

# LAS VISIONES DE PAÍS IMPORTAN:

## Lecciones de experiencias exitosas de desarrollo



Debates de un foro de desarrollo del sector público y privado.  
Santiago, Chile, 25 al 27 de julio, 2004



## Participantes

### BOTSWANA

Mahomed Iqbal Ebrahim, Vicepresidente de la Confederación de Comercio, Industria y Trabajo, y Presidente del Consejo de la Pequeña Empresa

### BRASIL

Jaques Wagner, Ministro de la Secretaría del Consejo para el Desarrollo Económico y Social

Eugenio Staub, Presidente y Gerente General de Gradiente Electrónica S/A, y Miembro del Instituto de Desarrollo Industrial

### CHILE

Eduardo Dockendorff, Ministro Secretario General de la Presidencia

Juan Claro, Presidente de la Sociedad de Fomento Fabril

Gastón L'Huillier, Presidente, Proyecto País del Colegio Chileno de Ingenieros

Álvaro García, Ex Ministro de Economía y Ex Ministro Secretario General de la Presidencia

### COREA

Oh-Soek Hyun, Presidente del Instituto de Investigación de Comercio, Asociación Coreana de Comercio Internacional

Chin-Seung Chung, Decano del Instituto de Desarrollo Coreano, Escuela de Política Pública y Administración

### COSTA RICA

Mayi Antillón, Vicepresidenta Ejecutiva de la Cámara de Industrias de Costa Rica

Leonardo Garnier, Ex Ministro de Planificación Nacional y Política Económica

### EL SALVADOR

Juan José Daboub, Ex Ministro del Tesoro

Francisco de Sola, Miembro de la Comisión Nacional de Desarrollo

### ESPAÑA

Joan Prats i Català, Director Ejecutivo del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña

### FINLANDIA

Jyrki Kasvi, Miembro del Parlamento y Miembro del Comité Parlamentario para el Futuro

### IRLANDA

Mary Doyle, Secretaria General Asistente, Departamento del Primer Ministro

### MALASIA

K. Yogeesvaran, Director de Evaluación, Unidad de Planeación Económica, Departamento del Primer Ministro

Datuk Mustafa Mansur, Presidente de la Federación de Industria de Malasia

### MÉXICO

Mohammad Azarang Esfandiari, Ex jefe de la Unidad de Planeación Estratégica de la Presidencia de la República

Yeidckol Polevnsky Gurwitz, Vicepresidente de la Asociación de las Industrias de la Transformación

### NUEVA ZELANDA

Lewis Holden, Secretario Adjunto, Ministerio de Desarrollo Económico

### PERÚ

Rafael Roncagliolo, Secretario Técnico del Acuerdo Nacional

Manuel Sotomayor, Ex Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas

Ludwig Meier, Ex Ministro de Pesquería

### REPÚBLICA DE MAURICIO

Claude Ricaud, Presidente del Consejo Nacional Económico y Social

Raj Makoond, Director del Consejo Económico Conjunto

### OCDE

Luiz de Mello, Economista Principal, Ramo de Estudios a Nivel de País, Departamento de Economía

### CEPAL

José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo

Juan Martín, Asesor Especial del Secretario Ejecutivo y Director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

Andrés Solimano, Asesor Regional, División de Desarrollo Económico

### IDEA INTERNACIONAL

Daniel Zovatto, Director Regional para América Latina

### BANCO MUNDIAL

François Bourguignon, Vicepresidente y Economista Jefe

Pablo Guerrero, Asesor Principal del Vicepresidente, Política de Operaciones y Servicios a Nivel de los Países

# **LAS VISIONES DE PAÍS IMPORTAN: Lecciones de experiencias exitosas de desarrollo**

Debates de un foro de desarrollo  
del sector público y privado

Santiago, Chile, 25 al 27 de julio, 2004



Publicado por  
Banco Mundial (BM),  
Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)  
y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

San José, Costa Rica  
Mayo, 2005

© Banco Mundial  
IDEA Internacional  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Primera Edición, mayo de 2005

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Mundial, IDEA Internacional o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

ISBN: 9968-9581-0-7

Impreso por Compañía ABC Ediciones del Sur S.A.  
San José, Costa Rica, en el mes de mayo de 2005

# Contenido

<b>Prefacio</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Sesiones inaugurales</b> .....	19
<b>Competitividad y bienestar: balanceando el corto y el largo plazo</b>	
<i>José Luis Machinea</i> .....	21
Secretario Ejecutivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe	
<b>Visión de país y programas de gobierno</b> .....	31
<i>Álvaro García</i>	
Ex Ministro de Economía y Ex Ministro Secretario General de la Presidencia, Chile	
Comentarios .....	38
<b>Factores clave para una estrategia de desarrollo balanceada</b> .....	43
<i>François Bourguignon</i>	
Vicepresidente y Economista Jefe del Banco Mundial	
<b>Las bases de un consenso político nacional de largo plazo</b> .....	53
<i>Joan Prats i Català</i>	
Director Ejecutivo del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña, España	
Comentarios .....	59
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Experiencias nacionales</b>	
<b>Arreglos institucionales para instrumentar una visión de país</b> .....	71
Brasil .....	73
<i>Jaques Wagner</i>	
Ministro de la Secretaría del Consejo para el Desarrollo Económico y Social	
El Salvador .....	77
<i>Juan José Daboub</i>	
Ex Ministro del Tesoro	

<i>Francisco de Sola</i> .....	78
Miembro de la Comisión Nacional de Desarrollo	
<i>Irlanda</i> .....	79
<i>Mary Doyle</i> Secretaria General Asistente, Departamento del Primer Ministro	
<i>Perú</i> .....	84
<i>Rafael Roncagliolo</i> Secretario Técnico del Acuerdo Nacional	
<i>Manuel Sotomayor</i> .....	87
Ex Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas	
<i>Ludwig Meier</i> .....	88
Ex Ministro de Pesquería	
Comentarios .....	90
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Apoyo del sector privado a las estrategias de desarrollo integrales y balanceadas</b> .....	95
<i>Chile</i> .....	97
<i>Juan Claro</i> Presidente de la Sociedad de Fomento Fabril	
<i>Costa Rica</i> .....	101
<i>Mayi Antillón</i> Vicepresidenta Ejecutiva de la Cámara de Industrias	
<i>El Salvador</i> .....	106
<i>Juan José Daboub</i> Ex Ministro del Tesoro	
<i>Francisco de Sola</i> .....	108
Miembro de la Comisión Nacional de Desarrollo	
<i>Corea</i> .....	108
<i>Oh-Soek Hyun</i> Presidente del Instituto de Investigación de Comercio, Asociación Coreana de Comercio Internacional	
<i>Malasia</i> .....	110
<i>Datuk Mustafa Mansur</i> Presidente de la Federación de Industria de Malasia	
Comentarios .....	117

## **Capítulo 4**

### **Participación social y fortalecimiento de la relación entre gobierno y parlamento**

Botswana	123
<i>Mahomed Iqbal Ebrahim</i> Vicepresidente de la Confederación de Comercio, Industria y Trabajo, y Presidente del Consejo de la Pequeña Empresa	
Chile	126
<i>Gastón L'Huillier</i> Presidente, Proyecto País del Colegio Chileno de Ingenieros	
Costa Rica	128
<i>Leonardo Garnier</i> Ex Ministro de Planificación Nacional y Política Económica	
Finlandia	131
<i>Jyrki Kasvi</i> Miembro del Parlamento y Miembro del Comité Parlamentario para el Futuro	
República de Mauricio	135
<i>Claude Ricaud</i> Presidente del Consejo Nacional Económico y Social	
<i>Raj Makoond</i>	137
Director del Consejo Económico Conjunto	
Comentarios	138

## **Capítulo 5**

### **Transparencia y credibilidad de los resultados de programas y políticas gubernamentales**

Chile	149
<i>Eduardo Dockendorff</i> Ministro Secretario General de la Presidencia	
Malasia	156
<i>K. Yogeesvaran</i> Director de Evaluación, Unidad de Planeación Económica, Departamento del Primer Ministro	
México	159
<i>Mohammad Azarang Esfandiari</i> Ex jefe de la Unidad de Planeación Estratégica de la Presidencia de la República	

<i>Yeidckol Polevnsky Gurwitz</i> .....	162
Vicepresidente de la Asociación de las Industrias de la Transformación	
Nueva Zelanda .....	162
<i>Lewis Holden</i>	
Secretario Adjunto, Ministerio de Desarrollo Económico	
Comentarios .....	165
<b>Capítulo 6</b>	
<b>Conclusiones</b> .....	181
<i>Álvaro García</i> .....	183
Ex Ministro de Economía y Ex Ministro Secretario General de la Presidencia, Chile	
<i>José Luis Machinea</i> .....	187
Secretario Ejecutivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe	
Anexos .....	189
Anexo 1: Agenda del Foro .....	191
Anexo 2: Lista de participantes .....	195

# Prefacio\*

Este Foro ha sido el producto de una larga y fructífera relación de colaboración entre el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Altos funcionarios del sector público, actuales y antiguos, junto con representantes del sector privado y de las tres instituciones organizadoras, analizaron las experiencias de desarrollo de sus países con el propósito de identificar y sistematizar las principales enseñanzas y lecciones de éxito que se desprenden de las mismas\*\*.

Con el objetivo de facilitarle al lector el acceso al rico debate que tuvo lugar durante este Foro, hemos editado las discusiones y análisis que se llevaron a cabo durante los días 25 a 27 de julio de 2004. Asimismo, hemos extraído y sistematizado las principales enseñanzas y lecciones que surgen de las diversas experiencias nacionales y la manera en que los organismos internacionales pueden prestar su apoyo efectivo en esta materia, poniendo toda esta valiosa información a disposición de los países que estén interesados en fortalecer sus procesos de desarrollo.

\* Este reporte fue editado por los organizadores del Foro: Pablo Guerrero (BM), Juan Martín (CEPAL) y Daniel Zovatto (IDEA Internacional). Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan los puntos de vista oficiales del Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

\*\* Ver por ejemplo: "Experiencias de Diálogo Nacional en América Latina, Noviembre 2000 (<http://siteresources.worldbank.org/CDF/Resources/elsalvaenglish.pdf>) y Mesas Redondas sobre las Experiencias de los países latinoamericanos de ingreso medio: La perspectiva del marco integral de desarrollo. Lecciones e implicaciones", setiembre 2002. <http://siteresources.worldbank.org/CDF/Resources/latam-mereportenglish.pdf>.

Este documento confirma uno de los principios primordiales del enfoque del Marco Integral de Desarrollo planteado por el Presidente del Banco Mundial en 1999: los países que con el paso del tiempo han alcanzado el éxito, son aquellos que han invertido en el desarrollo de una visión de largo plazo y han creado, además, las instituciones para que esas visiones se traduzcan a la realidad, apoyándolas y dándoles seguimiento.

Los encargados de la formulación de políticas pueden extraer también lecciones de valor de los debates que tuvieron lugar durante el Foro, en particular en lo que respecta al papel crucial del sector privado, los órganos legislativos y los centros de asesoría estratégica.

En suma, las instituciones organizadoras buscan por medio de la presente publicación, diseminar estas ricas y valiosas enseñanzas y lecciones a la vez que continuar ofreciendo asesoría y apoyo en este campo, facilitando para ello el intercambio de experiencias comparadas entre los países en esta materia.

Finalmente cabe señalar que este informe, tanto en inglés como en español, puede ser consultado en las respectivas páginas web del Banco Mundial ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)), de la CEPAL ([www.eclac.org](http://www.eclac.org)), y de IDEA Internacional ([www.idea.int](http://www.idea.int)).

# Las Visiones de País Importan: Lecciones de experiencias exitosas de desarrollo

## Introducción

Esta síntesis recoge y sistematiza las lecciones más importantes surgidas de un foro de dos días (Santiago, Chile, 25 al 27 de julio, 2004) durante el cual se discutieron diversas experiencias nacionales de desarrollo y se reunió a funcionarios gubernamentales, encargados de la formulación de políticas y otros expertos en desarrollo, así como a representantes de la sociedad civil y del sector privado provenientes de América Latina, Europa, Oceanía, Asia y África. En ella se exponen las principales lecciones obtenidas a partir de las experiencias nacionales y se puntualizan algunas implicaciones de política tendientes a orientar a los países interesados en su desarrollo a mediano y largo plazo.

**En el Foro se constató que los países con mayores tasas de crecimiento en las últimas décadas han contado con una visión nacional estratégica.** Los participantes estuvieron de acuerdo en que el desarrollo de un país es más exitoso, cuanto mayor sea el compromiso por parte de todos los actores en impulsarlo bajo una visión común. Asimismo, coincidieron en que estos procesos deben adquirir un carácter nacional, si bien pueden verse fortalecidos con el aporte de las buenas y malas experiencias de otros países.

El equilibrio entre el corto y el largo plazo

**Lección 1 – Contar con una visión nacional es fundamental para cerrar la brecha entre el corto y el largo plazo.** La experiencia comparada demuestra que a menudo las situaciones imprevistas o emergencias afectan el desarrollo de una estrategia nacional, debido a que las acciones que se toman para corregir estas situaciones coyunturales por lo general no coinciden con las prioridades necesarias para la construcción de una visión nacional y, por ende, para

el desarrollo de la nación. La visión compartida debe por lo tanto plasmarse en estrategias que incluyan prioridades claras y que puedan ser lo suficientemente convincentes como para traducirse en medidas dentro de la agenda de corto plazo.

Construir una visión compartida requiere que todos los actores se comprometan con las reformas requeridas para ponerlas en práctica. Los cambios o reformas necesarias para impulsar el desarrollo se logran mediante acciones en el corto plazo. Son estas acciones las que construyen la visión nacional. Por lo tanto, si no existe un equilibrio adecuado entre esas acciones y la visión de largo plazo, esta última nunca llegará a ser una realidad.

Contar con la fortaleza o convicción para implementar la visión se vuelve particularmente necesario debido a que las reformas prioritarias por lo general afectan o benefician a los diversos actores de manera distinta; en otras palabras, crean un conflicto distributivo. No siempre habrá unanimidad: será necesario tener en cuenta las diferencias y tendrá que llegarse a arreglos para compensar a los actores que, al menos en el corto plazo, lleven las de perder en términos relativos.

### Implicaciones de política

- Los países que logran llevar a la práctica su visión cuentan con procedimientos institucionales para cerrar la brecha entre el corto y el largo plazo. La evaluación de las acciones para el corto y el mediano plazo permite reordenar las prioridades a fin de alcanzar la visión de largo plazo.

#### Visiones nacionales y programas gubernamentales

**Lección 2 – Los acuerdos son más viables y operativos cuando son producto de una visión compartida del futuro.** Con el fin de alcanzar tal visión, el primer requisito es contar con un diagnóstico compartido de la situación y los retos que ésta involucra; en su mayor parte, la visión se basa en este diagnóstico. En el marco de la visión, todos los actores deben visualizar su espacio para el progreso y la participación.

### Implicaciones de política

- La búsqueda de acuerdos está diseñada no para lograr la unanimidad utópica con respecto a las acciones requeridas para lograr la visión, sino acuerdos sobre las reformas fundamentales para impulsarla.

#### Estrategia para un desarrollo balanceado

**Lección 3 – Toda visión debe ser holística y equilibrada, de forma que refleje y reconcilie la multiplicidad de intereses y retos de cualquier sociedad.** No basta con lograr acuerdos sobre las metas más importantes para el país, sino que también deben identificarse las prioridades y métodos para avanzar

hacia una visión compartida. Una visión que ponga énfasis en la implementación holística podría resultar paralizante, puesto que el avance hacia ésta se logra necesariamente en etapas. Son estos avances parciales los que permiten construir una confianza gradual entre los actores.

## Implicaciones de política

- Es crucial establecer prioridades que reflejen el hecho de que las reformas por lo común se realizan dentro de una secuencia que se debe respetar. La visión no sólo tiene que definir lo que debe hacerse sino también cómo y cuándo, identificando claramente los resultados esperados.

Consenso político nacional de largo plazo

**Lección 4 – Una visión es un proceso de facetas múltiples que se construye con base en la participación y compromiso activo de los actores principales.** La visión es un proceso de construcción de confianza diseñado para garantizar que la colaboración sea el sostén principal para la transformación del país. Esta confianza existe cuando los actores principales sienten que en su país existen valores y principios compartidos, los cuales permiten que todos se beneficien del progreso del mismo.

La construcción de una visión compartida es un proceso de facetas múltiples. Se trata de un proceso cultural en el que cada actor es capaz de trascender sus intereses personales, sin dejarlos de lado, con el fin de satisfacer el interés colectivo necesario para construir la nación. Es un proceso político vinculante que sienta las bases de la institucionalidad democrática. No es posible construir una visión compartida exclusivamente fuera de la institucionalidad democrática. También se trata de un proceso social, que ofrece a las organizaciones cívicas un espacio de participación y permite lograr así su apoyo activo.

## Implicaciones de política

- Aunque en algunos países la visión pueda estar plasmada en un documento, lo importante y esencial es el proceso mediante el cual los actores se comprometen a trabajar para construir esa visión. Un documento sin el compromiso activo de todos es una carta muerta.

Arreglos institucionales para la formulación e implementación

**Lección 5 – El proceso de construcción de una visión nacional no tiene un formato único, sino que debe adaptarse a la coyuntura de cada país y a las particularidades de los actores participantes.** El proceso de construcción tiene diferentes orígenes y adopta formas diferentes en cada país. Aunque la visión puede manifestarse en varias formas, algunas logran producir

mejores resultados que otras. Puede ser explícita o tácita, y puede ser el resultado de una iniciativa gubernamental o de algún otro actor, por ejemplo el sector privado. Puede ser vinculante para los actores políticos o para los representantes de organizaciones sociales. La experiencia indica que cuanto más formal y representativo sea el proceso de construcción de la visión, más efectiva y duradera será.

## Implicaciones de política

- Una visión formal es la que surge de un proceso institucionalizado que cuenta con el apoyo explícito de los actores, en tanto una visión representativa involucra a los principales actores sociales y políticos de un país. Cuanto más formal y mayores sean los grados de representación, más sólido será el compromiso de los actores y más eficaz será la visión compartida, lo cual la convierte en un punto de referencia obligatorio para todos los actores nacionales.

**Lección 6 – La clave para un diálogo social exitoso está en definir los tópicos que se abordarán en las negociaciones o consultas, así como el ámbito en que se realizará el diálogo o negociación.** Es necesario establecer prioridades para el logro de acuerdos. El logro de acuerdos sobre dónde y cómo avanzar es la razón de ser de estos procesos de diálogo social. No cabe duda de que la existencia de un objetivo social compartido, tal como la creación de empleo o de ocupación plena, en ocasiones ha inducido la creación de instituciones y el logro de acomodos para el diálogo social.

Una vez establecidas las prioridades específicas, surgen actores de particular importancia para el tema de interés cuya participación resulta esencial para el éxito del proceso. Es necesario que en los foros para el diálogo se tome en cuenta el hecho de que los actores relevantes no siempre serán nacionales. Existen muchos otros, por ejemplo, los gobiernos regionales y locales en el caso de las reformas dirigidas a la descentralización, y los sindicatos sectoriales, en el caso de las reformas en los sectores de la salud y la educación.

## Implicaciones de política

- Con el fin de que sea efectivo, el acuerdo social debe considerar varios ámbitos de diálogo o negociación distintos al nacional. Es posible que este tenga que realizarse a nivel sectorial o territorial, con el fin de que los participantes sean representativos. Para que los acuerdos sean efectivos, deben lograrse entre los actores que van a ponerlos en práctica, razón por la cual es necesario contar con una cantidad importante de foros para el diálogo.

**Lección 7 – Es necesario considerar las diversas capacidades de los participantes en el diálogo social (representación, cohesión interna, capacidades técnicas).** Es fundamental que las condiciones de participación sean equitativas con el fin de preservar la confianza de los actores, aunque también es necesario contar con instrumentos para apoyar a los participantes más débiles.

También es necesario fortalecer el papel de los participantes difundiendo sus contribuciones y los resultados del proceso de diálogo social.

### Implicaciones de política

- Si algunos actores carecen de la capacidad técnica para unirse al diálogo, será necesario generar esa capacidad. Si algunos actores carecen de organización y representación a nivel nacional, dicha representación debe fortalecerse.

**Lección 8 – Las estructuras institucionales independientes pueden manejar los conflictos y compensar a los actores que puedan sufrir pérdidas en el corto plazo como resultado del proceso de reforma.** Puesto que la introducción de reformas fundamentales para el desarrollo genera conflictos de distribución, deben existir instituciones dedicadas a resolverlos. Si no existe un foro formal para resolver estos conflictos de interés, las diferencias se expresarán por lo común de manera informal. Al ser estos procesos informales poco predecibles y transparentes, se han convertido en un claro obstáculo para el desarrollo en los países que carecen de instituciones para la resolución de conflictos. En un escenario informal, el control queda en manos de autoridades *de facto*, por lo común conformadas por quienes detentan el poder económico. A su vez, el carácter unilateral de las decisiones que surgen de procesos informales genera inestabilidad y socava el desarrollo.

### Implicaciones de política

- Estas instituciones serán más efectivas cuando compartan una visión del futuro, aunque su trabajo diario necesariamente reflejará las prioridades de corto plazo. De esta forma contribuirán al desarrollo nacional.

Apoyo del sector privado para el desarrollo de estrategias integrales y balanceadas

**Lección 9 – Es importante que el sector privado se una en torno a una estrategia común y participe en el diálogo con otros actores.** El sector privado es menos homogéneo de lo que comúnmente se cree. Está conformado por varios sectores como el de los servicios, comercial, manufacturero, de la construcción y el financiero entre otros, cuyas agendas y prioridades pueden y suelen ser contrapuestas.

