre el desarrollo integral

América Latina inició la década de los noventa con el peso de haber retrocedido más de una década en el ámbito económico y social. En términos económicos, la magnitud del retroceso se expresa en el hecho que el producto real por habitante a finales de 1989 no se retrajo a lo registrado hace diez años, sino, aún más, al nivel de trece años atrás. En algunas economías, el retroceso fue inclusive mayor. Esta magnitud del retroceso en materia de desarrollo durante los ochenta dio lugar a que la CEPAL la denominara *década pérdida*.

En efecto, el tránsito por la década de los noventa se inició con el peso de la inercia del retroceso registrado en los ochenta, un elevado nivel de deuda externa, así como una serie de insuficiencias importantes, entre las cuales destacaron los desequilibrios macroeconómicos pendientes de ser resueltos; la creciente obsolescencia de la capacidad productiva instalada e infraestructura física -asociada a niveles de inversión deprimidos-; una distancia cada vez mayor entre los intensos cambios tecnológicos que tienen lugar en el mundo y su aplicación en la región; el desgaste de la capacidad financiera y de gestión de los gobiernos; la frustración de un número creciente de la población económicamente activa (PEA) que busca incorporarse al mercado de trabajo, así como el mal aprovechamiento de los recursos naturales y la depredación de éstos y del medio ambiente.²

² Ver Transformación Productiva con Equidad, CEPAL, Santiago de Chile, 1990.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE
(variación porcentual acumulada 1981-1989)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

¹ Se refiere al concepto de producto social global

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÍNDICES DE PRECIOS DE LOS
PRINCIPALES PRODUCTOS BÁSICOS DE EXPORTACIÓN, 1981-1989
 (1980 = 100)

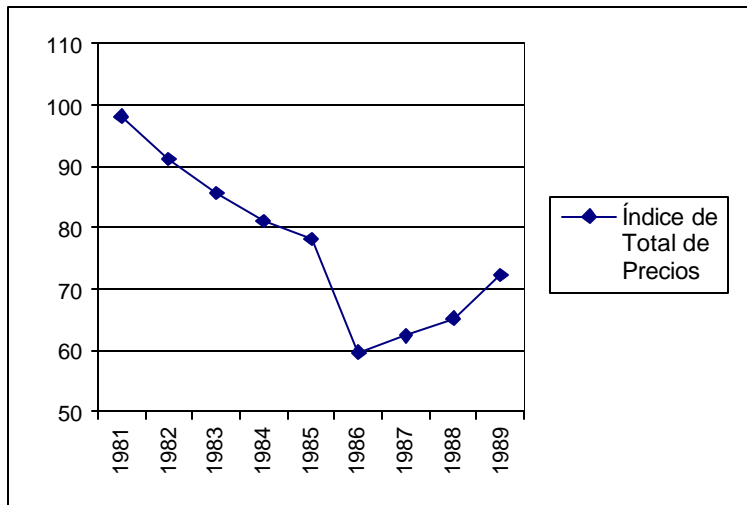
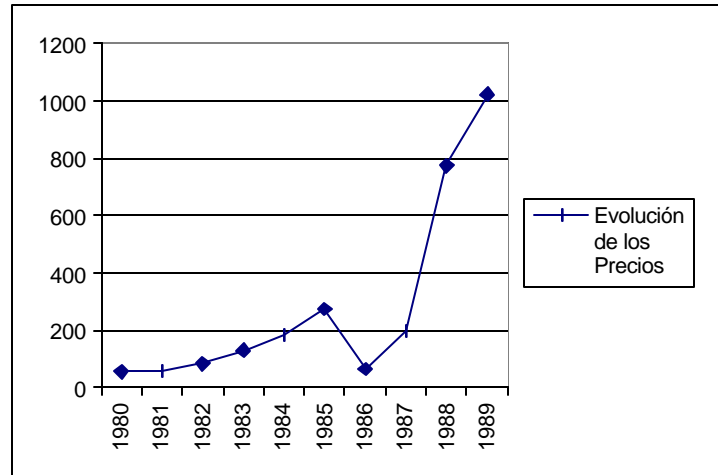
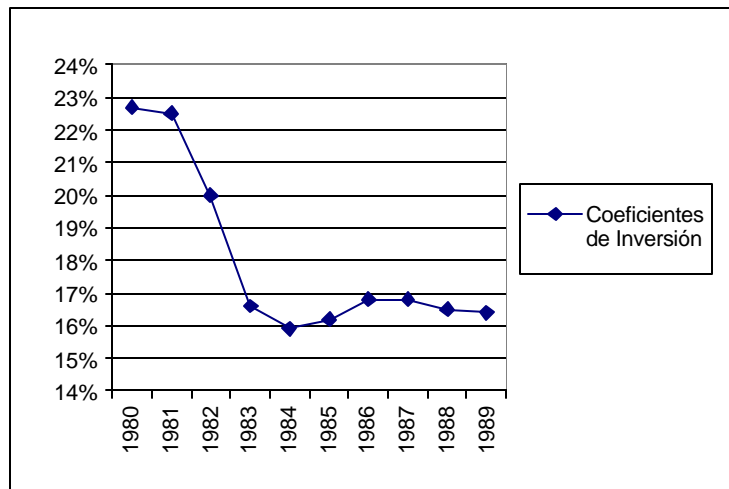


Gráfico 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LOS
PRECIOS AL CONSUMIDOR, 1980-1989
(variaciones de diciembre a diciembre)



Fuente: Elaboración en base a datos de la CEPAL

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA: COEFICIENTES DE INVERSIÓN
(porcentaje de la inversión bruta fija en el producto bruto interno)*



Fuente: Elaboración en base a datos de la CEPAL

*La inversión bruta fija equivale a la inversión interna bruta menos la acumulación de inventarios

A. Iniciativas para el desarrollo de la región a fines de los ochenta

En este escenario surgieron dos propuestas a nivel internacional con enfoques esencialmente distintos: el denominado *Consenso de Washington*, respaldado por los organismos multilaterales así

como por un conjunto de economistas de la región, y la propuesta de la CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*.

1. El Consenso de Washington

El gran desafío que se presentaba entonces para deudores y acreedores, consistía en restablecer los equilibrios macroeconómicos y reestructurar la deuda externa de tal manera que los países pudieran volver a incorporarse al sistema financiero internacional. En ese contexto, surgió el plan Brady de reestructuración de la deuda, el cual fue complementado por un conjunto de medidas económicas que fueron sintetizadas por John Williamson en lo que se denominó como el *Consenso de Washington*.

De acuerdo a las directrices “consensuadas” en Washington durante las múltiples reuniones realizadas en 1989, la plena libertad de mercado, la disciplina fiscal y la desregulación de los mercados constituirían los ejes centrales de una estrategia que permitiría resolver el estancamiento económico resultante de los programas de ajuste aplicados en América Latina después del estallido de la crisis de la deuda externa en 1982.

La equidad como objetivo a lograrse fundamentalmente a través de la distribución de la renta, no fue parte del consenso de Washington, ya que se entendía que el simple crecimiento favorecería un aumento de los ingresos y una mayor movilidad social. Los problemas sociales y de pobreza fueron entendidos como una inevitable compensación frente a los ajustes estructurales que había que realizar. Así, la lucha contra la pobreza se emprendió a través del establecimiento de las prioridades del gasto público hacia sectores como la educación y la sanidad y otros de mayor interés para las capas más pobres de la sociedad.

Según ese enfoque, las causas de la crisis latinoamericana durante la década de los ochenta fue consecuencia un descomunal crecimiento del Estado -expresado en una excesiva regulación, empresas estatales ineficientes y numerosas-, y el populismo económico, definido por la incapacidad de controlar el déficit público.

Los cambios en la orientación política de la región, fueron respaldados por los organismos financieros multilaterales que contribuyeron a abordar el problema de la deuda a través de la instrumentación del Plan Brady. La propuesta del ex secretario del Tesoro norteamericano Nicholas Brady, también a fines de 1989, reconoció los valores de mercado de los títulos de la deuda externa como base para su reestructuración.³ Muchos países se acogieron a la propuesta, lo cual significó una reducción significativa de los saldos de la deuda, con lo cual el servicio disminuyó y representó una menor presión sobre sus frágiles economías.

El *Consenso de Washington* representó, en gran medida, el sentido común prevaleciente, a fines de la década de los ochenta, respecto a que la liberalización de la economía, el traspaso de las empresas públicas al sector privado y la posibilidad de que se fijaran precios reales en los servicios públicos, así como el rol subsidiario del Estado en la actividad empresarial constituirían la forma de acabar con el déficit fiscal, la hiperinflación, el exceso de burocracia, la falta de productividad y el manejo, muchas veces corrupto, que se hacía desde el Estado. La erradicación de esos males producidos por la *ineficiencia* del Estado, daría lugar al surgimiento de una economía con un crecimiento sostenible, eficiente y competitivo, que permitiría por tanto, incrementar los índices de empleo y los niveles salariales. El accionar del Estado como gestor del desarrollo económico fue

³ En algunos casos, los títulos de la deuda externa -que se comercializaban en los mercados secundarios con importantes descuentos- fueron utilizados en la adquisición de empresas públicas. El Estado llegó a reconocer valores más altos a los cotizados en el mercado, llegando en algunos casos a reconocer su valor nominal.

entonces fuertemente cuestionado, aunque se propició un fortalecimiento de la regulación en los mercados no disputables. La concepción del rol del Estado limitado al ámbito social, o a los aspectos judiciales o de la defensa nacional, era compatible con el creciente papel de los mercados financieros internacionales, que requerían de plenas libertades de circulación para asegurar las máximas rentabilidades. Éstos eran básicamente los parámetros de una nueva coexistencia entre el Estado y el sector privado.

Recuadro 1-A**LAS FORMULACIONES DEL CONSENSO DE WASHINGTON**

Los diez puntos básicos del Consenso de Washington.:

- 1) *Disciplina presupuestaria*: Los déficit públicos, medidos adecuadamente, de manera que incluyan las administraciones territoriales, las empresas públicas y el banco central, deberían ser lo bastante reducidos como para poder financiarlos sin tener que recurrir a impuestos inflacionarios. Esto presupone normalmente un superávit primario (es decir, antes de añadir el servicio de la deuda a los gastos) de varios puntos porcentuales del PIB, y un déficit operativo (es decir, el déficit sin tener en cuenta la parte de la carga por intereses que compensa la inflación) de no más del 2% del PIB.
- 2) *Reorientación del gasto público*: cambios en las prioridades desde las áreas menos productivas a otras, como sanidad, educación e infraestructuras, que se considera que lo son más y contribuyen a luchar contra la pobreza;
- 3) *Reforma fiscal* encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados;
- 4) *Liberalización financiera* con un énfasis especial en que los tipos de interés vengán determinados por el mercado y sean positivos en términos reales;
- 5) *Búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos*, en lugar de aspirar a los llamados «tipos de cambio de equilibrio fundamental»;
- 6) *Liberalización comercial*: las restricciones comerciales cuantitativas deberían ser rápidamente sustituidas por aranceles y éstos deberían ser progresivamente reducidos hasta alcanzar un arancel uniforme bajo del orden del 10 por ciento (o, como máximo, de alrededor del 20 por ciento);
- 7) *Política de apertura respecto a la inversión extranjera directa*; las barreras que impiden la entrada de las empresas extranjeras deberían ser abolidas; las empresas extranjeras y nacionales tendrían que poder competir en términos de igualdad.
- 8) *Empresas públicas*: debían privatizarse. No se incluye la reestructuración de dichas empresas como una forma alternativa de manejar el problema.
- 9) *Política de desregulación*. los gobiernos deberían abolir las regulaciones que impiden la entrada de nuevas empresas o que limitan la competencia y asegurar

Fuente: Guitián Manuel y Muns, Joaquín, editores La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington en Colección Estudios e Informes N. 15, Servicio de Estudios de "La Caixa", Barcelona, 1999

El *Consenso de Washington* respondió y representó también un logro en la necesidad de fomentar y establecer acuerdos sobre elementos fundamentales del pensamiento económico en el contexto de desintegración de los ex países socialistas. Es decir, se pretendía constituir *un ancla de estabilidad en un mundo cada vez más agotado por las crisis sistémicas*, un consenso de lo que debía constituir *el buen sentido económico* que fuera aceptado de forma global. (Guitián y Muns, 1999)

La relativización de la cultura de la estabilidad y del consenso de Washington hallan su exponente más claro en los trabajos de Krugman⁴ quien ve el consenso de Washington como una especie de pacto con los mercados cuyo futuro desde la crisis de México considera muy problemático. En efecto, la crisis de México de diciembre de 1994 y sobre todo la posterior que empezó en Asia en 1997 representaron una convulsión tan importante del sistema económico internacional que dio inicio al cuestionamiento de muchas ideas y convicciones. Los problemas que han enmarcado las crisis recientes, especialmente las de Argentina y Uruguay han puesto de relieve otros elementos que, sin duda, deberían formar parte de un consenso si éste tuviera que redactarse.

Ya en octubre de 1998, los países miembros del Grupo de los Siete incluyeron en su declaración final tres elementos fundamentales que debían ser considerados por los organismos vinculados al sistema financiero internacional. Estos tres nuevos elementos fueron: la transparencia de la información económica, el reforzamiento de la supervisión del sector financiero, y una nueva estrategia frente a los movimientos de capitales que atenúen los efectos de su volatilidad.

Precisamente, algunas de las limitaciones más señaladas al *Consenso de Washington* consisten en la falta de referencia directa a la conveniencia, o no, de mantener los controles de capitales. Sin embargo, a fines de la década de los ochenta, la opinión que prevalecía se inclinaba claramente por la conveniencia de promover la máxima libertad de los movimientos de capitales, posición que reconocía también el papel creciente que estos movimientos venían adquiriendo en la evolución de la economía mundial, especialmente durante los primeros años de la década de los noventa que determinaron una asociación procíclica entre crecimiento y flujo de capitales en los países de la región.

Recuadro 1-B

**TEMAS SOBRE LOS CUALES EL CONSENSO DE WASHINGTON
NO PRESUPONE UN PUNTO DE VISTA PARTICULAR**

- la conveniencia de mantener los controles de capital
- la necesidad de fijar un objetivo para la balanza por cuenta corriente
- la rapidez y el grado en que habría que reducir la inflación
- la conveniencia de tratar de estabilizar el ciclo económico
- la utilidad de una política de rentas y de congelación de precios y salarios (a veces denominados «impactos heterodoxos»)
- la necesidad de eliminar la indización
- la conveniencia de tratar de corregir las fallas del mercado a través de técnicas tales como la tributación compensatoria
- la proporción de los ingresos tributarios y gastos públicos en relación con el PIB
- si hay que redistribuir deliberadamente, y en qué grado, la renta en pro de la igualdad
- el papel de la política industrial
- el modelo de economía de mercado que hay que seguir (el *laissez-faire* anglosajón, la economía social de mercado europea o la responsabilidad al estilo japonés de la empresa hacia las múltiples personas con intereses en ella)
- la prioridad que hay que dar al control demográfico y a la conservación del medio

Fuente: Guitián Manuel y Muns , Joaquín, editores La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington en Colección Estudios e Informes N. 15, Servicio de Estudios de “La Caixa”, Barcelona, 1999

⁴ Ver Krugman, Paul, “Los tulipanes holandeses y los mercados emergentes” tomado de Guitián Manuel y Muns , Joaquín, editores La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington en *Colección Estudios e Informes* N. 15, Servicio de Estudios de “La Caixa”, Barcelona, 1999, tomado de Foreign Affairs, 1995.

2. Transformación Productiva con Equidad

Poco después de la presentación del Consenso de Washington, la CEPAL elevó a consideración de los gobiernos de sus Estados Miembros una propuesta para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe denominada *Transformación Productiva con Equidad*. La propuesta trascendía los aspectos económicos y otorgaba un enfoque más integral al problema del desarrollo. Por lo tanto, ésta se centró en torno a lo que la institución consideró tarea primordial y común a todos los países: la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social.

Mediante dicha transformación, se pretendían crear nuevas fuentes de dinamismo que permitirían cumplir algunos de los objetivos propios de una *concepción más actualizada del desarrollo*: crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, implantar patrones más austeros de consumo, crear condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de vida de toda la población.

En la propuesta, la CEPAL introdujo el tema de la participación de la sociedad civil y de la construcción de consensos para la definición de estrategias propias de desarrollo. Es así, que señala la necesidad de realizar *esfuerzos decididos y persistentes por parte de los gobiernos y la sociedad civil para impulsar la transformación productiva y abrir paso a una mayor equidad social*.⁵ Asimismo, considera fundamental el diseño de estrategias de desarrollo, ya que ello *les permitirá avanzar en la senda de la transformación productiva, ganar mayor legitimidad, credibilidad y eficacia para exigir que los países industrializados asuman su propia responsabilidad en el ordenamiento de una economía mundial vigorosa y capaz de dar impulso dinámico a todos los países*.

Otro aspecto que añade la propuesta de la CEPAL, es la construcción de consensos entre países latinoamericanos como elemento fundamental de las negociaciones internacionales. Según el organismo, *el poder de negociación de los países latinoamericanos y caribeños frente a terceros se vería incrementado mediante la reactivación de las economías de la región y un mayor nivel de concertación interregional*.⁶

Si bien la propuesta, considera que la transformación productiva con equidad debe lograrse en el contexto de una mayor competitividad internacional, ésta debería sustentarse más en una *incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo (con los consiguientes aumentos de productividad), y menos en la depreciación de los salarios reales. Se considera importante avanzar desde la “renta perecible” de los recursos naturales hacia la “renta dinámica” de la incorporación de progreso técnico a la actividad productiva*.⁷

Al respecto, es fundamental, asimismo, el énfasis en el *carácter sistémico* que se le otorga a la competitividad. En efecto, en el mercado internacional compiten economías donde la empresa constituye un elemento que, siendo crucial, está integrada a una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero: es decir, está integrada a todo un sistema socioeconómico. Desde esta perspectiva, *impulsar la transformación productiva requiere esfuerzos integrales de cambios en todos los campos mencionados*.

⁵ Ibid 2, página 13

⁶ Ibid 2, página 169

⁷ Ibid 2, página 14

La propuesta considera que *la industrialización constituye el eje de la transformación productiva*, principalmente por ser portadora de la incorporación y difusión del progreso técnico. La dimensión ambiental y geográfico –espacial debería incorporarse plenamente al proceso de desarrollo. Se considera que *la transformación productiva no podría ser simplemente la resultante de crear un clima macroeconómico apropiado y estable, o de aplicar una política de “precios correctos”*. Exigirá *combinar el manejo macroeconómico con políticas sectoriales de corto y de largo plazo*.⁸

En este punto introduce el tema de las reformas institucionales y la visión de largo plazo, así como la concertación estratégica cuando se menciona la necesidad de cambios institucionales con orientaciones estratégicas, también de largo plazo, en las que pueda asentarse una forma nueva de interacción entre los agentes públicos y privados, como vía ineludible de alcanzar la equidad y la armonía social. Esta interacción es concebida como parte de *un nuevo relacionamiento global entre Estado y sociedad civil*.

Se señala que en sociedades democráticas, la concertación estratégica adquiere una importancia decisiva, toda vez que comprende un conjunto de acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre el Estado y los principales actores políticos y sociales, en torno a la transformación productiva con equidad, y a las secuencias de políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarla. Según sostenía la CEPAL, se trataba de legitimar, por esta vía, mecanismos y acciones que, por una parte, generaran comportamientos convergentes con los propósitos comunes y, por otra, inhibieran las dinámicas de los intereses de grupos que pudieran comprometer los propósitos colectivos. Este aspecto constituye un elemento central de puntos de coincidencia con los planteamientos que formulara el Banco Mundial años después.

Otro aspecto que introduce la propuesta de la CEPAL presentada a inicios de los noventa es el nuevo estilo de intervención estatal, que *habrá de renovarse en relación a décadas pretéritas*. Ello no significa acrecentar ni disminuir el papel de la acción pública, sino aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto. A diferencia de los planteamientos del Consenso de Washington, la CEPAL pone de relieve la planificación, con una mayor concertación entre los actores del desarrollo y, en general, con la sociedad civil. Estos elementos deberían contribuir a mejorar los procesos decisivos de corto, mediano y largo plazo; promover la coordinación intersectorial, y asegurar respaldo técnico para los necesarios esfuerzos de diálogo y concertación social.

Uno de los puntos que difiere sustantivamente de los planteamientos del Consenso de Washington es que la CEPAL considera fundamental una *intervención selectiva* del Estado mediante el uso de los instrumentos de la política económica, especialmente durante la etapa crítica en que se debería llevar a cabo la reconversión y la modernización del aparato industrial. Asimismo, propone una *apertura gradual* que debía realizarse en función de la adecuación y reconversión empresarial, aprendizaje industrial, sin abandonar completamente la sustitución de importaciones. De otro lado, el organismo considera imprescindible, entre otros aspectos, dar apoyo a la creación de nuevas empresas de alto nivel tecnológico, diseñar políticas de estímulo a la formación de empresas, favorecer la articulación productiva y privilegiar el apoyo a la pequeña y mediana empresa.

Esta visión representó un cambio significativo frente a la idea que sirvió de base a las estrategias de desarrollo durante varias décadas, según la cual la *industrialización tardía* exigía una amplia intervención del Estado. Sin embargo, los lineamientos de esta propuesta no fueron considerados por todos los países de la región durante la década de los noventa y prevaleció la instrumentación de las políticas económicas establecidas en el marco del Consenso de Washington

⁸ Transformación productiva con equidad, CEPAL 2000 página 14

que fue percibida como la mejor forma de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización.

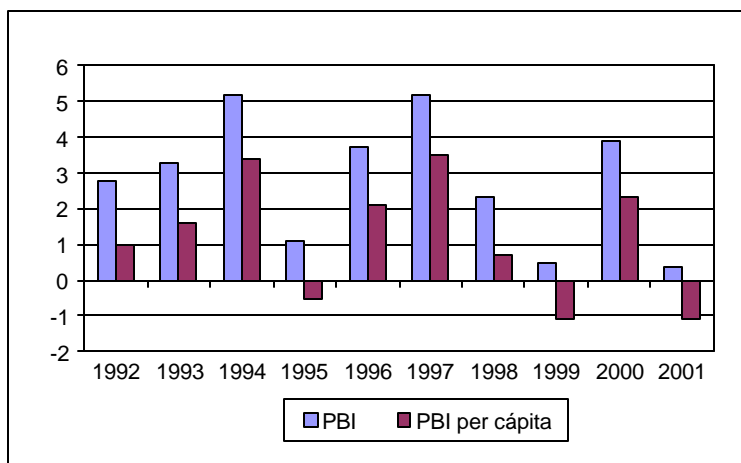
Más de una década después de su instrumentación, las tensiones distributivas prevalecen y las disparidades entre los países desarrollados y los menos desarrollados continúan acentuándose. La reacción de la sociedad civil se ha manifestado crecientemente desde la frustrada reunión de la Organización Mundial del Comercio en Seattle, tanto en los países industrializados como en los de menor desarrollo. En estos últimos, las manifestaciones políticas de rechazo son menos organizadas y su agenda aún no está definida (Ocampo, 2001).

Este intenso cuestionamiento acerca de la validez de esa visión se produce a pesar de algunos logros importantes en los ámbitos económico, social y político. Los logros en el ámbito económico se expresan en la región en la corrección de los desequilibrios fiscales, reducción de la inflación, aceleración del crecimiento de las exportaciones, canalización de flujos importantes de inversión extranjera directa -los más altos de las últimas décadas, muy ligados al fenómeno de las privatizaciones-, la recuperación del acceso al mercado de capitales que dio origen a un flujo neto positivo hasta 1998, y el restablecimiento del crecimiento económico. Sin embargo, durante la década de los noventa la tasa de crecimiento fue tan solo de un 3,2% anual, ritmo significativamente inferior a las registradas durante las tres décadas de industrialización promovida por el Estado entre los años cincuenta y setenta (5 % por año). Sólo tres países de la región alcanzaron en dicha variable registros iguales o superiores a los de las tres décadas anteriores a la crisis de la deuda.

En el ámbito político se produjo un fortalecimiento generalizado de los sistemas democráticos y, en el social, el logro más importante consistió en la mayor canalización de recursos públicos hacia el gasto social, aunque a fines de la década de los noventa, los niveles relativos de pobreza seguían siendo superiores a los de fines de la década de los ochenta.

En efecto, hacia 1997 se cerró en América Latina un ciclo de crecimiento que permitió que algunos países lograran importantes adelantos en reducir la pobreza. Pero en los dos años transcurridos desde el 2000 el desempeño regional ha sido inferior, con tasas de crecimiento del producto per cápita muy reducidas -y negativas en algunos países-, lo cual ha conllevado incrementos en el desempleo y el estancamiento, o incluso retroceso, en la distribución del ingreso. Siguiendo un patrón afín al del crecimiento económico, la pobreza y la indigencia en los países de América Latina se habrían reducido en 2000, para aumentar después en los años 2001 y 2002. (CEPAL, 2002c)

Gráfico 5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL PBI
Y PBI PER CAPITA, 1992-2001
(en porcentaje)



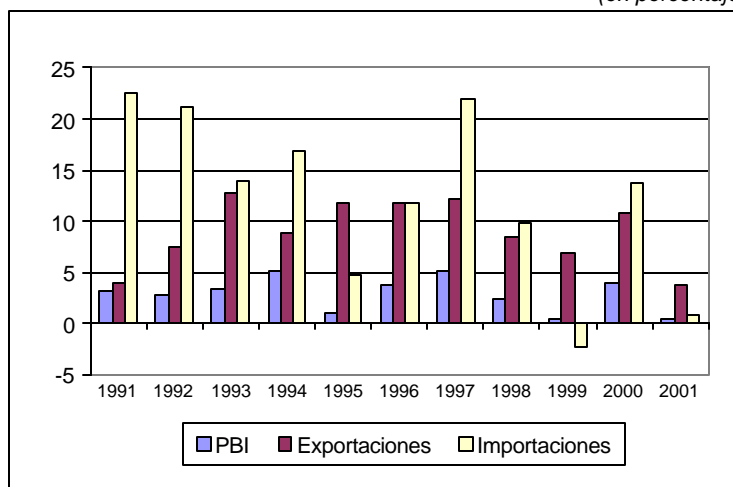
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

Nota: Incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela

Las proyecciones para el año 2002 apuntan a un aumento de la pobreza en alrededor de 7 millones de personas, de las cuales cerca de 6 millones corresponderían a indigentes. Estas cifras, sin embargo, no se traducen en incrementos proporcionales de la pobreza en los 18 países de la región. La elevación del número de pobres en Argentina, sería uno de los factores del deterioro regional.

Por otro lado, el crecimiento de las exportaciones no arrastró el crecimiento productivo debido a que éstas no estuvieron articuladas de manera dinámica con el aparato productivo interno, presentan una insuficiente diversificación así como una baja participación en el comercio mundial. Asimismo, prevalecen las barreras que impiden el acceso al libre mercado en los países industrializados y la volatilidad financiera tiene efectos adversos sobre la dinámica de las transacciones comerciales.(CEPAL, 2001a)

Gráfico 6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO DEL VOLUMEN DEL COMERCIO DE BIENES* Y DEL PRODUCTO
(en porcentaje)

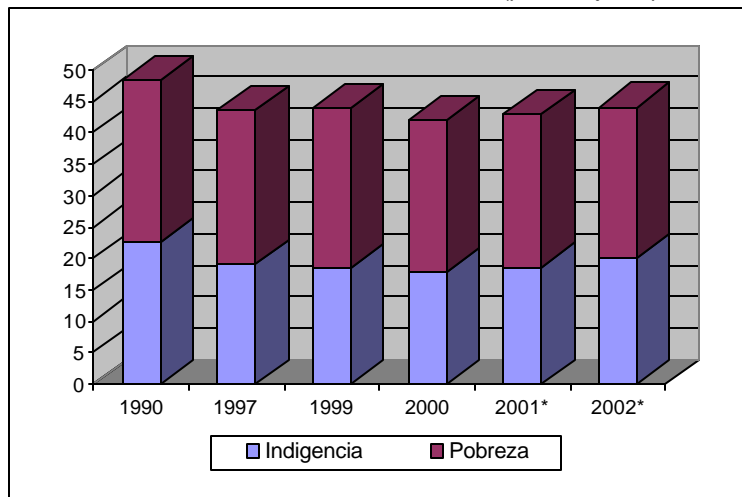


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

* Tasas anuales de variación del índice, 1995=100

Gráfico 7
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1990-2002

(porcentaje de personas)



Fuente: CEPAL

*proyecciones

En *Globalización y Desarrollo* (2002), la CEPAL señala cuatro factores que propone la literatura económica como determinantes del crecimiento reciente del comercio internacional: los dos primeros son la reducción de las barreras del comercio (en los países en desarrollo) y la reducción de los costos de transporte; la demanda de marcas diferentes de los mismos productos entre países con niveles de ingresos similares, y el cuarto, la ruptura de las cadenas de producción, que genera flujos de comercio de productos intermedios que cruzan varias veces las fronteras en el proceso de fabricación de un mismo producto. Esta última tendencia estaría a su vez determinada por la expansión de las empresas transnacionales y el surgimiento de los sistemas internacionales de producción integrada.