### Implicaciones de política

- El diálogo entre las diferentes organizaciones y asociaciones que representan el sector privado puede contribuir a definir una agenda común

para el crecimiento y el desarrollo. Este diálogo debe beneficiarse de los aportes de otros actores dentro y fuera del gobierno para construir una agenda con base en las necesidades y realidades de cada país.

**Lección 10 – El gobierno y el sector privado deben trabajar juntos con el fin de establecer una agenda política eficaz desde el punto de vista del crecimiento de largo plazo.** La estabilidad macroeconómica, la integración de la economía en el ámbito internacional y la existencia de instituciones sólidas, constituyen cimientos importantes de una economía competitiva, pero no garantizan un desarrollo económico sostenido. Con el fin de crear un ambiente competitivo en que el sector privado pueda desarrollarse, es necesario mejorar continuamente el marco regulatorio, así como introducir incentivos a la innovación.

### Implicaciones de política

- El gobierno y el sector privado deben entablar un diálogo continuo sobre los asuntos políticos clave e identificar áreas tales como la educación, donde las necesidades de las políticas públicas y del sector privado puedan encontrarse para fomentar el crecimiento y la competitividad.

Participación social y fortalecimiento de la relación entre el gobierno y el parlamento

**Lección 11 – Los gobiernos deben invertir en instituciones para facilitar el proceso de diálogo político y/o social y la relación entre ambos.** El gobierno puede facilitar la realización de foros que reúnan al parlamento y las instituciones sociales representativas. El gobierno es necesariamente un actor en ambas instituciones, por lo que está en mayor capacidad de manejar, o al menos convocar, un encuentro entre ellas. Las instituciones de diálogo social deben financiarse con fondos públicos pero independientemente del gobierno, y además estar dotadas de personal técnico para garantizar un diálogo informado y por tanto responsable. La autoridad ante la cual rinden cuentas y/o que nombra a su presidente puede ser el Poder Ejecutivo o el Legislativo. En todo caso, además de financiar la institución, por lo general también es necesario apoyar a los actores más débiles, de modo que puedan estar representados, y especialmente participar en diálogos que requieren de amplios conocimientos sobre el tema que se discute.

### Implicaciones de política

- Una forma efectiva de empoderamiento es transferir la capacidad de toma de decisiones a las instituciones que patrocinan el diálogo político y social y difunden sus resultados ante la sociedad. Esta transferencia da a las organizaciones representativas su razón de ser. La difusión de los acuerdos y los resultados del diálogo aumentan la confianza de los electores en sus instituciones y líderes.

**Lección 12 – Los acuerdos políticos son más firmes y viables cuando están acompañados de acuerdos vinculantes para la ciudadanía representada por las organizaciones sociales.** Muchos países representados en el Foro cuentan con instituciones formales de diálogo social, por ejemplo, asociaciones de patrones, trabajadores y el llamado “tercer sector”. El contar con un acuerdo sobre la visión nacional entre estos grupos aumenta, e incluso genera, su viabilidad política. Esta viabilidad también se amplía cuando existen vínculos claros y formales entre los procesos de diálogo social y las instituciones democráticas para la toma de decisiones políticas.

### Implicaciones de política

- El hecho de que los acuerdos sociales y políticos se refuercen mutuamente en el proceso de construcción de la visión constituye un buen argumento para establecer un vínculo formal entre las instituciones de diálogo social y el Parlamento, así como para obligar a los gobiernos a informar y consultar a dichas instituciones. Esto fortalece el papel del Parlamento y, como consecuencia, el de la democracia en términos del desarrollo. Si el Parlamento en su calidad de órgano permanente se compromete más con la visión, serán mayores las probabilidades de que ésta se refleje en las acciones gubernamentales financiadas con el presupuesto nacional.

**Lección 13 – La democracia y la capacidad de construir una visión nacional se fortalecen mediante la participación y compromiso de la sociedad civil organizada.** Los actores sociales, en representación de intereses permanentes y específicos relevantes para las grandes mayorías, alcanzan acuerdos políticos firmes y duraderos. Sin embargo, en particular en los países relativamente menos desarrollados, la existencia de una sociedad civil organizada es algo fuera de lo común, sobre todo entre los grupos con menos poder económico. En cualquier encuentro espontáneo de la dirigencia de las organizaciones sociales de un país, aquellos que ya de por sí tienen el mayor poder económico, tienden a estar sobre-representados.

### Implicaciones de política

- Apoyar el establecimiento de organizaciones de la sociedad civil que sean abiertas, transparentes y se sometan a una rendición de cuentas, puede crear las condiciones para una participación significativa de todos los sectores de la sociedad y equilibrar el poder en manos de los intereses creados.

**Lección 14 – La existencia de un órgano formal dentro del Parlamento para definir la visión de futuro, dar seguimiento y evaluar los avances, ayuda de manera importante a diseñar e implementar una visión nacional.** Este órgano formal puede asumir varias formas, a saber: el “Comité para el Futuro” del Parlamento finlandés, es responsable exclusivo de

lograr el consenso en esta área; la aprobación y seguimiento por parte del Parlamento de los planes nacionales de desarrollo elaborados por el Ejecutivo; o la aprobación de presupuestos nacionales, que en algunos países como Brasil abarcan varios años, facilitan el logro de acuerdos de más largo plazo.

### Implicaciones de política

- Los planes y procesos presupuestarios de calidad, incluyendo su formulación y evaluación, son la mejor fuente de acuerdos sobre la visión nacional, o al menos sobre las principales reformas que deben realizarse. Esto se ve facilitado cuando se formulan programas para varios años, lo cual permite un monitoreo eficaz en cuanto a los avances y a las actividades prioritarias en el marco del presupuesto anual.

La transparencia y credibilidad de la política gubernamental y los resultados de los programas

**Lección 15 – La transparencia y calidad de las políticas son prerequisites para construir acuerdos duraderos y realizables.** Este punto se refiere a la responsabilidad y obligatoria rendición de cuentas por parte del gobierno con respecto a los compromisos políticos y programáticos alcanzados, así como a su coherencia al impulsar su cumplimiento. La labor de control por parte del Parlamento y las organizaciones cívicas se verá enriquecida si existe una mayor transparencia en la actividad gubernamental. Casi todos los países representados en el Foro han creado mecanismos para mejorar la transparencia y rendición de cuentas en el quehacer gubernamental.

### Implicaciones de política

- El contar con objetivos explícitos, cuantificables y evaluables facilita la participación y el control. El contar con una meta de desarrollo y una evaluación pública y objetiva en cuanto a su logro, permite avanzar con más prontitud hacia el desarrollo.

El papel de las instituciones internacionales

**Lección 16 – El apoyo de las instituciones internacionales puede ser crucial para el desarrollo de una visión.** Los participantes del Foro coincidieron en que las agencias multilaterales pueden y deben hacer una contribución decisiva para cambiar el status quo. Las necesidades más comunes de los países en este respecto son:

- (i) Orientación general sobre los contenidos de una visión: las principales áreas a considerar y las propuestas técnicas existentes para este propósito.

- (ii) Apoyo técnico sobre cómo vincular las principales metas que engloba la visión y la discusión, aprobación y evaluación del presupuesto nacional.
- (iii) Apoyo en términos de facilitar a los países la identificación de indicadores cuantitativos que permitan monitorear los avances respecto al logro de las diferentes metas.
- (iv) El desarrollo de indicadores agregados que faciliten una visión sistémica del desarrollo, la cual no se base exclusivamente en los indicadores tradicionales de crecimiento.

## Implicaciones de política

- Las instituciones internacionales pueden brindar apoyo técnico y económico para la construcción del capital social, aprovechando la vasta experiencia internacional adquirida en esta área. El apoyo informado a estos procesos debe brindarse a nivel nacional. Parte de este apoyo consiste en colaborar con la creación de indicadores que ofrezcan una base objetiva para la discusión y para cuantificar los objetivos propuestos.
- Las instituciones internacionales pueden vincular sus préstamos, en especial aquéllos de carácter más estructural, a la construcción de un consenso nacional sobre estos temas. Dicho consenso, que ya se había logrado respecto a la implementación de las Metas de Desarrollo del Milenio, tendrá la doble ventaja de fortalecer tanto el compromiso de los países con estos programas estructurales, como a las instituciones que generan los acuerdos. Esta última ventaja daría réditos porque el préstamo mismo facilitará el logro de acuerdos. El aprendizaje más frecuente de los ejemplos de diálogo social y político exitoso es que una visión nacional debe basarse en logros en términos de la resolución de conflictos. Dichos logros estimulan la confianza de los actores en el proceso de diálogo fortaleciendo, al mismo tiempo, el apoyo de los electores hacia la construcción de acuerdos nacionales. Sin importar cuán parciales sean, estos logros validan tanto a los procesos como a los actores que construirán la visión nacional.
- Las instituciones internacionales pueden contribuir a mantener una visión sistémica del desarrollo: una agenda balanceada que refleje los intereses de la comunidad nacional en su conjunto. Por lo general esto quiere decir que deben centrarse en los actores más débiles y brindarles alternativas para la resolución de conflictos. Una vez más, la experiencia de la implementación de las Metas del Milenio es ilustrativa. Son justamente los problemas de pobreza e igualdad los que con más frecuencia se dejan de lado en las sociedades menos desarrolladas. Esta es una queja de los actores más débiles, que comúnmente no ha sido “objetivizada”: en otras palabras, no ha sido objeto de medidas compartidas que vinculen a las partes involucradas. Los organismos internacionales se mantienen normalmente al margen de los intereses de los diferentes actores, lo cual facilita una “objetivización compartida” de estos problemas, contribuyendo así a crear una agenda más balanceada que represente a todos los actores nacionales.

## Conclusión

1. El desarrollo nacional es un proceso de transformación de la sociedad, mediante el cual ésta desarrolla sus capacidades y su capital con la consecuente modificación institucional. Por esta razón, una estrategia de desarrollo es ante todo un proceso de transformación en el marco de una visión global, en el que se abordan los obstáculos para el cambio y se identifican las reformas fundamentales necesarias para lograrlo.
2. Contar con una visión de país es un prerrequisito para el desarrollo. La viabilidad de la estrategia de desarrollo de un país aumenta en proporción a la participación y compromiso de todos sus actores políticos y sociales. La experiencia de los países representados en el Foro demostró que una visión compartida de futuro entre los principales actores sociales y políticos de un país es un bien nacional.
3. Por todo ello, resulta de particular importancia tener una visión nacional en la era de la globalización, cuando ciertos países están acumulando ventajas competitivas y éstas no son un hecho dado, y cuando se requieren transformaciones estructurales de largo plazo. Varios participantes en el Foro mencionaron que “el futuro se construye no mirando por el espejo retrovisor sino viendo hacia adelante”. La senda del progreso se emprende cuando existe una visión nacional y los esfuerzos de los actores se dirigen hacia la consecución de metas comunes.

---

**CAPÍTULO 1**

# Sesiones inaugurales



## Competitividad y bienestar: Balanceando el corto y el largo plazo

¿Cómo pueden enfrentar los gobiernos las necesidades de corto y mediano plazo sin sacrificar los objetivos de desarrollo a largo plazo?

**José Luis Machinea**

SECRETARIO EJECUTIVO, COMISIÓN ECONÓMICA  
PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

En esta presentación me centraré en la relación entre las decisiones que toman los gobiernos para el corto y el largo plazo, a partir de la experiencia de América Latina al respecto. Dividiré mi exposición en dos partes. En la primera expondré sobre algunos aspectos conceptuales y, en la segunda, haré una consideración específica sobre América Latina.

### Un acto de balance con tres dimensiones

La cuestión de equilibrar el corto y el largo plazo alude a la existencia de propósitos contrapuestos. Esta divergencia adquiere ribetes más fuertes cuando ciertas decisiones de corto plazo nos alejan de los objetivos de largo plazo, y tonos más suaves cuando la preocupación por las decisiones de corto plazo monopoliza la atención de los gobiernos, al punto que les impide concebir, o al menos expresar, una visión estratégica de país en políticas y programas. Abordaré las tres dimensiones de este sacrificio entre las consideraciones del corto y el largo plazo: la económica, la política y una tercera que llamo “miopía estratégica”.

### Consideraciones económicas

La primera dimensión, la económica, guarda relación con la prolongada controversia que ha existido en economía entre la acumulación y la distribución. Desde mediados de los años cuarenta y durante por lo menos tres décadas, o quizás algo más, se sostuvo que el crecimiento económico estaba vinculado con la acumulación de capital. Esto implicaba que era necesario aumentar el ahorro, lo

que abría un debate sobre que si se hacía una distribución excesiva de los ingresos, privilegiando las urgencias de corto plazo, se generaban problemas de crecimiento al imposibilitar la acumulación de capital. En la actualidad, esta discusión entre acumulación y distribución se expresa básicamente en términos de competitividad y equidad. En las economías más abiertas, donde se observa también esta polémica, se afirma que la competitividad en este mundo globalizado requiere de bajos costos salariales, flexibilidad en el mercado de trabajo y tasas impositivas relativamente bajas, de manera de reducir las distorsiones que pueden crear estos impuestos. El surgimiento de la economía de India y muy particularmente de China ha dado más vigor a esta discusión. Aquellos países intensivos en exportar productos y que dependen de manera importante de mano de obra barata, de los que hay bastantes en América Latina, sufrirán fuertemente la competencia de China, lo que avivará la discusión en torno a la mayor flexibilidad laboral y los menores costos salariales.

Cuando se plantea este debate, en el pasado en términos de acumulación y distribución y en el presente en términos de competitividad y equidad, este último concepto, la equidad, por las necesidades de largo plazo parece quedar postergada ante la búsqueda de competitividad, y justamente cuando uno pone énfasis en la equidad, se dice que ésta atenta contra los objetivos de largo plazo.

Hoy en día, este *trade off* entre crecimiento y distribución no es tan evidente como en el pasado. Por un lado, porque en el presente sabemos que el crecimiento se debe a un conjunto de factores más amplios que la mera acumulación de capital físico: inciden también los asuntos institucionales, tecnológicos y de capital humano. Por ejemplo, hay problemas para la formación de capital humano en las sociedades que son muy inequitativas. Hace poco leí en un documento de François Bourguignon, quien hoy nos honra con su presencia en este foro, donde planteaba que existen desigualdades muy grandes en la distribución de la riqueza, que impiden a algunos sectores acumular capital humano.

Para reducir la incompatibilidad entre el corto y el largo plazo sería conveniente tener políticas de distribución de ingresos a través de subsidios o de algún otro mecanismo. Ello generaría ciertas distorsiones en el corto plazo, pero sin la acumulación de capital humano es difícil que las economías crezcan en el mediano plazo. Algo similar se puede afirmar respecto de la tecnología, que requiere de una intervención activa del Estado, ya sea estimulando al sector privado, investigando o creando las condiciones para que haya un mayor acceso a la innovación tecnológica. Esta presenta en el mundo en desarrollo características muy diferentes a las del mundo desarrollado, porque es bastante más fácil de adoptar y adaptar que en este último. También implica la creación de gravámenes que en cierto modo provocan distorsiones en el corto plazo, con el objeto de generar conocimiento en la economía.

Finalmente, los altos niveles de inequidad y pobreza se traducen en una considerable inestabilidad política en las sociedades democráticas. Una clara manifestación de esto se da en nuestra región, donde la inestabilidad política asociada a la inequidad crea incertidumbre y disminuye la inversión y el crecimiento. Entonces, incluso desde la óptica del crecimiento, no parece tan evidente que exista este conflicto entre el corto y el largo plazo.

## Consideraciones políticas

Existe una amplia literatura sobre cómo el ciclo político de los sistemas democráticos estimula la toma de decisiones de corto plazo que apuntan al objetivo de ganar el favor del electorado, así como los costos que tales decisiones tienen en el mediano y largo plazo. Sin embargo, hoy en día en América Latina es menos habitual que en el pasado prometer o tomar decisiones de corto plazo, que conspiran contra el crecimiento de largo plazo, por ejemplo mediante aumentos en las tasas de inflación u otros mecanismos. Este es el caso de Chile y la misma tendencia está comenzando a prevalecer en otros países.

Por otra parte, sin embargo, la región ha creado instituciones que reducen la discrecionalidad de los gobiernos, como los bancos centrales independientes, que son relativamente comunes en América Latina, o la imposición de límites al gasto público o al déficit fiscal en los presupuestos. La presencia de tales instituciones que limitan la discrecionalidad de los gobiernos contribuye a disminuir la toma de decisiones cortoplacistas asociadas al ciclo electoral.

Un problema más serio desde el punto de vista político se relaciona con la idea que tienen todavía muchos gobiernos de la región de refundar los países. Parece que en América Latina tenemos una manía de refundación, donde quien llega al gobierno quiere hacer un país nuevo, distinto del anterior, lo que es propio de democracias poco maduras. Se trata de un problema serio, porque, por un lado, se da una señal de inestabilidad, y por otro porque ello implica un desperdicio de tiempo, fuerza y experiencia e incluso a veces se desarman burocracias y planes de gobierno eficientes, simplemente porque los hizo el anterior. La idea de ganar en el corto plazo responsabilizando políticamente al gobierno saliente, afecta claramente al crecimiento económico y es un problema mucho más relevante que las consideraciones habituales sobre el ciclo político.

## Consideraciones estratégicas

El tercer punto que mencionaré se refiere a lo que denomino la “miopía estratégica”, donde las presiones y las urgencias cotidianas impiden construir una visión estratégica. En América Latina, una región plagada de urgentes crisis, todos conocemos esta doble fuente de tensiones entre el corto y largo plazo, entre las decisiones de política de coyuntura y los lineamientos estratégicos del plan de gobierno. Cuando estalla una crisis, aumenta con gran intensidad la *tasa de descuento*, como diríamos los economistas, y a veces hasta el punto en que lo único que importa es el corto plazo, mientras que el largo plazo desaparece. Así, cualquier cosa que tome uno o dos años para generar beneficios se considera prácticamente desprovista de valor.

Un ejemplo de lo anterior es la conducta que se genera durante las crisis, incluso en torno a los países que forman parte de los acuerdos subregionales. Cuando estalla una crisis en un país, en otro se podría decir: *'bueno, por la visión estratégica y el acuerdo subregional, veamos cómo podemos ayudar al país que tiene problemas para crear esta sociedad, este juego cooperativo entre las partes'*. Demás está decir que esto no es lo que ocurre. Lo que se privilegia es la urgencia de corto plazo, donde todos tratan de diferenciarse del país en crisis para evitar el

contagio y dicen: 'a este país no lo conozco', a pesar de que es socio en el acuerdo. Lo hacen porque para ellos, en la crisis, es primordial no contagiarse de esta visión de mediano y largo plazo.

Esta miopía que se genera en las crisis es un asunto muy relevante en la región. Cuando aparece en los países la idea de discutir el mediano y el largo plazo en medio de situaciones muy críticas, se observa, en general, que hay una posición distinta a la del ministro de Hacienda; a veces en nuestros países se usan estos foros para criticar a este ministro. Se juntan los otros ministros, algunas personas del sector privado, empresarios y trabajadores y critican al ministro porque 'en vez de preocuparse de los temas del país, se dedica a hacer ajustes de corto plazo'. Entonces estos foros se convierten en campos de batalla entre el ministro de Hacienda y el resto del gabinete. El resultado es que el ministro de Hacienda no asiste y los foros terminan siendo poco importantes.

Creo que hay dos alternativas en una coyuntura de crisis: o se logra un marco macroeconómico razonable y después se buscan los consensos y acuerdos sobre qué tipo de país se quiere en una visión estratégica de más largo plazo, o se establece una mesa de consenso, desde la cual surge el apoyo para priorizar el corto plazo mientras dure la emergencia, pero teniendo claro que es necesario diseñar una estrategia. Si se logra esta última salida, es por cierto el mejor escenario. En ese caso habrá que esperar el término de la crisis para sentarse a dialogar y buscar consensos, en un lugar donde el ministro de Hacienda no se sienta amenazado por esa búsqueda del consenso de mediano y largo plazo. No es fácil, pero es la única manera razonable de hacerlo, porque damos la idea de ser un país más integrado, el ministro de Hacienda no siente que este órgano es antagónico a sus preocupaciones y, además, los actores reconocen la necesidad de lograr ciertos equilibrios de corto plazo mientras piensan en el mediano y largo plazo.

También se observan en el ámbito internacional estos problemas de corto y largo plazo. Los países los enfrentan, por ejemplo, cuando es necesario crear instituciones internacionales que sirvan para reestructurar la deuda externa en caso de emergencia. Si se le pregunta a un ministro de Hacienda de la región si está dispuesto a ir a Washington y decir que necesita una institución para reestructurar la deuda, al otro día tendría que ir a buscar bonos al mercado internacional. La consecuencia es que aquí nadie toma la decisión de largo plazo de crear la institución que favorecería un sistema financiero internacional más razonable, por la urgencia de corto plazo de acudir a sacar bonos a los mercados.

Con considerable frecuencia las decisiones de largo plazo se han tomado en respuesta a problemas de corto plazo. América

*América Latina necesita una visión estratégica, una carta de navegación junto con un compromiso político y social. Es necesario incorporar políticas de desarrollo productivo a esta estrategia, aunque deben ser muy distintas a las del pasado. Por otro lado, sin mecanismos mínimos de cohesión social, no sólo será difícil construir sociedades más justas, sino también crecer.*

JOSÉ LUIS MACHINEA

Latina en los años noventa pareció conciliar el corto y largo plazo, porque mientras los países reducían el déficit fiscal y la inflación, tomaban decisiones de largo plazo, estructurales, privatizaban, abrían y desregulaban las economías. A veces no hubo una decisión estratégica de privatizar; hacerlo era funcional a las necesidades de corto plazo, porque implicaba mayores ingresos públicos, era lo que pedían los organismos internacionales y se daba una señal correcta a los mercados y permitía ir a buscar recursos frescos. A veces pasó lo mismo con la apertura; había una urgencia de corto plazo y abrir la economía también ayudaba a bajar la tasa de inflación, a satisfacer una petición del Fondo Monetario Internacional o del Banco Mundial y a dar una buena señal a los mercados.

Con respecto a la descentralización, la experiencia argentina ofrece un ejemplo similar: la hicimos porque teníamos urgentes necesidades financieras y se entregó la iniciativa del manejo a los estados provinciales para aliviar la presión fiscal de corto plazo. No reflexionamos sobre cómo lo hacíamos, cuáles eran los incentivos apropiados o como entrenábamos a estos estados o regiones. Fueron las urgencias de corto plazo las que condicionaron decisiones de largo plazo. Por eso, quizá, no se practicaron otras reformas como, por ejemplo, de la educación y de la justicia, que fueron llamadas de segunda generación, aunque yo prefiero referirme a las que se hicieron y a las que no se hicieron. Como estas reformas no tenían ventajas de corto plazo, no daban recursos, no permitían acceder a los mercados internacionales, era más difícil sacar un crédito con estas reformas, quedaron postergadas porque eran transformaciones de largo plazo que no atendían a las demandas de corto plazo.

Esta manera de diseñar las reformas tuvo claramente un problema: en los países donde las transformaciones estructurales no surgieron de decisiones estratégicas, los resultados fueron peores, puesto que se lograron convicciones y consensos internos de menor alcance y, por lo tanto, en muchas oportunidades no se realizaron los cambios complementarios ni se generaron instituciones acordes a las mismas. Cuando las decisiones estructurales no parten de una convicción, de un consenso o de una estrategia de país, sus efectos son menores que en otros casos porque no se han realizado las reformas complementarias y a veces se da marcha atrás al proceso, como se observa en varios países de la región.

Otra lección que se puede extraer de la experiencia de los años noventa en América Latina, es que claramente eran necesarias las reformas y había que lograr mayor participación del sector privado en economías más abiertas. Pero también se creyó que esta panacea relacionada con las reformas estructurales y el consenso de Washington era suficiente para superar los problemas del crecimiento. Existía la simplificación de considerar el problema del desarrollo como una cuestión lineal, aunque la experiencia muestra que los países con mayor crecimiento lo consiguieron, en la mayoría de los casos, a partir de una estrategia de desarrollo, que es algo más complejo que simplemente regular o poner la macroeconomía en orden.

Con algunas excepciones como Chile, y tal vez Costa Rica y algún otro país, América Latina no ha tenido un buen desempeño. Desde 1990 a 2003 la región creció un 2.6 por ciento, el número de pobres aumentó a 217 millones, 44 por ciento de la población, mientras los que viven en pobreza extrema subieron a 105

millones de personas, un 20 por ciento de la población. Aunque incrementamos las exportaciones, abrimos la economía e inclusive diversificamos el mercado, esto no significó una mayor tasa de crecimiento.

Dado que las reformas fueron presentadas como la gran solución, la frustración asociada a estos resultados implicó buscar culpables, y lo que generalmente ocurrió es que se terminó culpando a las reformas. Esto ha generado ciertos amagos populistas, aunque la región se sigue comportando razonablemente bien, pero en un contexto de una tensión muy grande, porque las economías no crecen, la distribución del ingreso empeora y la pobreza tampoco retrocede.

### ***Implicaciones para América Latina***

*¿Cómo diseñar una estrategia en la región en este escenario?*

El punto de partida debe ser reconocer lo que tenemos, donde estamos. Hay que recoger ciertas reformas aplicadas y, en muchos casos, es necesario reformar estas reformas, lo que no significa dar marcha atrás, sino que, por ejemplo, mantener una participación fuerte del sector privado, pero regularlo o introducirle mayor competencia. Por otra parte, en este mundo globalizado, las estrategias del pasado que podían tener sentido en el entorno de los años cincuenta o sesenta, hoy no lo tienen; lo que sí tiene sentido es hacer bien ciertas reformas.

En una estrategia de desarrollo en el marco de una democracia representativa es necesario que las fuerzas políticas ofrezcan una visión de país referida al conjunto social, donde haya una historia de futuro en la que los diversos segmentos de la población puedan reconocerse como protagonistas de la historia de su país. Este proceso tiene algunas características esenciales. Se requiere pasar de la visión de principios de los años noventa, que sostenía 'más mercado y menos gobierno', a la idea actual de 'mejores mercados y gobierno'. Se necesita un nuevo balance entre las iniciativas privadas y el interés público, que preste especial atención a la igualdad de oportunidades y a la cohesión social, a una visión compartida de cómo crear un futuro inclusivo sobre la base de la definición de objetivos de largo plazo y la adopción de acuerdos recíprocos en vez de concesiones unilaterales.

Para ejemplificar estas características, mencionaré algunos de los puntos que señalamos en un documento reciente<sup>1</sup>. El primero es que es necesario mantener y mejorar la macroeconomía, porque hasta ahora hemos sido capaces de bajar la inflación y el déficit fiscal, pero la inestabilidad de la región duplica a la mundial, debido a que sufrimos *shocks* externos muy grandes y a que no tenemos capacidad de hacer políticas anticíclicas y mejores políticas macroeconómicas. Esto significa no sólo estabilizar las variables nominales sino también las variables reales y ahorrar en los tiempos buenos, algo que quizá la región no ha hecho, con la excepción de Chile. Si no se generan políticas contra cíclicas, la situación es muy inestable, creándose problemas de expulsión de muchas personas de la seguridad social y de la salud. Pero al mismo tiempo, si no tenemos una macroeconomía estable, disminuyen la inversión y la productividad, porque esta última también está en

<sup>1</sup> *Desarrollo productivo en economías abiertas*. Elaborado por la CEPAL para su XXX Sesión, celebrada en San Juan, Puerto Rico, en junio-julio de 2004.

función del ritmo de crecimiento de la demanda.

El segundo punto es el desarrollo de la infraestructura en términos de cantidad, calidad y a precios razonables. Aquí el tema de las regulaciones es muy importante porque necesitamos la participación del sector privado e inversión pública en infraestructura. Al respecto la CEPAL tiene una serie de propuestas sobre cómo flexibilizar las restricciones fiscales para permitir algún espacio dentro de la responsabilidad fiscal que permita algún grado de gasto público en infraestructura.

El tercer punto está relacionado con la inserción internacional de la región. Estamos en una economía abierta, necesitamos acceso a mercados y eso es lo que hace la región: buscar con ahínco más acceso a mercados. Hoy el 60 por ciento del comercio de la región tiene que ver con acuerdos regionales o bilaterales; en el caso de México, el 95 por ciento, en el de Chile más del 70 por ciento y en el de Centroamérica, si se aprueba el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (CAFTA<sup>2</sup>), de 65 por ciento a 75 por ciento. Pero no está demostrado que la apertura por sí sola arregle los problemas o acelere el desarrollo. Lo que sí sabemos es que los países que exportan más, crecen más. En este mundo globalizado está claro que los países que no logran aumentar sus exportaciones, sus economías no crecen. En otros términos, la apertura de las economías es insuficiente, pero si no las abrimos es difícil crecer.

La inserción internacional debe practicarse como una visión estratégica y no como una solución a los problemas de credibilidad de corto plazo. Debe entenderse como una posibilidad y no como una panacea; es una oportunidad, pero de ninguna manera resuelve los problemas de desarrollo. Por otro lado, aquí también se presenta un problema de corto y largo plazo. Para el mundo en desarrollo en su conjunto, lo mejor serían los acuerdos multilaterales, que permitan la eliminación de subsidios agrícolas y penetración de los mercados. Pero como todos los países en desarrollo tienen urgencias de corto plazo, logran acuerdos de acceso a los mercados y, al hacerlo, debilitan la posibilidad de acuerdos multilaterales. Esto porque los países desarrollados también imponen su agenda, la propiedad intelectual, las compras gubernamentales, el tema de las inversiones, y cuando llega el momento de asistir a los foros multilaterales, ¿dónde están los incentivos? Los países que tienen muchos acuerdos bilaterales, ¿para qué quieren acuerdos multilaterales si ya tienen preferencias de acceso?

El cuarto tema es la necesidad de políticas productivas. Estas son necesarias porque existen fallas de información y de coordinación; porque la experiencia de la región muestra que el mercado no brinda todas las respuestas; porque la experiencia de países exitosos refleja el uso de diversas combinaciones de políticas productivas en el tiempo -de los países exitosos, quizá Chile es el que menos tiene de esta diversidad, porque debe haber una estructura productiva heterogénea-. Las políticas productivas deben partir del reconocimiento de una creciente heterogeneidad en la región.

La heterogeneidad aumentó en la década pasada porque los países se abrieron a los mercados externos, aunque no todos estaban igualmente preparados, y porque no todos lograron un acceso similar. El resultado es que quedaron economías

<sup>2</sup> Central American Free Trade Agreement. (Nota del Editor).

estructuradas en tres sectores, cada uno de ellos integrándose a los mercados externos a distintas velocidades: las empresas más grandes, que son las multinacionales y algunos *campeones nacionales*; las empresas medianas y pequeñas, que están disputando espacios, pero sin acceso a la información y al financiamiento; y el sector informal, donde se encuentra el 47 por ciento de la fuerza de trabajo de la región.

Para el diseño de esta estrategia y las políticas productivas se deben considerar las distintas necesidades de estos sectores.

Existen tres tipos de políticas necesarias: de inclusión para el sector informal, lo cual conlleva algo un tanto más complicado que la simple titulación de tierras; de modernización para pequeñas y medianas empresas; y de densificación del aparato productivo, que significa añadir conocimiento y valor agregado a las cadenas productivas y al ciclo exportador. Estas políticas productivas son muy diferentes a las del pasado, porque en economías abiertas no es posible estimular sectores con altos aranceles; porque existen reglas establecidas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y por la existencia de acuerdos bilaterales. También son distintas porque la demanda de recursos fiscales es muy superior que en el pasado, al punto que hay competencia por estos -que es donde las políticas de cohesión social entran a jugar- y por lo tanto se requiere de políticas distintas, que consideren el tamaño y las instituciones de cada país.

Para desincentivar el surgimiento de problemas de corrupción mientras se gastan recursos públicos, estas políticas deben ser mucho más transparentes y evaluarse con mucho mayor rigor que en el pasado. Además, implican una focalización de esfuerzos. Por ejemplo, América Latina gasta 17 mil millones de dólares anuales en ciencia y tecnología, mientras Estados Unidos, 250 mil millones de dólares; Europa, 180 mil millones de dólares; Japón, 90 mil millones de dólares; y China, 21 mil millones de dólares. Entre los países de la región, Brasil gasta el 0.7 por ciento del PNB en ciencia y tecnología, mientras todos los demás países están cerca de 0.5 por ciento. En América Latina debemos investigar a partir de ciertas ventajas que existen. Debemos tener en mente siempre ejemplos relevantes que nos han dejado algunos países en actividades específicas (Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica, entre otros), pero no intentemos entrar en la carrera aeroespacial. La focalización del esfuerzo en pocos recursos es crucial. Toda política de consenso de estrategia de desarrollo nacional debe determinar en qué se focalizará. Yo creo que debemos empezar centrándonos en aquellas actividades que sabemos hacer y vender en el mundo.

El último aspecto que mencionaré es el de las políticas de cohesión social. La historia y la situación actual no permiten pensar que después nos dedicaremos a la cohesión social: 44 por ciento de pobres y 20 por ciento de las personas que viven en absoluta indigencia no pueden esperar; por otra parte, el desarrollo no permea por la heterogeneidad que existe en la región.

Las políticas de cohesión social deben basarse en cuatro pilares. El primero es la articulación de una política fiscal y de ingreso, entre ellas el pacto fiscal. Aunque es un tópico común referirse a políticas de ingreso y de compensación, en muchos países de la región la presión tributaria llega sólo hasta el 14 por ciento del PNB. Pero así no se pueden construir consensos, cohesión social ni políticas de mayor equidad, y por esto deben partir del pacto fiscal.

El segundo pilar es el mercado de trabajo. En los años noventa existió lo que llamo la *flexinseguridad*, es decir, flexibilidad en el mercado de trabajo sin protección social. El desafío en la actualidad consiste en mantener cierta flexibilidad para competir en este mundo globalizado, pero con mayores mecanismos de seguridad social.

Lo anterior requiere de un componente básico de financiamiento solidario, que es el tercer pilar. Los sistemas de seguridad social en la región se han desplazado hacia sistemas de capitalización y sistemas individuales, lo que implica problemas si no se puede introducir un componente solidario. Incluso los ejemplos más exitosos en la región, como el de Chile, muestran que existe una importante proporción de gente no cubierta por el sistema. Si no se quiere que las demandas al sector público se eleven demasiado, el componente solidario debe, en parte, ser consecuencia de una solidaridad contributiva y de incentivos correctos.

El cuarto pilar es, por cierto, la capacitación y la educación.

Básicamente, la región necesita una visión estratégica, una carta de navegación junto con un compromiso político y social. Las políticas de desarrollo productivo no pueden faltar en esta estrategia, aunque han de ser muy distintas a las del pasado. Por otro lado, sin mecanismos mínimos de cohesión social, no sólo será difícil construir sociedades más justas, sino también crecer. Estos mecanismos mínimos se relacionan con la educación, generan capital social y reducen la inestabilidad política que crea la incertidumbre. La región no tiene mucho tiempo para esperar, por eso se requiere evitar posiciones extremas en la discusión política y la ideología debe dejar lugar al pragmatismo entre los distintos actores de la región, lo que no significa ausencia de convicciones.



## Visión de país y programas de gobierno

### ¿Cómo se traduce una visión de país en una agenda de políticas y programas a instrumentar durante el mandato de gobierno?

**Álvaro García**

EX MINISTRO DE ECONOMÍA Y  
EX MINISTRO SECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA, CHILE

En este mundo globalizado, tener políticas estables y coherentes es un activo indispensable, ya que en él compiten los países y las empresas con acervos de capital de toda índole, cuya construcción es una tarea de largo plazo. La magnitud de los desafíos, como también la necesidad de abordarlos de manera consistente en el tiempo, hace imprescindible que cada país cuente con una visión de futuro y, mejor aún, con un amplio compromiso para realizarla. Mientras más manifiesto sea este compromiso, más factible será alcanzar los objetivos.

Quiero enfatizar que una agenda nacional debe avanzar más allá de la identificación de las metas, debe determinar los métodos con que se lograrán los objetivos y establecer las prioridades y su orden de implementación, ya que es difícil avanzar en todos los temas de manera conjunta e indispensable hacerlo de forma coherente, dado que ciertos objetivos son necesariamente sucesivos.

La primera pregunta es cómo construir una visión nacional. Según la experiencia internacional, existen múltiples formas de hacerlo. Es posible advertir dos grandes tipos de visiones: una explícita, que se expresa en un documento escrito, y otra implícita, pero a menudo muy poderosa, que permea el sentido común de las fuerzas políticas y de los actores sociales (empresarios, trabajadores y distintas organizaciones representativas de la sociedad civil) y es impulsada por estos, a pesar de que no está redactada y firmada. En la visión explícita se diferencian aquellos países que la conforman en el ámbito político-parlamentario y aquellos que la constituyen con los actores sociales. Mejor aún es la situación de los países que suman las dos dimensiones.

Trazaré primero este panorama de alternativas y posteriormente examinaré, a la luz de la experiencia chilena, cuál de ellas es más coherente para lograr que los gobiernos las lleven a la práctica.

Cuando existe una visión explícita del futuro en el ámbito político, parlamentario o en los actores sociales, es muy difícil que un gobierno prescinda de ella para definir, por separado, sus prioridades. Para un gobierno es prácticamente imposible, por razones políticas, no tomar en cuenta esta visión en las prioridades que asigna. Sin embargo, cuando la visión es implícita, esta posibilidad se debilita en gran medida. El gobierno puede caer en las situaciones que describió el Secretario Ejecutivo de la CEPAL con mucha elocuencia<sup>3</sup>. Cuando no existen instituciones o espacios definidos donde la sociedad organizada en la esfera política o social plantee su visión al gobierno, es fácil para este último obnubilarse o enceguecerse con el corto plazo. Por lo tanto, la primera conclusión que se puede extraer es que un gobierno con prioridades de largo plazo tiene mayor capacidad para implementarlas cuando cuenta con una visión nacional explícita que cuando la misma es implícita y, desde luego, que cuando ella es inexistente. Mientras más comprensivo y explícito sea el acuerdo nacional, mayor será su solidez y más probable que los gobiernos deban considerarlo y actuar en consecuencia.

A la luz de la experiencia internacional, la existencia de un acuerdo explícito está normalmente relacionada con la presencia de instituciones creadas para este propósito. En la mayoría de los países de Europa existen Consejos Económicos y Sociales o instituciones parecidas, que reúnen a los actores sociales en torno a este objetivo. Además, en muchos países de Europa, en la gran mayoría de los de Asia y en algunos de América Latina, existen procesos políticos institucionalizados para lograr un acuerdo explícito, a través de la definición de planes de largo plazo que deben ser aprobados por los respectivos Congresos, o por medio de comisiones parlamentarias cuya finalidad permanente es mantener una visión activa de largo plazo. En este escenario, los programas de gobierno son compelidos a reflejar esta visión de largo plazo.

Cuando la visión es implícita, su mejor manifestación es el propio programa de gobierno. Sin embargo, adolece de las debilidades señaladas y puede estar excesivamente focalizada en el corto plazo. Digo *excesivamente*, porque todo programa de gobierno tiene la obligación de focalizarse en el corto plazo, dado que su tarea es traducir los grandes propósitos propios de una visión nacional en prioridades y programas que serán ejecutados en un período determinado.

La segunda conclusión es, entonces, que la posibilidad de contar con objetivos de largo plazo se ve muy fortalecida por la existencia de instituciones de carácter social o político que generen un acuerdo formal y explícito entre los actores que la constituyen.

Me referiré ahora a la experiencia en materia de acuerdos políticos. La democracia ha generado una institucionalidad o un método para construir los acuerdos políticos, la mayor parte de las veces de manera formal e institucional. En general los procesos democráticos debieran conducir a la creación de una visión de país. Por una parte la competencia en elecciones democráticas conduce a que los programas de gobierno reflejen lo que el país quiere o prefiere. Los votantes eligen a aquellos gobiernos o candidatos que mejor expresan esa visión nacional, pero siempre muy marcados por los problemas de la coyuntura. Por otra parte, los

<sup>3</sup> Véase en este capítulo la exposición de José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo de CEPAL. (Nota del Editor).

parlamentos son ámbitos de discusión de los grandes pilares de una estrategia nacional. En éstos se construyen acuerdos sobre las grandes reformas que se deben poner en práctica y las orientaciones más generales que requiere seguir un país. Lo anterior, sin embargo, no necesariamente es sinónimo de que estas decisiones sean tomadas a partir de una visión nacional. Si bien los parlamentos necesariamente discuten y aprueban los pilares de una estrategia de desarrollo, como también sus principales instrumentos, estos pueden o no ser parte o surgir de una visión de alcance nacional. Asegurar que el trabajo gubernamental y parlamentario cuente con una visión nacional, según la experiencia de varios países exitosos en esta materia, se logra cuando se dan las siguientes tres condiciones.

La primera es que existan instancias formales dentro del Parlamento cuya tarea sea definir una visión y evaluar su implementación. Finlandia cuenta con una comisión parlamentaria permanente cuya labor es mantener una visión de futuro y fiscalizar el quehacer del Poder Ejecutivo en esta perspectiva.

La segunda condición que ha probado ser muy eficaz es la transparencia de la acción pública. Mientras más transparente y oportuna sea la información con que cuenta el Parlamento, mayor capacidad y eficacia tendrá para fiscalizar la acción del ejecutivo y en la medida que esto se transmita a la ciudadanía, el control ciudadano también se fortalecerá. La transparencia del quehacer del Estado facilita el predominio de una visión de largo plazo en la evaluación del Ejecutivo. Esto es particularmente efectivo en la discusión de los planes y presupuestos públicos, que es donde se ofrece la mejor posibilidad de asegurar coherencia entre el corto y el largo plazo. Cuando el Ejecutivo informa bien sobre qué quiere hacer, cómo dispondrá el uso de los recursos públicos y, sobre todo, evalúa y hace públicas las evaluaciones de los programas que realiza, se torna más viable la posibilidad de ir construyendo este vínculo entre el corto y el largo plazo.

Tercero, en la medida en que se formalizan o institucionalizan estos procesos, es más fácil que las instituciones políticas respondan a una visión de largo plazo. Si los acuerdos son sólo implícitos, esa posibilidad se debilita, ya que ningún actor es responsable de su seguimiento y evaluación.

América Latina ha sufrido durante muchas décadas, e incluso quizá toda su historia, el costo de tener acuerdos implícitos y no institucionalizados. Varios estudios demuestran que la región responde de forma muy precaria a los shocks externos precisamente por la debilidad de sus instituciones. Resulta sintomático observar que todavía estamos viviendo una crisis que no se originó en América Latina, pero que sólo perdura en América Latina. En general, los países asiáticos, región donde partió la última crisis económica internacional, ya reasumieron un crecimiento bastante saludable, lo que no ocurre todavía en nuestra región, porque los conflictos distributivos y la falta de confianza en las instituciones provocan que los shocks externos y las crisis económicas se prolonguen por un período más amplio.

Los acuerdos políticos, por lo menos en América Latina, no son lo suficientemente sólidos ni permanentes como para asegurar que el mero juego de las instituciones democráticas permita una visión del futuro compartida y enraizada en las políticas gubernamentales. Es necesario fortalecer los acuerdos políticos con acuerdos de actores sociales. Debe reconocerse, sin embargo, que en la mayoría de nuestros países la sociedad civil organizada constituye un bien escaso. Existen

pocos países donde se puede afirmar que tan sólo convocando a la sociedad civil organizada se logrará una representación nacional. Lo más probable es que ocurra lo contrario. De no existir un estímulo a la organización social, si no se apoya el proceso de organización social, una convocatoria de este tipo reuniría a los más poderosos, que normalmente son los mejor organizados y, por lo tanto, los que ya hacen escuchar su voz con mayor intensidad.