En muchos países de la región se ha producido un aumento del desempleo abierto o de la informalidad, situación que refleja la creciente heterogeneidad estructural de los sectores productivos. Actualmente la región tiene más empresas de *clase mundial*, muchas de ellas subsidiarias de transnacionales, pero al mismo tiempo existen muchas pequeñas y medianas empresas que no han podido acceder al crédito y, en general, adaptarse al nuevo contexto, lo cual ha generado una concentración del poder económico en pocas manos. (CEPAL, 2000b)

La CEPAL sostiene que estos aspectos, es decir, la mayor heterogeneidad productiva y el incremento del desempleo, junto con el aumento en la diferencia entre las remuneraciones de los trabajadores con educación universitaria y el resto, ha determinado una concentración del poder económico y un aumento de las desigualdades en la distribución del ingreso. Éste, muestra en su conjunto, un deterioro de largo plazo en muchos países de la región como parte de una tendencia universal. Estos hechos constituyen el trasfondo de los problemas de cohesión social que afectan la gobernabilidad en muchos países de la región.

Por otro lado, el comportamiento de la actividad económica durante los noventa reflejó una dependencia acentuada frente a los altibajos del financiamiento externo. Durante los primeros años, la disminución de las tasas de interés, el acceso a los capitales externos y la instrumentación del

denominado Plan Brady -que redujo la reducción de la deuda contraída con la banca comercial de varios países de la región-, generaron expectativas favorables de crecimiento. La crisis en México a fines de 1994, y las repercusiones que tuvo en algunos países de la región, especialmente en Argentina, fue uno de los hechos que suscitaron los primeros cuestionamientos a la sustentabilidad de las políticas instrumentadas. Sin embargo, la crisis asiática fue probablemente la mayor muestra de que *la liberalización financiera podría ser fuente de una profunda inestabilidad macroeconómica cuando no está acompañada de un marco institucional apropiado*⁹. La CEPAL sostiene que la inestabilidad del crecimiento económico y la frecuencia de las crisis financieras indican que *no se han eliminado todas las causas de inestabilidad, y que algunas pueden incluso ser hoy más acentuadas*¹⁰.

B. Nuevos paradigmas del desarrollo en el nuevo milenio

No sólo diferentes sectores de la sociedad han manifestado su insatisfacción con los resultados de las reformas económicas. Es creciente también el número de economistas que reconocen y señalan la existencia de “fallas del mercado” (market failures). La existencia de una competencia imperfecta; la necesidad de garantizar bienes y servicios que no podrían ser ofrecidos a través de mercados privados, por no ser rentables; la presencia de externalidades; fallas en la provisión de información adecuada a los consumidores; la existencia de mercados incompletos, que no aseguran la provisión de bienes que el público desea aunque tenga que pagar más que el costo de producirlos, son algunas de las que se vienen señalando con mayor frecuencia.

1. Elementos de convergencia

Las dificultades mencionadas que han registrado durante los últimos años la mayor parte de los países en desarrollo y de la región, en particular, han ido generando un consenso para abordar el tema del desarrollo con un enfoque más amplio, que trascienda el básicamente economicista. Algunos economistas, y también organismos internacionales, han recogido esta preocupación que en síntesis conlleva la necesidad de equilibrar el papel del Estado –y de otras instituciones políticas y sociales- con el uso de los mercados

Amartya Sen, con bastante anterioridad, así como Joseph Stiglitz y otros, han realizado importantes contribuciones que abordan el desarrollo con una perspectiva integral, concibiéndolo como un proceso integrado de expansión de las libertades fundamentales de los individuos, relacionadas entre sí. Esta concepción aborda el proceso de desarrollo tomando en cuenta consideraciones económicas, sociales y políticas. Este tipo de enfoque amplio permite apreciar simultáneamente el papel vital que desempeñan en el proceso de desarrollo muchas y diferentes instituciones, entre las que se encuentran los mercados y las organizaciones relacionadas con ellos, los gobiernos y las autoridades locales, los partidos políticos y otras instituciones ciudadanas, los sistemas de educación y las oportunidades de diálogo y debates públicos (Sen, 1999).

Sen señala que resulta difícil pensar que es posible conseguir un proceso de notable desarrollo sin utilizar mucho los mercados, pero eso no excluye el papel de la ayuda social, la legislación o la intervención del Estado cuando pueden enriquecer la vida humana. La libertad, sostiene, no sólo es el fin principal del desarrollo, sino que constituye además uno de sus principales medios para lograrlo. Afirma que el crecimiento económico constituye sólo un medio importante para expandir dichas libertades y que éstas también dependen de otros determinantes, como las instituciones

⁹ Ocampo, José Antonio, Retomar la Agenda para el Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 2001, p 4

¹⁰ *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, CEPAL, 2000 . Resumen Ejecutivo p 5

sociales y económicas (por ejemplo, los servicios de educación y atención médica), así como los derechos políticos y humanos. Estas libertades fundamentales se encuentran entre los componentes constitutivos del desarrollo y, de hecho, contribuyen muy eficazmente al progreso económico. El desarrollo ha de evaluarse principalmente en función del aumento que hayan experimentado o no las libertades de los individuos.

Stiglitz coincide con Sen al señalar que, en general, durante el último medio siglo el desarrollo fue concebido como un problema técnico que requería soluciones técnicas: mejores algoritmos de planificación, o mejores políticas de precio y comercio, mejor entorno macroeconómico. En ningún caso se contempló la participación de la sociedad.

Es así, que Stiglitz concibe el desarrollo como una transformación de la sociedad, como un cambio de relaciones, de formas de pensar, de abordar el desarrollo humano así como de superar métodos de producción tradicionales, hacia formas modernas. Estos cambios asociados con el desarrollo proveen a los individuos y a las sociedades mayor control sobre su propio destino. El desarrollo enriquece la vida de los individuos ampliando sus horizontes y mejorando su calidad de vida.

Para Stiglitz, las transformaciones reales de la sociedad elevarán la posibilidad que las políticas subyacentes tengan sostenibilidad y continuidad en el tiempo, y puedan hacer frente a las vicisitudes que algunas veces acompañan a los procesos democráticos. Al igual que Sen, considera que el incremento del PBI per capita es solo una condición para la nueva estrategia de desarrollo pero si no se enfoca el desarrollo como un proceso más amplio, no se podrá incrementar ni siquiera ese indicador. Si es exitosa, la nueva estrategia de desarrollo no sólo incrementará el PBI per capita, sino los estándares de vida como salud y alfabetismo.

Stiglitz propone acciones inducidas por el Estado en los temas sociales para que la sociedad se involucre y participe en estrategias de desarrollo de largo alcance. En esta afirmación hay implícita una intervención directa y selectiva del Estado, fundamentalmente en medidas que dejen margen para apoyar programas sociales. No son necesariamente los acuerdos suscritos por el gobierno y las fuerzas políticas y sociales las que le darán sustento y credibilidad a un gobierno, sino los resultados de la inversión realizada en el ámbito social. Ello constituirá el elemento decisivo que permita que la sociedad tenga credibilidad en un plan de largo plazo.

Finalmente, entre otras de las múltiples consideraciones que realiza Stiglitz respecto a las estrategias de desarrollo, señala que deben establecerse prioridades y por lo tanto secuencias; existir coordinación entre las diferentes instancias del sector público; desarrollar toda la sociedad y no solamente enclaves; construir consensos no sólo en torno a una visión amplia del país, sino a metas de corto y mediano plazo para lograrlas. Asimismo, considera que el proceso que conlleva a una transformación de la sociedad debe ser participativo, de tal manera que induzca un *sentido de pertenencia*, lo cual brindará mayores posibilidades de éxito a dicha estrategia. La participación será mayor si el proceso de transformación es guiado con un sentido de equidad. Stiglitz considera la inclusión y construcción de consensos, así como mantener la organización social y fortalecer el capital social como claves de una exitosa transformación del desarrollo.¹¹

También los organismos internacionales han delineado nuevas concepciones que otorgan una visión más integral del desarrollo. En general, se otorga nuevos énfasis a la importancia del desarrollo institucional, a las redes de protección social, al sentido de pertenencia de las políticas de desarrollo. La pregunta que surge es si ello significa un cambio en la agenda del desarrollo. A juicio

¹¹ Stiglitz, Joseph, Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes, 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, Ginebra, octubre 19 de 1998.

de la CEPAL ello podría ser posible, pero aún no es evidente. En muchos casos, los nuevos conceptos y énfasis son simplemente añadidos a lo que sigue siendo esencialmente la misma agenda de los últimos años, en una concepción lineal según la cual se van agregando nuevas “generaciones” de reformas a los que se consideran buenos cimientos. En las condiciones menos favorables, son exclusivamente nuevos ropajes para las mismas ideas.¹²

Los mercados, en particular, los mercados financieros no han internalizado realmente la necesidad de una nueva agenda de desarrollo y en esencia siguen reclamando una mayor liberalización, tanto a nivel nacional como mundial, es decir simple y llanamente más reformas de *primera generación*. Esta sigue siendo la fuerza dominante en un mundo en el cual la capacidad de acción de los gobiernos nacionales se ha debilitado y hay tan sólo una transición precaria hacia políticas globales. (Ocampo, 2000)

No obstante, los insuficientes logros de las políticas instrumentadas ha generado una creciente preocupación no sólo por el incremento de la pobreza y la distribución del ingreso, sino por los problemas que derivan de la estabilidad de la democracia y preservación del sistema.

A nivel de los organismos internacionales ha tenido lugar una convergencia de puntos de vista para abordar el desarrollo.¹³ Así por ejemplo, superada la *primera generación* de reformas en América Latina, expertos de las organizaciones internacionales iniciaron un proceso de reflexión con miras a evaluar los resultados obtenidos durante la primera fase de las reformas, y establecer una nueva agenda para la próxima década. Con ese propósito un grupo de expertos de la división regional para América Latina y el Caribe (LAC) del Banco Mundial publicó en 1997 un informe, *The Long March*, en el que se realizan las primeras evaluaciones de ese proceso. Dicho informe concluía que a) el crecimiento económico logrado con las reformas no se había traducido en una reducción de las desigualdades y la pobreza en América Latina, y, de forma un poco más novedosa, apuntaba que b) los objetivos de crecimiento sostenido y reducción de la pobreza exigían una reforma de las instituciones.

Un año más tarde, la misma institución publicó el informe *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter* que desarrolla las conclusiones del informe anterior. Para ello, dedica todo un capítulo a intentar establecer, teórica y empíricamente, la relación entre instituciones y desarrollo; propone la utilización de conceptos de la economía política para analizar el proceso de reforma institucional; y, finalmente, se centra en cuatro áreas de reforma institucional -finanzas, educación, justicia y sector público- que considera prioritarias para lograr los objetivos de desarrollo. (Perry, 1998)

El informe tiene como uno de sus objetivos más importantes establecer la relación entre instituciones y desarrollo y examinar cómo los conceptos del nuevo institucionalismo económico y de la economía política, respectivamente, son útiles para el análisis y el diseño de las instituciones así como para desarrollar estrategias de reforma institucional.

A juicio de algunos críticos, el libro no resuelve bien la relación entre *instituciones* y *desarrollo*, principalmente porque carece de un concepto bien definido de desarrollo. En la más fiel tradición del neoinstitucionalismo económico, se dice que *las instituciones son importantes para el desarrollo porque determinan la eficiencia y existencia de los mercados así como de las organizaciones públicas y privadas*". Sin embargo, dicho esto, no se especifica la relación que se establece entre las variables intermedias -mercados y organizaciones- y la variable a explicar: el

¹² Ocampo, José Antonio, Retomar la Agenda para el Desarrollo, CEPAL, marzo de 2001, p 8

¹³ En este informe se han tomado en cuenta los estudios de la CEPAL y del Banco Mundial, aunque otras instituciones de Naciones Unidas y el BID, entre otras, han realizado también contribuciones en el tema.

desarrollo. Básicamente, se asume una relación directa y automática entre la eficiencia de los mercados y las organizaciones y el desarrollo, o se identifica una cosa con la otra.¹⁴

Eso se explica, en primer lugar, *porque se asume absolutamente el paradigma teórico del neoinstitucionalismo económico, cuya gran contribución ha sido demostrar la importancia de las instituciones para el buen funcionamiento de los mercados y organizaciones -y, en último extremo, de la economía. En segundo lugar, porque, precisamente por eso, no se cree en la necesidad de establecer un vínculo más preciso y específico entre la eficiencia de los mercados y las organizaciones y el desarrollo, lo cual se explica a su vez porque se carece de un concepto de desarrollo distinto del de eficiencia económica. Esta crítica se aclara y responde a la vez cuando se dice (en la introducción) que el libro se ocupa sólo, o principalmente, de aquellas áreas de reforma institucional que afectan directamente a la competitividad y vulnerabilidad de las economías, y no a aquellas con efectos directos sobre la reducción de las desigualdades y la pobreza. Dicho de otra forma, no sólo se da prioridad al objetivo de eficiencia sobre el de bienestar social (o desarrollo humano), sino que se pierde una oportunidad interesante para especificar cómo, de qué manera, las instituciones contribuyen a la reducción de las desigualdades y la pobreza. En resumen, no se da cuenta de la relación entre eficiencia y desarrollo porque la competitividad y la eficiencia se convierten en fines en sí mismos, y no en medios para lograr cuotas más elevadas de bienestar social y desarrollo humano.*¹⁵

Al año siguiente, en enero de 1999, el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, presentó al Directorio Ejecutivo del Grupo del Banco Mundial la propuesta del Marco Integral de Desarrollo. Wolfensohn considera que si bien los organismos multilaterales, bancos regionales, organismos miembros del sistema de Naciones Unidas han hecho un aporte sustancial al mejoramiento de la humanidad y de la vida de muchos pobres, *los avances siguen siendo demasiado lentos.*¹⁶

La propuesta del Banco Mundial concibe el marco de desarrollo para un país y región como un balance de dos columnas: en una figura la presentación macroeconómica (cuentas del ingreso nacional, estadísticas de balanza de pagos y de comercio exterior y demás análisis financieros y económicos); de otro lado, existe la necesidad de una segunda columna en la que se refleje más adecuadamente un marco analítico que aborde los aspectos estructurales, sociales y humanos. En esta visión, lo fundamental es que los aspectos macroeconómicos por un lado y los aspectos sociales, estructurales y humanos, por el otro, deben considerarse en su conjunto.

Específicamente, considera que el Banco Mundial es responsable de los aspectos estructurales y sociales del desarrollo, mientras que el FMI, tiene la responsabilidad de la estabilización macroeconómica. Demuestra lo estrechamente vinculadas que están las funciones que realizan ambos organismos comparándolas con las funciones vitales de *la inspiración y expiración*.

Señala que a diferencia de lo que sucede con el análisis macroeconómico que reúne todas las variables en una conocida forma consolidada, en la esfera del desarrollo no se ha logrado presentar metódicamente de la misma manera el estado de la labor estructural y el progreso social. Por otro

¹⁴ Burki Shahid, Javed, y Perry, Guillermo, (1998) "Beyond the Washington Consensus: Institutional Matter", publicación del Banco Mundial en *Colección de Papers* N° 31, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña, p. 1

¹⁵ Ibid 14, página 2

¹⁶ Propuesta de Marco Integrado para el Desarrollo; Banco Mundial, 1999

lado señala que los *agentes* de la actividad del desarrollo¹⁷ no están acostumbrados a trabajar juntos armónicamente; tampoco lo están, señala, los organismos del sistema de las Naciones Unidas ni los organismos multilaterales con los bilaterales, ni las ONG con el sector privado, a pesar del incremento de la coordinación a lo largo de los años.

Ello sin duda representa un gran reto que muestra la necesidad de establecer un marco integral general, es decir, un enfoque convenido con el gobierno en cuestión, que permita a los diferentes agentes de la actividad del desarrollo trabajar juntos en pos de los objetivos de sostenibilidad ambiental y reducción de la pobreza.

El marco integral de desarrollo que propone el Banco Mundial no puede adoptar un sistema en el que los aspectos macroeconómicos y financieros se consideren independientemente de los estructurales, sociales, humanos y viceversa. La integración de cada uno de estos temas es imperante a nivel nacional y de los agentes mundiales.

Se considera que dicho marco debe ser lo suficientemente flexible para adecuarse a las distintas circunstancias de cada país y sostiene que una de las razones para formular dicho marco amplio e integral es permitir pensar de manera más estratégica la secuencia de políticas, programas y proyectos, así como la introducción gradual de las reformas. Este enfoque integral hace hincapié en que se debe avanzar en todos los frentes aunque como ya se señaló, algunas medidas deben tomarse antes que otras.

En coincidencia con la CEPAL, la propuesta del Banco Mundial señala que los países deben dirigir los programas, fijar el rumbo, los objetivos y determinar la aplicación gradual, oportuna y secuencial de dichos programas. Pero agrega que si algún gobierno en cuestión no contara con capacidad suficiente para hacerlo, se lo respaldaría y ayudaría a fijar, dirigir y aplicar la estrategia.

La propuesta introduce los conceptos de *concertación* y *visión de largo plazo* al proponer que en algunos países los objetivos, tanto de largo como de corto plazo, deben fijarse en un proceso de debate público y formación de consenso dirigido por el gobierno, en el que participen todos los sectores de la sociedad. (Recuadro 2)

- **La libertad.** Los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia. La mejor forma de garantizar esos derechos es contar con gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular.

- **La igualdad.** No debe negarse a ninguna persona ni a ninguna nación la posibilidad de beneficiarse del desarrollo. Debe garantizarse la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres.

- **La solidaridad.** Los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados.

- **La tolerancia.** Los seres humanos se deben respetar mutuamente, en toda su diversidad de creencias, culturas e idiomas. No se deben temer ni reprimir las diferencias dentro de las sociedades ni entre éstas; antes bien, deben apreciarse como preciados bienes de la humanidad. Se debe promover activamente una cultura de paz y diálogo entre todas las civilizaciones.

- **El respeto de la naturaleza.** Es necesario actuar con prudencia en la gestión y ordenación de todas las especies vivas y todos los recursos naturales, conforme a los preceptos del desarrollo sostenible. Sólo así podremos conservar y transmitir a nuestros descendientes las inconmensurables riquezas que nos brinda la naturaleza. Es preciso modificar las actuales pautas insostenibles de producción y consumo en interés de nuestro bienestar futuro y en el de nuestros descendientes.

- **Responsabilidad común.** La responsabilidad de la gestión del desarrollo económico y social en el mundo, lo mismo que en lo que hace a las amenazas que pesan sobre la paz y la seguridad internacionales, debe ser compartida por las naciones del mundo y ejercerse multilateralmente. Por ser la organización más universal y más representativa de todo el mundo, las Naciones Unidas deben desempeñar un papel central a ese respecto.

¹⁷ Son con:
sociedad

El marco para presentar y dirigir un enfoque integral respecto de los aspectos estructurales, sociales y humanos del desarrollo contempla un conjunto de medidas que constituyen requisitos previos viables para el desarrollo sostenible. Estos abarcan aspectos estructurales, humanos, físicos, así como estrategias para zonas rurales, urbanas y el sector privado. Para el Presidente del Banco Mundial el diseño de un marco sobre el cual se coordine y reúna un conjunto convenido de objetivos y programas eficaces y responsables bajo la dirección oficial en dichos ámbitos, contribuirá a coordinar los esfuerzos, que como se señaló, son aún insuficientes.

Para llevarlo a cabo, propone utilizar una matriz como instrumento de gestión que contribuya a una mayor cooperación, transparencia y colaboración. En dicha matriz (ver Anexo 1) se consignan en el eje horizontal los catorce temas considerados como requisitos previos en los ámbitos estructurales, humanos, físicos y algunas estrategias específicas, y en el eje vertical, los *agentes* de la actividad del desarrollo. Según la propuesta, son cuatro los agentes que actúan en el ámbito del desarrollo: los gobiernos, organismos multilaterales y bilaterales, la sociedad civil y el sector privado. Si estos cuatro grupos pudieran intercambiar información sobre la labor que les corresponde llevar a cabo, se tendría una verdadera oportunidad de lograr metas de más largo plazo de manera más eficaz y responsable.

El desarrollo de la matriz que propone el Banco Mundial constituye un elemento metodológico relevante toda vez que puede favorecer el intercambio de información y cooperación entre los agentes de desarrollo, lo cual constituye una oportunidad propicia para alcanzar metas de más largo plazo de manera más eficaz y responsable.

Recuadro 3
AGENTES DE LA ACTIVIDAD DEL DESARROLLO

- a) Los gobiernos –nacionales y de los estados, ciudades y municipios dentro de cada país y, en algunos casos, las agrupaciones regionales de gobiernos. Se debe considerar también el impacto de los organismos parlamentarios que son un órgano del gobierno y, a la vez, representantes de la sociedad civil.
- b) Los organismos multilaterales y bilaterales, entre ellos el FMI, organismos y programas de Naciones Unidas, Organización Mundial del Comercio, Unión Europea, Bancos Regionales de Desarrollo, organismos bilaterales e internacionales
- c) La sociedad civil, en todas sus formas, considerada el factor más importante para el desarrollo. Entre otros participantes, se considera a las organizaciones religiosas, fundaciones, sindicatos y organizaciones de empleados, organizaciones patronales, organizaciones no gubernamentales de alcance internacional; organizaciones no gubernamentales locales; grupos locales formados para fines de consulta o para la ejecución de proyectos, y organizaciones de poblaciones indígenas
- d) Sector privado, cuya participación es esencial para el crecimiento económico y el empleo, así como el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Es importante destacar que muchos proyectos públicos puede ser actualmente llevados a cabo por el sector privado como por ejemplo, los de agua, electricidad y comunicaciones, y que en muchas economías la privatización de las industrias de propiedad estatal constituyen un factor importante para el crecimiento sostenible y el equilibrio del

Fuente: Propuesta de un Marco Integral de Desarrollo, Banco Mundial, 1999

Paralelamente al planteamiento del Banco Mundial, la CEPAL presentó en ocasión del vigésimo octavo período de sesiones del organismo realizado en México en abril de 2000 su propuesta sobre *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, que aborda de manera integral el pensamiento de la institución sobre los retos del desarrollo de la región en el contexto internacional de fines del milenio.

La CEPAL mantiene los mismos principios y ejes fundamentales de su concepción del desarrollo presentados a principios de la década en la propuesta sobre *Transformación Productiva con Equidad*. Sin embargo, añade nuevos planteamientos tendientes a contribuir a revertir los desequilibrios del actual proceso de globalización y de la agenda internacional de políticas que lo acompaña, el cual, sostiene, si bien ofrece múltiples oportunidades, *implica también riesgos como la exclusión, para aquellos países y sectores sociales no adecuadamente preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo actual*.¹⁸

En efecto, el documento señala el carácter asimétrico e incompleto de la agenda internacional que acompaña a la globalización, destacando que ésta no incluye, por ejemplo, temas relativos a la movilidad laboral, ni al establecimiento de mecanismos que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las economías centrales, ni acuerdos internacionales para lograr una adecuada tributación del capital, así como tampoco acuerdos de movilización de recursos para compensar las tensiones distributivas que genera la globalización, tanto entre países como al interior de ellos.

Estas carencias, a su vez, reflejan un problema aún más inquietante: la ausencia de una gobernabilidad adecuada para el mundo de hoy, no sólo económica —como se ha hecho particularmente evidente en el mundo financiero— sino también en muchos otros terrenos, reflejo del enorme contraste entre los problemas de alcance mundial y los procesos políticos, que siguen teniendo como marco las naciones e incluso, crecientemente, los espacios locales.¹⁹

El documento introduce la necesidad de visualizar *lo público* en un sentido más amplio, que involucre instancias de la sociedad civil. Es así, que define las políticas públicas como *todas aquellas acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo, y no solamente estatales*. En ese sentido considera que las acciones públicas, estatales y/o privadas —como las orientadas a crear, completar y regular mercados, están lejos de ser contrarias al desarrollo del mercado, y por el contrario, pueden potenciar sus posibilidades. Entre ellas se cuentan las destinadas a proporcionar información para que los mercados funcionen, ayudar a crear segmentos que no se desarrollan automáticamente, producir o fomentar la producción de bienes y servicios de valor social o ambiental, y establecer regulaciones adecuadas para el buen funcionamiento de mercados no competitivos.

El elemento más importante de la propuesta consiste en considerar la necesidad de reorientar los patrones de desarrollo de la región en torno a un eje principal, la *equidad*, lo cual implica la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones. Ésta es la vara fundamental con la que a juicio del organismo se debe medir la calidad del desarrollo. Por lo tanto, el crecimiento económico debe perseguir *un desarrollo más integrador en términos sociales y sostenible en términos ambientales*. Lo anterior debe estar acompañado de esfuerzos por construir tejidos sociales que permitan *desarrollar sociedades más integradas*. Estos constituyen objetivos más amplios, y a juicio del organismo, *prioridades diferentes* a las que enmarcaron la fase de estabilización macroeconómica y liberalización de las economías. La construcción de nuevos patrones de desarrollo debe considerar los resultados positivos de estos últimos procesos, pero ésta, según la CEPAL, *no puede realizarse sino en el marco de sociedades más democráticas, con una ciudadanía fortalecida*. Ello dará lugar por lo tanto a que las soluciones sean diferentes en función de los distintos contextos nacionales.

Recuadro 4

¹⁸ *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, CEPAL, Santiago de Chile, 2000, pp. 13-15.*

¹⁹ *Ibid* 18, pp. 46-48

CONCEPCIÓN DE CIUDADANÍA Y SOCIEDAD SEGÚN LA CEPAL (SÍNTESIS)

La ciudadanía implica un compromiso recíproco entre el poder público y los individuos. El primero debe respetar la autonomía individual, permitir y promover la participación en la política y brindar, en la medida que el desarrollo lo permita, posibilidades de bienestar social y oportunidades productivas. Los segundos deben ejercer su capacidad de presión para que el Estado cumpla los compromisos recién indicados, pero a la vez deben contribuir con su participación en el ámbito público, haciendo aportes para enriquecerlo.

En esta visión general, la promoción de la ciudadanía significa, en primer término, el desarrollo de la ciudadanía civil, entendida básicamente como el respeto a la autonomía de las personas. En segundo lugar, significa el desarrollo de la ciudadanía política, es decir, la extensión de la gama de agentes de la sociedad que participan en los procesos deliberantes y decisorios. Es, en tercer lugar, la promoción de la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de los límites de las posibilidades de cada sociedad. En las sociedades de información de hoy, es también, la capacidad de los ciudadanos de disponer de los conocimientos y bienes necesarios para participar como actores en los flujos de información, en la circulación de conocimientos y en el diálogo mediático, y para adaptarse a nuevos procesos de gestión y organización. Finalmente, en el sentido más republicano, es la promoción de la capacidad de los Estados y los sistemas políticos de absorber y reflejar las nuevas prácticas de los movimientos sociales y combinar las políticas públicas con el capital social que la propia sociedad, a través de sus organizaciones, va forjando. En este sentido, implica ampliar el espacio público frente a la fuerza centrífuga que hoy tiene el espacio privado.

El desarrollo de la ciudadanía es fundamental para reproducir el capital social que se entiende como el conjunto de recursos sociales y culturales de un grupo humano, imprescindible para la concreción de ciertos beneficios para el grupo que no se darían sin ello. Se nutre de valores culturales de reciprocidad y respeto por normas, así como de relaciones sociales de parentesco, y se plasma en instituciones sociales de cooperación y de manejo de recursos comunes. que hoy tiene el espacio privado, de manera de crear más sociedad, es decir, una conciencia más difundida sobre las responsabilidades de los individuos y los grupos respecto del conjunto del sistema, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos, y participación directa de ellos en la creación y disfrute de bienes públicos y bienes de valor social.

Por otra parte, cabe anotar que el fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los actores sociales en los asuntos públicos es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión

Fuente: Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, CEPAL, 2000 páginas 65- 67

Toda vez que la inequidad no es una característica exclusiva de los últimos años y más bien es propia de la mayoría de modelos de desarrollo, un eje central consiste en *romper los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad —el educativo, el ocupacional, el patrimonial y el demográfico— y las barreras de la discriminación por género y etnia, que agravan sus efectos.*

Es por eso que considera que en las actuales condiciones de la región, los retos que plantea el desarrollo integral deben tener dos elementos fundamentales: educación y empleo. Este punto de vista coincide con los planteamientos realizados recientemente también por el Banco Mundial. La educación permite incidir simultáneamente en la equidad, el desarrollo y la ciudadanía. Los efectos potenciales de la educación sobre la equidad son de largo plazo y, lo que es más importante, no se producirán si no hay una dinámica generación de empleos de calidad. Aquí se encuentra, a juicio del organismo, el *talón de Aquiles* del proceso de reformas. La generación estable de empleos que cuenten con una adecuada protección social debe convertirse, así, en foco fundamental de preocupación del *diálogo social* al más alto nivel, y en una preocupación ineludible de la política macroeconómica.

La visión integral del desarrollo de la CEPAL -en el sentido de considerar la equidad y el desarrollo económico, con su dimensión de desarrollo sostenible como elementos de una misma estrategia, en la que el ejercicio ciudadano no sólo constituye un derecho en sí mismo que contribuye como tal al bienestar sino también el canal más efectivo para garantizar que los objetivos sociales del

desarrollo estén adecuadamente representados en las decisiones públicas,- tiene amplias convergencias con la visión de desarrollo integral esbozada recientemente por el Banco Mundial.

Recuadro 5

EL CARÁCTER INTEGRAL DEL DESARROLLO SEGÚN LA CEPAL (SÍNTESIS)

El objetivo central de elevar los niveles de bienestar del conjunto de la población no se logrará sin avances significativos en la consolidación de economías dinámicas y competitivas, capaces de enfrentar los retos de un mundo globalizado. Equidad y desarrollo económico, incluida su dimensión de desarrollo sostenible, son, en este sentido, elementos de una misma estrategia integral, que se entrecruzan de manera compleja.

El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, así como el crecimiento y la política económica no pueden por sí solos asegurar el logro de objetivos sociales, independientemente de la manera en que se construye la política social. La generación de empleo e ingreso; la estabilidad de ambos; la superación de heterogeneidades productivas heredadas y de reciente creación mediante políticas que permitan potenciar la contribución de las pequeñas empresas al desarrollo, y la posibilidad de canalizar una mayor proporción de recursos para el mejoramiento del capital humano, la protección social o programas integrales de lucha contra la pobreza, en forma consistente con una sana política fiscal, son algunos de los elementos que conectan el desarrollo económico con el social. En todos estos planos, los patrones de desarrollo económico no son “neutrales” en términos sociales y es posible, por lo tanto, encontrar y promover encadenamientos sociales más eficaces, los que, además, incrementan el impacto de la política social. Al mismo tiempo, el desarrollo social, la reducción de la desigualdad y la eliminación de toda forma de discriminación crean condiciones favorables para el desarrollo económico, como resultado de la inversión en capital humano y de la construcción de múltiples formas de “capital social”, que favorecen la competitividad sistémica de las economías en un mundo globalizado.

El ejercicio de la ciudadanía es, además, no sólo un derecho en sí mismo, que contribuye como tal al bienestar de las personas, sino también el medio más efectivo para garantizar que los objetivos sociales del desarrollo estén adecuadamente representados en las decisiones públicas. De esta manera, contribuye a la configuración de un marco social y político de estabilidad, que favorece el propio desarrollo económico. De hecho, la cohesión social y la estabilidad política son vistas cada vez más, en un mundo globalizado, como una fuente de competitividad internacional.

Fuente: Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, CEPAL, 2000. páginas 50-51

2. Algunos puntos de divergencia

Si bien, como ha sido señalado, existen puntos de coincidencia entre las propuestas de diversos organismos internacionales, hay aspectos que no son abordados por todos, o que sencillamente difieren en los enfoques. Así, por ejemplo, en el mismo informe *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, la CEPAL, pone énfasis en la intervención del Estado en la determinación de ciertos elementos de las políticas económicas al sostener que la volatilidad de los mercados financieros exige una combinación de tres elementos de política: una gestión macroeconómica orientada a evitar el sobreendeudamiento de los agentes públicos y privados y desajustes en los precios macroeconómicos más importantes (tasas de cambio e interés) así como en los precios de los activos fijos y financieros; regulación de los sistemas financieros; y, una *política de pasivos* destinada a inducir un perfil temporal adecuado de la deuda pública y privada, tanto interna como externa, que debe prevenir en particular la entrada de capitales volátiles durante los períodos de bonanza financiera. Asimismo, sostiene que los flujos financieros deben reorientarse hacia el largo plazo y facilitar el acceso de pequeñas empresas urbanas y rurales.

Por otro lado, considera la necesidad de superar la definición restringida de *estabilidad macroeconómica* prevaleciente en los últimos años, y volver a incluir dentro de este concepto las metas *reales* del manejo macroeconómico. Ello implica que dada la necesidad de mitigar los elevados costos que tiene la volatilidad del crecimiento económico se torna necesario extender el

horizonte temporal de la política macroeconómica en dos sentidos diferentes: en primer lugar, tener en cuenta el conjunto del ciclo económico desarrollando políticas *anticíclicas activas*; y, en segundo lugar, incorporando el crecimiento de largo plazo como objetivo explícito de las políticas. Según la CEPAL, el manejo de la política macroeconómica con políticas anticíclicas puede ser complicado debido a que *la globalización impone límites objetivos a la autonomía nacional en esta materia y por lo tanto puede ser necesaria la creación de nuevas instituciones e instrumentos de política que contribuyan a darle credibilidad.*

En el mismo informe, *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, señala que las políticas macroeconómicas deben incorporar como objetivo explícito el crecimiento de largo plazo, a ritmos del 6% anual o más. Considera que un elemento esencial de dicho esfuerzo es el aumento de la inversión productiva a niveles muy superiores a los registrados en los años noventa, lo que implica una serie de medidas orientadas a reducir la volatilidad del crecimiento económico, reorientar los recursos financieros hacia el largo plazo mediante el desarrollo de regulaciones e instituciones adecuadas, así como de instrumentos rentables, líquidos y de riesgo apropiado, y la instrumentación de estrategias y políticas activas de desarrollo productivo, a las cuales denomina *estrategias de cambio estructural*.

Según la CEPAL, la fragilidad de las estructuras productivas que se sigue apreciando en la región es atribuible en gran medida al descuido e incluso el abierto rechazo a gran parte de esta agenda de políticas. La destrucción de instituciones diseñadas para hacer frente a muchos de estos problemas no ha estado acompañada por esfuerzos igualmente activos para crear las instituciones apropiadas para el nuevo contexto.²⁰ La existencia de instituciones fuertes en el mundo industrializado es señalada como una muestra que hace necesaria su presencia para el buen desarrollo de los mercados.

Recuadro 6

POLÍTICAS ACTIVAS DIRIGIDAS A FORTALECER LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA SEGÚN LA CEPAL

En el marco de las tendencias que ha venido experimentando el aparato productivo de la región, estas políticas son de tres tipos. El primero abarca las dirigidas a resguardar la competencia y desarrollar mecanismos de regulación pública de estructuras de mercado no competitivas o con fuertes externalidades. Los retos regulatorios más importantes incluyen las actividades financieras, los servicios públicos domiciliarios, los sectores sociales donde coexisten agentes públicos y privados, y las actividades con externalidades ambientales.

El segundo tipo incluye la corrección de fallas que caracterizan los mercados de factores — acceso a capital de largo plazo, tecnología, recursos humanos calificados, tierra. Aparte de los temas relativos al desarrollo de un mercado financiero de largo plazo, el tema esencial que plantea este informe es el acceso a dichos mercados por parte de las pequeñas empresas, urbanas y rurales. La doble circunstancia de que las empresas más pequeñas son las que enfrentan las mayores dificultades para acceder a los mercados de factores y son, al mismo tiempo, las principales generadoras de empleo en la economía, exige la puesta en marcha de una ambiciosa política de apoyo a la pequeña empresa, con miras a lograr su participación dinámica en el desarrollo de tramas productivas competitivas.

El tercer tipo de políticas comprende las dirigidas a desarrollar estructuras productivas más dinámicas. Esta estrategia incluye el fomento de actividades innovadoras, especialmente tecnológicas (transferencia, investigación y desarrollo) y exportadoras (fomento a la conquista de nuevos mercados externos, a la diversificación de la oferta exportadora y al desarrollo de encadenamientos internos de las actividades exportadoras). Incluye, además, el desarrollo de sinergias y complementariedades estratégicas que determinan, por la vía de las externalidades que generan entre sí los distintos agentes económicos, el grado de competitividad sistémica de los sectores productivos. Ello exige promover la asociatividad empresarial y las instituciones que le sirven de

²⁰ Ibid 18, 1

La CEPAL advierte, asimismo, que el sector informal de la economía representa una proporción creciente del empleo en la región, en detrimento del sector formal. Entre ambos segmentos del mercado de trabajo existen importantes diferencias en cuanto a las condiciones laborales, en particular en lo que se refiere a afiliación a los sistemas de seguridad social y las condiciones de trabajo (existencia de contratos, duración de las jornadas, y seguridad e higiene, entre otras). Señala que si bien, con frecuencia, estas diferencias expresan *intenciones de eludir disposiciones legales y tributarias con el fin de abaratar costos, en otros casos, el desarrollo de una actividad informal es más bien una estrategia de supervivencia de sectores excluidos*. Por otra parte, ciertos grupos de personas se enfrentan a dificultades incluso para participar en el mercado de trabajo, del cual quedan excluidas. Esta exclusión es *profundamente inequitativa y constituye un importante obstáculo para superar la actual situación de pobreza de estos grupos y mejorar la distribución del ingreso*.²¹

Por otro lado, la exclusión de amplios sectores de la población al mercado laboral, así como la creciente participación del sector informal como fuente de empleo dificultan la captación de cotizaciones para la seguridad social, con lo cual se generan *lagunas* que impedirán generar pensiones suficientes cuando los sistemas de previsión maduren. Si bien, a juicio del organismo, el conjunto de reformas ha dado lugar a significativos aumentos del gasto público destinado a la protección social y se ha mejorado la estructura institucional y la transparencia del gasto público, los avances en materia de cobertura y calidad de las prestaciones son todavía incipientes. *Los niveles de integralidad e integración de las protecciones, y la estructura y los grados de solidaridad se han configurado y evolucionan de manera diferente en los distintos países, no siempre en sentido positivo; y las mejoras en la gestión y asignación han encontrado importantes limitaciones derivadas de las características de los mercados donde se opera*.²²

Recuadro 7

EVALUAC

Los sistemas de seguridad social deben evaluarse por su capacidad para promover la protección universal a través de incrementos de la cobertura y la superación de las exclusiones, y por el fortalecimiento de la solidaridad en el financiamiento de los beneficios.

El criterio de equivalencia entre contribuciones y beneficios en la administración de la seguridad social, ya sea mediante las cuentas de ahorro o los seguros de riesgo, ha permitido una presencia mayor del sector privado en su gestión. Además, se ha promovido la libertad de los afiliados para elegir entre administradoras de fondos de pensiones y aseguradoras de riesgos de salud, con el propósito de generar competencia entre ellas y lograr mayor eficiencia. Sin embargo, el excesivo énfasis en el criterio de equivalencia aplicado al nivel individual, mediante cuentas de ahorro personales en las reformas de pensión y seguros de riesgo individuales en las reformas de salud, erosionan la solidaridad entre los cotizantes que tradicionalmente guía la organización de los sistemas de contribución y beneficios de la seguridad social, y desplaza la función solidaria de estos sistemas hacia el presupuesto público, lo cual genera mayor presión fiscal y reduce las posibilidades de ampliación de la cobertura.

Las maneras en que las reformas de la seguridad social han buscado conciliar eficiencia y solidaridad son objeto de una intensa controversia, en gran medida porque en este tipo de mercados no es fácil materializar los beneficios de la competencia. En el sector de la salud, las asimetrías en materia de información imponen importantes limitaciones al funcionamiento de los mercados, lo que ha llevado a que, contrariamente a lo esperado, no se observen mejoras significativas en la utilización de los recursos ni tampoco en las condiciones de acceso de la población. En el caso de las pensiones, las economías de escala, unidas a un producto homogéneo, resultado de las regulaciones prudenciales necesarias para reducir la exposición de los fondos de pensiones a altos riesgos financieros, han conducido a costosas prácticas de comercialización y al “efecto rebaño” entre administradoras, lo que restringe las opciones de selección de los afiliados. A su vez, la “miopía” de los trabajadores independientes ha limitado la cobertura de amplios segmentos del mercado de trabajo.

La asignación y gestión de los recursos requerirá, por lo tanto, de nuevos cambios institucionales, que fortalezcan los mecanismos de solidaridad, eviten incentivos inapropiados y promuevan aumentos de productividad entre los proveedores de los servicios de la seguridad social. Por otra parte, las reformas no se puede descuidar el fortalecimiento de la capacidad pública de regulación y supervisión del sistema que cautelen la calidad de las prestaciones, la solvencia

²¹ Ibid 18,

²² Ibid 18,

Una interrogante fundamental que plantea la CEPAL en torno a los temas de equidad y desarrollo de la ciudadanía es en qué medida la penetración de las reglas de mercado y la creciente penetración del concepto del esfuerzo individual, como guía básica del ordenamiento social, pueden terminar por erosionar el capital social que el propio modelo económico (y, obviamente, cualquier ordenamiento social) requiere. Se considera que ésta constituye la disyuntiva más paradójica que enfrentan nuestras sociedades actualmente, y que ésta forma parte de las *paradojas de la modernización*. En ella subyace una gran controversia, posiblemente la más importante de comienzos del nuevo siglo: *aquella que opone una visión de los elementos del desarrollo humano —la educación, la salud, el trabajo—y la concepción de quienes los visualizan como bienes o mercancías que cada individuo debe adquirir con el fruto de su esfuerzo. ¿Hasta dónde llega el mundo de las mercancías y dónde comienza el de los derechos? ¿Hasta dónde, en otras palabras, llega el mundo de los consumidores y dónde comienza el de los ciudadanos?*²³

Un año más tarde, en marzo de 2001, José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, presentó el documento *Retomar la Agenda del Desarrollo*. En él, añade aspectos fundamentales referidos al tema de la globalización y a las formas de vinculación de los países a la economía mundial, que considera determinantes.

Según Ocampo, el rasgo más preocupante de la economía global es *el carácter incompleto e incluso desequilibrado del actual proceso de globalización y de la agenda internacional de políticas que lo acompaña*, al no solamente reproducir antiguas asimetrías de la economía mundial, sino crear otras nuevas. Considera que *la asimetría más importante es aquella que se produce entre la rápida globalización de (algunos) mercados y la notoria ausencia de una verdadera agenda social internacional*. Esta última se limita a la definición de principios internacionales comunes (en Cumbres de las Naciones Unidas) y a una incipiente legislación internacional. La reducción de la asistencia oficial para el desarrollo, se señala, es *la demostración más evidente de la falta de un adecuado compromiso con una agenda social auténticamente internacional, al igual que la creciente condicionalidad que caracteriza el apoyo financiero internacional en general*.²⁴

Citando a (Kaul, Grunberg y Stern, 1999), Ocampo sostiene que la globalización ha hecho más evidente la necesidad de proporcionar ciertos bienes públicos globales (políticos, sociales, económicos y ambientales), en vista de que muchos bienes públicos que antes eran nacionales (y, mucho antes, locales) han ido transformándose en bienes públicos globales. Sin embargo, considera que *hay un indiscutible contraste entre el reconocimiento de este hecho y la debilidad de las estructuras internacionales destinadas a proporcionar este tipo de bienes y los fondos que se les asignan para cumplir esa función*.

Considera, asimismo, que las asimetrías señaladas reflejan los rasgos fundamentales de la política y la economía política del mundo actual, agregando que no cabe duda que *el desequilibrio del proceso y la agenda actual de globalización es un reflejo de la mayor influencia que ejercen los países más grandes y las grandes empresas multinacionales*. Sin embargo, añade, *el desequilibrio de la agenda actual no sólo es producto del mayor poder que tienen los países industrializados y las empresas transnacionales en ella, sino que también es producto de la desorganización de los actores, particularmente de los países en desarrollo, en los debates internacionales*.

²³ Ibid 18, página 67

²⁴ Ibid 9, pp. 8-9

En relación al último aspecto, enfatiza que *la concertación constituye un mecanismo para incrementar el poder de negociación de los países en desarrollo en los temas internacionales*, y añade un elemento fundamental al observar que la falta de concertación entre los países en desarrollo no sólo está vinculada al debilitamiento de los mecanismos históricos de acción concertada entre los países en desarrollo (entre otros, el Grupo de los 77), sino también a la *competencia de políticas que ha generado la globalización misma: el incentivo a que cada uno de los países se muestre individualmente como el más atractivo para las inversiones, en una época de movilidad del capital y de creciente producción susceptible de relocalización*. Por lo tanto, *las asimetrías en las relaciones mundiales de poder y el alto costo de establecer coaliciones internacionales para compensarla han adquirido cada vez mayor importancia*. Advierte, con preocupación, que *los grandes esfuerzos de integración desplegados en la región y en el mundo en general, no se han traducido en fuertes coaliciones entre países en desarrollo*.²⁵

Considera, también, que hay una *falta de instituciones auténticamente internacionales* y que la participación de los países de menor desarrollo se han visto aún más debilitadas durante los últimos años. *Las vigorosas fuerzas del mercado que caracterizan a la globalización han tendido a debilitar los Estados-nación, y los procesos unilaterales de liberalización emprendidos simultáneamente por los países, han debilitado las regulaciones gubernamentales en el mundo entero*. Esto puede constituir una fuente de graves distorsiones y riesgos, sobre todo, aunque no exclusivamente, en el ámbito financiero.

En lo que constituye uno de los aportes de prospectiva, señala que *estas características de la política y de la economía política tienen importantes consecuencias para la reforma internacional*. *La más evidente es que los esfuerzos por lograr una reforma sustantiva serán débiles, lo que posiblemente impedirá responder a la necesidad de una globalización equilibrada y una mejor gobernabilidad mundial*. Además, *hace más difícil un proceso equilibrado de negociación lo cual podría conducir a que se subestimen o ignoren por completo los intereses de algunos actores*.²⁶

Los arreglos internacionales incompletos que se pueden prever indican que los actores débiles deben seguir reclamando autonomía nacional en áreas de importancia crítica, en particular la definición de la estrategia de desarrollo económico y social. Más aún, sostiene, *la autonomía nacional es el único sistema coherente con el fomento de la democracia a nivel mundial*. Probablemente en alusión a una cierta exageración o abuso de las condicionalidades en los préstamos, Ocampo sostiene que *no tiene ningún sentido fomentar la democracia si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social*. Lo anterior concuerda con la idea de que *el desarrollo institucional, la cohesión social y la acumulación de capital humano y capacidad tecnológica (capital conocimiento) son procesos esencialmente endógenos*. Y empleando un término del estructuralismo latinoamericano, señala que el desarrollo sólo puede darse “desde dentro” (Sunkel, 1991). Agrega además, que *el apoyo a estos procesos endógenos, el respeto de la diversidad y la formulación de normas que le permitan florecer son elementos esenciales de un orden mundial democrático orientado al desarrollo*.²⁷

Desde la perspectiva de los países en desarrollo, considera que una primera función esencial de las instituciones financieras internacionales consiste en compensar el efecto procíclico de los mercados financieros, suavizando en su origen los ciclos de auge y colapso financiero mediante una

²⁵ Ibid 9, pp. 10-11

²⁶ Ibid 9, página 11

²⁷ Ibid 9, página 12

regulación adecuada, ofreciendo a la vez mayores grados de libertad para que los países adopten políticas anticíclicas (mediante una vigilancia adecuada e incentivos que disminuyan los riesgos macroeconómicos y financieros en los períodos de euforia, y mecanismos que permitan suavizar los ajustes frente a interrupciones abruptas de los flujos de capital). Una segunda función, igualmente esencial, es ayudar a contrarrestar la concentración del crédito, poniendo recursos a disposición de los países y agentes que suelen tener un acceso limitado al crédito en los mercados privados de capital internacionales.

Este tipo de consideraciones difieren de las propuestas presentadas por otros organismos internacionales y de otras provenientes de diferentes organizaciones privadas y de investigación, especialmente cuando se aborda la reforma del sistema financiero y económico internacional, así como de las funciones que deberían cumplir las instituciones de Bretton Woods.

C. Hacia la construcción de una agenda global

En los diagnósticos y debates sobre el desarrollo, la CEPAL ha mantenido históricamente una visión que se basa en el reconocimiento de que en el mundo no se da una auténtica igualdad de oportunidades, tanto en el plano nacional, como en el internacional, y que, por lo tanto, los mecanismos de mercado tienden a reproducir e, incluso a ampliar, las desigualdades existentes.

A pesar del reconocimiento del papel fundamental de los factores nacionales, y del hecho de que el desarrollo institucional, la cohesión social, y la acumulación de capital humano y de capacidad tecnológica son procesos esencialmente endógenos, elementos del orden internacional son determinantes en la inequidad que prevalece entre los países, así como al interior de ellos.

En el documento *Globalización y Desarrollo*²⁸ la CEPAL señala que el reconocimiento del papel esencial que desempeña la estructura internacional se vincula a la forma en que ésta condiciona las oportunidades que se les abren a los países y los riesgos a los que se enfrentan, así como a la eficacia de los esfuerzos nacionales orientados a maximizar los beneficios de su inserción externa. Por este motivo, así como a nivel nacional la acción redistributiva del Estado es esencial para garantizar la igualdad de oportunidades, en el plano mundial los esfuerzos nacionales sólo pueden fructificar plenamente si están complementados por reglas del juego equitativas y estables, y de una cooperación internacional destinada a poner fin a las asimetrías básicas que caracterizan al orden global.

Según el organismo, estas asimetrías son fundamentalmente de tres tipos. La primera, es la *altísima concentración en los países desarrollados del progreso técnico*, el factor que todas las escuelas de pensamiento identifican como la fuente básica del crecimiento económico. La segunda asimetría está asociada a la *mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo* ante los choques externos, que contrasta, además, con los menores y muy limitados instrumentos de que disponen para hacerles frente. A las consideraciones anteriores cabe agregar que existe una tercera asimetría, asociada al *contraste entre la elevada movilidad de los capitales y la restricción de los desplazamientos internacionales de la mano de obra, especialmente de la menos calificada*.

El documento destaca que la preparación de la Ronda Uruguay marcó un punto de inflexión significativo en la capacidad de negociación de los países en desarrollo al haberse realizado en un

²⁸ Documento presentado por la CEPAL para el vigésimo noveno período de sesiones de la Comisión, realizado en Brasilia en mayo de 2002

contexto particularmente adverso.²⁹ Los problemas institucionales que enfrentaban los gobiernos impidieron un mayor involucramiento de la sociedad en el debate diplomático comercial y, además, la insuficiente capacitación técnica y de negociación contribuyeron a que estos países siguieran rigiéndose por la agenda tradicional de acceso a los mercados y mantuvieran una posición defensiva en relación con los nuevos temas que se incorporaban al debate.

Impulsados por factores internos y también presionados por los programas de reformas estructurales fomentados por los organismos financieros multilaterales, señala, muchos países en desarrollo iniciaron una liberalización unilateral de sus economías.³⁰ Al término de la Ronda, consolidaron casi todas sus estructuras arancelarias y renunciaron, en gran medida, a sus demandas de una mayor autonomía para diseñar y ejecutar políticas de inversión y diversificación productiva, e incluso para recurrir a restricciones comerciales con el fin de hacer frente a crisis de balanza de pagos. Las disposiciones sobre trato especial y diferenciado contenidas en los Acuerdos de la Ronda Uruguay se limitaron a la prolongación de plazos para el cumplimiento de los compromisos previstos y programas de asistencia técnica. En cierta medida, se volvió al inicio de las actividades del GATT, con la percepción de que la expansión del comercio como consecuencia de su liberalización debería ser suficiente para estimular el crecimiento y el desarrollo de todas las partes.

Los debates y negociaciones internacionales más recientes dejan entrever, según se señala en el documento, el inicio de una nueva etapa, cuyas características aún no se han delineado plenamente. Por lo tanto, la coyuntura actual es particularmente propicia para un debate constructivo sobre la cooperación para el desarrollo. Esta cooperación debería apuntar a corregir las asimetrías básicas del orden económico internacional, en el marco de una economía mundial mucho más abierta, actualmente, que cuando se realizaron los debates sobre cooperación para el desarrollo en las décadas de 1960 y 1970. La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas parecería ser la expresión más acabada de la nueva visión de la relación entre la paz, la democracia y el desarrollo, sobre cuya base se puede perfilar una nueva etapa de la cooperación internacional para el desarrollo. (Anexo 2)

La agenda global que propuso la CEPAL se basa en el reconocimiento que América Latina y el Caribe debe adoptar una agenda positiva para la construcción de un nuevo orden internacional y comprometerse efectivamente a instrumentarla. El propósito de la agenda propuesta es poner fin a las deficiencias de las instituciones actuales para que sea posible que *la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo* como se expresa en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas.

La globalización ha puesto en evidencia, de acuerdo a la propuesta de la CEPAL, la necesidad de avanzar en la consecución de tres objetivos esenciales:

- a) garantizar un suministro adecuado de bienes públicos globales (Al respecto se observa un contraste entre el reconocimiento creciente de la importancia de los bienes públicos globales y la debilidad de las estructuras internacionales destinadas a suministrarlos)
- b) superar gradualmente las asimetrías de carácter global
- c) construir una agenda social internacional basada en los derechos

²⁹ La reunión ministerial de 1982 del GATT, en la que algunos países desarrollados expresaron su intención de profundizar el proceso de liberalización iniciado en la Ronda de Tokio, precedió en pocos meses al anuncio de la insolvencia financiera de México. Los grandes deudores, Brasil y Argentina entre otros, no ignoraban la fragilidad de su posición negociadora, que se mantuvo invariable a lo largo de toda la década del ochenta.

³⁰ Se citan estudios de Sáez (1999) y Krueger y Rajapatirana (1999) en los que se analiza la política del Banco Mundial de fomento de reformas comerciales.

El ordenamiento internacional vigente, según se señala, tiene grandes vacíos en términos de capacidad de consecución de estos tres objetivos. Su fortalecimiento debería consistir fundamentalmente en el desarrollo de instituciones globales respetuosas de la diversidad.

De acuerdo al mismo documento, ante la falta de instituciones adecuadas, la globalización está demostrando ser una fuerza desintegradora. De no existir un marco internacional adecuado, la desigualdad derivada de las asimetrías internacionales influirá negativamente en el desarrollo de los países. Dicho marco debe consistir en *una red de instituciones mundiales o regionales, en lugar de circunscribirse a una o pocas instituciones de alcance mundial. Las instituciones regionales, al igual que las subregionales, cumplen un papel muy importante de intermediación entre los órdenes global y nacional, que obedecen a cuatro razones diferentes:*

- la complementariedad existente entre las instituciones mundiales y las regionales en una comunidad internacional heterogénea;
- la desigualdad entre los actores que participan en los procesos globales, y que obliga a crear entidades que representen a la región;
- el mayor “sentido de pertenencia” que despiertan las instituciones regionales y subregionales; y
- el hecho de que los espacios de autonomía efectiva de las políticas económicas se han visto desplazados en algunas áreas (la macroeconómica, entre otras) de la esfera nacional a la subregional o regional.³¹

El reordenamiento internacional debe garantizar una participación equitativa de los países en desarrollo y reglas adecuadas de gobernabilidad. Estas reglas de gobernabilidad imponen la necesidad de velar por el pleno cumplimiento de los derechos fundamentales de los países en desarrollo, especialmente de los más pequeños. Un nuevo ordenamiento internacional debería contemplar la institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas, y fortalecimiento de la auditoría a través de entidades que den confianza a todos los actores. Esto implicaría poner límites al poder de los países más influyentes en las instituciones internacionales. Sólo así podrá mejorarse la gobernabilidad de la globalización. La CEPAL considera que esa limitación determinará que los países en desarrollo se comprometan en mayor medida con la institucionalidad global, gracias a un reforzado sentido de pertenencia.

La agenda global que presenta la CEPAL se centra en planteamientos derivados de la caracterización como *bienes públicos globales* del ordenamiento macroeconómico internacional y el desarrollo sostenible; la corrección de las asimetrías internacionales en sus tres dimensiones: financiera y macroeconómica, productiva y tecnológica, y la movilidad internacional de la mano de obra. Asimismo se establecen algunas consideraciones sobre el desarrollo de una agenda social internacional basada en los derechos. (Ver Anexo 3)

³¹ Ver *Globalización y Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, 2002

III. Planificación estratégica: antecedentes y revalorización de las visiones de largo plazo³²

A. Surgimiento y fortalecimiento de la planificación

La planificación del desarrollo es un mecanismo cuyos antecedentes se remontan a más de medio siglo, tanto en Estados Unidos como en la ex Unión Soviética y Europa. En el primer caso, en la época de la gran depresión durante los años treinta, bajo el gobierno del presidente Roosevelt, tienen lugar los primeros intentos de planificación integral con la creación del Tennessee Valley Authority (TVA), una de las grandes empresas públicas, que, a pesar del proceso de privatización, aún continúa en manos del Estado norteamericano.

Asimismo, se tiene la experiencia de Europa y la ex Unión Soviética, consideradas en aquel momento experiencias interesantes, aunque se cuestiona fuertemente la restricción de las libertades ciudadanas y los costos que asume la población rural. La nueva política económica surgida después de 1925 en la URSS dio lugar a un

³² En la elaboración de este capítulo se ha tomado como referencia la exposición del Sr. Francisco Sagasti, Director de Agenda Perú durante el Seminario Regional Estrategias Integrales de Desarrollo: Experiencias en América Latina, Santiago de Chile, 28 al 29 de mayo de 2002.

crecimiento económico espectacular acompañado de un aumento de la calidad de vida de los ciudadanos.

El uso de modelos matemáticos y la investigación operacional que se empezó a utilizar durante la Segunda Guerra Mundial para la planificación de las actividades y movilización de apoyo a los aliados generó toda una serie de nuevas técnicas que según algunos expertos fueron, en gran medida, la base del éxito. El desarrollo de las cuentas nacionales en los años 30 y 40 en el que destaca el economista Stone –ganador del premio Nóbel– sirvieron de base para el diseño de una serie de modelos al que contribuyeron los avances en matemáticas, estadísticas, y econometría.

El rol del sector público en el estado benefactor en Europa, sobre todo en Inglaterra, determinó que se empezara a planificar de una manera acelerada. El éxito del plan Marshall constituyó una muestra de las más modernas ideas sobre planificación. Las experiencias señaladas dieron lugar, a principios de la década de los cincuenta, a que imperara la intervención decidida programada y racional sobre el desarrollo.

En dicho período surgieron una serie de desarrollos metodológicos como el modelo de doble brecha -la fiscal y la divisas-; la planificación de las inversiones públicas; las tablas insumo-producto; el surgimiento de polos de desarrollo. Asimismo, surgieron experiencias como, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones que tuvo éxito en términos de crecimiento económico, y que fue probablemente una política adecuada para la época, que lamentablemente se mantuvo en la región mucho más tiempo del que era conveniente y necesario. El conjunto de desarrollos metodológicos señalados dominaron la planificación de los modelos económicos a fines de la década de los cincuenta y principios de los sesenta y dieron lugar a una diseminación y aceptación generalizada del planeamiento del desarrollo y de la importancia de “disponer de un plan”. Este fue un período de gran creatividad que tuvo un escenario de enorme crecimiento de la economía mundial.