Si queremos avanzar hacia la institucionalización de la participación social y fortalecer los acuerdos políticos con acuerdos sociales es necesario invertir en organización social y en la creación de canales efectivos de participación. Al observar la experiencia internacional en materia de avances para la creación de una institucionalidad participativa y la construcción de una visión compartida, el tipo de problemas que se encuentran son bastante parecidos.

En primer lugar, la necesidad de considerar las diferentes capacidades de los actores sociales que participan y actuar de manera acorde. Si ciertos actores no tienen la capacidad técnica para concurrir al diálogo, hay que generar esa capacidad. Si algunos actores no cuentan con niveles de organización y representación nacional, hay que fortalecer esa representación a riesgo de ir debilitando la propia institucionalidad.

En segundo término, es necesario delimitar los temas que se negocian o consultan. Siempre es bueno contar con una visión nacional compartida, cuestión que según mi experiencia es relativamente fácil de construir. La verdadera discusión es cómo se implementa esa visión, cuáles son las prioridades al ejecutarla y los métodos que se utilizarán al construirla en la práctica. Dado que normalmente se generan las diferencias en las fases de prelación o de implementación, junto con crear una visión compartida de las grandes metas del país, el grueso de la discusión y el énfasis de esta institucionalidad deben estar siempre centrados en la elección de aquellos temas que se negociarán o consultarán, y que son los primeros pasos indispensables para avanzar en esa visión.

Por último, también es necesario definir los ámbitos de la negociación. No siempre los actores de carácter nacional son los más representativos para atender problemas específicos. Este tipo de instituciones normalmente opera con comisiones en su interior que atienden problemas puntuales y convocan a los actores más representativos del asunto en cuestión. Las experiencias exitosas no se basan sólo en la construcción de una gran institución que dé respuesta a todos los problemas del país, sino también de acompañarla con grupos o ámbitos de trabajo diferenciados, para prestar atención a los distintos desafíos que abre la gran comisión.

Dichas estas cuestiones de carácter general, evaluaré la experiencia chilena reciente a la luz de estos comentarios. En Chile no existe una visión compartida

*Si queremos avanzar hacia la institucionalización de la participación social y fortalecer los acuerdos políticos con acuerdos sociales es necesario invertir en organización social y en la creación de canales efectivos de participación.*

ÁLVARO GARCÍA

explícita, un documento que actores sociales o políticos hayan realizado o firmado que represente esta visión compartida. Sin embargo, hay una visión implícita bastante sólida y que ha permitido avances importantes. Los grandes temas que convocan al país y que forman parte de esta visión implícita son muy comunes en América Latina y el mundo contemporáneo: el crecimiento económico, mayor inclusión social y el perfeccionamiento de las instituciones. Estos grandes objetivos han estado muy presentes en el quehacer chileno y se han expresado en el proceso político del país. En la última década se observa que en prácticamente todas estas áreas se han iniciado o adelantado reformas de bastante significación y que fueron objeto de un acuerdo político porque requirieron de aprobación legislativa.

En este sentido, el proceso democrático sí funcionó de manera coherente con la implementación de esta visión implícita. En el ámbito social se puso en marcha una reforma educacional que tiene diez años de existencia, que no sólo implicó modificar de manera bastante significativa el sistema educativo, sino también realizar un esfuerzo financiero muy importante, y la discusión legislativa expresó ambos fenómenos. Algo parecido está ocurriendo ahora en el sector salud, donde se está reformando muy significativamente el sistema, con un costo fiscal muy superior al actual, lo que implica necesariamente generar mayor recaudación. Lo mismo ha ocurrido en el ámbito de la seguridad social, particularmente en cuanto a los seguros de desempleo. Por lo tanto, en el ámbito social se ha logrado avanzar de manera sustantiva en un espectro muy amplio de temas.

Al analizar la esfera económica se arriba a conclusiones parecidas. El proceso de apertura al exterior ha sido bastante importante en los últimos años. Se señala, al menos en Chile, que esta es una herencia del gobierno militar, cosa que yo no comparto. Durante el período democrático se construyeron consensos muy importantes e inexistentes en el pasado, como por ejemplo la apertura negociada al exterior, que hoy explica el grueso del exitoso proceso de apertura de la economía chilena. Se mantuvo, por cierto, el esquema de reducción unilateral de aranceles, pero la discusión política y legislativa de la apertura no se refirió exclusivamente a cuánto y cómo se abría la economía, sino que también a la necesidad de financiamiento que implica el proceso, dado que una parte importante de la recaudación fiscal provenía de los impuestos al comercio exterior, los cuales casi dejaron de existir y debieron ser reemplazados por otros tributos. La discusión legislativa se concentró también en determinar cómo el país podía atender las dificultades que la apertura generaba en ciertos sectores.

En otras áreas del ámbito económico hubo también avances, como la Agenda Pro Crecimiento convenida con el sector privado, que abordó los desafíos de carácter microeconómico del país. También en materia de las reglas de comportamiento fiscal, consensuadas en el Parlamento y que rigen de manera estable el comportamiento del gasto público.

En el ámbito de las instituciones democráticas también se han iniciado transformaciones de largo aliento: una profunda reforma a la justicia que tardó más de un siglo en iniciarse y ahora está en plena marcha, también con un costo fiscal muy significativo y asumido como parte de la discusión, y una reforma del Estado que está en marcha.

Visto así el panorama, pareciera que este consenso implícito sí ha tenido una

gran solidez en Chile, porque ha permitido acordar e iniciar reformas muy significativas. Sin embargo, también se constata que deja vacíos. En ciertos ámbitos el consenso político no ha permitido avanzar. El más importante de ellos es la reforma laboral, incluyendo el ámbito de la seguridad social. Esto no es extraño. Aquí justamente es donde menos se avanza porque existen mayores diferencias políticas y es más importante la voz de los sectores más débiles y por lo tanto no representados.

Lo mismo ha ocurrido en otros temas como las reformas políticas y algunos de carácter más bien cultural, en que el país ha tardado mucho tiempo en avanzar. Sólo este año se aprobó la ley de divorcio en Chile, que generaba un enorme consenso nacional sin espacios para manifestarse. En general, los vacíos en los consensos políticos logrados están asociados a asuntos donde la mayoría social tiene un claro interés, pero su voz no está representada en el terreno político. Esto fortalece la noción de que los acuerdos políticos, por ricos y sólidos que sean, como aparentemente ha ocurrido en Chile, para representar realmente una visión de país deben contar con acuerdos sociales, una sociedad organizada y una institucionalidad que permita hacer presente la voz de los actores, particularmente de los más débiles.

Un hecho ha colaborado enormemente a la construcción en Chile de estos consensos políticos: la información con que cuenta el sistema político y la transparencia con que opera el Ejecutivo en el ámbito parlamentario. La transparencia del presupuesto público ha progresado enormemente. El Ejecutivo debe entregar un informe trimestral sobre el avance en la ejecución presupuestaria y elaborar dos informes anuales sobre la eficiencia en la ejecución de las acciones públicas contenidas en el presupuesto. Para estos efectos, se han elaborado 550 indicadores, más de la mitad a partir de resultados que señalan semestralmente el avance en la ejecución presupuestaria y el éxito que tienen las políticas públicas. Se cuenta también con instrumentos de medición de la efectividad de las políticas sociales y su incidencia sobre los temas de interés nacional, como los niveles de pobreza y la distribución del ingreso. La existencia de estos sistemas de información ha facilitado enormemente la creación de acuerdos políticos como los que antes se mencionaron.

Aunque no ha sido fácil, el gobierno ha sido exitoso en lograr que las reformas sociales sean siempre acompañadas por modificaciones tributarias que las financian. Detrás de este logro se encuentra la confianza que ha ido generando en el Parlamento el hecho de que su capacidad fiscalizadora se pueda hacer efectiva con los instrumentos que el Ejecutivo aporta básicamente en términos de información. Ese activo ha facilitado enormemente la consecución de acuerdos políticos.

¿Por qué en Chile no se ha avanzado en la construcción de instancias de acuerdos sociales? Ha habido varios intentos. Desde que se reasumió la democracia en 1990, los tres gobiernos han hecho esfuerzos para construir instancias de diálogo social. El primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia creó los llamados Acuerdos Marco. Estos fueron muy exitosos al inicio del gobierno del Presidente Patricio Aylwin en la creación de un marco de acuerdos tripartitos entre empresarios, trabajadores y gobierno. Se lograron acuerdos políticos muy

significativos respecto del papel del mercado y del Estado, la necesidad de fortalecer la participación social, pero algunos actores abandonaron el acuerdo -en esta ocasión, los empresarios- con mucha rapidez, básicamente señalando que los temas de la agenda del diálogo social no eran los que a ellos los convocaban. Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle se hizo un esfuerzo más amplio pero muy centrado en torno a los asuntos de desarrollo económico y por la misma razón -en esta ocasión, los trabajadores organizados- dejaron de participar con interés en las reuniones, pues estimaban que sus preocupaciones no eran suficientemente consideradas. Durante la actual administración del Presidente Ricardo Lagos, previendo esta dificultad, se trató primero de institucionalizar el proceso y sacarlo del ámbito del Ejecutivo, de modo que la propiedad de la institución del diálogo social residiera en los actores sociales y no en el gobierno, para que ellos propusieran la agenda. Incluso se pudo convenir con las centrales sindical y empresarial un proyecto de ley para generar esta institución de diálogo social. Los dos actores principales firmaron, pero posteriormente de nuevo la central sindical señaló su falta de disposición para concurrir a este consejo de diálogo social.

La principal razón por la que los actores perdían interés en participar era que no lo creían útil para sus propósitos gremiales. En la última ocasión, la central sindical adoptó un camino más alternativo, de oponerse políticamente a lo que señalaban los empresarios y en ocasiones al gobierno, sin sentarse en una mesa para buscar construir un acuerdo. Para quienes hemos seguido el proceso chileno es bastante evidente que los acuerdos se buscaban hasta hace un par de años. Ahora esa posibilidad ni siquiera se busca y se observa un debilitamiento muy importante de la representación de la voz de los trabajadores en el diálogo nacional.

De lo anterior se puede concluir que la primera necesidad de una instancia formal de diálogo social es ser útil a los actores, y lo que confiere esa utilidad es la obtención de resultados que puedan ser positivamente percibidos por la audiencia a quienes esos actores representan. Ciertas condiciones son indispensables para asegurar esa utilidad.

La primera es que los actores puedan concurrir en igualdad de condiciones, algo que por lo general en nuestros países no está presente, lo que genera la necesidad de apoyar a los sectores más débiles. La segunda es que exista una agenda balanceada, representativa de los intereses de los distintos actores. Es utópico pensar que en cualquiera de estas mesas se generará una suerte de unanimidad; al contrario, muchas veces su utilidad consistirá en constatar las diferencias y definir ámbitos posibles de acción, pero lo importante es que los temas tratados representen al conjunto de los actores presentes. En tercer lugar, es indispensable que el país conozca los resultados del diálogo social. En la medida que éste se mantenga como un proceso interno de los concurrentes al diálogo, se debilita la necesidad de representación que tienen los actores presentes. Por lo tanto, es muy importante que la instancia de diálogo social tenga una forma de prestar apoyo a los actores más débiles y una fuerte capacidad de dar a conocer al país los avances que se logran.

A la luz de la experiencia chilena, terminaré mi presentación con varias preguntas para que ustedes respondan: ¿Deben existir instancias formales de

acuerdo político y social? ¿Se requieren ambas instancias? ¿Cómo institucionalizar el diálogo para que los actores lo perciban como de propiedad de ellos y no de un ente independiente? ¿Cuáles son los instrumentos que permiten a los actores más débiles concurrir al diálogo en igualdad de condiciones? ¿Cómo se puede establecer un vínculo entre los procesos de diálogo social que fortalecen la construcción de una visión nacional y las instancias político-democráticas que tienen la obligación de tratar, al menos legislativamente, estos mismos temas?

## Comentarios

### Manuel Sotomayor

Ex Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, Perú

Quiero preguntar a Álvaro García: ¿desde cuándo y cómo se fue formando esta visión implícita en Chile? Debe haber existido algo subyacente, un movimiento que la creara. ¿En el diálogo participan directamente los involucrados negociando intereses en los cuales se ven afectados? ¿Se hace necesaria la participación de instituciones intermedias con una mirada libre de intereses?

### Álvaro García

Ex Ministro de Economía y Ex Ministro Secretario General de la Presidencia, Chile

En general, los grandes procesos políticos, sobre todo los implícitos como es la situación de Chile, ocurren sólo después de grandes crisis nacionales. Quizás la razón más poderosa para institucionalizar el diálogo es no tener que esperar a que ocurra una gran crisis para empezar a trabajar en una visión compartida de país. Ciertamente, la crisis política que vivió Chile a partir del año 1973 facilitó lograr una visión de país. Si observan la temporalidad de los cambios a que me referí, comprobarán que los más importantes ocurrieron en los primeros siete u ocho años del período democrático.

La construcción de estos acuerdos se ha ido haciendo cada vez más difícil con el paso del tiempo, a pesar de que la visión compartida se ha fortalecido. Si se observan los últimos programas de gobierno de los dos candidatos que sacaron casi el 50 por ciento de los votos cada uno en la elección presidencial, es muy difícil reconocer diferencias entre ellos. Tanto es así, que los dos candidatos se comprometieron a dialogar después de las elecciones, cualquiera de ellos que ganara, para impulsar la agenda compartida. Llegó a ocurrir una reunión después de la victoria de uno de los candidatos, pero jamás se avanzó en los acuerdos.

En países como Chile, donde se han polarizado dos grandes fuerzas, la situación no es consecuente con la generación de estos acuerdos, porque la oposición, en forma habitual y a mi juicio, correctamente, estima que concurrir al acuerdo es fortalecer en algo al gobierno y, por lo tanto, debilitar sus propias fuerzas políticas. Por lo mismo, institucionalizar el diálogo es indispensable para forzar a las

fuerzas políticas a ser coherentes con lo que ellas mismas han planteado.

La participación de instituciones intermedias me parece indispensable y difícil. En Chile tuvimos la experiencia del llamado Foro de Desarrollo, que tuvo representantes de distintos medios académicos, incluso religiosos, pero rápidamente tropezó con el problema de la representatividad. ¿Puede un actor social que representa a una organización nacional, intereses de actores específicos, sentarse en igualdad de condiciones con un distinguido académico o un colegio profesional que, sin duda, tiene mucho que contribuir, pero que no representa en igualdad de condiciones al resto de los actores? Creo que las instancias formales de diálogo deben tener al menos representantes de organizaciones sociales sólidas y alimentarse de la visión de actores constituidos, que pueden aportar mucho, pero que no participan en igualdad de condiciones en la institución.

### **Joan Prats i Català**

Director Ejecutivo, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña, España

Haré dos comentarios muy breves a la presentación de José Luis Machinea y otro a la de Álvaro García.

¿Por qué este empeño en refundar constantemente los países? Probablemente, porque el país ha vivido un modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y ha experimentado otro modelo que sigue el Consenso de Washington, pero a lo largo de este itinerario han persistido los problemas de desigualdad, exclusión y, en definitiva, de baja calidad de vida y de falta de verdadera sociedad civil, que pervierten también la calidad de la democracia e impiden el desarrollo de verdaderas instituciones económicas del Estado. Mi impresión es que no estamos viviendo una crisis de la democracia, que ha sido un fantasma muy impropriadamente propagado en el período reciente, sino algo muy diferente, una crisis en los procesos de democratización que están experimentando los países de la región.

La segunda observación es que las decisiones estratégicas siempre son las decisiones a corto plazo. Peter Drucker decía que una estrategia no es ponernos a imaginar cómo queremos el futuro, sino decidir qué debemos hacer hoy para que no se nos escape el futuro, que por definición siempre es brumoso. No es cierto que haya una contradicción entre la visión estratégica y la decisión a corto plazo; sí lo es que la decisión a corto plazo compelida por la urgencia sirve para reproducir las estructuras institucionales donde la decisión tiene lugar, lo que impide las alteraciones institucionales que probablemente cambiarían los equilibrios distributivos dentro de los cuales tomamos decisiones.

En relación a la también interesante presentación de Álvaro García, en sociedades muy desiguales y polarizadas es muy difícil construir la institucionalidad para el diálogo. Desigualdad no es lo mismo que polarización, pero hay una correlación interesante. En una sociedad civil bien cimentada, la verdadera cámara de diálogo es el parlamento y las relaciones entre el parlamento y el ejecutivo, y sólo excepcionalmente acudimos a mecanismos institucionales complementarios. A la mayoría se nos olvida que existen los consejos económicos y sociales, pero en sociedades muy polarizadas las instituciones no tienen la capacidad representativa

necesaria para que el conjunto de intereses se vean presentes en posiciones por lo menos asimétricas en el proceso de conflicto y consenso político. Mi impresión, como dice un sociólogo boliviano, es que la política se va necesariamente a las calles cuando no tiene cauce institucional y los actores aspirantes a ser estratégicos, pero que no lo son en la institucionalidad formal vigente, tratan de constituirse en estratégicos fuera de este cauce. Como el sistema institucional formal no tiene eficiencia adaptativa, no permite el suficiente diálogo para generar el cambio institucional. El gran reto nuestro es, entonces, cómo articular una combinación de política institucional y políticas en las calles que genere presión suficiente para el cambio institucional. Sin embargo, es ilusorio negar que gracias a la democratización, muchos actores pudieron convertirse en protagonistas del cambio. En la estructura de incentivos que la democratización supone, muchos actores no tendrán cabida en el sistema y harán políticas en las calles hasta que cambien la institucionalidad y, ojalá, esto sea para hacer democracias más fuertes.

### **Lewis Holden**

Secretario Adjunto, Ministerio de Desarrollo  
Económico, Nueva Zelanda

Todas las intervenciones en este foro han sido sumamente interesantes y relevantes, y no sólo para América Latina. Creo que inclusive en casos en donde existe poca polarización social, en efecto sí habrá tensión entre la necesidad del consenso acerca de una visión estratégica compartida y la de tener alguna forma de diferenciación política. Puede que ésta sea una de las razones del porqué las reformas realizadas por un gobierno las rechace otro, y opino que uno de los desafíos más grandes que se encara a la hora de institucionalizar las visiones compartidas consisten en dar cabida a dicha diferenciación.

### **François Bourguignon**

Vicepresidente y Economista Jefe del Banco Mundial

Quisiera complementar los comentarios de Joan Prats acerca de la relación entre el corto y el largo plazo, un tema que trató José Luis Machinea en su presentación. Debemos, en verdad, tener presente que el largo plazo lo constituye esencialmente una secuencia de plazos cortos, y que la naturaleza de dichos plazos cortos necesariamente condicionará los resultados que podemos esperar a largo plazo. En el caso de América Latina, debemos reconocer que los temas y políticas de corto plazo han sufrido la influencia directa de los problemas e inestabilidades macroeconómicas y, por lo tanto, muchas de esas políticas han buscado compensar tales inestabilidades. Si se visualiza el tiempo como una serie de crisis macroeconómicas de corto plazo, forzosamente se hará caso omiso de los auténticos temas de largo plazo y, en consecuencia, el largo plazo se vuelve un reflejo nada más de la volatilidad económica y social.

Ejemplo de esto es el clima de inversión, el cual será siempre desfavorable en el contexto referido. Según estudios realizados por el Banco Mundial acerca del clima de inversión, la estabilidad macroeconómica y política es condición

fundamental para el clima de inversión favorable. Por lo tanto, si nos encontramos frente a una sucesión de plazos cortos que se caracterizan por su inestabilidad macroeconómica, será imposible lograr un clima de inversión positivo. Será difícil obtener tanto una visión clara de los problemas reales como de las soluciones políticas apropiadas, ya que las decisiones se tomarán para responder a las crisis y se volverá tarea casi imposible ver más allá de la crisis actual.

### **Juan José Daboub**

Ex Ministro del Tesoro, El Salvador

Quiero comentar la afirmación de José Luis Machinea en el sentido que el mercado no lo es todo. Es mejor el mercado imperfecto, que ha imperado en la mayoría de los países latinoamericanos, que el burócrata perfecto diciéndonos qué hacer.

Con la excepción de Chile y la mitad de Colombia, hemos vuelto al ciclo de los péndulos. Sudamérica, básicamente, está en las manos equivocadas, y en parte se debe a una falta de liderazgo que algunos han querido sustituir con la seudo-representación de la sociedad, como planteaba Álvaro García. Estamos cayendo, si es que no caímos ya, en concentrarnos en escuchar a los que gritan mucho y no a los que tienen poca voz o carecen de ella. El mismo hecho de estar aquí hablando y crear la institucionalidad formal para escuchar a las personas es sinónimo de sustitución de una de las funciones más importantes del Estado, que continúa reduciéndose a su mínima expresión. Esto no es algo que hemos escuchado sólo aquí; se escucha y observa a diario con el afán de buscar consensos, que es ir al ritmo del más lento o aceptar las propuestas de los más beligerantes.

En nuestro país, El Salvador, hemos pasado por tres fases de acuerdos para finalizar la invasión armada de la izquierda en la década de los ochenta. El último es el que hemos visto recientemente cuando por cuarto período consecutivo fue electo un mismo partido político, que en los últimos años ha estado haciendo algo similar a lo que hizo Chile en la época de las grandes transformaciones.

El liderazgo es importante. No debemos sustituir instituciones como la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema, sino practicar cirugías sin anestesia, porque están comprometidas con intereses sectoriales. Pero debemos analizar con cautela el tema de las ONGs y de los consensos, porque simplemente a veces estamos perdiendo una visión clara del país. Un presidente es electo sobre la base de una propuesta y no para que cogobierne con otro grupo de intereses, que generalmente son los que terminan imponiendo o tratando de imponer la agenda. Cuando cuestionamos el modelo -algunos lo hacemos- no es por este en sí mismo, sino porque en algunos países se hicieron esfuerzos aislados y no aplicamos íntegra y consistentemente el modelo de libertad.