Durante esta etapa de surgimiento y fortalecimiento de la planificación, en América Latina se difundió, a partir de década de los cincuenta, la programación económica, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones; se desarrolló y divulgó el *pensamiento estructuralista* latinoamericano de la cual Prebish, Furtado, Pinto, Ahumada, Urquidí, Sunkel, Medina, Echevarría, entre otros economistas de la CEPAL, fueron sus mentores, así como la *teoría de la dependencia* en base a los aportes de Cardoso, Faletto, Theotonio do Santos, y otros. Es en este período donde muchas de las ideas sobre planeamiento económico y planeamiento del desarrollo empezaron a difundirse por toda la región. En 1962 se creó el ILPES, así como una serie de institutos y ministerios de planificación por toda la región. La planificación del desarrollo adquirió un auge en América Latina. Asimismo, la Alianza para el Progreso, lanzada en 1961, planteó que uno de los requisitos para acceder a los fondos consistía en disponer de un plan de desarrollo. Fue precisamente la OEA, la institución que convocó a quienes se denominó *los nueve sabios* (nueve destacados economistas), que trataron de dar lineamientos sobre cómo debería orientarse la utilización de los recursos de la Alianza para el Progreso.

En la década de los sesenta, la evolución del proceso de planificación tuvo características un tanto distintas a las que se habían presentado hasta entonces. Prevalcía un enfoque convencional caracterizado por una planificación de corto plazo, que consideraba un período menor a los dos años en el que se vinculaba los gastos de inversión y gastos corrientes públicos al presupuesto. Asimismo, la planificación de mediano plazo, planteada para un período entre dos y cinco años, estaba centrada en la evaluación de grandes proyectos de inversión; y, la planificación de largo plazo, que abarcaba un período de más de cinco años, se enfocaba y hacia algunos cambios estructurales.

La planificación del desarrollo había adquirido una concepción ortodoxa que fue motivo del señalamiento de algunas limitaciones derivadas de la rigidez que –se aducía- tenían los planes. Las limitaciones señaladas fueron convirtiéndose en críticas que sostenían que los planes eran demasiado económicos, por lo tanto incompletos, y que se habían convertido en un ejercicio ritual y burocrático. Se señalaba, asimismo, que éstos eran algo utópicos, que planteaban ideales que nunca se pondrían en práctica; que se asumía un Estado omnisciente capaz de conocerlo y saberlo todo y una racionalidad a ultranza que al final no se ponía en práctica.

En la década de los setenta se observan otros cambios importantes. Por primera vez, en respuesta a las limitaciones señaladas, se plantea la idea de un enfoque integral, en el que las Naciones Unidas, en particular el Instituto de Naciones Unidas para Investigación y Desarrollo Social, aprueba un plan de acción en 1971 *Enfoque Unificado* (Segundo Decenio de Desarrollo de la ONU). Entre otros aspectos, por ejemplo el 0,7% del PBI para ayuda a los países en desarrollo fue una de las metas acordadas en este plan integral de desarrollo. Prevalcía aún el optimismo y se consideraba que el enfoque unificado resolvería los problemas originados por la rigidez de la planificación concebida e instrumentada hasta entonces.

Se introdujo por primera vez la idea de trabajar de manera unificada considerando los aspectos culturales, sociales, educación, territorio. Asimismo se puso énfasis en la concepción de estilos de desarrollo –que tuvo un enorme impacto en América Latina- así como en las visiones de futuro como parte de este enfoque integrado. Por supuesto, surgieron también críticas, que cuestionaron la posibilidad de considerar un enfoque unificado. Se planteó la necesidad de una teoría del desarrollo unificado, que suponía a su vez un Estado racional, coherente y benevolente, que estuviera exclusivamente dedicado a velar por el bienestar. Este tipo de enfoques no consideraba las pugnas de poder al interior del Estado, el reflejo de intereses de grupos de poder. En cierta medida, se criticaba la concepción de que el Estado fuera tratado como un ente infalible. Además, se puso de manifiesto la sensación de incertidumbre y la necesidad de una nueva concepción del desarrollo.

B. De la planificación ortodoxa al predominio del mercado

En la década de los ochenta se produjeron cambios radicales. Primeramente, tiene lugar el deterioro y colapso de la Unión Soviética, hecho que desprestigió significativamente la planificación al estilo soviético. Ciertamente, después del colapso y los cambios se intensificó el descrédito en esa concepción de poder controlar mediante un mecanismo racional todos y cada uno de los precios y planificar matemática y racionalmente desde el Estado.

A partir de ese momento, se planteó la idea que la planificación era inconducente y que el mercado era lo único que podía resolver los problemas. El mercado adquiere primacía sobre el Estado y sobre la sociedad civil después de varias décadas, impulsados por el discurso neoliberal del presidente Reagan y la Primer Ministro Thatcher. Se planteó que, en lugar de planificar, lo más importante era alinear los precios. Se sostenía que una vez que éstos estuvieran “bien alineados” el resto vendría por añadidura y que lo único que había que hacer era otorgar incentivos al sector privado. Paralelamente, se planteaba una reducción en el papel del Estado en todos los niveles. No obstante, durante el gobierno de la Primera Ministro Thatcher en momentos en los cuales se suponía que el Estado debía reducir su importancia, el Estado creció al incrementarse el gasto público del 42 al 43% como porcentaje del PBI en el Reino Unido. Al mismo tiempo todos los temas de redistribución pasaron a un segundo plano. Durante esta época se difundió el slogan *los pobres son pobres porque quieren*, es decir, porque no realizan el esfuerzo individual, mientras que en la región se llegó a plantear que los marginados, los excluidos y los informales eran los protagonistas

del futuro. Bastaba con dejarlos solos, sin apoyo del Estado –que además sólo constituía un impedimento- y se convertirían en los grandes empresarios del porvenir. Además, se afirmaba que cualquier esfuerzo por redistribución terminaría, de acuerdo a la teoría del bienestar, en una reducción del bienestar conjunto. Todo esto llevó a un desprestigio del planeamiento del desarrollo.

En la década de los ochenta, en América Latina se produjeron una serie de desequilibrios macroeconómicos y sociales que fueron enfrentados con las propuestas del denominado Consenso de Washington, del cual nos ocupamos anteriormente.

El impacto de la liberalización y la apertura en la región tuvo en general resultados deficientes en términos de generación de empleo, reducción de la pobreza y exclusión social. No obstante, algunos países estuvieron mejor preparados que otros para enfrentar sus consecuencias. Paralelamente, durante el decenio de los ochenta surgieron nuevas preocupaciones: democracia, medio ambiente, el bajo nivel de desempeño en los indicadores de educación en la región, lo cual determinó una apreciación más sobria de lo que podría significar el papel del planeamiento del desarrollo.

Es importante señalar que mientras que la planificación y el planeamiento del desarrollo eran no sólo puestos en tela de juicio sino eliminados del discurso y de la práctica de la política económica en algunos países de la región, a nivel empresarial se diseñaban teorías de desarrollo sobre planeamiento y planificación estratégica. Una de las paradojas es que en medio de todas las reformas de mercado a quienes les iba bien era a las empresas que sabían cómo planificar y como hacer planeamiento estratégico. Ello constituía la demostración más clara de que no había contradicción entre las fuerzas de mercado por un lado y la racionalidad en la acción por otro. Sin embargo, mucha gente que aceptaba la importancia fundamental del rol de la planificación en las empresas privadas, no estaba dispuesta a que el país y su sector público hicieran lo mismo.

C. De la insuficiencia del mercado al surgimiento del papel renovado de la planificación estratégica

Durante la segunda mitad de la década de los noventa vuelven a surgir una serie de ideas, conceptos y desarrollos teóricos importantes en el campo de la economía. Para entonces, ya se había reflexionado y evaluado las experiencias de desarrollo de las economías de mercado, observándose que no existía un solo tipo, que algunas que planifican más y otras menos, y que no es lo mismo el capitalismo japonés que el alemán, o el de Singapur, que el americano, británico y holandés. Por lo tanto, la relación entre Estado y mercado no está dada exclusivamente por doctrinas dogmáticas, sino que hay una enorme variedad de alternativas y posibilidades.

Asimismo, se disponía de las lecciones resultantes de la denominada década perdida, así como de las fallas del Consenso de Washington para enfrentar la gran volatilidad de los mercados internacionales y para anticiparse a las crisis financieras. El análisis y la evaluación de dicho Consenso, los avances en el planeamiento empresarial y las dificultades para aplicar políticas públicas anticíclicas que convergen en los años noventa, constituyen situaciones que determinaron el replanteamiento de las visiones de largo plazo, específicamente, de la planificación estratégica.

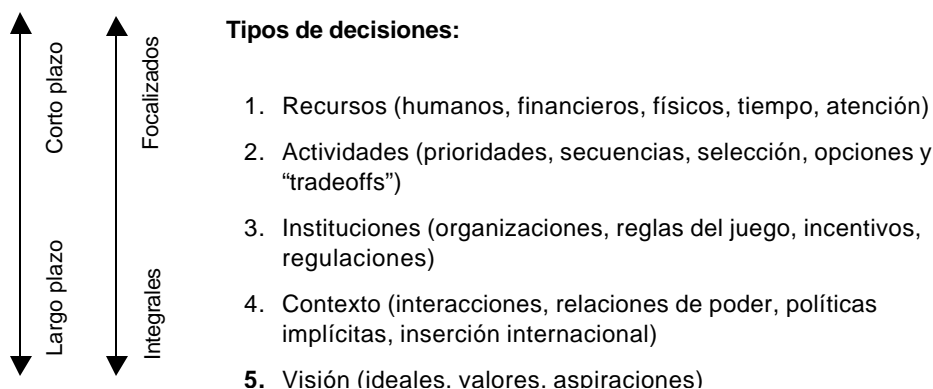
Como se mencionó en el capítulo anterior, diversas personalidades e instituciones han realizado aportes para la definición de lo que constituye un marco integrado de desarrollo, así como la necesidad de revalorizar las visiones de largo plazo, así como el papel renovado de la planificación estratégica.

En términos generales, las propuestas constituyen una síntesis de lo aprendido durante la década de los noventa y la experiencia de tres décadas de experiencias de planificación. Se retoma la necesidad de disponer de visiones de largo plazo, de que los países deben asumir plenamente el plan con apoyo de los actores del desarrollo y que deben abarcar los aspectos estructurales, sociales y humanos.

Esta revalorización de la planificación estratégica se sustenta en la necesidad de tener una visión de futuro; que no es suficiente simplemente planificar en el corto plazo; que es imprescindible prestar atención al contexto externo rápidamente cambiante y desarrollar una capacidad de respuesta; que es fundamental prestar atención al papel de las instituciones y poner énfasis en las actividades y recursos de manera integral.

Recuadro 8

PERSPECTIVAS FUTURAS DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO E INTEGRADO DEL DESARROLLO



Fuente: Agenda Perú

En última instancia, planificar es simplemente ensayar los efectos de decisiones y alternativas, es adelantarse a situaciones hipotéticas y ver qué decidiría uno en esa instancia. Este ejercicio tiene que tener presente cuáles son los tipos de decisiones que se disponen en función de las perspectivas de corto y largo plazo o si se toman las decisiones focalizadas o integrales en término de desarrollo. En función de ello, están presentes cinco tipos de decisiones: decisiones sobre cómo asignar recursos, ya sea humanos, financieros, físicos; en segundo lugar qué tipo de actividades económicas, sociales van a ser realizadas, para lo cual deben definirse prioridades, secuencias, opciones y prestar mucha atención a los trade off; en tercer lugar, deben tomarse en cuenta las instituciones, qué organizaciones, cuáles son las reglas del juego, qué incentivos, qué regulaciones, y todos los aspectos considerados en la economía institucional durante las últimas dos décadas. En cuarto lugar, es imprescindible tener claro la forma de insertarse en el nuevo contexto internacional, cuáles serán las interacciones, cómo deberán abordarse las relaciones asimétricas de poder entre empresas, países, grupos de comercio, cuáles son las políticas implícitas y explícitas. Por último, debe tenerse claro cuál es el camino hacia el cual se va, cuáles son los ideales, valores, aspiraciones. El proceso integrado de planificación y planeamiento estratégico tiene que considerar todos estos aspectos.

Las experiencias de los últimos años permiten inferir que no hay contradicción entre planeamiento y mercado; que la visión de largo plazo y la flexibilidad son fundamentales en un entorno turbulento de cambios acelerados; que la democracia y la participación son condiciones

previas, dos condiciones necesarias para un proceso de planificación con una visión integral del desarrollo; y, por último, que esta perspectiva integrada es esencial y que tiene posibilidades de éxito porque incorpora aspectos que se intentaron aplicar en un marco unificado principios de los setenta, pero con treinta años de experiencia.

Recuadro 9 EVOLUCIÓN DEL PLANEAMIENTO EMPRESARIAL

La evolución del planeamiento empresarial tiene sus antecedentes en los años treinta con el surgimiento de los estudios referidos a la administración científica (Taylor); la teoría organizativa (Fayol); y, durante la década de los treinta, los aportes realizados por Sloan, entonces presidente de General Motors, quien creó los primeros textos sobre lo que constituía una corporación moderna.

Estos principios prevalecieron hasta el inicio de la década de los cincuenta. Sin embargo, ya desde fines de los cuarenta se produjo una serie de cambios. El enfoque de planeamiento fue sofisticándose, planteándose un enfoque mucho más tecnocrático, empezándose también a utilizar sistemas de información. En esencia, estos aspectos ya habían sido planteados bajo el modelo de Sloan. Quizás el elemento más novedoso consiste en el establecimiento de un control jerárquico, es decir, se trataba de una corporación vertical, en la cual se ejercía un control directo donde había un ejecutivo supremo que daba las órdenes.

A nivel empresarial, en las grandes corporaciones, sucedía algo parecido de lo que sucedía en la planificación económica en los países socialistas en los cuales había una racionalidad. La única diferencia era que se tenía básicamente a los accionistas que solamente votaban comprando o vendiendo acciones, no habían elecciones -aunque sean controladas- como en la Unión Soviética. Asimismo, en los años cincuenta, empezó también a utilizarse el enfoque sistémico de perspectivas a largo plazo y se puso mucho más énfasis a nivel de las empresas en la planificación y asignación de recursos.

Durante la década de los setenta, a pesar que la mayoría de las empresas fueron golpeadas por la incertidumbre y por los cambios en el entorno lo cual dio lugar a que se introdujeran cambios fundamentales en la estructura organizativa. El concepto señalado de la corporación moderna, jerárquica, verticalizada que tenía Sloan demostró ser totalmente incapaz de hacer frente a los desafíos de los años setenta y luego de los ochenta. Ello se debía a que el tiempo transcurrido entre la detección de un posible cambio en algún puesto de venta, o algún puesto de producción, tenía que filtrarse a través de toda la burocracia empresarial hasta llegar al conocimiento de los ejecutivos, encargados de tomar decisiones las decisiones. Cuando las nuevas normativas realizaban el camino inverso hasta llegar a los puntos de producción o de venta, nuevamente había pasado un tiempo prolongado. En ese período, la situación muy probablemente había cambiado, razón por la cual, se estaba respondiendo con esquemas que correspondían a una situación del pasado que muchas veces empeoraban la condición o situación de la empresa.

Esta situación determinó a su vez un cambio de modelo organizativo, y su paso a la descentralización empresarial, así como a un cambio fundamental en la concepción de lo que es el planeamiento estratégico. Una de las nuevas técnicas que se utilizó consistió en la utilización de escenarios para anticipar situaciones nuevas. El ejemplo más famoso fue el de la compañía Shell, que utilizó escenarios para poder anticipar la cuadruplicación de los precios del petróleo en 1973. Ello fue posible debido a que durante los años 1970-71, de Geus y Schwartz lograron reunir a los principales ejecutivos y plantearles la necesidad de disponer de algunas respuestas frente a la hipótesis de un incremento en los precios del petróleo.

A pesar de las resistencias iniciales, se logró plantear algunos escenarios en ese sentido, lo que determinó que la Schell fue la única empresa petrolera que tenía por lo menos pensadas algunas posibles respuestas ante ese cambio. Lo mismo ocurrió cuando sobrevino el segundo incremento en los precios del petróleo durante 1978-79. Estas circunstancias dieron lugar a que los funcionarios de Schell difundieran la metodología de escenarios que ha ido ampliándose y afinándose con el tiempo. La idea central consistió en disponer de elementos que permitieran a los ejecutivos a responder a situaciones inesperadas.

Durante los años ochenta, en el marco de una incertidumbre generalizada, se replantea nuevamente no sólo la planificación estratégica, sino que se empieza a hablar de una gestión, una gerencia estratégica. Se trata de conformar el plan y el gerente en una gestión estratégica, a considerar a la empresa como una institución que está aprendiendo continuamente, a crear una cultura innovadora. Se destaca el papel de estilos de liderazgo participativo y el tema de

Fuente: Síntesis de la ponencia de Francisco Sagasti, Director de Agenda Perú, durante el seminario regional Estrategias Integrales de Desarrollo: Experiencias en América Latina realizada en Santiago de Chile, 28 al 29 de mayo de 2002

Recuadro 10

FUNCIONES BÁSICAS DE LA PLANIFICACIÓN

En América Latina la planificación aparece como más necesaria pero menos dotada política, técnica e institucionalmente para superar los retos del momento. Los desafíos exigen avanzar en la construcción de un balance dinámico entre eficiencia, equidad y democracia, tarea que si bien demanda una elevada capacidad técnica es fundamentalmente política ya que se trata de articular y proyectar los diversos intereses particulares dentro de un proceso de desarrollo y concretamente dentro de un proyecto de sociedad.

Una visión estratégica exige la definición de prioridades para que sirvan de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones y a la elaboración y aplicación de las políticas públicas. A partir de estas prioridades es preciso establecer las responsabilidades correspondientes de manera que se distribuyan y asignen correctamente las tareas y los recursos y que se pueda exigir el consecuente y necesario rendimiento de cuentas.

Las funciones de la planificación se concentran por tanto en tres tareas fundamentales:

- Un esfuerzo de prospectiva para incorporar previsión, coherencia, unidad y reducción de la incertidumbre, todo ello acompañado de una asignación eficiente y equitativa de los recursos fiscales, a fin de atender con prioridad los servicios, la infraestructura y las obras que demanda la reducción de la pobreza y las desigualdades.
- La coordinación intersectorial e interinstitucional, así como pública y privada, con la consecuente compatibilización entre presupuesto y programas y la regulación de los mercados, a fin de darle dirección al proceso social y orientación coherente al cambio y asegurar una asignación eficiente y equitativa de los recursos, en consonancia con las prioridades establecidas.
- El seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos como labor fundamental de un modelo de gestión pública orientado a resultados sobre la base del establecimiento de un sistema de indicadores de desempeño.

Por eso uno de los temas sustantivos es la relación entre planificación y presupuesto.

Fuente: Tomado ILPES, “Funciones Básicas de la Planificación”. Cuadernos del ILPES N° 46. Santiago, Chile. Documento LC/IP/G.126-P, mayo de 2000.

IV. Experiencias de concertación y Diálogos Nacionales

A. Crisis de gobernabilidad y construcción de consensos

Más de una década después de la implementación de políticas económicas en el marco del Consenso de Washington, existe, en mayor o en menor grado, la opinión generalizada que sus resultados en términos de desarrollo humano han sido insuficientes y que se ha producido un debilitamiento de la democracia.

En efecto, durante la década de los noventa el régimen democrático ha ido perdiendo crecientemente legitimidad en algunos países de la región. O'Donnell se refiere a esta problemática como un proceso de *muerte lenta* que representa un mayor peligro que lo que denomina *muerte súbita*, con la que hace referencia a la interrupción del régimen democrático

En esta sintomatología de muerte lenta aparecen, según O'Donnell, trazos muy típicos: *primero*, una creciente deslegitimación del poder político, cuyo descrédito ha adquirido niveles sin precedentes: los cuadros partidarios son cada día más marginales de la vida política, lo que determina que una parte importante de la población no se sienta representada.. En *segundo* lugar, prevalece en la población la percepción de la inexistencia de un Estado útil a la Nación. Es decir, un Estado que ya no es verosímil como un agente de políticas de bien

público, lo cual produce una distancia entre un Estado, cada vez más desguarnecido, y la población.

El tercer síntoma es que aparece lo que se denomina *la reducción de la arena política*; es decir, la política se convierte cada vez más en un juego muy pequeño de trenzas sin que se perciba que esas políticas están orientadas a algún tipo de bien público. Este comportamiento le resta calidad a la democracia, situación que podría llegar a un punto en el cual gran cantidad de la población quede a merced de cualquiera que proponga retornar al bien público aunque carezca de valores democráticos.³³

En ciertos casos prevalece una democracia truncada, una democracia que no llega a constituir ciudadanos, razón por la cual algunos autores hablan de ciudadanía de baja intensidad. Desde una perspectiva integral, la ciudadanía implica un compromiso recíproco entre el poder público y las personas. El primero debe respetar la autonomía individual, permitir y promover la participación política y brindar, en forma consistente con el desarrollo económico, posibilidades de bienestar social y oportunidades productivas. Las segundas deben contribuir con su participación en el ámbito público, haciendo aportes para enriquecerlo. (CEPAL, 2000) Sin embargo, esta relación no se da y a ello se debe que las democracias no construyen ciudadanía.

El fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los actores sociales en los asuntos públicos es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social. En efecto, según la CEPAL, todas las sociedades de la región vienen experimentando, con mayor o menor intensidad, una pérdida de sentido de pertenencia de las personas a la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad. Este hecho destaca la importancia de fomentar lazos de solidaridad desde el Estado o desde la propia sociedad civil. Significa que *lo público* debe ser visualizado como el espacio de los intereses colectivos más que como *lo estatal*. Se trata, en otras palabras, de alcanzar una participación más activa de todos los sectores sociales en las instituciones políticas, democráticas, pero también de desarrollar múltiples mecanismos propios de la sociedad civil que fortalezcan las relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto al interior de los grupos como entre ellos, y que permitan, ante todo, fortalecer una cultura de convivencia y desarrollo colectivo, basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la solución negociada de los conflictos.³⁴

Las características actuales de la democracia en la región no construyen lo que se ha denominado *ciudadanía* toda vez que los derechos sociales y los civiles son precarios. Sin embargo, se mantienen los derechos políticos, que es uno de los espacios que dispone la población para exigir representatividad política y aumentar su participación.

Ello a su vez requiere un liderazgo que impulse y oriente los cambios pero también, y sobre todo, un incremento significativo de la responsabilidad individual y de las redes de compromiso cívico. Estos aspectos son fundamentales para enfrentar el significativo incremento de la desigualdad y de la exclusión que viene registrándose especialmente durante la década de los noventa, en lo que constituye, sin duda, la mayor carencia de la agenda neoliberal.

Citando a Resenau, Joan Prats (1999) sostiene que esta creciente desigualdad y exclusión está dando lugar a que los gobiernos que se suceden en la región asuman sus funciones en un entorno de turbulencias, entendiéndose por ello: i) la menor estabilidad y predictibilidad así como la mayor incertidumbre de los actores políticos sobre las motivaciones y el comportamiento de los otros grupos; ii) fluctuación más rápida y frecuente de las interrelaciones o interconexiones

³³ Entrevista a Guillermo O'Donnell, Clarín 19 de septiembre del 2002

³⁴ Ibid 18

diplomáticas y económicas internacionales; iii) una presión muy incrementada de los actores como resultado de la necesidad de adaptación y aprendizaje permanente; y, iv) el hecho que la interdependencia entre los actores sea tan grande que cualquier evento podría provocar una conmoción.

Algunos analistas sostienen que la crisis de esta denominada agenda neoliberal estaría generando conductas de signos contradictorios: por un lado, exacerbación del individualismo, el hedonismo y la violencia; y, por el otro, apertura a nuevas formas de solidaridad y humanismo internacional que podrían estar gestando el impulso para la construcción de un nuevo escenario político, económico y social. Este nuevo escenario exige una profunda transformación de la agenda política y del sistema, así como de una renovación de la cultura cívica. Lo que está en juego no sólo es un problema moral sino la propia cohesión social y la gobernabilidad democrática. (Prats 1999)

Paralelamente, va generándose entre los distintos actores de la región la percepción de que *la mayor debilidad de las sociedades latinoamericanas frente a los retos del desarrollo actual no procede tanto de una carencia de recursos naturales, económicos o humanos como de la inadecuación e ineficiencia de las instituciones que condicionan la productividad de esos recursos. Esto significa pasar el énfasis desde el desarrollo de recursos al desarrollo de los modelos vigentes para organizar la cooperación y la acción colectiva. El desarrollo ha dejado así de ser principalmente una cuestión de mejoramiento de las organizaciones existentes para pasar a ser una cuestión de redefinición o refundación de las reglas del juego que determinan las organizaciones o actores participantes y la posición de cada uno de ellos en el proceso de acción colectiva. El problema del desarrollo ha dejado así de ser un problema de gobierno para convertirse en un problema de "governance"*³⁵

Es decir, la evaluación de la experiencia de la última década está conduciendo a un nuevo consenso intelectual que enfatiza el desarrollo institucional como imprescindible componente de la gobernabilidad democrática. Este desarrollo institucional requerirá de grandes consensos entre los agentes del desarrollo. En efecto, desde fines de la década de los ochenta resulta cada vez más claro que las capacidades nacionales dependen, principalmente del diseño de nuevos equilibrios y arreglos institucionales entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

Los organismos internacionales en general comparten esta percepción y han incorporado el tema del consenso y los diálogos nacionales a sus recientes propuestas de desarrollo. Existe el reconocimiento generalizado de que solamente el ajuste y disciplina macroeconómica son tan necesarios como insuficientes para garantizar un desarrollo sostenible. Igualmente se reconoce que la sostenibilidad de la democracia implica avanzar desde el simple cambio electoral de partidos en el poder hacia niveles superiores de eficiencia económica y equidad social. El que tanto el Banco Mundial, como el BID y organismos de las Naciones Unidas hayan situado los temas de gobernabilidad como elemento central del desarrollo expresa también el fenómeno del *redescubrimiento de las instituciones* y de su impacto en el desarrollo económico y social.

Las estrategias nacionales de desarrollo institucional como componente esencial del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, así como la construcción de grandes consensos que precisarán las reformas institucionales, conforman una idea que se ha extendido ampliamente por la región.

Es cierto que ni el diagnóstico ni los tratamientos resultan todavía suficientemente claros, pero ello siempre es así cuando se enfrentan verdaderos cambios de paradigma. Y el cambio más

³⁵ Joan Prats cita a Osborne y Gaebler, 1992; Metcalfe, 1993 y Koifman, 1993 en "Gobernabilidad democrática en América Latina Finisecular, *Colección de Papers* N.2, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña, 1997 p 4.

prometedor que actualmente está viviendo América Latina es un cambio mental y cultural, expresado en la emergencia de nuevos paradigmas tanto en lo económico como en lo político, lo social o lo empresarial.

Estos cambios se expresan en el descubrimiento de las diferencias entre el capitalismo mercantilista y la economía de mercado, en el consenso sobre la necesidad de una sociedad civil autónoma, en el reconocimiento del valor de la iniciativa económica y la libre empresa, en la crítica de los excesos de la burocracia, en el reconocimiento de las fallas de mercado, especialmente en materia de equidad social, en la afirmación de la necesidad de un nuevo tipo de Estado, capaz de suministrar los bienes y servicios que el mercado no alcanza a garantizar eficiente o equitativamente, respetuoso del orden constitucional y las leyes, integrante de un poder judicial independiente y eficaz, capaz de combatir el poder arbitrario y su corolario, la corrupción, y de someter a responsabilidad el ejercicio de la discrecionalidad legítima.³⁶

En este contexto, los diálogos nacionales como instancias de consenso entre los diferentes actores del desarrollo adquieren relevancia creciente. La puesta en práctica de las iniciativas esbozadas en lo que constituirá una nueva agenda de desarrollo exige una convergencia de esfuerzos y sobre todo un trabajo conjunto desde el poder y desde la base. Por un lado no es posible avanzar hacia la gobernabilidad democrática y el desarrollo sólo con iniciativas de acciones de quienes ejercen el poder político y la autoridad en los niveles más altos, la democratización, la modernización y la legitimación no se imponen por decreto. Por otro lado, no se puede esperar que las iniciativas desde la base y las organizaciones de la sociedad civil puedan por sí solas conducir hacia el desarrollo y la gobernabilidad democrática y el buen gobierno. Sin apoyo del poder político es muy probable que tarde o temprano se agoten y lleve a la frustración.³⁷

B. Surgimiento de los Diálogos Nacionales en América Latina³⁸

El reconocimiento de que la agudización de las tensiones distributivas y de los niveles de pobreza en la región constituyen una amenaza para la preservación de la democracia está dando lugar al debate de propuestas en la sociedad y en los organismos internacionales con el fin de formular un *nuevo consenso* en torno a una estrategia de desarrollo que garantice la estabilidad del sistema. En este nuevo consenso, las mesas de concertación, los diálogos y acuerdos nacionales, revisten una importancia fundamental.

En efecto, uno de los aspectos centrales de las nuevas concepciones consiste en apoyar las instancias de concertación nacional entre las diversas fuerzas políticas, gobierno y sociedad civil que se han ido gestando en ciertos países de la región -por iniciativa propia o con el auspicio de organismos internacionales- durante la década de los noventa y desde inicios del actual decenio. Los acuerdos nacionales son considerados mecanismos propicios para definir y avalar políticas de Estado de largo plazo que generen la estabilidad necesaria para alentar la inversión del sector privado nacional e internacional.

³⁶ Ibid 31, p 6

³⁷ Sagasti, Francisco, Agenda Perú

³⁸ Extractos del documento “Diálogos Nacionales: Lecciones aprendidas de diversas experiencias en América Latina” preparado por Daniel Zovatto G. y Marcelo Varela-Erasheva en el marco de los seminarios organizados por el Banco Mundial, ILPES e IDEA.

El diálogo nacional se ha extendido en América Latina, además, como un instrumento que contribuye a la construcción de consensos para la formulación de soluciones y políticas públicas, y a efectos de superar circunstancias específicas como negociaciones de paz, cambios y reformas políticas, y crisis financieras –temas que han afectado a la región especialmente en la última década- las cuales no han podido ser resueltas por las instituciones formales existentes.

En el Marco Integrado de Desarrollo impulsado por el Banco Mundial, los diálogos nacionales tienen como propósito principal la elaboración de una estrategia consensuada de largo plazo que permita hacer frente a reformas estructurales que de por sí requieren de espacio y tiempo para ser resueltas. Asimismo, la CEPAL considera desde principios de los noventa, que la concertación adquiere una importancia decisiva toda vez que comprende un conjunto de acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre el Estado y los principales actores políticos y sociales en torno a la transformación productiva con equidad, así como en torno a las secuencias de políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarlas. (CEPAL, 1990)

Recuadro 11

CIUDADANÍA Y ACUERDOS NACIONALES

Un elemento esencial en el proceso de promoción de la ciudadanía es el desarrollo de modalidades de búsqueda de acuerdos y de solución de conflictos, es decir de procesos políticos que garanticen una apropiada gobernabilidad de la sociedad. Esta última debe entenderse, por lo tanto como el proceso a través del cual se armonizan intereses conflictivos o divergentes, lo que da paso a acciones cooperativas. El desarrollo de una gobernabilidad adecuada depende tanto de la existencia de grandes acuerdos políticos y sociales, en torno a un conjunto de objetivos y a modalidades preestablecidas de resolución de conflictos, como de formas institucionalizadas de ejercer el poder en la administración de los recursos económicos y sociales para el desarrollo

La gobernabilidad económica y social en democracia está asociada, en primer lugar, a la capacidad para lograr acuerdos de largo plazo entre el Estado y los principales actores políticos y sociales, en torno a la estrategia de desarrollo y a la secuencia de

Fuente: Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, CEPAL, 2000. p 66.

Existen en la experiencia comparada latinoamericana diversas razones que han dado origen a diferentes procesos de diálogos nacionales entre las que cabe citar: (i) para hacer frente a crisis de legitimidad de la institucionalidad democrática; (ii) para superar situaciones de bloqueo político y representatividad en sociedades divididas en términos de peso político en grupos más o menos equivalentes y con posturas irreconciliables, en las que resulta sumamente complejo la toma de decisiones en el órgano legislativo; (iii) con el objetivo de diseñar una visión compartida de país de largo plazo, con amplia base de legitimidad social, que sirva de marco de referencia para diseñar una estrategia de desarrollo; y (iv) para generar consensos amplios en torno a políticas públicas sectoriales. Pero los procesos de diálogos nacionales pueden surgir asimismo para (v) generar confianza en sociedades profundamente divididas y/o polarizadas, así como para (vi) alcanzar y/o consolidar la paz en situaciones de posconflicto.

De estas diversas experiencias surgen cuatro ideas centrales: (i) la necesidad de que las políticas públicas cuenten con una base amplia de apoyo ciudadano; (ii) que las políticas públicas sean políticas de Estado de largo plazo; (iii) la necesidad de abrir canales para maximizar la participación de la sociedad civil; y (iv) que haya voluntad política, tanto del ejecutivo pero también

de parte de la oposición. Es decir es necesario articular una doble concertación: una de tipo político, la otra de tipo social. En suma, se trata de un fenómeno de doble naturaleza: por un lado, como una técnica para proyectarse hacia ciertos objetivos y metas estratégicas que fomenten la cohesión social, y por el otro, como un ejercicio que asuma la política no como confrontación sino como un juego de construcción de sinergias.

La importancia de estos mecanismos en el ámbito del desarrollo radica en el hecho de que soluciones basadas en el consenso y que cuentan con una amplia base de legitimidad ciudadana contribuyen a “blindar” los procesos de reforma de gran importancia contra la contaminación política partidista, haciendo que éstas se conviertan en políticas de estado y no tan sólo del gobierno de turno, incrementando de esta manera su viabilidad y sostenibilidad en el largo plazo.

Ello reviste una importancia fundamental, toda vez que la historia política en la región se ha caracterizado en distintas etapas por un exceso de ideologismo, por un clima bastante confrontacional. El ex presidente de Chile, Patricio Aylwin³⁹ sostiene que cada gobierno o líder intenta aplicar programas que desde luego intentan solucionar los problemas del país, pero en ese esfuerzo no comprometen al resto de fuerzas políticas. Por el contrario, se produce, en general, un escenario de lucha frontal con la oposición, en la que ésta suele generar dificultades para que el gobierno de turno cumpla sus objetivos. Al cabo de algunos años el gobierno está desprestigiado porque no ha cumplido su programa y un sector de la oposición enarbola un nuevo programa, gana las elecciones, y el círculo se va repitiendo.

En cualquier caso, se trata de políticas de gobierno y no de Estado; se trata de políticas efímeras que duran lo que dura un gobierno y los países latinoamericanos requieren políticas continuadas en el tiempo porque derrotar la pobreza, lograr el desarrollo social, cultural y un equilibrio en el desarrollo territorial son algo que toma mucho más que el período de un gobierno, algo que probablemente deba realizar una generación. Por este motivo, según el ex presidente Aylwin, los políticos tienen el deber de distinguir lo que podría constituir un proyecto ideal de lo que seriamente puede ser un proyecto real, posible y susceptible de tener un apoyo, sino unánime, enormemente mayoritario en la comunidad nacional, en el que los distintos sectores estén más o menos comprometidos. Si los países son capaces de diseñar una agenda en la que se definan temas fundamentales y algunas políticas claras en relación a ellos, sin perjuicio de dejar otros temas para la libre discusión, se habrá dado un gran paso. La realidad exige que la política se haga a base de consensos y de debates y de triunfos de unos sobre otros, pero hay ciertas aspectos fundamentales en que se necesitan políticas que vayan más allá de un lapso de un gobierno o de una mayoría política.

Si bien es cierto que hay un conjunto de beneficios que se derivan de la instrumentación de los diálogos, también lo es que hay riesgos que están asociados a éstos. Si el proceso fracasa las consecuencias pueden ser muy graves, no sólo para el gobierno de turno, sino también para el país y para futuros procesos de diálogos nacionales. En la mayoría de las experiencias latinoamericanas los resultados logrados mediante estos procesos de diálogo nacional han sido mucho más modestos de lo originariamente previsto, pero ello no implica en modo alguno que hayan sido un fracaso. Además de los logros concretos obtenidos (leyes, etc) lo más importante es que se ha puesto en marcha un nuevo estilo de gobernar, a la vez que se ha dado lugar a un rico intercambio de experiencias entre los diversos actores sociales.

³⁹ Conferencia pronunciada por el ex presidente de Chile, Patricio Aylwin, durante el seminario regional “Estrategias Integrales de Desarrollo: experiencias en América Latina” realizado en la sede de la CEPAL, Santiago de Chile, 28 al 29 de mayo del 2002

Por otro lado, el carácter abierto, participativo, inclusivo y plural de estos procesos permite, asimismo, *aumentar el sentido de propiedad ciudadana de las reformas*, fortalece la participación, a la vez que da presencia y voz en materias que tradicionalmente han estado reservadas exclusivamente a la clase política o a grupos de interés minoritarios influyentes.

Otra razón que justifica su empleo en el terreno del desarrollo, tal como quedó plasmado en el reciente *Acuerdo de Monterrey*, radica en el hecho de que aquellos países que cuenten con un plan desarrollo y, en ese marco, buenos niveles de gobernabilidad en todos los niveles, tendrán mayor éxito y efectividad en la utilización de la asistencia oficial para el desarrollo.

Por la multiplicidad de factores mencionados, el desafío de los Diálogos Nacionales, en tanto canales alternativos para la participación, radica en incorporarlos orgánicamente a los procedimientos formales para de ese modo fortalecer la democracia y favorecer el desarrollo de las comunidades. Es por ello que una precaución metodológica radica en la importancia de diseñar un proceso cuyo trazado permita avanzar hacia una posible negociación, concertación y por supuesto acción posterior. Con este objetivo, se considera recomendable establecer de forma explícita *indicadores de cumplimiento* que permitan hacer evidente ante todos los copartícipes el grado de progreso que se vaya alcanzando conforme se avanza en el proceso.

C. Puntos de controversia de los Diálogos Nacionales

Las diferentes experiencias de diálogos nacionales que han tenido lugar en América Latina, permiten generalizar ciertas tensiones en algunos aspectos.⁴⁰ La *primera* tensión se produce en el ámbito de los plazos, como resultado de la distinción de lo que constituyen políticas de Estado y políticas de gobierno, y, por lo tanto, entre el corto y el largo plazo. Ello ocurre especialmente cuando hay situaciones críticas y, por lo tanto, urgencias muy grandes. Estas situaciones requieren que el diálogo y los acuerdos sean ágiles. Pero precisamente de lo que se trata en los diálogos es de priorizar las políticas de Estado en un contexto donde los temas de coyuntura aparecen con extrema gravedad y necesidad de resolución. Cabe señalar que en la distinción entre política de Estado y política de gobierno también hay un cierto grado de arbitrariedad, porque lo que hace que una política sea de Estado y no de gobierno es su nivel jerárquico en las normas, su duración en el tiempo, su impacto en el bienestar de la población, su contribución a los objetivos estratégicos nacionales y su grado de compromiso político.

Una falta de resolución en este tema podría dar lugar a que la población perciba una suerte de divorcio entre las metas de largo plazo aprobadas en el marco de los diálogos nacionales y las políticas de corto plazo que los gobiernos aprueban. En la mayoría de países, no se han logrado acuerdos en temas fundamentales como la deuda externa, el proceso de privatizaciones, tratamientos tributarios, que constituyen aspectos que son determinantes en el cumplimiento de las metas de largo alcance. En algunos países, los acuerdos de concertación se frustran por el reducido margen de maniobra que a veces deja la presión de algunos agentes del capital internacional. Ello debilita la credibilidad de la población frente a estas instancias de diálogo, tan requeridas en una coyuntura de fragilidad democrática.

Hay una *segunda* tensión derivada de las competencias. La aparición de un diálogo de este tipo inevitablemente presenta ciertas fricciones especialmente con el Congreso de la República, pero

⁴⁰ Extractos de la conferencia del Sr. Rafael Roncagliolo, de la Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional del Perú pronunciada durante el seminario regional "Estrategias Integrales de Desarrollo: experiencias en América Latina" realizado en la sede de la CEPAL, Santiago de Chile, 28 al 29 de mayo del 2002

también con el Poder Ejecutivo. Para el Congreso de la República, que constituye el lugar de la negociación por excelencia, y por ende de la concertación política, un diálogo de este tipo aparece como algo que toma parte de las funciones del Congreso. Ciertamente, esto no tiene la negociación política característica del Parlamento, pero sí presenta el aspecto de la deliberación en el sentido del espacio público para buscar soluciones colectivas.

En cuanto a la tensión con el Poder Ejecutivo, ésta se produce porque evidentemente un Poder Ejecutivo que se compromete con un diálogo de este tipo, aunque sea a largo plazo, acepta la posibilidad de injerencia de actores de la sociedad civil en sus campos de acción. Si bien es cierto que el diálogo es una práctica fundamental de toda sociedad democrática, debería, en circunstancias normales, producirse y canalizarse por la vía institucional formal. Sin embargo, existen coyunturas o circunstancias especiales en las cuales un ejercicio participativo, inclusivo, abierto y plural de diálogo nacional -llevado a cabo en un ámbito distinto al de las instituciones del sistema democrático- es necesario o aconsejable.

Una *tercera* tensión se produce entre los actores de la sociedad civil, participantes en un proceso de este tipo, y los partidos políticos. En nombre de una representatividad indiscutible, los partidos políticos se resisten a aceptar otro tipo de actores en el proceso. Por otro lado, algunos representantes de la sociedad civil, en ciertas ocasiones, pretenden competir con los partidos o sustituirlos en parte. Toda vez que los organismos no gubernamentales constituyen una fuerza creciente en el contexto democrático de los países latinoamericanos, la mayoría de gobiernos se muestran reticentes a considerarlas como interlocutores válidos para el diseño de formulaciones políticas y estratégicas, aunque las utilizan para implementar proyectos y programas.

En el ámbito de los protagonismos aparece, asimismo, una *cuarta* tensión. En un diálogo de este tipo se presenta siempre la controversia resultante del hecho que el Gobierno que los convoca aspira a ser protagonista y a ponerlo como parte de sus logros. Al mismo tiempo, la condición de éxito del diálogo radica en el hecho que el protagonismo sea colectivo, resultado de la interacción de las fuerzas políticas y las de la sociedad civil y, que realmente, en la práctica del diálogo, se refleje el que todos los actores resulten satisfechos en sus expectativas programadas.

Una *quinta* tensión se presenta en el tipo de contenidos de textos establecidos en los acuerdos, que constituyen compromisos ambiguos. Por ello, es fundamental la elaboración de metas con indicadores, de modo que el grado de cumplimiento pueda cuantificarse y dar lugar a que los compromisos asumidos tengan mayor solidez.

Hay una *sexta* tensión que se produce como resultado de abordar los diálogos, si como una modalidad de construcción de objetivos y políticas o como un acuerdo político. En realidad, los diálogos son una combinación de ambos aspectos. Bajo el primer aspecto, resulta fundamental para atender los diferentes puntos de vista de quienes están involucrados directamente en los aspectos que concentran la atención, tanto de las organizaciones de la sociedad civil, como de los partidos políticos.. El desafío para los países latinoamericanos consiste en cómo incorporarse al mundo global, cómo ser competitivos en la economía internacional y ello requiere de convergencia y por ende, de sinergias (concertación y compromiso) entre los actores sociales y políticos, y entre lo público y lo privado. Para ello es indispensable establecer acuerdos en todos los ámbitos posibles y no permitir que esferas reducidas de los gobiernos negocien, sin acuerdos mínimos, temas controvertidos.

En las actuales condiciones, desarrollar este tipo de consensos y diálogos resulta indispensable porque sólo con ellos se podrá enfrentar con éxito los desafíos que presenta la globalización. Asimismo, el respeto de parte de otros gobiernos o representantes de inversionistas extranjeros por

la autonomía nacional es la única forma coherente de promover la democracia y ésta sólo tiene posibilidades de sostenerse si las instancias nacionales de diálogo participan realmente en la formulación de las políticas de desarrollo económico y social. (Anexo 4)

D. Experiencias nacionales⁴¹

Tanto en el ámbito político-social como en el terreno de las estrategias de desarrollo, los procesos de *diálogo* constituyen un mecanismo relativamente reciente, surgido durante la década de los años noventa. Es así, que al tratarse de una primera etapa de aprendizaje, existe poco conocimiento comparado.

Sin embargo es posible establecer que un elemento trascendental en todos los países es el punto de partida de los procesos de diálogo, es decir, cómo se inician los procesos de diálogo. En algunos casos –considerando las particularidades de cada caso– como Bolivia, El Salvador, Guatemala y República Dominicana, el inicio del diálogo respondió, no tanto a una particular coyuntura nacional, como al apoyo y motivación internacional por la otra.

En otros casos como el de Costa Rica, el proceso fue impulsado por el Poder Ejecutivo y conducido por actores nacionales motivados por una situación de virtual empate político en la Asamblea Legislativa que hizo imperiosa la negociación política y la ampliación de la base social del Gobierno. En el caso de México, éste se constituyó sólo a nivel de los partidos políticos como un elemento central para la formulación de la estrategia de desarrollo. Por su parte, en el caso de Perú la iniciativa ha provenido fundamentalmente de la sociedad civil organizada y concretada por el gobierno democráticamente elegido, después de la crisis política motivada por la renuncia del ex presidente Fujimori.

En estos últimos casos el papel de los organismos internacionales es mucho menor que en los precedentes de Bolivia, El Salvador, Guatemala y la República Dominicana. En situaciones en que la participación internacional ha favorecido el desarrollo de los diálogos también se puede citar el caso de Guyana, en el que no un organismo internacional, sino una fundación y centro de investigación apoyó y facilitó el proceso. Este breve recuento ilustra, y no agota de ninguna manera, la multiplicidad de opciones que pueden generar o facilitar el desarrollo de un diálogo nacional.

En algunos casos, los diálogos nacionales estuvieron vinculados directa o indirectamente a la definición de estrategias o políticas de desarrollo de largo plazo. Es el caso de México, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana y Paraguay. En otros casos, estos procesos estuvieron vinculados a acuerdos en sectores específicos como Honduras, o motivados por la necesidad de superar bloqueos políticos como en los casos de Argentina, Costa Rica, y también México. Asimismo, estos tienen vinculación a procesos de paz (El Salvador y Colombia), y en algunos casos como Brasil y Chile, los diálogos nacionales son realizados a través de canales institucionales sin ninguna convocatoria especial.

En general, el origen o punto de partida de cada diálogo ha estado enlazado con el papel de los actores y a su vez con las fortalezas y debilidades que los acompañan. Son numerosas las variables tomadas en consideración, y consecuentemente, han sido múltiples las opciones para articular los procesos de diálogo nacional. Entre otros, fueron tomados en cuenta el contexto, la tradición democrática, las necesidades y prioridades de cada país en particular, el propósito que se persigue, además de los mismos principios generales de un proceso de diálogo.

⁴¹ Tomado del documento Experiencias sobre Diálogo Nacional en América Latina: mensajes centrales de una mesa redonda, San Salvador, El Salvador, organizado por el Banco Mundial e IDEA Internacional, 20 y 21 de noviembre, 2000

1. Argentina⁴²

La idea de un diálogo nacional en Argentina comenzó a gestarse meses antes de la dimisión de Fernando De la Rúa como presidente de la Argentina, el 20 de diciembre del 2001. Éste fue promovido por el Episcopado Argentino y apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pero no logró un impulso definitivo hasta que a principios de enero del 2002 asumiera la presidencia Eduardo Duhalde, quien convocó al diálogo a las diferentes fuerzas del país para facilitar el proceso de transición que había asumido.

Antes de esta convocatoria oficial, durante el segundo semestre de 2001, el PNUD ofreció su experiencia en procesos de negociación para impulsar la idea de propiciar un diálogo entre las fuerzas políticas, económicas y sociales de la Argentina, con el fin de generar consensos sobre políticas de Estado y sobre la construcción de una visión de país, para dar respuesta a la crisis argentina. Paralelamente, los obispos argentinos realizaron reiterados llamamientos al diálogo y a realizar los esfuerzos necesarios para superar la crisis del país. En la reunión celebrada en agosto de ese año por la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Argentina, el Episcopado emitió el documento *Queremos ser Nación* donde subrayó la *crisis inédita e histórica que amenaza derivar en anarquía social de imprevisibles consecuencias*. Por ello, instaban a todos los sectores sociales a que actuaran según su responsabilidad en el marco de las instituciones republicanas. Entonces, los obispos ofrecieron los oficios de la Iglesia como promotores del diálogo pero no de mediadores.

En diciembre de 2001, la Comisión Permanente del Episcopado reafirmó este compromiso en el documento *El Diálogo que la Patria necesita*. En él, los obispos plantearon la necesidad de una nueva actitud y un tiempo fundacional, advirtiendo que *el diálogo que el país reclama de los diversos sectores de su dirigencia debe tener como horizonte la fundación de un tiempo nuevo y no ser el espacio de un intercambio de beneficios o de réditos políticos*. Sin embargo, sólo se produjeron tímidos intentos de concertación por parte del Gobierno Nacional que no se concretaron. Muchos consideran que quizás un esfuerzo mayor por desarrollar una instancia de diálogo o su concreción con antelación podría haber evitado los lamentables sucesos que acompañaron la salida del ex presidente De la Rúa.

El 14 de enero del 2002, el presidente de la Nación convocó a un *Foro de Concertación* y se constituyó la Mesa del Diálogo Argentino con el objetivo de llevar adelante un proceso amplio y participativo de intercambio que permitiera al Gobierno y la sociedad aumentar su capacidad de interlocución y consenso para el diseño de un Plan Estratégico de país.

La Mesa de Diálogo estuvo conformada por representantes del Gobierno Nacional, la Conferencia Episcopal Argentina y el PNUD.

El Diálogo Argentino fue inicialmente reconocido por sus actores como una instancia posible para superar la crisis que vive el país, pero también como una instancia para pensar la Argentina en términos estratégicos. Uno de sus aspectos más saltantes es haber incluido sectores usualmente marginados por su condición social o geográfica, de los procesos de toma de decisión. Pero al mismo tiempo siempre prevaleció la incertidumbre respecto al temor de que los acuerdos firmados no gozaran de legitimidad social, fragmentación de actores y posiciones, percepción de intereses antagónicos e irreconciliables y dudas respecto al estrecho margen del Gobierno Nacional para poder cumplir con los compromisos establecidos.

⁴² Síntesis de diversos documentos y boletines preparados por el PNUD de Argentina durante 2002

Al analizar y evaluar los consensos y acuerdos logrados, particularmente ante el marco de profunda crisis y de falta de confianza y credibilidad de la ciudadanía en las instituciones, debe reconocerse que el balance del Diálogo Argentino aparece como altamente positivo. Por otro lado, si uno mide los resultados concretos frente a la magnitud de las demandas sociales y el grado de destrucción del tejido social por la emergencia, al igual que la profundidad de la crisis de credibilidad y confianza en los dirigentes y las instituciones, los logros no parecen suficientes.

En el marco del Diálogo Argentino se han producido avances entre las fuerzas económicas y sociales, acompañados por el gobierno. Un signo considerado positivo, particularmente en estos momentos de profunda crisis social y ante el incremento del desempleo y la pobreza. Sin embargo, no debe olvidarse que la definición de las políticas económicas gubernamentales se ha desarrollado principalmente fuera del ámbito de la concertación, y se mueve fundamentalmente como producto de la dinámica de la negociación del gobierno nacional con los organismos financieros internacionales, especialmente con el FMI, constituyendo un factor definitorio pero exógeno al proceso del diálogo en sí.

Por otro lado, es necesario reconocer que a pesar de los importantes logros concretos alcanzados, -las acciones para atender la emergencia social, las reformas estructurales de las políticas públicas, y los avances para las reformas institucionales-, todavía es grande la brecha entre los objetivos planteados y los acuerdos alcanzados, y entre éstos últimos y las reformas efectivamente implementadas.

El Diálogo ha contribuido a recuperar una instancia de diálogo nacional pero ésta fue perdiendo crecientemente credibilidad. Un hecho fundamental que ha provocado malestar en los representantes de la iglesia fue el anuncio de adelanto de las elecciones presidenciales sin que se considerara a la instancia de diálogo. Cabe señalar que el diálogo se constituyó fundamentalmente como una instancia de concertación con el fin de lograr una transición ordenada del actual gobierno.

El país enfrenta un complejo cronograma electoral en medio de prolongadas negociaciones con el FMI que dificultan la definición de lineamientos de largo alcance. El Episcopado argentino ha advertido sobre el riesgo de que un debilitamiento extremo de la integridad nacional y una pérdida del horizonte colectivo conviertan al país en una fácil *presa de rapiña*. Para que ello no ocurra es necesario que el conjunto de la dirigencia nacional deje fijada una agenda en torno a principales cuestiones de gobierno y compromisos básicos para llevar adelante políticas de Estado. (Anexo 5)

2. Perú⁴³

Durante la década de los noventa, el Perú fue gobernado por el ex presidente Alberto Fujimori. Dicho régimen fue democráticamente electo en 1990, pero en abril de 1992, el ex presidente disolvió el Poder Legislativo y reorganizó el Poder Judicial y el Sistema Electoral. Posteriormente, se convocó a una Asamblea Constituyente que dio una nueva Constitución en 1994 que, entre otros aspectos, incluyó la reelección presidencial, no permitida hasta entonces. En esas circunstancias, el ex presidente Fujimori fue nuevamente electo en 1995, intentándose reelegir nuevamente en el año 2000.

Al final de dicho régimen, en 1999, las fuerzas democráticas de oposición suscribieron un documento denominado Acuerdo de Gobernabilidad, que constituyó un esfuerzo de entendimiento y de compromiso político de dichas fuerzas para ofrecer al país una alternativa cuando se produjera

⁴³ Tomado de la página web de Acuerdo Nacional y de Comprehensive Development Framework, Roundtables on Latin American Middle-Income Country Experience, Lessons and Implications, CDF Secretariat, The World Bank, septiembre de 2002

un cambio de gobierno. Esta experiencia fue muy importante y marcó al conjunto de los candidatos que se presentaron a las elecciones del 2000 y 2001. En el año 2000, luego de las elecciones que condujeron nuevamente a Alberto Fujimori a la presidencia del Perú, se dio inicio a una mesa de diálogo tripartita, dirigida por la OEA, en la cual participaron las autoridades del gobierno, la oposición y la sociedad civil.

Esta instancia de negociación fue el antecedente más inmediato de diálogo y de entendimiento que determinó que los candidatos que participaron en las elecciones del 2001, tuvieran un compromiso con la idea de la concertación, y que consideraran que la refundación democrática del país, no era tarea para quien ganara las elecciones, sino que tenía que ser una tarea colectiva. Prevalecía el entendimiento común de que se estaba terminando con un régimen autoritario y que se requería fundar un orden democrático en el país.

Cabe destacar también otros intentos por lograr acuerdos en aspectos claves de la política y de instrumentos por el futuro desarrollo del Perú. En abril del 2001, poco antes de la segunda ronda de las elecciones presidenciales, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) presentó un *Contrato para el Perú*, el cual debía ser suscrito por los candidatos presidenciales. El documento contenía un conjunto de compromisos sobre aspectos de la democracia y el Estado de derecho, descentralización, lucha contra la corrupción, educación, propiedad privada, seguridad ciudadana, economía de mercado y gobernabilidad. Ambos candidatos presidenciales, Alejandro Toledo y Alan García expresaron públicamente su acuerdo, en el primer semestre del 2001, pero no lo suscribieron oficialmente.

Otro antecedente muy importante, y que ha servido de base al Acuerdo Nacional, fue la publicación de un amplio estudio *Perú: Agenda y Estrategia para el Siglo Veintiuno*, en noviembre del 2000, a cargo de la organización independiente Agenda Perú. Dicha organización llevó a cabo trabajos extensos sobre gobernabilidad democrática, reformas institucionales y estrategias de desarrollo. Éstas se llevaron a cabo durante el período del ex presidente Fujimori lo cual determinó la realización de una serie de formas diferentes de concertación al margen del Estado. Durante ocho años, se ejecutó un programa de estudios consultas y promoción de debates y búsqueda de consensos sobre las direcciones futuras. En aquel período, no se tenía en el Perú una base sólida de partidos políticos alrededor de los cuales anclar dicho esfuerzo y terminó más siendo un esfuerzo de la sociedad civil, de organizaciones no-gubernamentales, de personas con muy buena voluntad, de representantes de algunos movimientos y partidos políticos.

Para realizar dicho estudio, Agenda Perú realizó un amplio trabajo sobre gobernabilidad democrática, reforma institucional y estrategias de desarrollo. Asimismo, realizó un conjunto de estudios y sondeos de opinión, realizó encuentros y consultas alrededor de todos el país, creando nuevos espacios de discusión y diálogo. La estrategia de desarrollo planteada por Agenda Perú tiene cuatro líneas estratégicas: transformación productiva y competitividad; integración, equidad y justicia social; gestión del medio ambiente, recursos naturales, ciencia y tecnología; y ocupación territorial e integración física. Asimismo, el estudio incluye un análisis extensivo de las reformas requeridas en el sector público, en las fuerzas armadas y otras organizaciones de seguridad; en el sistema electoral, así como descentralización y regionalización. Asimismo, se plantearon importantes sugerencias para mejorar la participación del sector privado y la sociedad civil.

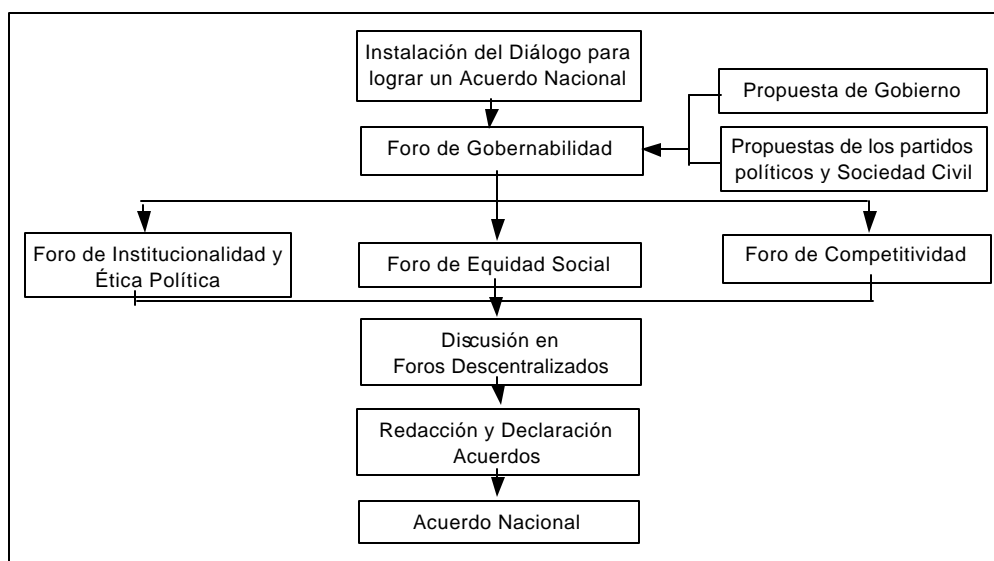
De hecho cuando se hablaba de transición en el caso peruano se recordaba dos grandes tipos de transiciones como salida de regímenes autoritarios: unas son las transiciones por transacción y las otras son las transiciones por colapso. En la mayor parte de países de la región, Chile por ejemplo, se ha producido una transición por transacción, en la que hubo que negociar con el orden viejo la creación del orden nuevo. Así también, las negociaciones posbélicas en Centroamérica fueron

negociaciones fundadas en la transacción. El caso peruano fue una transición por colapso: literalmente no había con quien negociar el orden viejo, los representantes del orden autoritario fugaron del país y otros están actualmente en prisión.