La sociedad civil -alguien debería definirla- es la que más intenta colocar su agenda, como decía Joan Prats, en las calles, tomando las carreteras y tratando de poner los temas del debate.

## **Jyrki Kasvi**

Miembro del Parlamento y Miembro del Comité Parlamentario para el Futuro,  
Finlandia

Primero comentaré acerca de la presentación interesante que hizo el señor Machinea, en la cual la competitividad se caracterizó como antónimo de la igualdad. Así no es el caso en Finlandia. Es un país en donde los sueldos son altos, los impuestos más altos aún y los sindicatos son sumamente fuertes, inclusive demasiado fuertes, dirían algunos. No obstante, resulta muy impresionante nuestro desempeño en términos de competitividad a nivel nacional. Aunque la historia y contexto finlandés sean notoriamente distintos de aquellos de los demás países, no debemos olvidar que Finlandia pasó por una recesión severa a inicios de la década de 1990. A raíz de esa crisis, el estado y las municipalidades quedaron al borde de la bancarrota, a sólo pocos días de incumplir con sus pagos. Algunos han comentado que el Fondo Monetario Internacional (FMI) estaba preparado para hacerse cargo del país, y que la situación se exacerbó porque el mercado de exportación más importante para Finlandia, la Unión Soviética, se vino abajo.

Con respecto a la presentación del señor García, quisiera ofrecerles mi punto de vista acerca de cómo establecer e institucionalizar los foros o diálogos sociales, desde la perspectiva de un país en donde esta clase de negociaciones han ido tornándose cada vez más importantes. Sin duda, ninguna ley relacionada con condiciones laborales o sueldo puede ser implantada ni implementada con éxito sin mediar la negociación y acuerdo consecuente entre los gremios patronales, sindicatos laborales y el gobierno, con un gobierno elegido democráticamente actuando como anfitrión de las negociaciones. En Finlandia, por ejemplo, hay consenso entre los partidos políticos acerca de la idea de que los costos de crianza que corresponden a los padres de familia deben distribuirse entre los empleadores del sector en general. No se puede implementar una política de esa índole, sin embargo, porque existen gremios, tanto patronales como de trabajadores, que enérgicamente se oponen a esa medida.

# Factores clave para una estrategia de desarrollo balanceada

## ¿Cómo se logra un balance de los objetivos macroeconómicos y de crecimiento con objetivos institucionales, sociales y distributivos?

**François Bourguignon**

VICEPRESIDENTE Y ECONOMISTA JEFE DEL BANCO MUNDIAL

Mi aporte a la discusión de hoy se centra en un tema del cual tal vez muchos de ustedes no esperarían oír o leer en una presentación impartida por el Economista Jefe del Banco Mundial, y ese será el de las instituciones sociales. No obstante, lo que posiblemente resulte menos sorprendente es que haré un énfasis específico sobre la relación estrecha que existe entre dichas instituciones y el desarrollo económico. Mi punto de partida es la perspectiva holística que está detrás del Marco de Desarrollo Integral y, más específicamente, la exposición realizada por Joseph Stiglitz en 1998 como parte de la serie de conferencias de Raúl Prebisch durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo. En su disertación, Stiglitz insistió en que nuestro análisis del proceso del desarrollo debería integrar varios niveles diferentes, entre ellos el económico, social, cultural, religioso y político. Según Stiglitz, es necesario entender la relación interdependiente de todas estas dimensiones del desarrollo para comprender por completo el proceso de desarrollo y, lo que es más importante, entender lo que funciona y lo que no está funcionando.

Hoy me enfocaré únicamente en los niveles sociales del análisis del desarrollo, y mis reflexiones abarcarán tres temas principales. El primero toca la relación muy estrecha que existe entre el desarrollo económico y el desarrollo social, relación que exige poner más atención en los aspectos sociales del proceso del desarrollo. En el segundo, demostraré esta relación, haciendo reflexión sobre el seguro social y los mecanismos de redistribución que promueven el crecimiento de las instituciones sociales. Mi análisis buscará demostrar cuán esenciales son estas instituciones para generar el cambio social en las economías actuales. Terminaré con una reflexión acerca de la implementación de reformas sociales, identificando las dificultades

experimentadas en un proceso de esta índole, señalando lecciones importantes relacionadas con la experiencia tanto en países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo.

Tenemos claro que todas las dimensiones económicas y sociales de nuestras sociedades se vuelven más estrechamente interconectadas. Cuando el crecimiento económico ocurre, se produce una serie de cambios importantes en la estructura económica. La gente se desplaza de un sector a otro, cambian los niveles de educación, al igual que los salarios, y se modifican las estructuras sociales como consecuencia directa del proceso de crecimiento económico. Estas modificaciones en las estructuras sociales también traen cambios en las relaciones que operan dentro de la sociedad. Conforme se desplaza la gente, por ejemplo, de la agricultura tradicional hacia el sector urbano, se produce un cambio del sistema del clan familiar al de la familia nuclear, y además de la toma de decisiones comunitarias a la mucha más amplia toma de decisiones públicas. Del mismo modo, la participación política se incrementa, y estos cambios son, en realidad, efectos del mismo proceso de crecimiento.

Los cambios en las estructuras y relaciones sociales a su vez tendrán un impacto en el proceso de crecimiento. Se generarán modificaciones en el comportamiento de la economía y en el ritmo y estructura de crecimiento económico en las sociedades que tengan una considerable cohesión social, en donde las instituciones sociales se hayan desarrollado de modo que se mantenga dicha cohesión, o bien, en las sociedades en las que existe un claro progreso hacia la democratización. Es precisamente este juego de interacciones que nos interesa en particular, y el desafío para nosotros consiste ahora en entender porqué tales interacciones surten tan buen efecto en algunos países, generando así un ritmo tan alto en el desarrollo económico y social, mientras que en otros el proceso sencillamente se estanca por completo. En estos últimos casos, lo que pasa es que la economía esencialmente no se mueve, y si la economía no se mueve, no se modifican las instituciones sociales y viceversa.

Cada día se pone más énfasis en esta relación, lo cual por cierto pone de manifiesto el progreso logrado en el análisis del desarrollo a lo largo de los últimos diez años, más o menos, desde que se produjo el Marco de Desarrollo Integral en 1999 y la conferencia impartida por Joseph Stiglitz en 1998. Opino que el análisis del desarrollo económico tiende hacia una plena incorporación tanto de los temas económicos como los sociales en la ecuación del desarrollo. Por un lado, los economistas han ido volviéndose más receptivos a los análisis sociales y, en el Banco Mundial por ejemplo, estiman a las instituciones sociales como un elemento cada vez más importante dentro del proceso del desarrollo. Por el otro, los expertos en las ciencias sociales y políticas, en sus análisis de desarrollo, están haciendo

*Lo que queda claro es que en muchos casos se genera una complementariedad entre el desarrollo económico y el desarrollo social, a diferencia de las soluciones de compromiso a que mucha gente hizo referencia en el pasado.*

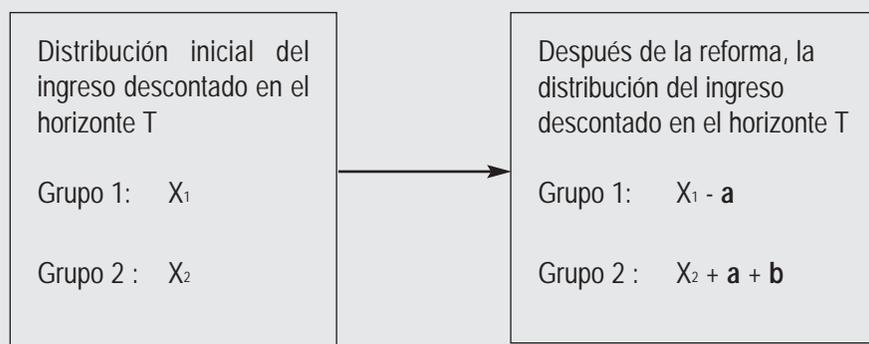
FRANÇOIS  
BOURGUIGNON

mayor énfasis todos los días en temas económicos, explorando en particular las maneras en que las instituciones sociales modifican los procesos económicos.

Lo que queda claro es que en muchos casos se genera una complementariedad entre el desarrollo económico y el desarrollo social, a diferencia de las soluciones de compromiso a que mucha gente hizo referencia en el pasado. Modificando las instituciones sociales podemos, en muchos aspectos, producir mayor equidad (un objetivo social importante) y eficiencia económica también, lo cual genera a su vez un crecimiento económico más rápido. Es precisamente este sistema que quisiera demostrar hoy.

A este efecto, haré reflexión acerca de dos instituciones específicas que he definido como el seguro social y la redistribución. Examinaremos la importancia de ambas instituciones desde dos perspectivas diferentes, primero en términos globales para lo que llamaríamos la toma de decisiones macroeconómicas, y segundo, desde la perspectiva macroeconómica o micro social. En ambos casos, pretendo demostrar que si desarrollamos estas instituciones, se puede avanzar tanto a nivel de la equidad como en la eficiencia.

**Figura 1**  
**La reforma de las políticas y la redistribución**



Fuente: François Bourguignon.

La Figura 1 muestra un ejemplo típico de reforma política y ayuda a señalar las implicaciones de la redistribución en el proceso de toma de decisiones globales o macroeconómicas. En este ejemplo, la sociedad consiste en dos grupos: *Grupo 1* y *Grupo 2*. En ausencia de reforma, tanto el bienestar actual como el futuro de estos dos grupos (calculado con un factor de descuento por el futuro y la incertidumbre asociada con el futuro) puede expresarse como  $X_1$  y  $X_2$ . Ésta representa nuestra situación de statu quo de referencia.

La reforma, sin embargo, modificará esta situación de tal manera que el *Grupo*

1 no recibirá  $X_1$ , sino  $X_1 - a$ , y el Grupo 2 recibirá  $X_2 + a + b$ . Si examinamos el agregado de los dos grupos, advertiremos un cambio en el bienestar total, expresado como  $b$ , y si  $b$  es un valor positivo, habrá una ganancia agregada para la sociedad en conjunto.

Cuando el valor de  $a$  es positivo, la reforma de la política también genera un cambio en la distribución. Este cambio consiste en que el Grupo 2 recibe ligeramente más y el Grupo 1 recibe ligeramente menos. En este caso, el Grupo 1, el cual sale perdiendo en este proceso, posiblemente se opondrá a la reforma mientras que el Grupo 2, que busca beneficiarse del proceso de la reforma, apoyará los cambios propuestos.

Se trata de un marco muy general dentro del cual se pueden analizar muchas reformas diferentes. Veamos, por ejemplo, la liberalización del comercio, un proceso al que aludió José Luis Machinea, y que el Banco Mundial está fomentando actualmente. Sabemos que si liberalizamos el comercio en un país determinado, esto redundará con toda probabilidad en una ganancia global para la sociedad. No obstante, sabemos también que algunos grupos tal vez salgan perdiendo con la referida medida. Si bien perderán efectivamente los propietarios, gerentes, empleados y proveedores de las firmas que compiten con las importaciones, aquéllos de las firmas que se benefician directamente de una reforma destinada a aumentar las exportaciones, saldrán ganando de tal medida. El problema consiste en que se trata de un asunto económico tanto como político en el sentido de que una ganancia potencial a nivel global no será necesariamente el motivo por el que se adopte una reforma de esta índole. Como el valor  $b$  es positivo, puede que el Banco Mundial considere conveniente la reforma, mientras que los demás actores podrían indicar los perjuicios resultantes que ésta acarrearía para ciertos sectores de la sociedad. La decisión de implementar una reforma de este tipo no es fácil, y muy posiblemente el proceso de la reforma no prosiga.

Antes de seguir con este escenario negativo, debo señalar que existen también escenarios en que todo grupo puede, en efecto, salir ganando de una reforma. Así es el caso en que salga negativo el valor de  $a$ . Si el valor de  $a$  es negativo, y la suma de  $a + b$  resulta positiva, nos encontramos ante una situación en que ambos grupos salen ganando, lo que en el campo de la economía denominamos *reforma de mejora Pareto*. Dado este tipo de escenario, podríamos suponer que la reforma se aprobará. Así que si, efectivamente existen las situaciones positivas, y si podemos demostrar con eficacia a los grupos relevantes que todos ganarán con la reforma, debería ser poca la oposición a la medida. El problema, sin embargo, consiste en que es algo difícil de demostrar este punto. Esto se debe en parte a que tenemos serios problemas de comunicación, y es difícil, además, realizar los cálculos económicos y sociales apropiados con que se sacan los valores de  $a$  y  $b$ . En algunos países es probable que a la gente nunca se le dé la información adecuada acerca de estos valores y las respectivas implicaciones, así que yerra por mal informada a la hora de tomar las decisiones. Por lo tanto, puede que una reforma de mejora Pareto no se lleve a cabo debido a la información o comunicación inadecuada.

Retomando ahora la situación en que un grupo sale perdiendo y el otro ganando, debemos identificar a las instituciones que contribuyen a la realización de una reforma que sea beneficiosa desde el punto de vista global. Cuando indico que

una reforma es ventajosa desde la perspectiva global, quiero decir que, según la lógica económica tradicional, puede que los ganadores (*Grupo 2*) compensen al *Grupo 1* por perjuicios percibidos y, por consiguiente, el *Grupo 1* también ganará. En este sentido, se podría decir que potencialmente hay ganancia para toda la sociedad.

Lo que nos interesa es determinar cómo puede el *Grupo 2* compensar al *Grupo 1*, y en esto las instituciones sociales pueden desempeñar un papel importante. Supongamos el caso de una economía determinada con un mecanismo de redistribución de mucho arraigo, por la que cualquier ingreso adicional que se genere en la economía quede gravado a tasas que reducen grandemente los incentivos al sector para que siga invirtiendo. En una economía tal, se gasta lo recaudado por concepto de impuestos en bienes públicos que beneficiarán a la sociedad en su conjunto, como la educación o sistemas de cuidado de salud, por ejemplo, y existe, por lo tanto, una amplia distribución de ingresos provenientes de los impuestos. Dado un escenario como éste, el proceso de redistribución podría bastar para compensar el hecho de que salga ganando un grupo y perdiendo otro de cualquier reforma en particular. Esencialmente, ganará menos el grupo que sale ganando y el que sale perdiendo no sólo perderá un poco menos, sino que también ganará con los bienes públicos adicionales financiados con los impuestos recaudados. En este caso, si un sistema de redistribución ya está instalado antes de discutir la reforma, bien puede que no se produzca conflicto alguno entre el *Grupo 1* y el *Grupo 2* sobre si debe o no realizarse dicha reforma. Lo que apreciamos en esto es la gran ventaja de los sistemas de redistribución.

Puede que ustedes consideren que este punto de vista sea puramente intelectual, o bien, que represente algún invento de los economistas teóricos. Debo insistir, sin embargo, que tenemos muy buenos ejemplos de tales sistemas en operación. En algunos países pequeños con economías abiertas, el sistema de redistribución es evidentemente más desarrollado que en otros, y los ejemplos más obvios son los países nórdicos, Irlanda y Bélgica. En estos países, la economía enfrenta un riesgo importante de afectarse seriamente por los choques que se producen en el resto del mundo y, por consiguiente, se han instalado sistemas muy fuertes de redistribución. Estos sistemas ayudan a proteger a los diferentes grupos dentro de la sociedad de los efectos negativos de tales choques y, por ende, existe poca oposición a las políticas que favorecen una economía abierta. Danny Rodrik, economista de la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard, realizó un análisis minucioso en 1998<sup>4</sup> que demostró el hecho de que las economías más abiertas van acompañadas de gobiernos más grandes, en el sentido de una mayor redistribución. Ese análisis señala claramente la importancia de la redistribución como institución.

Lo que nos hace falta es una institución con la cual podamos resolver este problema. Bien podríamos tener un escenario en el que el *Grupo 2* tenga tanto interés en una reforma que esté dispuesto a compensar al *Grupo 1* por lo que perdió. No obstante, el problema consiste en que los beneficios de la reforma se producirán en algún tiempo futuro, y esto plantea una disputa acerca de la

<sup>4</sup> Dani Rodrick (1998). "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" (¿Por qué las economías más abiertas tienen los gobiernos más grandes?), *Journal of Political Economy*, octubre, 1998.

credibilidad del *Grupo 2*. Para continuar con el ejemplo de la liberalización del comercio, puede que el *Grupo 2* plantee un proceso de reforma con ese fin y persuada al *Grupo 1* que recibirá compensación por las pérdidas que sufrirán a raíz del proceso de la liberalización. Cinco años más tarde, sin embargo, cuando esté plenamente instaurada la liberalización y claramente se perciban las referidas pérdidas y ganancias, bien es posible que el *Grupo 2* se haya olvidado por completo del compromiso que hizo durante las negociaciones de reforma. En un escenario de este tipo, es posible que la reforma nunca se realice, ya que el *Grupo 1* sencillamente no creará que a la postre vaya a recibir compensación por sus pérdidas.

¿Qué solución hay, entonces? En efecto sí existe una institución que puede resolver estos problemas tan importantes, a saber, la democracia. Supongamos que en un sistema democrático los partidos políticos que apoyen a la postura del *Grupo 2* en cuanto a la reforma, se comprometen a compensar por las referidas pérdidas una vez que se ejecute la liberalización y se perciban las consecuencias. Si no se honran dichos compromisos, el partido o los partidos sin duda recibirán un castigo político que bien podría costarles posteriores elecciones. Hasta cierto punto, entonces, el sistema democrático en sí representa un instrumento para garantizar estos compromisos, y esto de hecho es lo que permite el tipo de reforma que discutimos aquí.

Siempre es interesante observar lo que puede pasar si el sistema democrático no funciona como debiera, como en el caso de la corrupción, por ejemplo. Volviendo a nuestra ecuación para la reforma, si el valor de  $b$  es negativo, la reforma generará una pérdida para todo el país. No obstante, si la suma de  $a + b$  da un resultado positivo, puede que el *Grupo 2* tenga interés en que la reforma se adopte, y podría imponer una medida de ese tipo al gobierno, obviando los canales democráticos y valiéndose de la corrupción para lograr sus fines. Así, la democracia es esencial para garantizar que las sociedades adopten las reformas que realmente apunten a sus intereses, a saber, aquellas que estimularán el crecimiento económico e incrementarán el tamaño de la torta en general.

Quisiera pronunciar ahora algunas palabras referentes a la importancia que tiene este sistema a nivel microeconómico. El mecanismo de redistribución sobre el cual he enfocado mis reflexiones se asocia, en muchos países, directamente con el seguro social. Según este sistema, cuando los tiempos son favorables, se pagan impuestos, y cuando los tiempos se vuelven difíciles se reciben beneficios en la forma de pagos en efectivo, o bien, en formas alternas, porque todos los sistemas de seguro del desempleo y de cuidado de la salud forman parte de un sistema más amplio del seguro social, el cual esencialmente constituye un mecanismo de redistribución.

Nos queda claro que a nivel microeconómico, existen múltiples ventajas que se vinculan con el seguro social. En primer lugar, contribuye a evitar pérdidas de capital humano cuando un hogar, o grupo de hogares, o hasta un país entero, hace frente a los efectos de un choque adverso. Si queda instalado un sistema adecuado de seguro social, se evitarán pérdidas permanentes e irreversibles en el capital humano, y esto incidirá considerablemente a favor del futuro crecimiento y eficacia del país. En segundo lugar, al igual que en el caso general del seguro, al estar

operando un sistema del seguro social, la gente tiene más disposición de tomar riesgos, y los proyectos de mayor riesgo realizados dentro de una economía con tasas más altas de rendimiento que lo esperado producirán, por consiguiente, niveles más altos de eficiencia. En tercer lugar, el seguro social permite un mercado de trabajo más flexible, ya que el país asegura, efectivamente, a la gente de manera indirecta mediante la regulación del mercado de trabajo. Por último, con la presencia de un seguro social, la política macroeconómica del gobierno se vuelve más creíble, porque los diferentes actores en el ámbito macroeconómico saben en efecto que el seguro social aliviará al gobierno de la presión de llevar a cabo esfuerzos de redistribución en el caso de una crisis. De este modo, los gobiernos gozarán de mayor credibilidad cuando anuncien las medidas que éste plantea para hacerle frente a la crisis.

No obstante, el seguro social sí implica un costo, el cual consiste en un impuesto que hay que pagar para financiar el sistema. Se supone que para los empresarios y el sector privado en general estos impuestos disminuirán los incentivos para incrementar la inversión y la innovación, pero aun así, se perciben claramente los beneficios. Por lo tanto, lo que nos queda por determinar es si los beneficios que mencioné logran o no compensar por el costo de los desincentivos que se generan para el sector privado. Los análisis realizados por el Banco Mundial han llegado a la conclusión de que los beneficios sin duda sí compensarán por dichos costos, aunque sea en el futuro, ya que en muchos casos estos beneficios sólo se tornarán evidentes en el largo plazo.

Hay un tema específico referente al seguro social sobre el cual me interesa en particular recibir las perspectivas de los encargados de formular la política y los representantes del sector privado aquí presentes. Se trata del hecho de que por mucho tiempo se consideraba al crecimiento rápido y mayores niveles de ahorro como una forma inmejorable de seguro. En un país en que el PIB crece al ritmo de un seis, siete u ocho por ciento anuales, el problema del desempleo no le preocupará mucho a la población, quedando ésta convencida de que, si fuera necesario hacerlo, podrá encontrar otro empleo para sobrevivir económicamente. Situación similar es cuando las tasas altas de ahorro, tales como se observaron en el Asia Oriental, brindan en cierta medida al país un sistema de seguro propio cuya administración se maneja desde cada hogar.