Cuando el presidente Toledo asumió funciones en julio del 2001, anunció su voluntad de construir de forma concertada el futuro de la nación, trascendiendo las diferencias ideológicas. Es así, que el 5 de marzo del 2002 se firmó en el Palacio de Gobierno un compromiso para establecer un Diálogo para lograr un Acuerdo Nacional, que sirviera de base para la transición y la consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro, a través de la formulación de políticas de Estado. Este compromiso fue suscrito por el Presidente y los dirigentes de las siete grandes organizaciones políticas del Perú (APRA, Unidad Nacional, Acción Popular, Perú Posible, Frente Independiente Moralizador, Unión por el Perú, y Partido Popular Cristiano) así como de siete organizaciones de la sociedad civil (la Conferencia Episcopal, el Concilio Evangélico, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP), la Sociedad Nacional de Industrias (SIN), las Mesas de Concertación de Lucha Conjunta contra la Pobreza y los Frentes Regionales.

Se constituyó, entonces, un foro principal denominado Foro de Gobernabilidad donde están representadas estas catorce organizaciones que discutieron las políticas de gobernabilidad, fortalecimiento de la democracia, del sistema de partidos, entre otros temas fundamentales. De este foro de gobernabilidad dependían tres foros temáticos: un *Foro de equidad y justicia social* por los aspectos sociales, un *Foro de competitividad* para los aspectos económicos, y un *Foro de institucionalidad y ética pública* para los aspectos institucionales.

Cuadro 1
PROCESO PARA LOGRAR EL ACUERDO NACIONAL EN EL PERÚ



Fuente: Agenda Perú

Cada una de estas organizaciones tuvo dos representantes en cada uno de estos foros de manera que un total de 112 dirigentes políticos y sociales de organizaciones nacionales participaron en este ejercicio, cuyas sesiones fueron reservadas, condición que facilitó el acuerdo y el entendimiento. Esta estructura tuvo como réplicas 25 foros departamentales en los cuales se discutieron los aportes locales. La conducción del diálogo correspondió al presidente del Consejo de

Ministros y hubo una secretaría técnica, en la que participaron altos funcionarios de gobierno, encabezada por la asociación *Transparencia*, una organización de la sociedad civil, no partidaria, que tuvo una participación muy activa en los últimos procesos electorales. El Diálogo fue conducido sobre la base del consenso, de tal manera que cualquier participante tenía capacidad para bloquear un acuerdo.

El 22 de julio del 2002, los representantes de las organizaciones políticas, religiosas, de la sociedad civil y del Gobierno aprobaron un total de 29 políticas de Estado que constituyeron el Acuerdo Nacional. Las políticas acordadas están dirigidas a alcanzar cuatro grandes objetivos: democracia y Estado de Derecho, equidad y justicia social, competitividad del país, lograr un Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Un aspecto fundamental del acuerdo es la implementación de una matriz de seguimiento que establece metas precisas con indicadores de seguimiento que permitirán verificar a lo largo de los próximos veinte años el cumplimiento del Acuerdo Nacional. El proceso tiene un producto más importante que estos textos y estas matrices que es lo que significa el establecimiento de un ejercicio de diálogo. (Anexo 6)

El Acuerdo Nacional fue institucionalizado en el mes de octubre al instalarse un foro que promoverá el cumplimiento y seguimiento de las políticas de Estado aprobadas en julio. Éste será la instancia más alta de la concertación en el Perú y estará adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Se ha establecido, además, la creación de un Centro Nacional de Planificación Estratégica con el fin de articular el corto, mediano y largo plazo.

3. República Dominicana⁴⁴

El Diálogo Nacional de la República Dominicana fue una iniciativa del entonces presidente de la República, Leonel Fernández Reyna, quien por vía de un decreto emitido el 19 de noviembre de 1997, constituyó una Comisión Organizadora del Diálogo Nacional de once ciudadanos, presidida por el propio presidente. La comisión fue constituida por dos miembros adicionales del gobierno y ocho miembros de la sociedad civil, representantes de los trabajadores, de los empresarios, de las iglesias, de las universidades, de los profesionales, de los partidos políticos.

El Diálogo se convocó con el objetivo de organizar una amplia discusión general acerca de los retos que enfrentaría la República Dominicana en el nuevo milenio, los distintos enfoques prevalecientes en el país acerca de los principales problemas que afectan a la sociedad, y unificar las propuestas de soluciones presentadas públicamente en el período 1990-97 para superar los mencionados problemas.

Originalmente, la idea era tratar cuatro puntos: la política económica, la política social, el estado de derecho y las reformas políticas, pero se asumieron seis puntos adicionales con especial énfasis en sectores populares, comunitarios y los sindicales para discutir las propuestas y demandas generadas por estos sectores: agropecuario, infraestructura y energía, medio ambiente, políticas culturales y políticas internacionales. Alrededor de cada una de estas áreas temáticas se conformó una subcomisión que descentralizó y democratizó desde sus inicios el Diálogo Nacional.

El documento base que sirvió de referente para las discusiones contenía las propuestas generadas en el período 1990-97, lapso en el cual surgieron las primeras experiencias de diálogo,

⁴⁴ Se toma como referencia la ponencia presentada por el Sr. Carlos Dore Cabral durante el seminario Experiencias sobre Diálogo Nacional en América Latina, San Salvador, EL Salvador, 20 al 21 de noviembre de 2002.

discusiones y consultas sobre la forma cómo debía diseñarse el país. Dichas experiencias tuvieron un carácter especialmente sectorial. Estos inicios de diálogo adquirieron importancia especialmente durante las elecciones extraordinarias de 1996, convocadas a raíz del entrampe institucional y político que se originó luego de la acusación de fraude contra el gobernante Partido Reformista en 1994. Ese impasse se resolvió por un gran pacto entre los partidos políticos y la sociedad civil. Entre los aspectos centrales de ese acuerdo, se consideró que el gobierno elegido en 1994 limitara su gestión a dos años, que se prohibiera constitucionalmente la reelección presidencial sucesiva y que se celebraran elecciones generales en dos años.

Estos antecedentes permiten comprender cómo la población se incorporó rápida y masivamente al proceso de discusión sobre el diseño de la nación auspiciado por la administración del presidente Fernández (1996-2000). El factor que precipitó el Diálogo Nacional fue la realidad sociopolítica de amenazas significativas a la gobernabilidad democrática que se fue creando y cobrando fuerzas meses antes del inicio de ese proceso de participación social y que culminó con un paro general el 11 y 12 de noviembre de 1997, una semana antes de la creación de la comisión organizadora del Diálogo Nacional. En aquel momento, el país se veía afectado por una gran crisis de los servicios, a lo cual se unió la sequía que azotó al país prácticamente durante todo 1997, que junto a fallas en la política agrícola creó una crisis alimentaria generalizada.

El mismo día que culminó el paro general, el presidente optó por la realización de un diálogo, no coyuntural sino uno más amplio que le diera al país una agenda concertada a corto, mediano y largo plazo. Con dicho fin, el 19 de noviembre de 1997 se creó la Comisión Organizadora del Diálogo Nacional, con la que se inició el proceso en todo el país, extendiéndose hasta el 8 de marzo de 1998, fecha prevista para su clausura. En el diálogo participaron más de 4 mil organizaciones y personas individuales, y fueron aprobadas 811 propuestas.

El documento final del diálogo fue denominado *Pacto de la Voluntad de la Nación*. Los acuerdos básicos del diálogo sirvieron para alimentar las discusiones y los acuerdos del Consejo Nacional de Gobierno como vía para iniciar y darle continuidad a su aplicación y puesta en marcha. Además, el Poder Ejecutivo creó una Casa del Diálogo, desde la cual la sociedad civil y la sociedad política darían seguimiento al proceso de participación social al que ese evento dio lugar.

Desde entonces, se conformaron las subcomisiones de trabajo que condujeron a su vez a la realización de diálogos regionales y luego al gran Diálogo Nacional. En su etapa de ejecución, el Diálogo Nacional procedió a dar seguimiento a los acuerdos generados en el proceso culminado el 8 de marzo de 1998 y al inicio de los mecanismos permanentes de diálogo que le sirven de continuación.

Adicionalmente, se proveyó a todas las instancias gubernamentales de una matriz de seguimiento por medio de la cual se solicitó información periódica sobre las acciones surgidas de propuestas del Diálogo Nacional que correspondía implementar según su área de trabajo. Había muchos problemas que resolver, como por ejemplo la relación entre lo que el Diálogo aprobó y lo que podía hacer el Congreso Nacional. Sin embargo, la importancia del diálogo radicaba esencialmente en el hecho de que se estaba poniendo en práctica una nueva forma de gobernar.

Por ello se instaló la mencionada Casa de Diálogo al frente de la cual estuvieron personas que no pertenecían al gobierno. El Diálogo Nacional no sustituyó, sino que complementó los esfuerzos pasados y presentes de democratización y descentralización del poder en la República Dominicana, contribuyendo a potenciarlos en tanto mecanismo de consulta global y permanentemente referido a un mayor cúmulo de experiencias y actores involucrados.

En ese sentido, el Diálogo Nacional constituyó un importante ejercicio de aprendizaje colectivo en la construcción de la democracia participativa que se deseaba. Por tanto su valor no se limitó a las propuestas aprobadas en el mismo y los mecanismos que creó, sino, a su valor como “práctica educativa democrática” que implicó cambios en la cultura política dominicana.

Uno de los aportes más importantes de esta experiencia es haber desarrollado prácticas de negociación y articulación al interior de los diferentes sectores resultando en la estructuración de agendas mínimas como sector. Se produjo asimismo un fortalecimiento de coordinaciones intersectoriales al interior de la sociedad civil y entre ésta y el Estado. La autoselección como mecanismo democrático de participación y garante de la legitimidad de los representantes elegidos al interior de cada sector, así como el rol del gobierno como mediador y facilitador en términos de logística y organización, en cuanto a la selección de los participantes, constituyen otro de los valiosos aportes. Además, el Diálogo Nacional constituyó una iniciativa movilizadora que contribuyó a la renovación de liderazgos, incluyendo el presidencial.

No obstante estos resultados positivos, existe el riesgo de que los acuerdos alcanzados no puedan implementarse y la etapa de ejecución, control y evaluación no pueda ponerse en práctica.

4. México⁴⁵

En los últimos años se han desarrollado en México dos procesos importantes: el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional y la propuesta de un Nuevo Modelo para el Desarrollo Regional. La administración del Presidente Vicente Fox inició un proceso de diálogo nacional bajo la premisa de la *Visión de México* plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo y dentro del contexto del desarrollo regional.

En este marco, el 7 de octubre del 2001, el gobierno mexicano representado por el titular del Poder Ejecutivo Federal y los representantes de los partidos políticos nacionales suscribieron un Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, en el que se proponen un conjunto de temas para ser considerados en la conformación de una Agenda Legislativa y en la definición de las acciones del Gobierno que merecen el interés de las fuerzas políticas nacionales del país.

La consideración del gobierno y de los representantes de los partidos políticos de que la actual situación, caracterizada por amenazas a la seguridad nacional de los estados, así como desaceleración de la economía mundial reclama la construcción de acuerdos básicos para superar dichos problemas, derivaron en la firma de este acuerdo. Por otro lado, al no disponer ningún partido político de la mayoría necesaria en los órganos de representación para decidir por sí solo los asuntos de la Agenda Nacional, en lo que se refiere al ámbito legislativo y presupuestal, se hacía indispensable un mayor entendimiento entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Este acuerdo se produjo en un contexto en el que existía la convicción de la necesidad de adecuar el marco institucional vigente, para lo cual fue preciso avanzar en una propuesta integral de Reforma del Estado. Cabe señalar que el gobierno y los representantes de las fuerzas políticas consideraban fundamental encauzar las diferencias y desahogar las controversias prevalecientes en las distintas fuerzas políticas del país dentro de las instituciones, a través de las vías establecidas en la Constitución y las leyes.

El Acuerdo Político abarca una agenda que contiene aspectos sociales, económicos, de política internacional, y del ámbito político. En *el ámbito de los aspectos sociales*, establece el

⁴⁵ Se toma como referencia el documento Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, octubre de 2001 y Desarrollo Regional.; La Propuesta de un Nuevo Modelo, Oficina Ejecutiva para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional, Presidencia de la República, 2001

fortalecimiento de la lucha contra la pobreza, así como la inversión pública para el desarrollo; el establecimiento de un marco normativo que consolide la seguridad social y los compromisos de desarrollo con el Estado Mexicano; el fomento al acceso universal a la educación pública, laica, gratuita y de calidad; desarrollo de una política cultural que fomente los valores nacionales y regionales; destinar mayores recursos presupuestales para mejorar la infraestructura y asegurar la cobertura universal de los servicios públicos de salud; mejorar el sistema de pensiones; aumentar las fuentes de empleo, revertir el grave deterioro ecológico, entre otros.

En el *ámbito económico*, la agenda establece el fortalecimiento e impulso de políticas de crecimiento, de distribución del ingreso y de la riqueza, así como la capacidad de la hacienda pública para atender las demandas sociales; promover las políticas económicas que generen un crecimiento sostenido para hacer frente a las necesidades de la población; promover el fortalecimiento y modernización de la planta productiva, así como el fomento a la pequeña y mediana empresa; profundizar las reformas de desregulación y simplificación administrativa a fin de mejorar la competitividad interna e internacional de la economía mexicana; asegurar el desarrollo, en el largo plazo, del sector energético, particularmente de la electricidad y del gas preservando la rectoría del Estado; consolidar la viabilidad de Petróleos Mexicanos preservando la propiedad y conducción del Estado mexicano además de revisar su régimen fiscal; promover los presupuestos multianuales que posibiliten la continuidad de los proyectos, entre otros.

La agenda del *ámbito internacional* establece la activa participación en la conformación de un sistema internacional basado en normas que promuevan la estabilidad y la cooperación y que proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones; orienta la política exterior para que favorezca la cooperación internacional, la equidad entre los Estados y el desarrollo económico nacional sostenido y sustentable.

La agenda en el *ámbito político* considera la necesidad de revisar las esferas de autoridad y competencia para asegurar la adecuada distribución de competencias y recursos entre la Federación, los Estados y los municipios; perfeccionar el sistema de participación y representación política así como fortalecer el sistema de partidos para asegurar la gobernabilidad eficaz; definir en el orden jurídico la seguridad nacional y fortalecerla para la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, entre otras.

Asimismo, los nuevos retos que imponen las circunstancias determinadas por una mayor incertidumbre y menor crecimiento económico, han dado lugar al establecimiento de acciones inmediatas como la ampliación de los programas de empleo temporal, impulsar a la pequeña y mediana empresa a través del programa de compras gubernamentales, establecer un plan rector para coordinar los planes y acciones de los sistemas de seguridad nacional, garantizar el abasto de productos básicos a las zonas rurales marginadas y ampliarlo a las zonas urbanas, entre otras.

La instrumentación de las políticas públicas que están previstas en el acuerdo serán evaluadas periódicamente por los participantes del acuerdo con el fin de su adecuado cumplimiento.

5. El Salvador⁴⁶

En mayo de 1997, el entonces Presidente de este país, Dr. Armando Calderón Sol, en su informe anual de trabajo hizo un llamado a que todos los líderes políticos lograra tener una actitud concertadora en la búsqueda de soluciones a los principales problemas y desafíos para el desarrollo del país. Con este fin, integró la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) cuyo mandato fue

⁴⁶ Se ha tomado como referencia el informe Proceso de Construcción del Plan de Nación en el Salvador (mayo de 1997-abril de 2002) de la Sra. Sandra de Barraza, Comisionada-Coordinadora, abril de 2002

proponer la agenda inicial de discusión y de organizar el proceso de consulta, que permitiera visiones concertadas sobre el futuro nacional en el mediano y el largo plazo.

Con carácter autónomo e independiente, la CND fue una instancia conformada por civiles con credibilidad y de distintos pensamientos, experiencias y campos de acción. Desde un inicio la CND estuvo dispuesta a aprender, a ser flexibles e innovadores. Entonces se descartó la idea de hacer discusiones indefinidas y de entregar a la nación un planteamiento sustantivo, terminado y cerrado que imposibilitara la participación.

Se optó, en cambio, por elaborar un instrumento *Bases para el Plan de Nación* para propiciar una visión compartida de los desafíos y compromisos necesarios para que en el país toda la población pueda disfrutar de los beneficios del desarrollo. Estructurado en cinco áreas: política, educativa y cultural, socioeconómica, institucional y participación ciudadana, que incluyen 31 compromisos, este documento contiene el análisis de los problemas principales del país. (Anexo 7)

En febrero de 1998, la CND *entregó la luz de la antorcha* al liderazgo nacional, a través de la consulta ciudadana sobre las *Bases para el Plan de Nación*. Esta iniciativa puso al descubierto la energía de los salvadoreños para construir un mejor país, con autoestima y oportunidades para todos. La consulta ciudadana tuvo tres manifestaciones:

- a) *Consulta Territorial*, (febrero-octubre de 1998) proceso desarrollado a nivel departamental, respetando la organización político/administrativa de catorce departamentos y 262 municipios. Se convocó a ciudadanos representativos de distintos lugares y sectores a jornadas de trabajo que tuvieron como resultado la identificación de problemas y desafíos nacionales prioritarios, la visión de país, las estrategias y los compromisos para el desarrollo departamental. En esta consulta se realizaron 52 talleres y 14 asambleas departamentales.
- b) *Consulta Especializada* (mayo-febrero de 1999) proceso mediante el cual se convocó a título personal a expertos nacionales en el país y el extranjero para discutir 19 temas incluidos en *Bases para el Plan de Nación*: exclusión social y pobreza; ciencia y tecnología; modernización del Estado; ramas estratégicas para el desarrollo y reformas sectoriales pendientes; desarrollo agropecuario y rural; nueva cultura empresarial y laboral; profundización de la reforma del sistema judicial y la ética en El Salvador. Asimismo, se propuso estrategias sobre la reforma fiscal y priorización de la inversión pública; medio ambiente y desarrollo; reforma del sistema de salud; estrategia nacional de vivienda; educación, cultura y deporte, ciudadanos en el exterior; integración centroamericana; información y comunicaciones para la democracia y el desarrollo. Las distintas materias se organizaron en mesas especializadas, políticamente pluralistas.
- c) *Consulta Intersectorial* (septiembre de 1998), proceso que convocó a representantes de diez sectores sociales y políticos para la discusión de los 31 compromisos propuestos en las *Bases para el Plan de Nación*. Iglesias, empresarios, profesionales, profesores, universidades, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, transportistas, sindicalistas y cooperativas fueron convocados a talleres de discusión. En esta modalidad de consulta se amplió y enriqueció las propuestas de acuerdos políticos, económicos, sociales, institucionales y ciudadanos, partiendo de las expectativas, intereses y visiones sectoriales. Esta primera etapa culminó con el *Encuentro Ciudadano*, realizado el 16 de enero de 1999, fecha del séptimo aniversario de los Acuerdos de Paz., evento que dio lugar a la suscripción por más de ochocientos ciudadanos de la *Declaración Ciudadana*.

El capital social acumulado a lo largo del proceso ha representado un significativo potencial para la democracia, el cual ha evolucionado desde la consulta nacional de 1998 en distintas formas y

expresiones. Por ejemplo, de Grupos Gestores Departamentales, han surgido iniciativas para conformar un grupo regional que adopta la forma de Consejo que tiene la capacidad de interlocución frente al Gobierno Central, la Asamblea Legislativa, los alcaldes municipales e instituciones internacionales de apoyo. Otros grupos han derivado hasta convertirse en grupos que tienen la gestión de territorios en el centro del país. Por lo tanto, este proceso se fortalece como un mecanismo fundamental para dinamizar la concertación de prioridades y acuerdos sucesivos que requiere un proyecto de nación.

El proceso ha permitido construir las siguientes modalidades: a) *el Consejo Coordinador para el Desarrollo de la Región Oriental* (Conjunción de los Grupos Gestores de los departamentos de esta región, los Grupos de Interés, universidades y representantes de mancomunidades de municipios, cuyo propósito es hacer realidad la visión región construida participativamente a partir de los lineamientos estratégicos de la *Estrategia de Despegue*); b) la *Mesa Gestora de la Carretera Longitudinal del Norte* (constituida por 49 alcaldes de todos los partidos políticos a partir del acuerdo del Congreso de la Corporación de Alcaldes de El Salvador del año 2001); c) *Comité de Innovación Tecnológica* (integrada por doce ONGs que trabajan para impulsar la propuesta de desarrollo agropecuario para el departamento de San Vicente); d) *Grupo Gestor del Valle de San Andrés* (integrada por empresarios, alcaldes, ONGs y ciudadanos comprometidos con el ordenamiento territorial de esa región); e) *Comisiones Binacionales* (dos comisiones constituidas por alcaldes de departamentos de El Salvador y Honduras); f) *Mancomunidades Municipales* (promoción de la identificación de agendas compartidas para superar la atomización y dispersión de los gobiernos municipales y lograr una visión de trabajo compartida que le de continuidad y sostenibilidad a los acuerdos); g) *Grupos Gestores Departamentales* (integrados por personas voluntarias, comprometidas con el desarrollo de su departamento. Inicialmente fueron organizados para la consulta; sin embargo, la dinámica que se generó motivó encuentros, la conformación de mesas y redefinición de espacios de trabajo y vinculación ciudadanas); h) *Especialistas y expertos nacionales* (aportes de profesionales, científicos y generadores de opinión en diferentes áreas de desarrollo); i) *Especialistas y expertos nacionales* (aportan igualmente propuestas estratégicas para el desarrollo en diferentes áreas); j) *Grupos de Interés* (con el propósito de vincular las agendas particulares con las microregionales y regionales en una visión de corto, mediano y largo plazo); *instituciones de soporte* (para la consulta especializada se involucraron 35 instituciones nacionales e internacionales, y en la medida en que el proceso ha ido avanzando, se han incorporado más instituciones al proceso, las cuales están comprometidas con la viabilización de los acuerdos nacionales o regionales.

En cuanto a la organización y recursos, el proceso de consulta y participación ciudadana en la construcción del Plan de nación, ha contado con recursos financieros mínimos del gobierno para la contratación de recursos humanos, y la movilización, y más bien ha contado con apoyo internacional como JICA, INCAE, Diputación de Barcelona, Gobiernos de México y España, y PNUD.

V. Visiones empresariales sobre los problemas del desarrollo⁴⁷

La visión que tiene el sector privado sobre la evolución y perspectivas de desarrollo de la región reviste fundamental importancia, toda vez que existe el consenso generalizado al interior de la sociedad, así como entre los organismos internacionales de que éste constituye el motor del crecimiento económico, del empleo y de la inversión. Al respecto, existe un cuestionamiento generalizado del empresariado nacional en los países latinoamericanos a los resultados de la política económica implementada durante la década de los noventa. Sostienen, en diversas instancias, que las condiciones para desarrollarse y contribuir a la generación de empleo, ya que el Estado ha adquirido un rol subsidiario en la actividad empresarial, son extremadamente adversas, y muchos sectores han colapsado frente a una competencia que no siempre consideran justa.

En efecto, el contraste entre el notable dinamismo exportador y la gran capacidad de la región de atraer inversiones extranjeras directas, por una parte, y el escaso dinamismo de la actividad productiva general es, sin duda, uno de los hechos más destacados del panorama regional en el último decenio. (CEPAL, 2002)

En consideración del Banco Mundial⁴⁸, el sector privado, en términos generales, está relativamente bien organizado y representado

⁴⁷ Se ha tomado como referencia la conferencia de la Sra. Yeidckol Polevnsky, Presidenta de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación de México, durante el Seminario Regional “Estrategias Integrales de Desarrollo: experiencias en América Latina” realizado en la sede de la CEPAL, Santiago de Chile, 28 al 29 de mayo de 2002.

en instituciones que desarrollan importantes relaciones con las entidades públicas, que abordan y se concentran en aspectos con una visión de corto plazo. En la mayoría de los casos, la capacidad del sector privado para contribuir al diseño e implementación de una estrategia de desarrollo de largo plazo no ha sido utilizada, a pesar de que existe la convicción de ésta es necesaria. En general, prevalece en este sector cierta desconfianza en la burocracia del gobierno, así como en los políticos. En algunos casos, representantes de este sector han participado de los diálogos nacionales (México, El Salvador, Perú, Argentina), pero en general prefieren el entendimiento directo con los Gobiernos.

En opinión de IDEA Internacional, el papel del sector privado no ha sido fácil a pesar del papel clave de su participación en estos procesos de diálogo nacional. Considera que al propio sector privado también le cuesta vincularse y adaptar su *modus operandi* de influir en la elaboración de políticas públicas, pasando del *palacio* al espacio amplio y abierto de los diálogos nacionales.

A. El tránsito del modelo de industrialización por sustitución de importaciones a la liberalización económica

A pesar de las diferencias existentes entre las naciones latinoamericanas en aspectos como los niveles de ingreso, tipo de articulación social, gravitación de las instituciones y consolidación democrática, éstas han seguido trayectorias paralelas como la conformación de estructuras productivas basadas en la explotación; fuerte concentración de la riqueza; adopción del modelo de sustitución de importación a partir de la segunda mitad del siglo veinte; una progresiva apertura comercial y creciente predominio del sector privado en las actividades económicas; y, adopción del consenso de Washington, con medidas macroestabilizadoras de liberalización comercial a partir de fines de la década de los ochenta.

La mayor parte de los países latinoamericanos inició, en la década de los cuarenta, un programa de industrialización centrado en la sustitución de importaciones que mantuvo hasta principios de los años ochenta. Este modelo de desarrollo económico generó un significativo crecimiento. El esquema proteccionista que se implementó como parte del modelo, se sustentó en el hecho de considerar que se trataba de países que apenas iniciaban su camino a la industrialización. Sin embargo, quedaron tareas pendientes referidas sobre todo al desarrollo del capital humano y a la participación en la investigación y desarrollo tecnológico. Ello dio lugar a que para el momento en que se agotó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la mayor parte de empresas de la región no estuvieran preparados para competir.

Efectivamente, a principios de la década de los ochenta, después de haber tenido cuarenta años de crecimiento económico sostenido, empezaron a surgir serios problemas de inflación y de déficit fiscal. Se planteó entonces el nuevo modelo económico de industrialización orientada a la exportación. Este modelo estableció al mercado mundial como punto de referencia para toda unidad socioeconómica y planteaba que empresas, regiones y naciones, reflejaran su eficiencia y competitividad en el mercado mundial a través de las exportaciones.

Desde esta perspectiva, las exportaciones constituían fuente de crecimiento y desarrollo económico. El argumento de protección a la *industria infante* impulsado por el esquema de la industrialización por sustitución de importaciones –señalando que empresas y o sectores requerían de tiempo y fomento para su desarrollo ante limitaciones estructurales- fue desechado por el nuevo

⁴⁸ Comprehensive Development Framework, Roundtables on Latin American Middle-Income Country experience, Lessons and Implications, CDF Secretariat, World Bank, septiembre del 2002

modelo. Se argumentaba que el modelo de sustitución de importaciones sólo había beneficiado a las elites.

En opinión de amplios sectores empresariales de la región, dicho modelo fue aplicado con un desconocimiento absoluto de la realidad cultural, geográfica, social y poliétnica de los países. *Este pudo haber funcionado en otros países pero no necesariamente en la región.* En general, en América Latina se instrumentó un tránsito brusco al pasar de políticas proteccionistas cerradas a otras profundamente liberales, sin una adecuada visión de proyecto nacional y visión de largo plazo. Los países que no disponen de ciertos niveles de tecnificación, ni industrialización, no están capacitados para afrontar la libre competencia y ello genera serias repercusiones en la estructura productiva del país, así como en el proceso de desindustrialización.

Únicamente sectores industriales, que en algunos países de la región fueron apoyados por el programa de sustitución de importaciones como fue el caso de la industria automotriz o el de electrónica, han podido insertarse con relativo éxito, incrementando sus exportaciones. Sin embargo, éste no es el caso para todos los sectores. Muchos no sólo se han visto seriamente afectados al reducir su capacidad de producción, sino que han ido desapareciendo, con lo cual las cadenas productivas se han visto seriamente lesionadas.

B. Resultados del modelo de liberalización económica

A pesar de los hechos mencionados, se reconoce que el modelo de industrialización orientado a las exportaciones ha tenido ciertos éxitos. Por ejemplo, ha tenido un rol fundamental en impulsar la dinamización de la economía y ha inducido a muchas empresas a competir y a ser más eficientes. A pesar de ello, se han presentado graves problemas estructurales porque la macroeconomía sólo ha considerado el manejo de dos variables: reducir la inflación y eliminar el déficit fiscal. El hecho de haberse centrado fundamentalmente en el control de estas dos variables ha generado efectos contraproducentes.

En países de la región donde en promedio la mitad de la población se encuentra por debajo de la línea de la pobreza, las metas macroeconómicas continúan siendo las que marcan el rumbo de la economía; se trata de generar el mayor nivel de superávit primario para poder seguir atendiendo el cada vez más creciente servicio de la deuda externa. Ello no implica que el control de la inflación y mantener bajo control el tema del déficit fiscal, así como atraer inversión extranjera no constituyan objetivos válidos, pero no al extremo de que el crecimiento económico esté supeditado a estas metas.