Por lo tanto, se podría tener la impresión de que no es necesario desarrollar un esquema de seguro social de este tipo en una economía de crecimiento rápido. En verdad, este punto de vista gozaba de una aceptación generalizada antes de la crisis financiera de Asia Oriental de 1997 y 1998. Luego de la crisis, sin embargo, surgió bastante preocupación en cuanto a las medidas preventivas que deberían implementarse para evitar que se repitiera una catástrofe de dimensiones parecidas en el futuro, y algunos países de la región elaboraron sistemas de seguro social. Nuestros colegas de Corea del Sur sin duda podrían comentarnos algo acerca de las experiencias de su país durante esos momentos en que se hizo cada vez más evidente que el crecimiento rápido no era lo suficientemente estable para reemplazar a un sistema de seguro social.

Terminaré tocando un poco el tema del proceso de implementación. Corea del Sur sirve como buen ejemplo, porque en ese país se demuestra cómo la crisis

provocó la evolución de las instituciones sociales y la incorporación del seguro social dentro del aparato social. Si bien preferiríamos que la crisis no se constituyera en el mecanismo exclusivo para provocar las reformas positivas dentro del sector social, debemos ser conscientes de que a menudo es precisamente lo que motiva estos cambios. Si observamos a los países desarrollados, por ejemplo, si bien la gran depresión económica jugó un papel determinante en la creación del estado benefactor poco después de la conclusión de la guerra, en realidad fue la misma guerra lo que desencadenó un cambio de tan grandes magnitudes en estas sociedades. Seguimos con la interrogante de si es necesario esperar que suceda una crisis tan seria antes de promover el desarrollo de las instituciones sociales, o bien, si en verdad es posible prever las crisis y convencer a los múltiples sectores de la importancia fundamental del proceso de reforma. Opino que esto representa uno de los temas más vitales a discutir aquí hoy.

Resultan interesantes algunas experiencias latinoamericanas para demostrar lo que he venido comentando. Una de ellas se trata de la iniciativa exitosa realizada en México hace unos años, que se denominaba *Progresas*<sup>5</sup>, y que se conoce actualmente como *Oportunidades*. Éste consiste en un programa de transferencia de fondos en efectivo, dirigido a los sectores más pobres de la población, con la originalidad de que las transferencias en efectivo están condicionadas a que los niños asistan a la escuela y reciban exámenes médicos anuales. Ésta efectivamente constituye una forma viable de estimular la acumulación de capital humano entre los pobres, transfiriendo los activos del capital humano hacia estos sectores. La iniciativa ha tenido un éxito enorme y surgieron luego muchas variantes de *Progresas* en otros países. Recién se creó en Brasil el programa *Bolsa Familia*<sup>6</sup>, el cual siguió al de *Bolsa Escola*<sup>7</sup>, y existen experiencias análogas en Colombia, Ecuador y en otros países latinoamericanos.

El punto que quisiera recalcar es que no queda claro si dichas iniciativas pueden considerarse como un seguro social, ya que la transferencia de activos constituye un proceso excepcional y no un proceso continuo de redistribución. Si la economía experimentara un ritmo de crecimiento más rápido, *Progresas* no haría automáticamente incrementos proporcionales en lo que reparte, ni tampoco lo reduciría necesariamente conforme a desaceleraciones eventuales en el crecimiento. Sin embargo, los mecanismos de redistribución y los sistemas de seguro social a que me referí antes sí deben tener esta característica. Deben, además, vincularse directamente con las fluctuaciones en la actividad económica, lo que no es el caso de los programas latinoamericanos que acabo de mencionar, aunque sin duda representen instrumentos innovadores y efectivos.

Terminaré reiterando que existe una fuerte complementariedad entre la cohesión social, la participación y el proceso de crecimiento económico, lo que constituye un tema de gran importancia para el Banco Mundial. Mi presentación ha tenido el fin de demostrar la relación entre la equidad (el fruto de las instituciones sociales satisfactorias) y el desarrollo, y para demostrar que dicha relación, al contrario de lo que anteriormente pensaba mucha gente, no se fundamenta en las

<sup>5</sup> Programa Nacional de México para la Educación, Salud y Alimentación. (Nota del editor).

<sup>6</sup> Programa de Subsidio a la Familia. (Nota del editor).

<sup>7</sup> Programa para tratar el bajo nivel de inscripción escolar en Brasil. (Nota del Editor).

soluciones de compromiso, sino en las complementariedades. En conclusión, quisiera aprovechar esta oportunidad para anunciar que el Informe del Banco Mundial sobre el Desarrollo Mundial para el 2005 abordará precisamente el tema de la equidad y el desarrollo.



# Las bases de un consenso político nacional de largo plazo

¿Cómo se pueden acordar políticas sostenibles en  
el largo plazo entre las autoridades electas y otros  
actores institucionales, políticos y sociales?

**Joan Prats i Català**

DIRECTOR EJECUTIVO DEL INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE GOBERNABILIDAD, CATALUÑA, ESPAÑA

En primer lugar me referiré a la interrelación entre instituciones, política y desarrollo; enseguida, a la medición y evaluación de las instituciones; después, a cómo cambian las instituciones y el papel de la política en el cambio institucional; posteriormente abordaré la relación entre la desigualdad y el cambio institucional, y finalmente propondré una reconceptualización de la política como liderazgo estratégico del cambio institucional para el desarrollo.

Expondré desde una posición que no es académica. En realidad, soy una combinación compleja: provengo de una familia de empresarios, tengo experiencia de gestión y responsabilidad empresarial, pero me desvié y apasioné por la política y como militante antifranquista apoyé el proceso de transición española, asumí responsabilidades importantes y tengo un conocimiento de la política desde adentro. Pero cuando la situación estuvo políticamente bastante clara, mi inquietud y mi amor me llevaron a seguir los procesos de cambio y transición en América Latina. Me casé con una boliviana y soy boliviano por matrimonio y por amor al país. Esto me ha llevado de nuevo a vivir entre la academia y los procesos de cambio y a crear y dirigir un instituto que es un *think tank* más que un instituto universitario de reflexión académica. Desde esta posición trataré de conversar con ustedes.

En primer lugar plantearé una serie de supuestos. Hablar de planificación estratégica y aplicarlo a visiones de país, parece ocioso, pero quiero afirmar que los países no son empresas y no se puede establecer una visión y una gestión estratégica eficaces con las mismas tecnologías y metodologías. Segunda afirmación: los estados tampoco son empresas, tienen una doble dimensión, son sistemas institucionales y, además, agregados de organizaciones más o menos

sistémicos. Por consiguiente, no es lo mismo establecer una visión y un plan estratégico para la organización gubernamental desde una organización gubernamental, que la pretensión de establecer un plan estratégico para el país. Esto último supone tener clara una distinción entre instituciones y organizaciones. Las instituciones son las reglas del juego entre los actores -individuales u organizaciones- y los mecanismos de *enforcement* de estas reglas del juego. En consecuencia, las instituciones marcan las constricciones y los incentivos de la interacción individual y organizativa. Las sociedades pueden ser visualizadas como sistemas institucionales y no como organizaciones. Éstas sí son sistemas sociales organizados, pero muy diferentes a los sistemas institucionalizados que llamamos sociedades. Cambiar una organización es un proceso muy diferente al de cambiar un sistema institucional. Es la misma diferencia que existe entre transformar el orden de mi familia y el de la institución o la institucionalidad familiar.

Las instituciones explican tanto el desarrollo económico a largo plazo como en general humano, y son importantes para las libertades humanas. Deben ser medidas y evaluadas en función de su contribución al desarrollo, y dependiendo de qué concepción de desarrollo apliquemos, se establecerán unos u otros criterios de medición y evaluación institucional. Las instituciones influyen también en la calidad de las políticas. A estas alturas ya es infantil, o cínico, creer que un repertorio de políticas, aunque estén espléndidamente diseñadas, pueden ser procesadas por todo sistema institucional en cualquier estado. La fábrica social de las políticas públicas son las instituciones y la formulación de una política sin saber si existe capacidad institucional para hacerla y ponerla en práctica, o el no acompañamiento de la misma con la creación de las capacidades institucionales para producir los resultados que se le piden, es ignorancia o cinismo después del fracaso de la parte más sensata del Consenso de Washington, que en muchos países sencillamente quedó a medio aplicar.

Con José Luis Machinea discutía hace poco que el tema no es si privatizar o no, sino cómo hacer buenas privatizaciones. Es difícil que un mal Estado o uno con débil institucionalidad pueda hacer una buena privatización, sencillamente porque los costos de transacción por incertidumbre que soportará el inversor privado son muy elevados, en especial si son fuertes en capital fijo y sólo se pueden recuperar a largo plazo. Esto implicará un costo de transacción elevado para el Estado, porque por su debilidad no es capaz de resolver el problema del compromiso. Entonces, las instituciones importan para la calidad de la política y del desarrollo. Existe una relación de interactividad entre desarrollo, instituciones y política, entendiendo por esta última las políticas públicas y también la *politics*, la política.

No comprenderemos los problemas del desarrollo mientras razonemos, por un lado, sobre la institucionalidad económica y, por otro, sobre la institucionalidad política. Realmente hasta que no tengamos comprensión de las correlaciones o de lo embebidas que unas instituciones están en otras, difícilmente podremos entender los bloqueos al desarrollo y las transformaciones institucionales y políticas capaces de producir desarrollo en cada realidad social institucional específica. En conclusión, la construcción de las instituciones necesarias para el desarrollo y la política debe formar parte de la agenda o la visión de desarrollo de todo país; necesitamos política y políticas públicas para la reforma y el desarrollo institucional,

sin el cual o no produciremos desarrollo, o la dimensión del crecimiento que generaremos difícilmente será sostenible.

Me referiré ahora a cómo medir y evaluar las instituciones para el desarrollo. Partiré también de unos supuestos que enunciaré rápidamente. Las instituciones no pueden trasplantarse, exportarse ni copiarse. Existen límites precisos a las buenas prácticas en materia de desarrollo institucional. El desarrollo institucional es fundamentalmente endógeno, aunque la influencia exógena puede ser -y de hecho lo es- muy importante en muchos casos. Al medir y evaluar la eficiencia de las instituciones deberíamos considerar una distinción que tomé, inspirada en el juez Richard A. Posner, cuando se refería a la eficiencia interna y externa de las administraciones públicas. Él decía: “para valorar la eficiencia no debemos considerar sólo la eficiencia interna, la relación costo-producto, fundamentalmente lo que debemos medir es la eficiencia externa”. Es decir, en un modelo de desarrollo de nuestra época, basado en los mercados, medir cuánta eficiencia inducimos desde el sector público en el comportamiento del sector privado.

Yo aplico esa distinción y establezco indicadores. En primer lugar, hemos establecido indicadores de eficiencia externa; en segundo término, el nivel de derechos civiles que se encuentran universalmente definidos y garantizados; tercero, el nivel de derechos, libertades y oportunidades económicas de los que efectivamente goza el conjunto de la población, lo que implica, por ejemplo, medir el grado en que los derechos de propiedad están efectiva y universalmente definidos y garantizados; en cuarto lugar, el nivel de legalidad administrativa en las relaciones entre la administración y la empresa; en quinto lugar, las facilidades que existen para entrar y salir de los mercados; en seguida, diversos indicadores de entornos de negocios. Otro índice es el nivel de seguridades sociales del que efectivamente dispone la población, incluyendo desde la cobertura de necesidades humanas básicas hasta el grado de protección frente a los riesgos sociales o naturales.

Otro indicador es el nivel de participación política efectiva libre. Indicadores que miden la eficiencia interna del sistema institucional existente son la representatividad, institucionalización, capacidad programática y disciplina de los partidos políticos como organizaciones. En seguida, la calidad del sistema institucional de los partidos políticos, incluido el sistema electoral y de financiamiento de los partidos; el nivel de pluralismo político y de disciplina partidaria dentro del régimen parlamentario; la calidad de las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo; la coherencia política del ejecutivo; los poderes presidenciales efectivos de dirección política del conjunto del ejecutivo; la calidad del sistema regulador; el nivel de meritocracia en el servicio civil; la eficacia del gobierno en la provisión de servicios básicos; el grado de transparencia y responsabilización de la gestión pública; la calidad del sistema de descentralización; en fin, el acceso, la independencia, la imparcialidad, la transparencia, la responsabilidad, la eficacia, la economía y la eficiencia de la administración de justicia.

Este conjunto de indicadores presupone siempre un modelo formativo que puedo resumir diciendo: democracia, pero con economía social de mercado y estado social y democrático de derecho efectivo. A partir de ahí no se impone un repertorio de instituciones, cada país debe buscar cómo llegar a esa eficiencia interna y externa de su sistema institucional, pero a través de sus propias vías.

Abordaré al tercer punto de esta exposición, cómo cambian las instituciones. Estas, de cualquier tipo que sean, siempre expresan equilibrios temporales -más o menos duraderos en el tiempo- de conflictos distributivos del pasado, que se resolvieron de una manera precisa en un momento determinado y cuyas fórmulas de resolución institucionalizadas fueron interiorizadas por los actores estratégicos, los cuales se comprometieron a resolver en el futuro sus conflictos respetando esas reglas del juego y previendo, para los casos de incumplimiento, mecanismos de *enforcement*. Estos mecanismos sólo son efectivos cuando los actores han interiorizado las reglas del juego. Si la garantía de las reglas del juego depende sólo del *enforcement*, obviamente no están garantizadas. Por eso la sanción de los miembros del grupo al que concierne la regla institucional es tan importante como la sanción institucional, y de ahí que exista una correlación tan fuerte entre instituciones y cultura política, económica o cívica. Es como en el Derecho Romano, en que la ley sólo rige cuando, además de estar garantizada por el poder del Estado, responde a que en ese momento determinado los concernidos por la misma estén convencidos de que debe cumplirse porque garantiza el óptimo de acción colectiva de que es capaz la sociedad. Esto no significa que la institución necesariamente represente un óptimo social, puede representar solo un subóptimo. Pero también puede suceder que el conjunto de actores, en un momento histórico y país determinado, llegue a la conclusión de que una verdadera economía de mercado no puede ser institucionalizada, y entonces resuelven el problema del compromiso que les permitirá invertir imperfectamente a través de los arreglos institucionales, es decir, de un sistema de *compinches* entre los grupos empresariales y políticos, los cuales crean un entramado *compinchado* dentro del cual, a través de diversos procedimientos, se producen las verdaderas reglas reguladoras del sistema, algunas de las cuales se traducirán después en disposiciones parlamentarias o administrativas, mientras que otras vivirán en la informalidad. Un sistema de este tipo es capitalista, pero no una economía de mercado.

Las instituciones cambian, normalmente cuando se modifican los precios relativos y las preferencias, y los actores llegan a la conclusión de que pueden ganar invirtiendo en el cambio institucional, que siempre es costoso. Cuando el cálculo del costo y beneficio derivado de la inversión en el cambio institucional resulta positivo para un actor, decidirá invertir en el cambio institucional, o un grupo de ciudadanos que hasta entonces no se había organizado como actores, decidirá asumir los costos de organización o de fortalecimiento y trabajo a través de un actor determinado. Cuando un sector empresarial considera que tiene oportunidades a través de un cambio en los arreglos institucionales económicos, decide fortalecer el organismo intermedio de representación y gestión con que cuenta. Cuando un sector social excluido, por ejemplo, debido a una estructura de incentivos que permite un

*El cambio institucional implica siempre conflicto y para que sea positivo requiere también siempre consenso. No hay sociedad que pueda vivir sin conflictos y sin mecanismos de producción o de solución consensuada de estos.*

JOAN PRATS

proceso de democratización, consigue disponer de recursos propios para organizarse y actuar políticamente, si cree tener fuerza suficiente se decidirá a actuar, si las instituciones políticas se lo permiten, dentro del sistema institucional formal, o si está excluido del mismo, en la calle, hasta demostrar que posee vigor suficiente para ser incluido como actor estratégico en el mapa de éstos después de un cambio institucional.

No todo cambio institucional necesariamente es para mejor. Juan de Mairena<sup>8</sup> decía que no hay nada en el mundo -y esto es una observación para consultores-, por mal que vaya, que no sea empeorable. Por consiguiente, no todo proceso de cambio institucional es positivo. Se puede pasar de arreglos o equilibrios institucionales subóptimos a peores equilibrios institucionales, o desestabilizar o desestructurar un país. Por ejemplo, en bastantes países de América Latina amplios grupos de sectores populares entienden que el sistema institucional formal es muy subóptimo, pero como se trata de un equilibrio inamovible, no sale a cuenta invertir para organizarse y alterar el equilibrio institucional, entonces su tendencia es a buscar otras vías. El comercio ilegal en todas sus manifestaciones, la desestructuración social a través de la criminalidad y la vía violencia son fenómenos que estamos viviendo en toda la región, precisamente porque los actores que están en el sistema institucional formal no son representativos. Los sectores excluidos tampoco encuentran la posibilidad de organizarse y participar en el sistema institucional formal, por lo que obviamente buscan salidas por caminos informales. A veces ni siquiera se trata de agitación política para el cambio político, sino sencillamente de desestructuración social.

El cambio institucional implica siempre conflicto y para que sea positivo requiere también siempre consenso. No hay sociedad que pueda vivir sin conflictos y sin mecanismos de producción o de solución consensuada de estos. Necesitamos instituciones y capacidades de los actores para reconocer y procesar el conflicto mediante consensos que generen nuevos arreglos institucionales y representen mejores soluciones de acción colectiva. ¿Cuáles son las buenas instituciones políticas? Precisamente, las que permiten procesar el conflicto en los marcos institucionales formales establecidos. Cuando estas instituciones procesan el conflicto y permiten la construcción de consensos, tienen eficiencia adaptativa, fundamental en tiempos como el actual, de complejidad, dinamismo y diversidad.

¿Qué sucede cuando vivimos realidades de fuerte desigualdad y exclusión social y la organización de los actores es débil porque muchos son escasamente representativos de quienes tratan realmente de representar? Estas debilidades en la representación se traducen, por ejemplo, en la necesidad de que los empresarios, o los sindicatos, o los líderes sociales deban consultar previamente a sus bases para llegar a un acuerdo y algunos hasta tienen organizados mecanismos de referéndum previos. Además, no hay ninguna seguridad de que con la consulta a las bases el acuerdo establecido llegue realmente a tener legitimidad social y pueda ser implementado.

La producción de consensos a partir de los conflictos se hace extraordina-

<sup>8</sup> Uno de los seudónimos que usó el poeta y ensayista español Antonio Machado; véase Antonio Machado (1936) Juan de Mairena. *Sentencias, donaires, apuntes y recuerdos de un profesor apócrifo*. (Nota del Editor).

riamente difícil cuando los actores son débiles por su fraccionamiento interno o su frágil representatividad, y algunos sitúan sus intereses de un modo muy cortoplacista y no son capaces de insertarlos en un proyecto nacional o una visión nacional de desarrollo. En estas situaciones de baja institucionalidad y capacidad de los actores para procesar el conflicto y construir el consenso, es normal que se produzcan fenómenos de aguda polarización o desestructuración social, de los que tenemos muchas muestras. Estimo que en la actualidad hay cerca de 70 estados que podrían llamarse fracasados, incapaces de asegurar el mínimo de gobernabilidad en sus sociedades o en riesgo de estar en esa situación.

¿Cómo avanzar realmente en la lógica de la construcción de desarrollo y de desarrollo institucional cuando no hay instituciones que garanticen la eficiencia adaptativa? Aquí aparece un factor muy importante: la calidad de la política y del liderazgo político. A veces observamos situaciones de muy fuerte polarización, generada por el bajo nivel de los liderazgos. El caso de Venezuela es dramático. Existe un tremendo contraste entre Venezuela y la transición democrática en España. El mapa electoral actual en España reproduce bastante fidedignamente el mapa electoral de la República, con dos bloques que estuvieron en una guerra civil y, sin embargo, se parte de supuestos muy distintos. Aquí hay una gran ayuda de Europa, por lo que sólo dentro de los marcos institucionales de ese continente hay futuro para el país. Esto es compartido por los herederos del franquismo y por los hijos de los vencidos en la guerra civil y al final se produjo un acuerdo plasmado en una Constitución. Quiero remachar esta idea: es muy importante que los acuerdos sean capaces de crear un verdadero gobierno constitucional. Norberto Bobbio afirma que la vida política se desarrolla siempre a través de conflictos y que estos jamás se resuelven definitivamente, a veces logramos acuerdos momentáneos, treguas, y dice que “sobre todo cuentan esos tratados de paz más duraderos que son las constituciones”. Las constituciones democráticas existen para proteger el pluralismo político y hacerlo compatible con la cohesión social y el sentido de pertenencia a un mismo Estado. Si adicionalmente las constituciones garantizan los derechos humanos y el estado de derecho, entonces existe un verdadero gobierno constitucional.

Los liderazgos implican capacidad de gestión del conflicto y de construcción de consensos, y esto significa la necesidad de salvaguardar siempre espacios de diálogo, pero esto no es lo que normalmente se entiende por tal. La capacidad para dialogar es una condición muy difícil del liderazgo. Al practicar el diálogo suspendo mis supuestos y tengo capacidad para atender y escuchar al otro, lo que implica una enorme seguridad e implica aprender. Los líderes inseguros son pseudo líderes porque no suspenden nunca sus supuestos. Cuando salimos de un verdadero diálogo, somos los mismos pero estamos transformados, de otra manera no ha habido avance ni progreso. Esto significa que el líder no es solamente un transmisor de las bases a las que representa, es alguien que las interroga sobre sus verdaderas necesidades. Nadie ha transformado una empresa sintiéndose representante del conjunto de personas que hay en esta, sino interrogándolas y transformando su percepción de lo que son las verdaderas necesidades de la empresa y de sus empleados. Lo mismo sucede con un partido político: los líderes auténticos no son los que interpretan mínimos comunes denominadores, sino quienes son capaces de

dialogar con su propio partido acerca de cuáles son las verdaderas necesidades. A partir de ahí se establece también un diálogo con los actores y se genera la necesidad y la habilidad política de inventar y ojalá institucionalizar, aunque sea informalmente, espacios de diálogo. En sociedades muy fragmentadas y desiguales, sin estos espacios de diálogo y capacidades de liderazgo, los partidos políticos tenderán siempre a no ser programáticos, sino tan solo una sumatoria de fragmentos que representan intereses particulares. Por ende, no serán portadores de un proyecto nacional y no podrán disciplinar a los fragmentos políticos que los integran, tampoco podrán construirse una visión compartida -no quiere decir plural, sino que exista y sea reconocida por los actores- del desarrollo y, sobre todo, no podremos llegar a las decisiones estratégicas para construir consensos mínimos sobre los cambios institucionales y las políticas públicas que el desarrollo requiere, aquí y ahora.