El tipo de cambio constituye otro de los temas que ha tenido una incidencia negativa en los sectores de la producción en la región debido a que se lo ha intentado utilizar como ancla antiinflacionaria, induciendo a una sobrevaluación de las monedas nacionales a lo largo de la última década. Ello no sólo ha sido un factor determinante de la exclusión de las industrias locales de la competencia, sino que ha impulsado las importaciones. Es decir, no solamente las industrias locales dejaron de exportar, sino que se volvió más atractivo importar; muchos rubros que podrían haberse producido localmente fueron importados, con lo cual se produjo una ruptura de los eslabonamientos productivos hacia atrás y hacia adelante. La utilización del ancla cambiaria como garantía de estabilidad ha sido, además, difícil de sustentar debido a la falta de un acceso fluido al financiamiento externo. Estas estrategias de apreciación de las monedas fueron a su vez el punto débil de estas políticas de estabilización cuando disminuyeron los flujos de capital.

En opinión de amplios sectores del empresariado latinoamericano, es errado suponer que un país es exitoso en función del incremento sustantivo de sus exportaciones.⁴⁹ El problema radica en el hecho que las exportaciones de la región son altamente dependientes de las importaciones. El grueso de los productos que se exportan tienen un mínimo valor agregado nacional. En muchos casos, se importa más de lo que se exporta. En general, América Latina es una región que exporta con poco valor agregado nacional y además, en situaciones donde ciertas exportaciones ingresan a los países como importaciones temporales, éstas no pagan aranceles, mientras que cuando salen como exportaciones no pagan el impuesto al valor agregado. Por lo tanto, las exportaciones no generan impuestos en el país. Por otro lado, el dinamismo de las exportaciones y de las importaciones superó por un margen considerable el crecimiento del PIB, que sólo tuvo un avance modesto, equivalente a un tercio de la expansión de las exportaciones y un cuarto del crecimiento de las importaciones.

Estos hechos tienen graves repercusiones en el empleo. Durante los años noventa, los mercados de trabajo de América Latina se caracterizaron, en términos generales, por la limitada capacidad de sus economías para generar puestos de trabajo productivo, crecientes niveles de desempleo, una concentración de los nuevos puestos de trabajo en el sector informal, una creciente brecha de ingresos entre la mano de obra calificada y la no calificada y una elevada disparidad en las condiciones de empleo entre hombres y mujeres.⁵⁰

Sostienen que la creciente integración de las economías latinoamericanas a los mercados globales las obliga a aumentos continuos en su competitividad. Consideran que esta presión se mantendrá en el futuro, y que por lo tanto una creciente productividad es imprescindible para mejorar los niveles de bienestar en la región. Sin embargo, es necesario que el crecimiento económico genere más puestos de trabajo, y que éstos, sean además, de calidad adecuada. El reto, por lo tanto, radica en una mayor generación de empleo en las actividades formales que no vaya en detrimento de la productividad y la competitividad.

La urgencia de generar puestos de trabajo se sustenta en el hecho que el número de jóvenes, que ingresa a formar parte de la población económicamente activa, es actualmente creciente. Sin embargo, sectores empresariales señalan que la generación de nuevos puestos de trabajo con la vigencia del actual modelo económico resulta muy compleja. Señalan, asimismo, que las empresas altamente exportadoras o las empresas maquiladoras son empresas absolutamente automatizadas, intensivas en capital y por lo tanto no presentan las condiciones para generar empleo masivo. Las empresas que podrían generar empleo son las micro, pequeñas y medianas, pero no hay condiciones para que ello ocurra.

En el pasado, en tiempos de crisis, los gobiernos de la región -en mayor o menor grado- incrementaban las nóminas presupuestarias y generaban el empleo que se requería y se atenuaban los problemas sociales. Actualmente la realidad es distinta y corresponde a los empresarios la responsabilidad de generar empleo. Lo que sucede es que las condiciones para crearlos, lejos de ser propicias, son más bien adversas. No sólo el tipo de cambio sobrevaluado tiene efectos negativos, sino que se dispone, además, de una estructura fiscal adversa a la economía formal. La economía informal representa en muchos países latinoamericanos más del 50% de la economía, y si bien es cierto que en un número significativo de casos constituye una fuente importante de empleo, es

⁴⁹ En los años noventa la región registró una de las mayores tasas de crecimiento del comercio mundial de mercancías, tanto en términos de volumen como de valor. Entre 1990 y 2001, las exportaciones de bienes crecieron a un promedio anual de 8,5% en términos de volumen y de 9,2% en valor. Sin embargo, las importaciones de la región crecieron a tasas aún más elevadas (12% en volumen y 11,9% en valor)

⁵⁰ En la década de los noventa, siete de cada diez nuevos empleos en las áreas urbanas de América Latina fueron creados en el sector informal.

necesario crear un esquema que haga atractiva la integración de la economía informal a la formal. Con un esquema de impuestos mínimos que implique una facturación de parte de este sector de la economía, podrían generarse mayores recursos para el fisco.

El tema de la seguridad es otro de los problemas que tienen que enfrentar los industriales en algunos países de la región, porque las aseguradoras no están dispuestas en todos los casos a asegurar los medios de transporte de los productos, hecho que deriva en la necesidad de requerir servicios particulares de seguridad, altamente costosos. En estas circunstancias de “incompetitividad” de las empresas locales, se exige a los empresarios que sean más competitivos. En realidad, muchos sectores del empresariado latinoamericano han aprendido a ser altamente eficientes en medio de tanta adversidad.

Cuando se aborda la competitividad, no se toma en cuenta solamente a las empresas, sino también a los países ¿qué se evalúa en esos niveles de competitividad? Se evalúa el nivel de inversión en infraestructura, aspecto que durante los últimos años ha sido dejado de lado; no se ha producido un aumento significativo de la inversión en infraestructura en la región, entre otros aspectos, por los desmedidos costos del crédito.

Cuando liberalizó el sector bancario en la región, los empresarios industriales pensaron que el ingreso de la banca extranjera permitiría disponer de tasas de interés competitivas derivadas del small bussiness administration; que se dispondría de capital de riesgo y un conjunto de facilidades que disponen otros países. Ello no fue así. La liberalización del sector bancario no fue acompañada de una adecuada reglamentación, y se dirigió hacia América Latina porque encontró la forma de ganar más: el costo de los intereses sigue siendo elevado.

Pero ese no es el único problema. Como las tasas pasivas de interés en los países industrializados son menores a las que prevalecen en América Latina, los ahorros son canalizados a la región porque pueden obtener mayores rentabilidades. El problema es que esa inversión financiera, especulativa, imprime una sobrevaluación de las monedas lo cual determina a su vez que los créditos sean cada vez más elevados. A ello se añade el hecho que muchos banqueros se resisten a otorgar préstamos, o los encarecen, arguyendo aspectos de seguridad jurídica. En muchos países de la región se aprobaron las denominadas leyes de quiebra que otorgaban garantías a los banqueros, pero el crédito no dejó de ser restrictivo y exclusivo de pocos grupos económicos.

Las empresas de menor tamaño no tienen otra opción para financiarse que utilizar recursos propios o del sistema informal a costos muy elevados. En el caso de las empresas medianas, algunas pueden tener acceso al financiamiento pero siempre con costos muy altos. A su vez, el tema de las garantías vuelve aún más restrictivo el crédito. Hay proyectos muy importantes que se dejan de lado y no tienen acceso al crédito porque carecen de garantías. Resulta entonces evidente, que durante la década de los noventa, el sistema financiero no ha logrado satisfacer las expectativas de las PYMES en la liberalización de los mercados financieros.

Así, la participación del sector manufacturero ha disminuido en un buen número de países de la región, aunque en algunos casos se ha producido un incremento de las exportaciones como porcentaje del PBI. Pero ese aumento exportador se ha concentrado en un reducido número de territorios y empresas. Empero, el sector manufacturero requiere de crecientes importaciones netas para crecer y también para exportar.

El modelo implicó asimismo la eliminación de programas sectoriales y la mayor parte de los recursos de la banca de desarrollo de primer piso con el objeto de reducir el déficit fiscal. Las empresas de menor tamaño y no vinculadas al comercio exterior no han podido participar en el

crecimiento económico manufacturero. Estos procesos han implicado una profunda ruptura de encadenamientos hacia delante y hacia atrás.

Un tema relevante que ha sido destacado por los empresarios es el desarrollo de sistemas hipotecarios, especialmente para impulsar la industria de la construcción que es intensiva en mano de obra.

Otro de los aspectos que destaca el sector empresarial es el nivel de la cultura de participación en la sociedad, aspecto fundamental para incrementar el capital social y sobre todo generar compromiso cívico. Se considera que se ha producido un debilitamiento de la organización gremial del empresariado y que, en ese sentido, ello dificulta la asociatividad para generar proyectos empresariales, afectando el grado de representatividad en los esquemas de diálogo y concertación. Señalan, por ejemplo, que en la mayoría de países de la Unión Europea, región con la que muchos países negocian tratados de libre comercio, las Cámaras son obligatorias, y además constituyen un órgano de consulta obligado del gobierno.

Existe también preocupación sobre los acuerdos de libre comercio que se tiene proyectado suscribir con países desarrollados y reclaman que deben ser profundamente debatidos y analizados. En opinión del empresariado de la región, los latinoamericanos deberían observar algunos aspectos de la integración de la Unión Europea que dispone de un Fondo de Nivelación y ha apoyado a países que tenían menor desarrollo relativo como España, Grecia y Portugal. Este apoyo no sólo se dio a países sino también a regiones.

C. Algunas consideraciones para un nuevo modelo de desarrollo

Los países de la región tienen hoy más que nunca el enorme reto de construir consensos, cada quien en función de su propia realidad, que correspondan a su cultura, que permitan enfrentar la pobreza a través de la generación de empleo, a la vez que elevar el grado de valor agregado para construir países, territorios y empresas competitivos.

Consideran que el tema del desarrollo regional y local es sumamente importante en América Latina, y éste es un trabajo que no se está realizando adecuadamente. En las repúblicas federales latinoamericanas, la federalización se está haciendo hacia las capitales no hacia los municipios y esto es simplemente multiplicar el problema de centralización que antes había hacia el gobierno federal, hacia las capitales de los estados.

Por su propia naturaleza, las estrategias integrales de desarrollo representan un fenómeno complejo. Ello implica identificar el tipo de políticas económicas (industriales, financieras, fiscales) y sociales que habrían de impulsarse. Porque la globalización ha traído consigo el incremento sin precedentes de las relaciones comerciales y comunicacionales pero a la vez ha alterado numerosas relaciones, dinámicas y conductas al interior de las estructuras sociales, con procesos de franca polarización.

La reestructuración del aparato productivo nacional se presenta como un desafío impostergable e insoslayable. Existe la necesidad de una política industrial y empresarial que responda a los crecientes retos del aparato productivo establecido en la región. Todavía no ha logrado plasmarse una nueva visión y política industrial y empresarial.

Para discutir sobre el futuro de las estrategias de desarrollo en este nuevo milenio, es necesario partir del conocimiento de las fortalezas y debilidades de los países, y que se tenga como

objetivo una planeación fundamental que considere las implicaciones para el futuro de la economía y que permita a los actores fundamentales, especialmente empresarios y trabajadores, adaptarse a los cambios y anticiparse a las turbulencias. Para hacerlo es fundamental tomar en cuenta dos procesos importantes: por un lado, la globalización y la transformación de las estructuras productivas y distributivas; y, por el otro, el de la transformación de la economía hacia la sociedad de la información y el conocimiento, todo lo cual requiere fortalecer la planificación estratégica.

Respecto al primer aspecto, el de la globalización, éste ha tenido implicaciones determinantes que se expresan en la creciente interdependencia internacional; un aumento de la competencia de los mercados de productos, servicios y de capital; una mayor competencia en los mercados locales de trabajo; un acelerado cambio estructural, tanto a nivel de la economía, como a nivel sectorial, de ramas productivas y de empresas; así como una creciente integración de los países a la división de trabajo y a actividades económicas a nivel mundial. De lo que se trata es que estas transformaciones permitan efectivamente un mayor nivel de desarrollo humano y estar enfocadas a una mayor generación de valor agregado, así como de promover actividades que no necesariamente sean intensivas en capital, pero sí intensivas en la creación de fuentes de trabajo.

Con respecto a la transformación de la economía hacia la sociedad de la información y el conocimiento, cabe señalar que durante el último cuarto de siglo, la tecnología de la información está llegando a un nuevo punto de partida, además de acelerar el ritmo del cambio, de reducir el costo de muchas actividades económicas, de facilitar el acceso a un mercado global interactivo y de abrir nuevas oportunidades para la administración en tiempo real. El uso de herramientas de alto rendimiento conducirá a transformaciones profundas en la economía y la sociedad. La tecnología de producción del siglo XX, estuvo caracterizada por la producción masiva, el consumo masivo y el gobierno masivo. Por lo tanto debería existir una cultura de creatividad y experimentación entre los individuos, las empresas y los gobiernos. Ello implica dos cosas desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil, y especialmente del mundo empresarial: primero, fomentar la capacidad y libertad organizacional e individual para inducir innovaciones y aceptar el cambio; y, segundo, mejorar la toma de decisiones colectivas a nivel local, regional, nacional e internacional.

Para ello se requiere, a su vez, un entorno económico y social que nutra los valores y costumbres, sobre los que habrá de sustentarse el cambio permanente de las condiciones políticas, económicas, sociales y tecnológicas. Es indispensable contar con un ambiente económico que conduzca a la innovación, la inversión y la actividad empresarial. Se requieren políticas que garanticen el funcionamiento eficiente de los mercados de productos y de trabajo, lo que permitirá consolidar en forma exitosa los procesos de ajuste estructural. Asimismo, canalizar los recursos en forma gradual y adecuada hacia nuevas actividades con un valor agregado más alto.

La dinámica de la vida social y productiva, sustentada en el nuevo paradigma, implica la necesidad de readaptar tanto las infraestructuras de aprendizaje como los sistemas de seguridad social. La dinámica de la vida social y productiva, sustentada en el nuevo paradigma, supone que los contenidos educativos deberán cambiar y orientarse hacia el desarrollo de habilidades en las que se haga converger el conocimiento curricular, el buen juicio, el razonamiento y la comunicación. Lo que se necesita son transformaciones novedosas en los valores y la cultura, así como fomentar la tolerancia frente a nuevas ideas y estilos de vida. Asimismo, se requiere encontrar una combinación apropiada entre lo público y lo privado; entre lo local y lo global, y especialmente entre lo nuevo y lo arcaico.

Bibliografía

- Aylwin, Patricio, (2002), *La concertación de una Agenda del Desarrollo a largo plazo*, ponencia presentada en el Seminario Regional: Estrategias Integrales de Desarrollo, organizada por el ILPES, Banco Mundial e IDEA Internacional, Santiago de Chile, 28-29 de mayo.
- Banco Mundial, CDF Secretariat (2001), *Comprehensive Development Framework Meeting the Promise? Early Experience and Emerging Issues*, septiembre, Washington D.C.
- _____(2002), CDF Secretariat (2002) *Comprehensive Development Framework. Roundtables on Latin American Middle-Income Country Experience. Lessons and Implications*, septiembre, Washington, D.C.
- Barraza, Sandra, (2002) *Proceso de Construcción del Plan de Nación en el Salvador* (mayo de 1997-abril de 2002), abril, San Salvador.
- Barre, Raymond, (1958) *El desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Burki Shahid, Javed, y Perry, Guillermo, (1998) “Beyond the Washington Consensus: Institutional Matter”, publicación del Banco Mundial en *Colección de Papers* N° 31, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002a), *Globalización y Desarrollo*, (LC/G.2157 (SES.29/3)), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas
- _____(2002b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Edición 2000-2001 (LC/G.2149-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas
- _____(2002c), *Panorama Social de América Latina 2001-2002*, (LC/G.2183-P/E), Santiago de Chile, octubre. Publicación de Naciones Unidas.
- _____(2001a), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, D.C., (CEPAL)/Alfaomega
- _____(2001b), *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, D.C: CEPAL/Alfaomega.

- ___(1990) *Transformación productiva con equidad*, (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Edición 1996
Publicación de las Naciones Unidas.
- ___(2000a) *Hacia un sistema financiero internacional estable y predecible y su vinculación con el desarrollo social*, (LC/L.1347-P, Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas, Serie Temas de Coyuntura N° 8.
- ___(2000b) *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas.
- ___(1987), *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, (LC/G.1461), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas.
- ___(1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL/PNUD (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de Naciones Unidas (2002) *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, (LC/R.2098), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL/ILPES (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Latinamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2001) *Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas*, (LC/I.1544-P) Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas.
- Corbalán, María Alejandra (2002) *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*, Buenos Aires, Editorial Biblos
- De Rivero, Oswaldo, (1998) *El mito del desarrollo. Los países inviables en el siglo XXI*, Mosca Azul Editores, Lima.
- Diálogo Argentino, Secretaría Técnica (2002) *Boletines N° 1 y 2*, Buenos Aires
- ___*Memoria y Balance Fases 1 y 2*, marzo, Buenos Aires.
- ___*Construir la transición*, febrero, Buenos Aires.
- Dore Cabral, Carlos, (2000), La experiencia del Diálogo Nacional en la República Dominicana, ponencia presentada durante el seminario Experiencias sobre Diálogo Nacional en América Latina, organizado por Idea Internacional y el Banco Mundial, San Salvador, El Salvador, 20 al 21 de noviembre.
- Ferrer, Aldo, (2001) *Vivir con lo nuestro. Nosotros y la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- García Canclini, Néstor (2002), *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*, Buenos Aires, Editorial Piados.
- Gutián, Manuel, (1999) “La cultura de la estabilidad” en *Colección Estudios e Informes N. 15 “La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington”* Gutiérrez Manuel y Muns, Joaquín, editores, Servicio de Estudios de La Caixa, Barcelona.
- Hobsbawn, Eric (1999) “El mundo frente al nuevo milenio” en *Encuentro XXI N° 16, Primavera del sur*, conferencia pronunciada el 25 de noviembre de 1998 en el Edificio Diego Portales, Santiago de Chile
- IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance)/Banco Mundial (2000) *Experiencias sobre Diálogo Nacional en América Latina. Mensajes centrales de una mesa redonda*, San Salvador, El Salvador, noviembre.
- Kliksberg, Bernardo (2002), *Hacia una economía con rostro humano*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.
- Krugman, Paul (1995), “Los tulipanes holandeses y los mercados emergentes” en *Foreign Affairs*, julio/agosto, tomado de *Colección Estudios e Informes N. 15 “La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington”* Gutiérrez Manuel y Muns, Joaquín, editores, Servicio de Estudios de La Caixa, Barcelona, 1999
- López-Alves, Fernando (2002) *Sociedades sin destino. ¿América Latina tiene lo que se merece?* Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.
- Ocampo, José Antonio, (2001), *Retomar la Agenda del Desarrollo*, (LC/L.1503), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Orlando Noto, Gerardo, (2002), *Una experiencia de diálogo entre los argentinos: generando consensos para la reconstrucción de la Nación*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Argentina, abril, Buenos Aires.
- Prats, Joan (1999) “Gobernar en tiempos de turbulencias” en *Colección de Papers N° 19*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña

- _____(1997) “Gobernabilidad democrática en América Latina Finisecular (Instituciones, gobiernos y liderazgos)”, *Colección de Papers N°2*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña.
- Polevnsky, Yeidckol, (2002), *Dificultades para el empresariado nacional de México, una visión de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación de México*, ponencia presentada en el Seminario Regional: Estrategias Integrales de Desarrollo, organizada por el ILPES, Banco Mundial e IDEA Internacional, Santiago de Chile, 28-29 de mayo.
- Presidencia de la República de México, (2001), *Desarrollo Regional: la Propuesta de un Nuevo Modelo*, Oficina Ejecutiva para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional, México D.F.
- Roncagliolo, Rafael, (2002), *Proceso y características del Acuerdo Nacional de Perú*, ponencia presentada en el Seminario Regional: Estrategias Integrales de Desarrollo, organizada por el ILPES, Banco Mundial e IDEA Internacional, Santiago de Chile, 28-29 de mayo.
- Sagasti, Francisco, (2002), *Antecedentes y Fundamentos del Marco Integrado de desarrollo*, ponencia presentada en el Seminario Regional: Estrategias Integrales de Desarrollo, organizada por el ILPES, Banco Mundial e IDEA Internacional, Santiago de Chile, 28-29 de mayo.
- Sen, Amartya, (2000) *Desarrollo y Libertad*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Stiglitz, Joseph (2002) *El malestar en la globalización*, Madrid, Santillana Ediciones Generales
- _____(1999), *The Role of Participation in Development. Development Outreach*, Banco Mundial.
- _____(1998) *Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes*, 1998Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva, octubre.
- Torre, Juan Carlos, (1998), *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Williamson, John, (1990) “What Washington Means by Policy Reform”, publicado en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Wolfensohn, James, (1999) *Propuesta de un Marco Integral de Desarrollo*, Banco Mundial, Washington D.C.

Anexos

Anexo 1

Propuesta del marco integral de desarrollo del Banco Mundial (Requisitos previos básicos para el desarrollo sostenible)

1. Aspectos estructurales

a) Un buen gobierno

Los países deben tener gobiernos idóneos y bien organizados. Para eso hace falta el fortalecimiento de la capacidad, un sistema legislativo abierto y un sistema reglamentario transparente, funcionarios debidamente capacitados y remunerados y una consagración absoluta a la honestidad.

b) Un sistema legal y jurídico eficaz

Sin la protección de los derechos humanos y la propiedad, y sin un sistema integral de leyes, no es posible el desarrollo equitativo. EL gobierno debe asegurarse de contar con un régimen eficaz contractual, de propiedad, del trabajo, de quiebras, códigos comerciales, leyes sobre derechos individuales y otros aspectos de un sistema legal cabal.

c) Un sistema financiero bien organizado y supervisado

Sin un sistema financiero bien organizado, controlado y supervisado, cualquier país y región correrán riesgos. Por lo tanto, los gobiernos deben establecer un sistema de supervisión eficaz aceptado a nivel internacional que rija para los bancos, instituciones financieras y mercados de capital a fin de asegurar el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero.

d) Una red de seguridad social y programas sociales

La historia y la cultura de un país, así como su estado de desarrollo económico, determinarán la amplitud y naturaleza de los programas sociales que el gobierno quiera o pueda ofrecer. Las oportunidades de trabajo y las condiciones de empleo son esenciales para que un sistema funcione. Los programas sociales son fundamentales para la paz y estabilidad a largo plazo de cualquier país y debe revestir prioridad en todo programa, sobre todo para los organismos internacionales de ayuda y de desarrollo que colaboran con los gobiernos. La red de seguridad más efectiva es una política que mantenga el pleno empleo. Las redes formales de seguridad no son más que una forma temporal de abordar el fracaso de las políticas macroeconómicas eficaces para mantener el pleno empleo en la economía.

2. Aspectos humanos

a) Instituciones de educación y de conocimientos

La educación es lo más importante para el desarrollo y la reducción de la pobreza. Se debe comenzar por el acceso universal en igualdad de condiciones a la educación primaria, así como por un sistema abierto y competitivo de educación secundaria y terciaria. Se deben extraer enseñanzas de la práctica y la historia de las comunidades indígenas, a fin de que la educación no se imponga desde afuera y se beneficie con la pertinente experiencia local y comunal. Los avances de la

ciencia, la tecnología y la transferencia de conocimientos ofrecen a los países la singular posibilidad de ponerse a la altura de las sociedades tecnológicamente más avanzadas.

b) Cuestiones relativas a la salud y la población

Reviste importancia fundamental el apoyo a las madres y la debida atención de la salud de los niños antes y durante la edad escolar. Los gobiernos deben proporcionar servicios de salud para adultos y ancianos a nivel comunal y local, así como también servicios de atención de salud y planificación de la familia. Estos servicios pueden provenir de diversas fuentes, públicas y privadas. A menos que se controle el crecimiento de la población, para los países menos adelantados será una batalla perdida, y la mayor parte del escaso ahorro de dichas naciones sólo bastará para impedir la disminución del nivel de vida. Si bien en muchos países el porcentaje de los que viven en la pobreza ha disminuido en los últimos años, el crecimiento de la población mundial ha sido tan rápido que el número absoluto de personas pobres ha seguido aumentando.

3. Aspectos físicos

a) Abastecimiento de agua y alcantarillado

Dado el enorme déficit de agua para el consumo y acceso a servicios de alcantarillado, así como una demanda creciente de agua por parte de la industria y la agricultura, es esencial contar con un método eficaz de distribución, entrega, descubrimiento y ahorro del agua.

b) Energía

La disponibilidad de servicios eléctricos no sólo es una cuestión de conveniencia ambiental para evitar el uso de la madera y otros combustibles fósiles, sino que significa ahorro en el tiempo de las mujeres especialmente. También es favorable a la inversión privada que requiere una fuente de energía eléctrica suficiente, confiable y de precio adecuado.

c) Carreteras, transportes y comunicaciones

Un sistema vial adecuado es el punto de partida del desarrollo. Además de las comunicaciones físicas, el acceso a las telecomunicaciones con fines de comercio, información y educación será imprescindible para el desarrollo. Sin acceso a las comunicaciones modernas no se podrá luchar contra la pobreza ni se podrá brindar equidad y oportunidades.

d) Desarrollo sostenible, cuestiones ambientales y culturales

Existe un consenso creciente en que la protección del medio ambiente del planeta es un problema de todos, lo que conduce a estrategias regionales, nacionales y locales. La constante degradación de importantes recursos naturales, como los bosques, los acuíferos, etc. constituyen una crisis silenciosa que será difícil de revertir. La conservación de la cultura también reviste vital importancia, no sólo la de los artefactos, libros y lugares históricos, sino también la de la palabra y las artes, especialmente en un nuevo medio globalizado, en el que hay presión para imponer la *uniformidad* en todos los países.

4. Estrategias específicas para zonas rurales y urbanas y para el sector privado

a) Estrategias para zonas rurales

Los nuevos cultivos y los programas de extensión agrícola no son suficientes si no se provee al comercio, al microcrédito, al almacenamiento y al transporte y centros no monopolistas. Debe prestarse asistencia técnica a los agricultores y convertidores de productos agrícolas. Los gobiernos

deben pensar en soluciones integradas para el desarrollo rural, no sólo en ayuda programática en cada caso.

b) Estrategias para zonas urbanas

Los gobiernos deben contar con una estrategia urbana distinta a la estrategia nacional global en la medida en que la concentración de la población ocasione problemas especiales y singulares. La planificación urbana y la adopción de medidas adecuadas son fundamentales.

c) Estrategias para el sector privado

La fuerza propulsora del crecimiento es el sector privado, tanto nacional como extranjero. Para que el sector privado sea pujante se requieren factores fundamentales de política estructural: política comercial, tributaria, reglamentaria y relativa a la competencia, y la buena gestión empresarial.

d) Cuestiones nacionales especiales

En este espacio de la matriz se considera la inclusión de problemas particulares en función de las necesidades especiales de cada país

Anexo 2

Declaración del Milenio (Extractos)

I. Valores y principios

- Reconocemos que, además de las responsabilidades que todos tenemos respecto de nuestras sociedades, nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial.
- Creemos que la tarea fundamental a que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que, si bien ofrece grandes posibilidades, en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos.
- Resolvemos, en consecuencia, crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza.
- El logro de esos objetivos depende, entre otras cosas, de la buena gestión de los asuntos públicos en cada país. Depende también de la buena gestión de los asuntos públicos en el plano internacional y de la transparencia de los sistemas financieros, monetarios y comerciales. Propugnamos un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio.
- Nos preocupan los obstáculos a que se enfrentan los países en desarrollo para movilizar los recursos necesarios para financiar su desarrollo sostenible.
- Reconocemos que los países en desarrollo y los países con economías en transición tienen dificultades especiales para hacer frente a este problema fundamental. Por eso, consideramos que solo desplegando esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común, basado en nuestra común humanidad en toda su diversidad, se podrá lograr que la mundialización sea plenamente incluyente y equitativa. Esos esfuerzos deberán incluir la adopción de políticas y medidas, a nivel mundial, que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición y que se formulen y apliquen con la participación efectiva de esos países y esas economías.

II. El desarrollo y la erradicación de la pobreza

No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos. Estamos empeñados en hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo y a poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad.

Decidimos, asimismo:

- Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente, para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo.

- Velar porque, para ese mismo año, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y por que tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza.
- Haber reducido, para ese mismo año, la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes respecto de sus tasas actuales.
- Para entonces, haber detenido y comenzado a reducir la propagación delVIH/SIDA, el flagelo del paludismo y otras enfermedades graves que afligen a la humanidad.
- Alentar a la industria farmacéutica a que aumente la disponibilidad de los medicamentos esenciales y los ponga al alcance de todas las personas de los países en desarrollo que los necesiten.
- Establecer sólidas formas de colaboración con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil en pro del desarrollo y de la erradicación de la pobreza.
- Velar por que todos puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, conforme a las recomendaciones formuladas en la Declaración Ministerial 2000 del Consejo Económico y Social.

Pedimos a los países industrializados:

- que adopten, preferiblemente antes de que se celebre esa Conferencia, una política de acceso libre de derechos y cupos respecto de virtualmente todas las exportaciones de los países menos adelantados;
- que apliquen sin más demora el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y que convengan en cancelar todas las deudas bilaterales oficiales de esos países a cambio de que éstos demuestren su firme determinación de reducir la pobreza; y
- que concedan una asistencia para el desarrollo más generosa, especialmente a los países que se están esforzando genuinamente por destinar sus recursos a reducir la pobreza.

Estamos decididos, asimismo, a abordar de manera global y eficaz los problemas de la deuda de los países de ingresos bajos y medios adoptando diversas medidas en los planos nacional e internacional para que su deuda sea sostenible a largo plazo.

Resolvemos, en consecuencia, crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza. El logro de esos objetivos depende, entre otras cosas, de la buena gestión de los asuntos públicos en cada país. Depende también de la buena gestión de los asuntos públicos en el plano internacional y de la transparencia de los sistemas financieros, monetarios y comerciales. Propugnamos un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio

III. Protección de nuestro entorno común

- No debemos escatimar esfuerzos por liberar a toda la humanidad, y ante todo a nuestros hijos y nietos, de la amenaza de vivir en un planeta irremediabilmente dañado por las actividades del hombre, y cuyos recursos ya no alcancen para satisfacer sus necesidades.

- Reafirmamos nuestro apoyo a los principios del desarrollo sostenible, incluidos los enunciados en el Programa 217, convenidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Decidimos, por consiguiente, adoptar una nueva ética de conservación y resguardo en todas nuestras actividades relacionadas con el medio ambiente y, como primer paso en ese sentido, convenimos en lo siguiente:
 - Intensificar nuestros esfuerzos colectivos en pro de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo.
 - Insistir en que se apliquen cabalmente el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África.
 - Poner fin a la explotación insostenible de los recursos hídricos formulando estrategias de ordenación de esos recursos en los planos regional, nacional y local, que promuevan un acceso equitativo y un abastecimiento adecuado.
 - Intensificar la cooperación con miras a reducir el número y los efectos de los desastres naturales y de los desastres provocados por el hombre.
 - Garantizar el libre acceso a la información sobre la secuencia del genoma humano.

IV. Derechos humanos, democracia y buen gobierno

No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.

Decidimos, por tanto:

- Respetar y hacer valer plenamente la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Esforzarnos por lograr la plena protección y promoción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas en todos nuestros países.
- Aumentar en todos nuestros países la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia y del respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías.
- Luchar contra todas las formas de violencia contra la mujer y aplicar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Adoptar medidas para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, eliminar los actos de racismo y xenofobia cada vez más frecuentes en muchas sociedades y promover una mayor armonía y tolerancia en todas las sociedades.
- Trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países.
- Garantizar la libertad de los medios de difusión para cumplir su indispensable función y el derecho del público a la información.

Fuente: Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 6 al 8 de septiembre del 2000

Anexo 3

La Agenda Global propuesta por la CEPAL en *Globalización y Desarrollo*

I. Bienes públicos

a) Provisión de bienes públicos globales de carácter macroeconómico

La estabilidad macroeconómica y financiera global es un bien público global con externalidades positivas que benefician a todos los participantes. Por ello es necesario:

- Desarrollar instituciones que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las principales economías, evitando la volatilidad de los tipos de cambio de las monedas más importantes, factor que afecta negativamente a los países en desarrollo. El FMI debería desempeñar un papel central en los intentos de coordinación macroeconómica de las principales economías.
- Supervisar la macroeconomía de todos los países con fines preventivos
- Fortalecer la supervisión de los mercados financieros y de provisión de información a los mercados con la participación de los países en desarrollo en su diseño; considerar las distintas tradiciones regulatorias y la capacidad de absorción de los distintos países; descartar cualquier intento de condicionamiento de la cooperación financiera del FMI a la aplicación de códigos y estándares que no tienen consenso internacional; otorgar mayor atención a la regulación de los inversionistas institucionales que operan en los países en desarrollo y operaciones en mercados de derivados, así como a las actividades de las agencias calificadoras de riesgo cuyas evaluaciones son muy procíclicas
- Crear un nuevo organismo que se encargue de la cooperación tributaria internacional dado que la competencia para atraer inversiones susceptibles de reubicación ha tendido a reducir la tributación al capital, lo que ha afectado la capacidad de captación de ingresos públicos o elevado exageradamente la tributación directa o indirecta impuesta a los factores de producción menos móviles, sobre todo la mano de obra.

b) El desarrollo sostenible como bien público global

- Modificar los patrones insostenibles de consumo y producción, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. El Protocolo de Kyoto puede dar impulso a esta estrategia, ya que representa la primera materialización de un mercado de servicios ambientales globales, que debe extenderse en éste y otros campos en el futuro.
- Realizar una gestión sostenible de los ecosistemas y la diversidad biológica, con la inclusión de metas cuantitativas y medios para alcanzarlas.

- Disponer de un volumen adecuado de recursos financieros y consolidar enfoques operativos que hagan posible la movilización de recursos globales para enfrentar problemas, también globales, conforme al *principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas*. En este ámbito, convendría explorar las posibilidades de imponer exacciones globales a actividades de alcance internacional que pudiera provocar un deterioro del medio ambiente mundial, y destinar los recursos recaudados por este concepto a la constitución de fondos específicos, que permitan dar una solución a tales problemas con un enfoque multilateral.
- Lograr mayor coherencia y compatibilidad entre el sistema comercial internacional (incluidas las normas sobre propiedad intelectual) y el desarrollo sostenible.

II. Asimetrías Internacionales

c). Corrección de asimetrías financieras y macroeconómicas

- Abrir espacios para que estos países adopten políticas macroeconómicas anticíclicas
- Orientar la supervisión económica del FMI y de instituciones regionales a evitar la acumulación de desequilibrios y estructuras de endeudamiento de alto riesgo cuando su contrapartida en el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, son insostenibles.
- Tender a que el FMI se convierta en un (*cuasi*) prestamista internacional de última instancia. Esto implicaría el uso de los derechos especiales de giro como principal medio de financiamiento de sus operaciones, en lugar de emplear los mecanismos de financiamiento especiales vigentes (*arrangements to borrow*), que dependen de la discrecionalidad de algunos países industrializados.
- Diseñar un mecanismo que permita resolver los problemas de sobreendeudamiento.
- Mantener una banca multilateral de desarrollo fuerte.
- Concertar un nuevo acuerdo internacional sobre el alcance de la condicionalidad, con el fin de incorporar en las prácticas internacionales el *sentido de pertenencia* de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sobre una base firme.

b) Superación de las asimetrías productivas tecnológicas

- Participación creciente de los países en desarrollo en la producción de tecnología, propiciar una mayor transferencia y desarrollar ramas productivas con mayor contenido tecnológico
- Garantizar una amplia participación de los países en desarrollo en la formulación de técnicas de todo tipo y facilitar el uso, por parte de estos países, de los mecanismos de solución de controversias de la OMC, que representan una de las mejoras más importantes del orden multilateral en el último decenio.
- Fomentar el desarrollo de una competitividad sistémica.
- Incorporar disposiciones especiales en consideración de las profundas diferencias de las economías en cuanto al nivel de desarrollo y tamaño, tanto en el período de transición como después de su plena entrada en vigor, durante los procesos de negociación en materia de bienes y servicios con países industrializados.
- Propiciar la definición de un acuerdo multilateral de inversiones tendiente a simplificar la compleja red de acuerdos bilaterales o regionales existentes. Este debería cumplir tres requisitos: limitarse a la protección de la inversión, conservar la autonomía de los

países en desarrollo para regular la cuenta de capitales por razones macroeconómicas, y mantener igualmente su autonomía para adoptar políticas activas hacia dicha inversión, incluidas aquellas orientadas a mejorar los encadenamientos entre la inversión y la producción nacional.

- Avanzar en la constitución de un acuerdo sobre competencia global que regule la fuerte tendencia a la concentración mundial que se observa en ciertas ramas, así como las prácticas anticompetitivas de las grandes empresas transnacionales. No es evidente que el marco más apropiado para los acuerdos multilaterales de inversión o de competencia sea la OMC, y menos aún, que ésta sea la instancia apropiada para instrumentar cualquier acuerdo en estos campos. Sería más conveniente crear una nueva organización internacional que tuviese a su cargo la instrumentación de los acuerdos de propiedad intelectual y medidas de inversión relacionadas con el comercio, concentrando sí las acciones de la OMC en la regulación estricta del comercio de bienes y servicios.
- El carácter de bien público que tiene el conocimiento debe prevalecer, en ciertas circunstancias, sobre el carácter de bien privado que le otorga la protección de la propiedad intelectual. Es el caso de la salud pública.

c) Plena incorporación de la migración en la agenda internacional

- No existe justificación teórica para liberalizar los mercados de bienes, servicios y capitales, mientras se siguen aplicando estrictas restricciones a la movilidad internacional de la mano de obra. La liberalización asimétrica de los mercados tiene efectos regresivos, ya que beneficia a los factores más móviles y perjudica a los menos móviles, entre estos últimos la mano de obra menos calificada.
- Imponer mayores restricciones a la movilidad de la mano de obra menos calificada drena selectivamente el capital humano de los países en desarrollo, tiende a acentuar las desigualdades de ingreso en función de la calificación.
- Concertar acuerdos que amplíen la movilidad de la mano de obra y fortalezcan la gobernabilidad de la migración internacional. El principal objetivo debe ser la adopción de un acuerdo global sobre políticas migratorias.

III. La Agenda Social Internacional: Incorporación de derechos económicos sociales y culturales como cimiento de la ciudadanía global

- Los bienes y servicios relacionados con un nivel básico de bienestar son simultáneamente derechos y mercancías, *bienes de valor social* (meritorios) de acuerdo con la terminología de la economía del bienestar, por lo que deben ser reglamentados como parte del proceso de garantía de su suministro; asimismo, se debería dar a conocer públicamente su nivel de desarrollo y permitir su exigibilidad real.
- La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales debe evolucionar gradualmente, de evaluaciones regionales y nacionales sobre su cumplimiento a una exigibilidad política mucho más clara, no sólo en foros internacionales sino, y sobre todo, en foros nacionales representativos, en los que se discutan las evaluaciones internacionales de la aplicación efectiva de los compromisos adoptados por los países.
- La exigibilidad política puede ceder paso progresivamente, en algunos casos calificados, a una exigibilidad judicial, tanto en tribunales nacionales como en tribunales internacionales competentes. En todos los casos, los compromisos y su consecuente

exigibilidad deben concordar con el grado de desarrollo de los países, para evitar tanto el voluntarismo como el populismo.

- Un elemento central de la materialización de los derechos es la asistencia oficial para el desarrollo, la que debería proporcionarse de conformidad con los compromisos adquiridos en el seno de las Naciones Unidas. Esta cooperación debe concebirse como un apoyo simultáneo a la construcción de la democracia, el fomento de los derechos civiles y políticos, y la erradicación de la pobreza, de acuerdo con un enfoque en que se dé un papel destacado a los derechos.
- La responsabilidad por la observancia de los derechos, su desarrollo y su aplicación supera las fronteras de lo nacional y lo estatal. Por lo tanto, es fundamental establecer alianzas entre los múltiples actores.

Anexo 4

Principales lecciones de los procesos de diálogos nacionales según la organización IDEA⁵¹ (Síntesis)

Dichas lecciones se han sistematizado en torno a seis aspectos principales:

I. Diseño del Proceso

- a) No hay un diseño o modalidad única de diálogos nacionales.
- b) Existen empero una serie de principios, premisas y valores cuya observancia es clave para garantizar el éxito del proceso.
- c) El proceso de diálogo nacional debe ser diseñado de manera tal que sea verdaderamente abierto, participativo, inclusivo y plural.
- d) Los procesos de diálogo nacional se ven fuertemente influenciado, entre otros factores, por la calidad de las instituciones, el sistemas de partidos políticos, la calidad de las élites, el grado de madurez de la sociedad civil y los valores de la cultura política. Por ello, cada país debe encontrar, de cara a su realidad, contexto y objetivos, su propio camino.
- e) De ahí la importancia de que estos procesos sean generados desde adentro y aprovechando al máximo los recursos locales (experiencia y capacidad profesional).
- f) Hay que tratar de evitar, ambigüedades o “zonas grises” que puedan prestarse a interpretaciones controversiales De ahí que es fundamental contar con reglas de juego totalmente claras
- g) Los diálogos nacionales deben ser flexibles tanto en su diseño, organización e implementación.
- h) El diálogo debe ser concebido como un *proceso* de largo plazo, cuyos acuerdos deben trascender la vida de un gobierno determinado.
- i) Hay que generar y mantener un clima de confianza, tanto hacia adentro (entre los actores) como hacia fuera (de cara a la sociedad) a lo largo de todo el proceso.
- j) Los pactos deben celebrarse ante la sociedad con total transparencia y entre fuerzas políticas y sociales con un mínimo de cohesión y voluntad de cumplir.
- k) Todo ejercicio de diálogo debe fundamentarse en información confiable y “uniforme” para todos los actores del proceso.
- l) La ciudadanía en general y los medios de comunicación en particular deben tener acceso a la información. Ambos están llamados a jugar un papel responsable en pro del proceso.
- m) Es importante que el diálogo nacional no quede limitado a la capital o a las principales ciudades sino que se haga un verdadero esfuerzo para llevarlo a todo el país, ya que las visiones y propuestas, incluso dentro de un mismo sector, suelen diferir según la región de que se trate.

⁵¹ Tomado de “Experiencias sobre Diálogo Nacional en América Latina”, Daniel Zovatto, IDEA Internacional, 2002.

- n) Los procesos de diálogo nacional deben contar con mecanismos para registrar su memoria institucional con el fin de facilitar su continuidad.
- o) Hay que ser conscientes de los beneficios pero también de los riesgos que están asociados a los diálogos nacionales.

II. Los Actores

- a) El proceso no es del gobierno pero no puede hacerse sin el gobierno ni contra el gobierno.
- b) Tanto el gobierno como la totalidad de los sectores que participan del proceso de diálogo deben estar firme y sinceramente comprometidos con el mismo.
- c) Es importante que exista la convicción de que el proceso de diálogo debe beneficiar al país en su conjunto.
- d) Hay que garantizar igualdad de condiciones a todos los actores en la mesa del diálogo.
- e) Además de la selección de las fuerzas políticas, empresariales y sindicales, es muy importante el proceso de identificación y selección que se haga de las ONGS, el cual es un sector altamente heterogéneo y complejo. Entre las principales modalidades que existen para la selección de los actores destacan las siguientes tres: (i) convocatoria amplia a todos sin exclusión; (ii) convocatoria restringida, limitada a un número reducido de estas; y (iii) *la auto selección* al interior de cada sector.

III. La Agenda

- a) El diálogo nacional debe girar en torno a *agendas reales*, las cuales deben incluir, por lo tanto, los temas controversiales.
- b) Es muy importante determinar la secuencia entre temas fáciles y difíciles. Esta secuencia debe estar en función de las prioridades y de las particularidades de cada proceso. Una agenda mal estructurada tiene proclividad a exacerbar las diferencias. De ahí que lo ideal sea hacer una agenda comprensiva que permita avanzar progresivamente.
- c) Los objetivos del diálogo nacional deben ser acotados y las expectativas en torno al mismo realistas. Hay que evitar sobrecargar el proceso o volverlo demasiado ambicioso en sus metas.

IV. Toma de decisiones, naturaleza de los acuerdos y mecanismos de seguimiento

- a) El procedimiento para la toma de decisiones, el manejo del disenso y qué debe entenderse por consenso son cuestiones claves.
- b) Los acuerdos deben tener objetivos, calendarios y compromisos muy precisos. Para ello es clave la vinculación que debe existir entre los acuerdos y su traducción presupuestaria.
- c) Es importante contar con mecanismos de seguimiento y control para asegurar el cumplimiento de los acuerdos.
- d) Los acuerdos alcanzados deben procurar distribuir equitativamente los beneficios y costos de su aplicación entre los diversos sectores de la sociedad.

V. Relación con los órganos formales de la democracia representativa

- a) Las crisis de representación y de gobernabilidad demandan procesos de diálogos nacionales que vayan mas allá de los partidos políticos y del congreso, pero que en modo alguno ignore a estos o peor aún contribuya a debilitarlos más.
- b) El objetivo de estos procesos no es suplantar o crear mecanismos paralelos a las instituciones de la democracia representativa, sino contribuir a su fortalecimiento y consolidación.
- c) Uno de los temas claves es la relación que se establece entre lo que se aprobó en la mesa de Diálogo y el Congreso, que es, constitucionalmente la institución que tiene la facultad para traducir los acuerdos en leyes. La relación entre lo que el diálogo acordó y lo que el Congreso debería aprobar, constituye un proceso de negociación en sí mismo, el cual se vuelve más complejo en los casos de “gobierno dividido” en que el ejecutivo no tiene la mayoría. De ahí la importancia de garantizar, no sólo la presencia del gobierno sino también la de congresistas durante el proceso de diálogo o de concertación desde sus fases iniciales.

VI. Organismos Internacionales

- a) El papel de los organismos internacionales varía en función de cada proceso. Mientras en algunos casos estos no han participado del todo, en otros en cambio, su participación ha sido central para el éxito del proceso (asistencia metodológica, facilitación, recursos, fungiendo o como garantes) La participación de los organismos internacionales no debe ser impuesta.
- b) Internamente, los organismos internacionales requieren llevar a cabo cambios de cultura, comportamiento y de metodologías de trabajo dirigidas a acelerar los cambios en su comportamiento organizacional, de modo de responder, de manera eficaz, a las demandas y desafíos que surgen de los diálogos nacionales. En especial cabe mencionar las siguientes: reemplazar el enfoque tradicional basado en soluciones unilaterales y prescriptivas por un enfoque que busque la identificación compartida de soluciones con los actores nacionales, y por el otro, un papel mas de facilitador del esfuerzo nacional; elaborar proyectos a medida de las necesidades nacionales y que se tenga mas en cuenta los recursos nacionales; mejorar el trabajo inter-sectorial; concentrarse en los resultados del desarrollo más que en los medios.
- c) Importancia de iniciar un proceso de cooperación e intercambio de experiencias y lecciones aprendidas tanto al interior de cada organismo internacional como entre estos.

Anexo 5

Bases para las reformas principales consensos logrados por la mesa de diálogo en argentina

(Síntesis)

Vistos las “Bases para el Diálogo Argentino”, de fecha 30 de enero de 2002 y el documento “Construir la Transición”, del 28 de febrero de 2002, la Mesa del Diálogo ha recogido los consensos expresados en su seno para que sirvan de guía, estímulo y orientación a esta instancia de transición.

I. Construir una sociedad más equitativa

1. Equidad en los costos de la crisis. Es necesario eliminar todos los privilegios y excepciones vigentes en los presupuestos públicos; resolver lo antes posible la indisponibilidad de los depósitos bancarios; establecer un justo balance entre acreedores y deudores y gravar a quienes tienen mayor rentabilidad o patrimonio, impidiendo el traslado de la carga del endeudamiento privado hacia el Estado.

2. Atención prioritaria y renovada de la emergencia social. Atención de la emergencia social, con carácter urgente y como un derecho universal. Con fecha 3 de abril de 2002, se instituyó por Decreto No. 565, el Derecho Familiar de Inclusión Social.

3. La salud como derecho inalienable. Priorizar la prevención y promoción de la salud, a fin de reducir el riesgo sanitario y epidemiológico. El Estado debe garantizar la vigencia de un sistema integrado de salud, con un adecuado marco regulatorio, que asegure cobertura universal y calidad de atención con independencia de la capacidad contributiva de cada ciudadano.

4. La educación como política de Estado. Debe lograrse una educación de calidad para todos, formadora de las personas y que las capacite para el mundo del trabajo; que dé lugar a la formación docente permanente; que amplíe la cobertura efectiva y los días de clase a un mínimo de 180; que reciba una asignación prioritaria de los recursos. Asimismo, se deberá tender al fortalecimiento de los sistemas de educación superior y científico tecnológico, asegurando una adecuada vinculación y utilización de los conocimientos generados por parte de la sociedad, el Estado y las empresas.

5. La vivienda digna como ámbito de desarrollo humano. Énfasis tanto en la necesidad del mejoramiento del hábitat comunitario e individual, como en la generación de nuevos puestos de trabajo a través de la reactivación de la construcción.

II. Reconstruir un estado al servicio de los ciudadanos y fortalecer la democracia.

6. Reforma del sistema político y de representación. El objetivo de la reforma es mejorar la calidad de la política y, como un aspecto central de la misma, las garantías de integridad, transparencia y control social. Debe incluir: a) el fortalecimiento de los partidos políticos en su protagonismo central y responsable; b) facilitar el acceso a las candidaturas, preservando los derechos de las minorías, garantizando el pluralismo a través de nuevas formas de expresión de la sociedad civil, estimulando la participación popular y el amplio debate público de las cuestiones de interés general; c) reducción sustancial del *costo de la política* en todas sus dimensiones y en los tres poderes del Estado; d) abolición de los regímenes especiales de privilegio; e) la transparencia de

la gestión pública; f) una modificación profunda del régimen de los partidos políticos, a través de una renovación paulatina de su dirigencia.

7. Reforma de la justicia. Es imprescindible facilitar a todos, y particularmente a los más pobres, el acceso a la justicia, desterrar la impunidad y las situaciones de privilegio; lograr su completa independencia de los otros poderes; asegurar la aplicación de la ley de modo igualitario, y mejorar su eficiencia.

8. La transformación y mejora del sistema de seguridad. Es necesario que el sistema de seguridad interior, en cooperación con la justicia, asegure: la necesaria convivencia social, previniendo y combatiendo toda forma de delito, en el marco del respeto a los derechos humanos; la lucha contra el narcotráfico, el lavado de dinero, el contrabando, el fraude fiscal y el tráfico de personas.

9. La Nación y las provincias. Es necesario un renovado proyecto de ley de coparticipación federal sustentado en una clara división de funciones y responsabilidades, de acuerdo a estos principios: la complementariedad y la solidaridad institucionalizada de las jurisdicciones más ricas con las más pobres; una responsabilidad a la vez compartida y diferenciada en la recaudación y en el gasto y que ampliando la participación de los ciudadanos en la gestión pública en sus distintos niveles.

10. La reforma del Estado y las finanzas públicas solventes. Es fundamental mejorar sustancialmente la transparencia y la eficiencia del gasto público y la calidad de sus servicios y prestaciones, recuperando asimismo su autoridad para ejercer los debidos controles. Un programa de reconstrucción y reforma del Estado debe definir sus funciones en el contexto actual de austeridad y formular presupuestos equilibrados, por programas y resultados, eliminando todo tipo de superposiciones

11. Un nuevo sistema impositivo. Es imprescindible propiciar una reforma impositiva integral para lograr un sistema tributario más simple y accesible a todos, menos regresivo en la distribución de las cargas; que aliente y estimule la repatriación de capitales argentinos en un marco de equidad así como la inversión de capital, especialmente la orientada a las actividades más intensivas en trabajo, a la exportación y a la sustitución eficiente de importaciones y, que elimine todo tipo de exenciones o privilegios.

III. Una economía al servicio de la persona e integrada al mundo

12. Modelo de crecimiento económico equilibrado y armónico. Es necesario un modelo de crecimiento económico que incluya a todos los sectores y regiones a través de una distribución del ingreso más equitativa; que evite las migraciones excesivas hacia los grandes centros urbanos con adecuadas políticas de población y territorio; que permita la plena utilización de los recursos locales y que sea capaz de lograr a la vez el pleno empleo, la estabilidad monetaria, un desarrollo sostenible en el tiempo y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas y su acceso a programas de asistencia crediticia, tecnológica y a servicios de desarrollo empresarial.

13. Estabilidad monetaria, fomento del ahorro y reconstrucción del sistema financiero. Es necesario evitar la hiperinflación y propiciar políticas fiscales y monetarias que mantengan los equilibrios necesarios para recuperar la estabilidad de precios. Es imprescindible asimismo garantizar a los ahorristas, sobre el destino de sus fondos, asegurando su liquidez, y garantizar el reestablecimiento inmediato de un sistema financiero sólido y confiable.

14. Inserción de la Argentina en el mundo. La Argentina debe respetar los acuerdos internacionales firmados y su vocación de integrarse al mundo, en el marco de su integración regional. Al mismo tiempo, debe exigir que los procesos de tratamiento de la deuda externa pública y

privada se adecuen a las soluciones que el mundo está poniendo a consideración (quita, reconversión, reescalonamiento, reestructuración), en un todo compatibles con la salvaguarda de la dignidad de la persona humana. La moneda nacional y la política monetaria son atributos indelegables de la soberanía.

IV. Los instrumentos de la transición

15. Institucionalización del diálogo. Completada la primera etapa, signada por la emergencia, la constitución de un Consejo Económico Social suficientemente representativo será una herramienta adecuada para darle continuidad a la Mesa del Diálogo Argentino, junto al trabajo de las Mesas Sectoriales de Salud, Educación, Socio/laboral/productiva, Reforma de la Política, Reforma de la Justicia y Reforma del Estado.

16. Seguimiento de las reformas. La Mesa del Diálogo Argentino ampliada propiciará la creación en su ámbito de una Comisión Nacional de Seguimiento y Control del cumplimiento de los compromisos asumidos a partir de la firma del presente documento de consenso. Esta Comisión estará conformada por representantes de los distintos sectores sociales, políticos y económicos.

17. Medios de comunicación veraces. La reconstrucción de la Argentina no podrá llevarse a cabo sin medios de comunicación que, respetando la libertad de expresión, sean al mismo tiempo vehículo de información veraz y ecuánime, que de cuenta de los actos de gobierno y de los avances alcanzados por las reformas comprometidas.

18. Renovación de las instituciones. El avance de los compromisos asumidos es el camino que generará la credibilidad necesaria para la relegitimación de la totalidad de los cargos electivos nacionales, provinciales y municipales, en el marco de los preceptos constitucionales.

11 de julio de 2002

Anexo 6

Políticas de Estado incluidas en el Acuerdo Nacional en Perú

- **Democracia y Estado de Derecho**

Primera Política de Estado

Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho

Segunda Política de Estado

Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos

Tercera Política de Estado

Afirmación de la Identidad Nacional

Cuarta Política de Estado

Institucionalización del Diálogo y la Concertación

Quinta Política de Estado

Gobierno en Función de Objetivos con Planeamiento Estratégico, Prospectiva Nacional y Procedimientos Transparentes

Sexta Política de Estado

Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración

Sétima Política de Estado

Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y de la Seguridad Ciudadana

Octava Política de Estado

Descentralización Política, Económica y Administrativa para Propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú

Novena Política de Estado

Política de Seguridad Nacional

- **Equidad y Justicia Social**

Décima Política de Estado

Reducción de la Pobreza

Décimo Primera Política de Estado

Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación

Décimo Segunda Política de Estado

Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte

Décimo Tercera Política de Estado

Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social

Décimo Cuarta Política de Estado

Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

Décimo Quinta Política de Estado

Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición

Décimo Sexta Política de Estado

Fortalecimiento de la Familia, Protección y Promoción de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud

• **Competitividad del País**

Décimo Séptima Política de Estado

Afirmación de la Economía Social de Mercado

Décimo Octava Política de Estado

Búsqueda de la Competitividad, Productividad y Formalización de la Actividad Económica

Décimo Novena Política de Estado

Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental

Vigésima Política de Estado

Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología

Vigésimo Primera Política de Estado

Desarrollo en Infraestructura y Vivienda

Vigésimo Segunda Política de Estado

Política de Comercio Exterior para la Ampliación de Mercados con Reciprocidad

Vigésimo Tercera Política de Estado

Política de Desarrollo Agrario y Rural

• **Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado**

Vigésimo Cuarta Política de Estado

Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente

Vigésimo Quinta Política de Estado

Cautela de la Institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su Servicio a la Democracia

Vigésimo Sexta Política de Estado

Promoción de la Ética y la Transparencia y Erradicación de la Corrupción, el Lavado de Dinero, la Evasión Tributaria y el Contrabando en Todas sus Formas

Vigésimo Séptima Política de Estado

Erradicación de la Producción, el Tráfico y el Consumo Ilegal de Drogas

Vigésimo Octava Política de Estado

Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial

Vigésimo Novena Política de Estado

Acceso a la Información, Libertad de Expresión y Libertad de Prensa

Anexo 7

Bases para el Plan de Nación en El Salvador

Políticos

1. Representatividad política
2. Reforma electoral y ley de partidos políticos
3. Reordenamiento político y administrativo
4. Redefinición del rol del Estado
5. Garantía de moralidad pública

Educativos y culturales

6. Integración de la estructura familiar
7. Vigencia de valores
8. Compromiso con la honradez, la calidad y la excelencia
9. Profundización de la reforma educativa
10. Priorización y desarrollo de la ciencia y tecnología
11. Formación de magisterios

Socioeconómicos

12. Áreas prioritarias de desarrollo
13. Integración de micro y pequeñas empresas
14. Sector financiero
15. Responsabilidades de beneficios
16. Reforma fiscal
17. Estabilidad macroeconómica
18. Economía sin fronteras
19. Cultura empresarial y laboral
20. Satisfacción de necesidades básicas
21. Orden territorial y gestión urbana
22. Recursos hídricos
23. Preservación de zonas y recursos
24. Reestructuración y reforzamiento institucional

Participación Ciudadana

25. Niveles de organización y participación
26. Responsabilidad ciudadana
27. Reestructuración del marco institucional

Institucionales

28. Modernización del marco legal

29. Evaluación de procesos y resultados
30. Redes para el desarrollo humano

I L P E S



Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados

- 1 Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$ 10.00), 2000 [www](#)
- 8 Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 9 Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 10 Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 11 The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 12 Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 13 Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 14 Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 15 Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 16 Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)

- 17 El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 18 Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 19 Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 20 La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 21 ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 22 El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 23 Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 24 Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un *cluster* eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002
- 25 Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002
- 26 Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002
- 27 Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002
- 28 Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....
Actividad:.....
Dirección:
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.: Fax: E.mail:.....