En las sociedades que mejor conozco, las europeas y latinoamericanas, el gran obstáculo para estos procesos es la enorme desigualdad existente. Mal manejada por los actores, la desigualdad puede generar procesos de polarización sin encuentro posible ni espacios de diálogo, logrando una situación de falta de consensos básicos que sólo se supera mediante el respeto a las reglas constitucionales, pero que priva de una enorme eficacia a los aparatos del Estado para la toma de decisiones que produzcan desarrollo. Para avanzar en ese sentido es necesario reconocer que en este momento no podemos lograr más cohesión social, sin profundizar a la vez los mercados y, a la vez, sin construir mayor capacidad institucional en los Estados fuertes, que permita cumplir las funciones de provisión de sistema legal, de servicios básicos universalizados y de aseguramiento de la identidad nacional o de pertenencia, en un contexto en que en muchos países de América Latina se debe respetar la plurinacionalidad o la multiétnicidad.

En fin, todo esto es imposible sin política y sin su reforma. No habrá desarrollo sin mejorar su calidad. El desarrollo es imposible sin la política y es imposible alcanzarlo con la política que tenemos. El gran desafío será la reforma de las instituciones y de las organizaciones políticas y del marco de incentivos de comportamientos políticos y el fortalecimiento de las capacidades de liderazgo. El tema no es sólo para políticos, debe ser asumido como una responsabilidad del conjunto de actores que quieren realmente comprometerse a una visión nacional y a largo plazo del desarrollo. No olviden la política.

## **Comentarios**

### **Andrés Solimano**

Asesor Regional, División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Las presentaciones de François Bourguignon y Joan Prats han sido muy interesantes. Bourguignon afirmó que existe complementariedad entre equidad y crecimiento, o que por lo menos se puede buscar, pero esto implica dos supuestos implícitos, como señaló también José Luis Machinea. La compatibilización del cre-

cimiento económico y reformas con mayor equidad social supone que la reforma conlleva un aumento del ingreso nacional, por lo que el problema sería más bien distributivo: cómo el grupo ganador puede compensar al grupo perdedor. Primero, eso supone que la redistribución no afecta la estructura de incentivos y que el crecimiento de la torta no depende de la redistribución que se realice, porque se puede separar la eficiencia de la distribución. Y segundo, supone que las instituciones políticas o económicas permiten realizar la redistribución, pero si, por ejemplo, estas dependen del poder político, y los ganadores capturan las instituciones o tienen suficiente capacidad para inmovilizarlas, aunque haya una ganancia potencial de ingreso nacional y se quiera redistribuir desde el grupo “A” hacia el grupo “B”, el sistema político o la estructura institucional pueden paralizar la iniciativa. Esto es extremadamente complicado.

También es interesante lo que mencionaba al respecto Álvaro García. Yo agregaría que muchas veces los sistemas políticos están diseñados para redistribuir con frecuencia, pensando un poco en la excepción de Chile, donde el sistema electoral binominal deja estrechos márgenes para un cambio de sistema y una mayor redistribución de las ganancias del crecimiento o de la eficiencia. Es posible compatibilizar distribución con crecimiento, pero esto tiene dos importantes supuestos. En primer lugar, que se puedan separar la eficiencia y la equidad, lo que significa, primero, que la estructura de incentivos, la acumulación de capital, o la innovación no serán afectadas por la redistribución, y en segundo término, que las instituciones políticas posibilitan poner en práctica una redistribución sin desestabilizar todo el sistema ni matar la *gallina de los huevos de oro*, que fue lo que permitió mejorar la eficiencia.

Coincido con Joan Prats en que las instituciones son muy importantes, y por lo menos la literatura económica está enfatizando cada vez más la relevancia de las mismas. Ha habido algunos *experimentos* casi controlados al respecto. Por ejemplo, dos países con la misma dotación de recursos, lenguaje y otras características, Corea del Sur y Corea del Norte, pero con estructuras institucionales muy distintas; uno ha llegado a un nivel de ingreso per cápita muy alto y el otro casi vive al borde de la hambruna o del estancamiento; también después de la Segunda Guerra Mundial, a una Alemania le fue muy bien y a la otra no tanto.

En América Latina sí existe un riesgo en cuanto a la estabilidad y el consenso. Nadie está en desacuerdo con la necesidad de estabilidad, que es una condición necesaria pero no suficiente para el crecimiento, como mencionó José Luis Machinea. El riesgo que advierto en el tema del consenso es que América Latina vivió momentos muy complicados y dramáticos de pérdida del mismo y de la democracia. También habría que evitar el problema del equilibrio corporativo, donde el consenso se obtiene al nivel de los grupos corporativos, lo que puede llevar a un bajo dinamismo económico, a una paralización del impulso de reformas y a una repartición de rentas. La primera fase de las reformas fue un intento de alterar y crear más dinamismo en un sistema que en muchos países estaba en una fuerte crisis o paralizado, esclerotizado. Para ello se aplicó un primer shock al sistema con resultados no demasiado espectaculares en varias áreas, pero sí tal vez positivos en otras. Después de diez años de este impulso a las reformas podemos estar llegando a otro equilibrio corporativo, a un equilibrio de instituciones políticas

que paraliza el cambio, y de alta distribución de rentas con bajo crecimiento económico. Quiero llamar la atención de este riesgo que observo enfrenta América Latina en la actualidad.

### **Luiz de Mello**

Jefe Sudamérica, Departamento de Economía, Ramo de Estudios a Nivel de País OCDE

Mi pregunta es relevante para ambas presentaciones, pero guarda una relación más estrecha con el tema del seguro social. Se refiere específicamente a cómo podemos ocuparnos de las condiciones iniciales de cada país, y garantizar que los servicios requeridos sean suministrados en las sociedades donde la necesidad del seguro social es más urgente. Parece que las sociedades con mayor inequidad son las menos dispuestas a llevar a cabo esfuerzos de redistribución, debido a fallos del mercado, debilidad institucional, o bien, simplemente una mayor tolerancia para la inequidad. Entretanto, estos países son también más vulnerables a las crisis sociopolíticas, lo cual a su vez crea una mayor necesidad para el seguro social. Ante este escenario, ¿qué se puede hacer para fomentar la implementación de las políticas de seguro social apropiadas?

### **Oh-Soek Hyun**

Presidente del Instituto de Investigación de Comercio, Asociación Coreana de Comercio Internacional

Es un hecho bien sabido que Corea del Sur adoptó una estrategia económica impulsada desde el gobierno, haciendo mayor énfasis en el crecimiento que en la equidad. Se debe comprender, sin embargo, que durante las décadas de 1960, 1970 y 1980, existía un consenso nacional considerable a favor de este principio de *la economía primero*. Si bien se disminuyó sustancialmente el seguro social debido a la aplicación de este principio, el que se pudiera implementar una medida de este tipo se debió a dos razones. Primero, porque los actores sociales coincidieron en que deberían emplearse pocos recursos para el seguro social con el objetivo de estimular el crecimiento económico, y segundo, porque existe en Corea el criterio de que el gobierno debería asumir sólo una mínima parte de la responsabilidad por la protección social. Tradicionalmente, en Corea los necesitados han quedado dependientes directamente del grupo social al que pertenecen. Si bien, desde el punto de vista occidental, hubiera resultado más conveniente que el gobierno o la sociedad, como un todo, se encargara de la responsabilidad de los costos del bienestar, en Corea (y en Asia en general) el sector privado cubre una gran parte de estos gastos. Como resultado, mientras al bienestar social se le asignó una baja prioridad, el conflicto social también fue mínimo, en gran parte porque el crecimiento económico dio paso a la creación de nuevos empleos. Aquéllos que perdieron sus puestos en las industrias que iban encogiéndose, tuvieron poca dificultad para encontrar nuevos trabajos en el recién emergente sector industrial, y la reestructuración industrial se hizo posible con un mínimo de conflicto.

Mientras que el diseño e implementación de reformas institucionales suele exigir su tiempo para permitir la adecuada consulta y negociación entre las partes interesadas, en Corea, en donde el consenso nacional fue amplio y el gobierno se encontraba ante la necesidad urgente de suministrar soluciones rápidas para problemas inminentes, el estado asumió el papel de promotor principal del proceso de la reforma institucional. Sin embargo, lo que requiere de más tiempo y atención en Corea en este momento, es el proceso de la consolidación de las nuevas medidas, la adaptación de varios actores a las normas institucionales recién introducidas, y la identificación de problemas en la implementación de reformas. Del mismo modo, si las nuevas instituciones han de establecerse firmemente en la sociedad coreana, los actores económicos tendrán necesariamente que adoptar un modo de pensar y actitud madura, lo cual les permitirá responder de forma adecuada al ambiente cambiante. Por último, las bases sociales deben tener una legítima comprensión de los cambios estructurales que la sociedad está experimentando tanto en términos sociales como económicos, para poder entender, asimilar y aceptar las reformas que se requieren para el futuro.

### **Raj Makoond**

Director del Consejo Económico Conjunto, República de Mauricio

François Bourguignon mencionó la modificación de las estructuras sociales como un resultado del crecimiento económico, citando como ejemplo el seguro social. Discutió también los mecanismos disparadores para el cambio, llegando a la conclusión de que no debemos esperar que nos sobrevenga una crisis para que se produzca un cambio. Mi pregunta es la siguiente: ¿Cuáles son las condiciones bajo las cuales la crisis estimula un nivel determinado de desarrollo? Hay una cantidad de países africanos, por ejemplo, que actualmente viven una profunda crisis, donde, sin embargo, los cambios requeridos no se producen. Quizás precisa llegar a determinado nivel de desarrollo para desencadenar los cambios necesarios. Si así son las cosas, nos interesaría mucho examinar los países que se encuentren por debajo de este nivel mínimo de desarrollo y que estén sumidos actualmente en la crisis, para explorar los mecanismos que en tales circunstancias pueden de todas maneras provocar el cambio.

### **Mary Doyle**

Secretaria General Asistente, Departamento del Primer Ministro, Irlanda

Esta discusión de temas muy complejos de índole gubernamental ha resultado, en verdad, sumamente interesante. Según nuestra experiencia en Irlanda, en una sociedad moderna existen múltiples actores, todos con sus propios papeles y aportes legítimos. Si nos enfocamos en la interacción entre los actores políticos y sociales, no queda duda que el gobierno jugó un papel central para mediar en el cambio y marcar la pauta, y este tema ha surgido en varias ocasiones durante el debate. En Irlanda, sin embargo, se le exige al gobierno compartir el poder con sus socios en el ámbito social de una manera nueva y diferente, administrando las

complejidades existentes y, tal vez lo que es más importante, tratando de administrar las complejidades futuras y brindando un escenario seguro para el desarrollo de la innovación y la experimentación.

En cuanto al fomento de la capacidad de los actores para participar en un proceso de este tipo, ha representado para nosotros un punto de partida importante el hecho de compartir información básica entre una gran variedad de socios sociales. Según nuestra experiencia, se ha comprobado que la adopción de un enfoque de toma de decisiones es fundamental para el diálogo social, y que una de las claves del éxito es identificar una cantidad limitada de temas críticos y enfocarse en ellos, en lugar de intentar resolver todos nuestros problemas a la vez. Hemos aprendido a maximizar la simplicidad del proceso y a avanzar sobre la base del éxito, porque sin duda, el éxito llama al éxito, cultiva la confianza y tiene un impacto importante en la conducta de los actores involucrados, quienes darán su apoyo a la iniciativa que en última instancia los beneficie.

Opino que el proceso de levantar una estructura institucional hecha a la medida para las circunstancias particulares de un país nos exige enfocarnos en la entrega de ganancias, en agrandar la torta y en hacer frente a temas de índole distributiva. Valiéndonos de esto como punto de partida, podemos encontrar la llave que abre las puertas al diálogo.

### **Datuk Mustafa Mansur**

Presidente de la Federación de Industria de Malasia

Considero importante subrayar que Malasia es un país multirracial y que la base de su estabilidad política la constituye la distribución del poder entre todas las razas, un proceso que va más allá de las acciones de los partidos políticos. El país tiene la ventaja de un gobierno fuerte, y el partido en el poder ha vivido un proceso de consolidación desde que Malasia se independizó hace 47 años. A partir de ese momento tan importante, el mismo partido político ha permanecido en el poder y se han implementado sin complicaciones sus políticas y reformas.

Opino que los temas socioeconómicos son de suma importancia en países como Malasia. Tenemos problemas raciales que encarar, además de diferencias importantes en el desarrollo entre las áreas rurales y urbanas, y estoy convencido que el seguro social debe concebirse en términos de las necesidades futuras de cada comunidad, con la perspectiva de preservar la armonía social entre las diferentes razas y grupos étnicos.

### **François Bourguignon**

Vicepresidente y Economista Jefe del Banco Mundial

Muchas gracias por sus comentarios tan interesantes. Para responder a los comentarios de Andrés Solimano acerca de las dificultades que presentan la distribución y la falta de instrumentos adecuados, quisiera agregar algo a lo que dije en mi presentación, con referencia a la redistribución como mecanismo para evitar

el conflicto entre los que salen ganando y perdiendo con cualquier reforma en particular. El sistema de redistribución que tenía en mente es uno que data de antes de la misma reforma. Establece las instituciones mediante las cuales cualquier tipo de ingreso financiero generado en una economía pueda ser gravado y pone a trabajar el rédito fiscal en el sector público. Si sencillamente hacemos el intento de identificar los mecanismos mediante los cuales podemos compensar a quienes salen perdiendo debido a una reforma determinada, la tarea de la distribución se tornará excesivamente difícil, y no cosecharemos nada más que desincentivos. Lo que lograríamos es sacrificar a nuestra gallina y, por ende, detener la producción de huevos. La redistribución, entonces, deberá considerarse en términos institucionales y no como una sola operación sencilla.

El segundo punto que voy a plantear trata de las condiciones iniciales. La interrogante de cómo se puede cambiar eficazmente las instituciones es quizás más relevante para Joan Prats, quien se ha expresado de modo muy explícito acerca de las dificultades con las que nos tropezamos en un proceso de este tipo, y creo que él les podría brindar una respuesta interesante sobre el tema.

Ahora quisiera seguir el hilo del comentario de Mary Doyle referente a la información. La reforma institucional puede ser considerada dentro del mismo esquema que utilicé para la reforma de una política individual. El cambio institucional, sin embargo, puede considerarse como una *metareforma*, lo que permite el manejo de cualquier cantidad de reformas en el futuro. En el proceso de la reforma institucional, es rotundamente esencial que los actores involucrados se mantengan informados de manera constante acerca de la situación. Este, lamentablemente, muy a menudo no es el caso. La información no siempre es transparente, y los análisis requeridos no necesariamente se llevan a cabo, y cuando lo son, los resultados no se difunden de modo adecuado entre los actores relevantes. En este sentido, el Banco Mundial, que no puede inmiscuirse activamente en el proceso político, se esfuerza por suministrar la información que necesitan las personas que participan en el debate, con la convicción de que la información es parte fundamental del proceso de reforma.

Respecto al tema de la crisis y la reforma, si bien dije que la reforma a menudo sigue después de un periodo de crisis, esto no significa que toda crisis necesariamente genere una reforma. Lo que se requiere no es solamente una crisis, sino estar consciente de la necesidad de una reforma, además de un proceso de análisis profundo, al que me referí anteriormente y que es esencial para la toma de decisiones apropiada. El argumento que sostengo en esto es que si bien la crisis puede brindar una oportunidad para implementar la reforma, tales decisiones tienen que ser tomadas con sumo esmero, y estoy totalmente de acuerdo que demasiadas crisis pueden debilitar la capacidad de un país para realizar reformas.

Pienso que muchos de los demás comentarios que hicieron guardan relación con uno o más de los temas que ya toqué, por lo que no los comentaré directamente. Sí quisiera, no obstante, agradecer al Señor Chung por sus comentarios sobre lo que se vivió en Corea, lo que sin duda es una experiencia muy interesante. Quiero aclarar que no quise insinuar que la crisis financiera de Asia Oriental fuera responsable del proceso entero de reforma, ya que el caso fue indiscutiblemente al contrario, y que existía un rico debate acerca del tema en el

país antes de ocurrir la crisis. Mi intención fue simplemente la de referirme a esa crisis y algunas de las decisiones tomadas a raíz de ella a modo de ejemplo.

### **Joan Prats i Català**

Director Ejecutivo del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña, España

Muchas gracias a todos ustedes por los comentarios.

Una observación a Andrés Solimano, aunque no sostengo que él haya dicho esto: considero imposible esta cuadratura del círculo, de cómo en un mundo globalizado crecer con equidad, digámoslo claro, disminuyendo la desigualdad y mejorando la cohesión social, si al final sólo decimos que el Estado debe fortalecer su capacidad redistributiva. Es prácticamente imposible lograrlo, porque el costo de pagar servicios provistos universalmente, aunque sean mínimos, no podrá ser soportado por una base fiscal de empresas tan estrecha, sin capacidad de ser ampliada por las estructuras económicas de estados desiguales, donde el peso de la informalidad es tan grande sobre todo en el empleo, no en el producto, mientras es tan pequeño el número de empresas formalizadas y conectadas con los mercados internacionales, ni tampoco por las clases medias, a través del gran mecanismo de desigualdad que es la institucionalidad de la educación.

Si especulamos sobre puntos donde buscar palancas de apoyo, quiero llamar la atención sobre un tema crítico y que exige estabilidad macroeconómica y menor vulnerabilidad frente a los *shocks* externos, aunque es sobre todo un asunto microeconómico: la generación del entorno económico, social y político para el desarrollo de decenas de millares de pequeñas y medianas empresas. Esta es la revolución pendiente de América Latina. Los empresarios formales no constituyen burguesías nacionales en la región, porque no son portadores de un proyecto de cambio nacional, sino de proyectos de grupos de intereses, dado que no pueden realmente pagar el costo que supone asumir un proyecto universal para el conjunto de la población. Este requiere de la ampliación de la base fiscal, mediante la creación de más clase media productiva, que contribuya a reducir la informalidad, desincentive la criminalidad y genere empleo de calidad media y alta.

Salir de la economía de enclave internacionalizado, que se arrastra desde la colonia y donde está uno de los fundamentos históricos de la desigualdad en la región, implica capacidad del Estado para realizar políticas activas, así como ampliar y profundizar los mercados. Es mucho más complejo que aplicar políticas de simplificaciones administrativas y de formalización de títulos, como los planteamientos que están detrás de la cortina de humo de Hernando de Soto. En los programas de desarrollo no está incorporada la difícil seguridad de los derechos universales de propiedad, de acceso real a los activos -créditos y tierras-, la creación de capacidades productivas y la obtención de información de mercado. Si no abordamos estos temas será difícil que podamos crecer con equidad.

Sólo me referiré a una cuestión planteada por la señora Mary Doyle, que me parece muy importante: el enfoque del diálogo social sobre cuestiones claves, no sobre la visión del país, sino sobre los temas que deben resolverse ahora, porque de otra manera perdemos las oportunidades. La visión estratégica consiste en saber qué no se puede dejar de hacer hoy, porque si no se pierde el futuro, y no en saber

todo lo que queda por hacer y ocupará el tiempo de muchos gobiernos. El consenso se debe buscar sobre estos temas, y no sobre mínimos comunes denominadores. Más aún, es en este proceso de conflicto y consenso sobre cuestiones claves donde verdaderamente comienza a emerger una visión nacional de largo plazo. No es que construyamos la visión a largo plazo en ejercicios de diálogo o en *brainstorming* inteligentes y desde ahí deduzcamos consensos en las medidas de hoy. El proceso de aprendizaje social es el inverso, como por ejemplo muestra el caso del tema del gas en Bolivia y su significado en términos de gestión de conflictos, de construcción de consensos y de proceso problemático de aprendizaje. Es aquí donde se están produciendo nuevos arreglos institucionales y fórmulas de diálogo entre actores, incluidos los transnacionales, y nuevas visiones acerca del país posible dentro de la pluralidad de visiones, dado que los actores provienen de posiciones con mapas mentales muy desiguales.

La reforma institucional no se produce porque llega una misión de expertos, diagnostica en un mes los problemas institucionales del país, los traduce en otro mes en proyectos de reforma institucional factibles o susceptibles a ser apoyados con fondos de asistencia técnica, y a continuación se deja a la voluntad política - que es lo que deben poner los nacionales- la buena implementación de los proyectos. Esto no funciona más así. La reforma institucional se produce apoyando a los actores en los procesos de conflicto y de consenso. Por consiguiente, se trata más de una consultoría de proceso que de un recetario de soluciones institucionales traído desde el exterior, de países donde a veces no se conocen la historia, las instituciones, los mapas de actores, ni los arreglos informales vigentes. Después de 40 años de experiencia de la cooperación internacional al desarrollo deberíamos también dedicar algunos minutos a nuestras propias lecciones aprendidas.

### **Álvaro García**

Ex Ministro de Economía y Ex Ministro Secretario General  
de la Presidencia, Chile

Después de las interesantes presentaciones de François Bourguignon y de Joan Prats quiero plantear algunas conclusiones. Bourguignon presentó muy bien el tema de que el proceso a largo plazo ha sido inhibido por conceptos distributivos; quién se queda con “A” o con “B” es lo que inhibe al avance del proceso. Esto es más complejo si uno considera que los actores no valoran de la misma manera a “A” y a “B”. Joan Prats nos da una respuesta clarísima a la inquietud: como espacio de diálogo real, las instituciones son las que podrían permitir resolver ese conflicto distributivo. El dilema está en cómo crearlas y coincido con él en que no existen respuestas únicas o válidas para todos los países.

También quiero resaltar varias conclusiones que surgieron posteriormente. Primero, si el problema es una diferencia entre la rentabilidad social y la rentabilidad privada, como planteaba Bourguignon, la respuesta es claramente social. El Estado tiene un rol, no surgirá de los actores de manera individual, y debe desempeñar el papel de construir esas instituciones y resolver esta diferencia entre la rentabilidad social y privada.

Mary Doyle hizo contribuciones muy importantes al plantear qué puede hacer el Estado. Una clara respuesta, también subrayada por Bourguignon, es la información. Si algo no ha existido, especialmente en los países de la región, es información de carácter distributivo. En la actualidad todo latinoamericano sabe qué es el PIB y el IPC, pero nadie sabe quién gana en cada reforma estructural, mucho menos la sociedad. Por lo tanto es indispensable generar información para permitir el diálogo. Considero necesaria la creación de los espacios de diálogo, como sugería Joan Prats, y se debe estar consciente de las limitaciones de los espacios que existen para enfrentar este desafío, es decir, de los gobiernos y de los parlamentos, donde nuestras sociedades han dado históricamente sus respuestas. Deben crearse por una razón muy práctica: porque los tiempos políticos y sociales de las reformas son muy distintos. Los gobiernos se acaban después de cuatro o seis años y los parlamentos después de cuatro u ocho años; en cambio las reformas y el conflicto distributivo perduran por décadas.

Como los incentivos de los gobiernos y de las reformas no siempre están equilibrados, es necesario que haya un tercer actor, el socio social como decía Mary Doyle, que brinde mayor estabilidad al proceso. Se abre aquí nuevamente un papel para el Estado, de empoderar a estos actores, transfiriéndoles un poco del poder que las sociedades le han dado, para que éstos puedan efectivamente participar de un diálogo con resultados. Graficaré la importancia del empoderamiento con el ejemplo de la pequeña y mediana empresa. El actor económico más significativo en términos de su impacto social es la pequeña y mediana empresa, que contrata entre el 40 por ciento y el 70 por ciento del empleo total en casi todos los países del mundo y sin duda en América Latina. Sin embargo, prácticamente carece de voz en nuestros países. Incluso en aquellos países donde existen instancias formales de diálogo social, los grandes empresarios están presentes, mientras que los temas de la pequeña empresa forman parte de la academia, de los organismos internacionales, pero no de las instancias de diálogo social. El Estado tiene un papel en la creación y transferencia de poder a este actor, lo que, además, es una condición necesaria para resolver el conflicto distributivo que tiene a la región empantanada en la actualidad. Ciertamente, esto también es válido para otros actores sociales que no se empoderarán por sí mismos.

### **José Luis Machinea**

Secretario Ejecutivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Primero haré un breve comentario acerca de lo que traté de decir al referirme al corto y largo plazo. Se ha hablado muchas veces del conflicto entre el corto y el largo plazo y a veces éste no es tal, sino que ambos pueden ser complementarios. Mostré las dificultades e indiqué porqué hoy en día debía y podía ser complementario en la región, lo que no implica que el tema esté resuelto. Las posiciones políticas son muy extremas para este juego de distribuir, hasta en un país como Chile, que es muy moderado, por no hablar de otros países.

Respecto de la referencia que hizo varias veces Joan Prats, sobre que el largo plazo se construye con el corto plazo, creo que es más fácil hacerlo en países

estables que en aquellos inestables. El problema que tiene la región es que el corto plazo se construye a través de crisis políticas, sociales y económicas, lo que es incompatible con un proyecto de largo plazo; si se construyera en la normalidad, el largo plazo se construiría con el corto. El problema es la sucesión de crisis, que hace que el corto plazo no necesariamente sea compatible con el largo plazo, y de aquí surge la necesidad de tener una idea de país. El ejemplo citado del gas es muy ilustrativo: podría resultar al revés. Si hubiese una crisis social y política, la respuesta podría ser de corto plazo, “nacionalicemos el gas”, respondiendo a esa crisis. El hecho de que no se haga esto refleja la existencia de una visión a largo plazo. Pero no siempre existe, porque a veces el corto plazo se impone sobre la visión de largo plazo. Esta no requiere de un gran consenso, sino que debe tener al menos el respaldo de un grupo de personas que están en el poder.

Como sostenía Jyrki Kasvi, de Finlandia, en ese país se puede compatibilizar el largo y el corto plazo, y acá en América Latina es necesario lograrlo. Pero convengamos que en un mundo donde la tecnología favorece a la mano de obra calificada, es más fácil lograr esta compatibilización con los sindicatos finlandeses que con los de un país que basa su inserción internacional en la mano de obra barata. La tecnología favorece a los trabajadores calificados, más parecidos a los finlandeses, donde es más fácil llegar a acuerdos, que cuando el conflicto -desgraciadamente- se presenta con aquellos trabajadores que son mano de obra no calificada, discriminados por la tecnología internacional, y las ventajas de corto plazo de los países dependen de eso. Se requieren estrategias para agregar valor y conocimiento, porque de otra manera siempre nos enfrentaremos con el mismo problema. Esto es posible incluso en nuestros países, sólo que me parece más difícil.

Comentaré también algo que mencionó hace poco Álvaro García. El problema es que muchas reformas de largo plazo se hicieron porque dejaban réditos en el corto plazo; pero otras, igualmente importantes, no se hicieron porque no los dejaban, no atraían a los mercados y los organismos internacionales no las pedían; no sólo no dejaban recursos sino que costaban dinero, como muchas reformas en educación y salud. Entonces, la presión del corto plazo empuja reformas que resuelven estos problemas y no aquellos de largo plazo, que aparte, implican recursos y complican los presupuestos.

Por último, y en esto coincido con Joan Prats, yo hablé de tres velocidades en la región y de una estrategia que toma en cuenta esa heterogeneidad de América Latina, las que están relacionadas con la inclusión, modernización y densificación. No las definí porque no tuve tiempo. La inclusión es eso, incluir, algo un poco más complejo que simplemente otorgar títulos de propiedad. La modernización son las pequeñas y medianas empresas; la densificación tiene relación con las estrategias de las grandes empresas.

Pero si se carece de una estrategia que tome en cuenta la heterogeneidad de la región, desde el punto de vista político y económico se tropieza con que siempre se logran acuerdos con las grandes empresas, como suponiendo que se hacen las políticas para éstas y con ellas se dialoga sobre las instituciones, la macroeconomía, y no con las pequeñas y medianas empresas, a las que me refería con las necesidades de modernización, acceso e inclusión. Estas últimas desaparecen de la escena, nunca tienen voz, política ni peso económico. Por lo tanto, insisto, todo

proyecto debe partir de reconocer esa fuerte heterogeneidad, donde se tienen que crear políticas en función de esas tres velocidades y hay que generar las condiciones políticas, darles voz y empoderar a aquellos que no la tienen para que demanden las políticas necesarias.



---

CAPÍTULO 2

# Experiencias nacionales

## Arreglos institucionales para instrumentar una visión de país



¿Qué tipo de instituciones se han establecido para promover la convergencia entre la visión de país y los sucesivos programas de gobierno?

BRASIL

### **Jaques Wagner**

MINISTRO DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO  
PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (CDES)

En primer lugar quiero pedir disculpas porque hablaré en español y no manejo perfectamente el idioma. Aprovecho para plantear un reclamo: quiero recordar que tenemos una América Latina española y una América Latina portuguesa, y por lo tanto, para quienes provenimos de Brasil, incluso reconociendo la hegemonía española sobre América Latina, se nos hace difícil desarrollar un pensamiento o una idea y expresarla en español. Sin embargo intentaré hacerlo.

Comentaré un artículo que publicó el domingo pasado un diario brasileño, relacionado con algo que hemos analizado en este Foro. En él, un escritor brasileño muy importante, Luis Fernando Verissimo, nos cuenta una historia de cuando Egipto fue invadido por Israel y cómo unos militares egipcios pidieron consejo a los rusos sobre cómo enfrentar esta contienda. Los rusos le respondieron: “*mira, deja que entren al país hasta la capital y después resolveremos*”. Cuando se acercaban a El Cairo, los egipcios preguntaron nuevamente a los consejeros rusos qué hacer, y estos respondieron, otra vez: “*déjenlos entrar y después resolveremos*”. Al final, cuando los israelíes se encontraban muy cerca de El Cairo, los egipcios hicieron una última consulta y los rusos respondieron: “*déjenlos entrar y cuando la nieve llegue, ellos serán destruidos*”. Claro, en El Cairo no hay nieve y no sirvieron los consejos de los rusos a los egipcios.

Empiezo con esta historia para señalar que cuando hablamos de diálogo social

y de visión de futuro de los países, incluso con la globalización actual, debemos considerar las características propias de cada país, porque con los *modelitos* importados, las cosas no necesariamente funcionarán como lo hicieron en otro país. Hay dimensiones, historias y culturas diferentes. En Brasil tenemos una gran creatividad, diferente al ordenamiento de la producción en Japón. Son dos valores diferentes y tal vez podamos lograr mejores resultados cuando se consiga mezclar realidades en vez de importar *modelitos*.

El Presidente Lula cree en la posibilidad de poner un país en marcha a través de la complicidad del gobierno y la sociedad civil. Al hablar de diálogo social hoy en Brasil, debemos tener en cuenta que, en los últimos 15 años, ha habido una obstrucción a este, porque existe un tema sobre el que nadie quiere dialogar, incluso después del Consenso de Washington y de los *modelitos* que entendemos como correctos: es precisamente cómo encontrar el equilibrio y construir un ciclo virtuoso y no vicioso entre los ajustes macroeconómicos, que todos encontramos necesarios, y el crecimiento con inclusión social o el desarrollo.

Hace quince años se estableció el ajuste macroeconómico como un dogma y algo absoluto e intocable. Aunque siempre tuvimos mucha responsabilidad fiscal en los gobiernos municipales, donde gobernamos antes de llegar al gobierno nacional, no creemos en el ajuste como dogma. En el gobierno estamos tratando de aplicar una recomendación parecida a la que hace mi mujer, que es enfermera: “*todo se puede, pero depende de cuánto*”. La posología de la aplicación del modelo tiene que ser adecuada a cada país, a cada realidad. En Brasil vivimos un momento donde el ajuste macroeconómico logra resultados extremadamente positivos, pero todavía no podemos festejar un desarrollo que atienda a las necesidades y las desigualdades sociales que tenemos.

El Presidente Lula cree en el diálogo social y nuestro gobierno también. En Brasil tenemos dos tipos de espacios para el diálogo social. Uno fue conquistado por la sociedad civil organizada, como dijeron otros oradores, por ejemplo el Consejo de la Salud, los consejos de educación, el Consejo de Transportes. Estos consejos salen del municipio y llegan hasta el Consejo Nacional y tienen la tarea de acompañar las políticas públicas en cada uno de estos sectores, como el área de salud, educación, etc. La gente está presente porque los consejos tienen legitimidad a causa de su propia base.

El segundo espacio de diálogo social es el Consejo de Desarrollo Económico y Social, que encabeza el Presidente de la República y existe por primera vez en Brasil, formado hace 19 meses y donde soy una especie de Ministro Secretario Ejecutivo. Está constituido por 90 personas de la sociedad civil, conformado por empresarios, líderes sindicales, organizaciones religiosas, organizaciones no gubernamentales, del área de la cultura y la academia. Estas 90 personas, más 12 ministros de Estado, tienen asientos en el Consejo, que fue creado por decisión y decreto presidencial. Las personas que lo conforman, como el señor Eugenio Staub, que asiste a este Foro y es uno de los representantes en el Consejo del sector empresarial, fueron invitadas por el Presidente de la República, que a través de un decreto presidencial les otorgó un mandato de dos años para estar en el Consejo.

Conuerdo con lo que señaló Álvaro García, que para obtener una mayor eficiencia de un Consejo de esta índole, se requiere que tenga más independencia

del gobierno. Nosotros estamos preparando un cambio en la organización del Consejo para someterlo al Presidente de la República, donde el presupuesto federal brinde el aporte para sustentar esta institución. El Consejo quedaría formado por tres partes, como en el Comité Económico y Social Europeo, con los empresarios, trabajadores y otros sectores, incluyendo en el tercer sector a los profesionales liberales y las organizaciones no gubernamentales. No todos serían invitados por el Presidente, pero serían propuestos en una terna de la que el Presidente podría escoger, y por lo tanto cada miembro del Consejo tendría una representatividad más densa en relación con su segmento. El diálogo social tiene que reconocer diferencias, buscar negociaciones, pactos eventuales y consensos, y para esto es más apropiado que exista un equilibrio entre los diversos segmentos de la sociedad.

El Consejo está concentrado desde febrero en la construcción de una agenda nacional de desarrollo, al lado de un proyecto que también es organizado por el Gobierno, llamado Brasil en Tres Tiempos. Consiste de una visión de país hasta el año 2022. La primera fase de esta visión de futuro será hasta el 2007, año en que finaliza el Gobierno del Presidente Lula –su primera administración, espero–, después, la segunda fase será hasta el 2015, año de las metas del milenio de las Naciones Unidas, y finalmente la última fase hasta el 2022, cuando se cumplen 200 años de la independencia de Brasil. Se escogió el año 2022 por el marco histórico del bicentenario de la independencia del país y porque se cumplen 100 años de la semana de arte moderno, un movimiento cultural en Brasil de mucha significación para el pueblo.

Trabajamos con algo de lo que en esta reunión se ha dicho que es difícil, que es la combinación entre la visión del futuro y la visión de los desafíos inmediatos. El punto de encuentro exacto es el Consejo, que está dentro de la organización del proyecto Brasil en Tres Tiempos y de la agenda nacional de desarrollo. El Consejo es en cierta medida el posicionamiento de la sociedad civil sobre esta visión de futuro.

Quiero recalcar mi preocupación porque, hace quince años o más, nuestras cabezas funcionaban a partir de la premisa de que no había nada que discutir en cuanto al ajuste macroeconómico. Debemos tener la osadía, insisto, no de acabar con el ajuste o con la responsabilidad fiscal, sino de hacer una mediación. En Brasil tenemos en este momento un presupuesto muy limitado como consecuencia de los pagos de intereses de la deuda, debido al superávit primario que se requiere para tener un país más estable, pero al mismo tiempo las empresas y los bancos que hacen el análisis de riesgo del país continúan, y me parece que no inocentemente, colocándonos todavía como un país de alto riesgo. Brasil enfrenta el problema histórico de tener en vigor una tasa de interés que es por lo menos seis veces mayor que la media de la tasa de interés de los 40 mayores países, incluidos algunos en vías de desarrollo y otros desarrollados.

Esta mediación es fundamental, porque necesitamos el desarrollo y este es sinónimo de la creación de empleo o de trabajo con remuneración. Antes de ser Ministro del Consejo, fui Ministro del Trabajo y entonces le decía siempre al Presidente Lula, y al equipo del Ministerio, que la mejor política social es la de generación de empleo, trabajo y renta. Aunque el programa PROGRESA de México<sup>1</sup> o el programa de la “Vossa Família” de Brasil son eficientes y bien hechos,

no creo que un país llegue a ser desarrollado a través de programas de transferencia de rentas; la ciudadanía y la gente se desarrollarán sólo al ser incluidas en la producción. Incluso, es un concepto errado entender a la pobreza como sinónimo de la violencia o la marginalidad. Creo que no es el caso; la exclusión es sinónimo de la violencia y la marginalidad. Los programas “Vossa Família” y PROGRESA no resuelven la exclusión, porque la gente no sólo quiere plata en el bolsillo, sino sentirse parte de la sociedad. Los programas de transferencia de rentas son una compensación monetaria a la exclusión, y me parece que ésto ni incluye a la gente ni acaba con la marginalidad y violencia.

Es necesario analizar el diálogo y tener una visión de futuro para saber qué surgió primero, si el huevo o la gallina. Como les contaba con la historia de los rusos, es difícil saber si es bueno dejar que la gente entre y esperar que la nieve caiga, cuando no se sabe si tendremos nieve. Es necesario equilibrar un poco la visión de futuro, hasta dónde un país se puede incluir en el escenario internacional, con las actividades del día a día, que son necesarias para saber si llegaremos a esta visión de futuro. No veo una contradicción entre ambas cosas, sino que deben estar equilibradas para no perder el norte en lo que se hace.

El problema, insisto, es que tenemos una subversión del sentido de la economía o las finanzas como un instrumento de toma de decisiones de una sociedad. Hoy observamos lo contrario: la sociedad se debe adecuar a aquello que le demanda el mundo de las finanzas o de la economía, descrito como el ámbito de los negocios. Esta es la discusión actual en Brasil. Es difícil debatir el futuro porque la gente quiere conocer el presente, y en una sociedad como Brasil, con una alta tasa de desempleo y problemas sociales, la falta de decisiones inmediatas impide pensar a más largo plazo. Es necesario combinar estas dos preocupaciones, y como estamos aquí en la CEPAL en un momento de reflexión, patrocinado por el Banco Mundial e IDEA Internacional, creo que también tenemos que considerar el tema del comercio mundial.

El desarrollo depende de las inversiones. Si el país tiene un presupuesto muy apretado como consecuencia de que mantiene el equilibrio macroeconómico, a menudo parece que *el perro estuviera corriendo detrás de su propio rabo*. En ocasiones andamos en círculos para saber cómo se sale, e incluso la experiencia, con la excepción de algunos países y también de Brasil, es que después de pocos años de crecimiento se retrocede, y aún dentro de los años de crecimiento no hay un proceso de redistribución del ingreso entre las capas sociales. Por lo tanto, este fenómeno no es sólo brasileño: hay una concentración de los ingresos dentro de cada sociedad.

Incluso dentro del Consejo hay cuestionamientos porque la gente quiere que

*Debemos tener la osadía, insisto, no de acabar con el ajuste o con la responsabilidad fiscal, sino de hacer una mediación (...) Esta mediación es fundamental, porque necesitamos el desarrollo y éste es sinónimo de la creación de empleo o de trabajo con remuneración.*

JAIQUES WAGNER

<sup>1</sup> Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México. (Nota del Editor).

éste discuta lo que ocurrirá mañana. Esta es la necesidad de la sociedad y la dificultad es, exactamente como dije, mezclar la construcción del presente con la visión de mediano y largo plazo que se necesita edificar.

## EL SALVADOR

### **Juan José Daboub**

EX MINISTRO DEL TESORO

En 1989, cuando El Salvador estaba todavía en medio del conflicto armado, se aunó un conjunto de ideas para crear lo que entonces llamamos la “Visión 20-21”, dado que en el 2021 el país cumplirá 200 años de independencia y definíamos que en ese año seríamos como España era en ese momento. Con este objetivo nos trazamos líneas filosóficas estructurales, cuantitativas, administrativas y de políticas públicas. Esta fibra conductora de la visión nacional que se construyó en esa época se ha podido preservar gracias a que hemos tenido cuatro gobiernos consecutivos que comparten formas de pensar, lo que ha permitido a El Salvador avanzar con algún grado de éxito, reconociendo que todavía persisten muchos retos.

A diferencia de Chile, por ejemplo, cuyo modelo y sistema observamos con mucho respeto, a nosotros nos ha correspondido realizar reformas estructurales y generaciones de reformas en democracia, donde es más difícil ponerlas en vigor que cuando se tiene el poder absoluto. Hacerlo ha implicado poder mostrar, convencer y persuadir a la gente de los resultados y del camino que se ha escogido.

Aunque todavía nos falta mucho por recorrer, hemos recogido una enseñanza fundamental, que no se puede separar la dimensión económica de la social, y que una no está antes de la otra, porque ambas son las dos caras de la misma moneda. Estamos conscientes que un Estado sin estabilidad macroeconómica no puede tener recursos para cumplir su rol subsidiario. Por esto –entrando en el tema de la participación del sector privado– es que escogimos reducir significativamente el Estado. Lo hemos hecho en más de un 25 por ciento, y sólo en el último quinquenio en un 12 por ciento, lo que ha generado recursos como para permitir cambiar desde soldados a maestros, o de guerrilleros a políticos, que en lugar de estar en la montaña se encuentran ahora en la Asamblea Legislativa, y ha posibilitado colocar más recursos en las áreas donde el Estado tiene un papel importante, como son la seguridad, las relaciones exteriores, la salud y la educación. Mientras tanto, en todo lo demás se ha buscado que el sector privado tenga la mayor participación, partiendo del principio fundamental de la maximización de la competencia y la minimización de la regulación.

*Aunque todavía nos falta mucho por recorrer, hemos recogido una enseñanza fundamental, que no se puede separar la dimensión económica de la social, y que una no está antes de la otra, porque ambas son las dos caras de la misma moneda.*

JUAN JOSÉ DABOUB

Nosotros escogimos no crear más burocracia que impidiese a las fuerzas del mercado funcionar bien, sino generar el mínimo necesario y, por supuesto, someterlo a una rigurosa vigilancia para que funcionara. Así es como se está haciendo en los sectores de la electricidad, telecomunicaciones y pensiones, donde se puede desarrollar mejor el sector privado. Nos falta culminar un par de objetivos todavía, como un puerto y una carretera que serán concesionadas al sector privado.

El beneficio de esto ha sido que en los últimos cinco años hemos duplicado la inversión pública en salud y educación, hemos enfrentado el costo del antiguo sistema de pensiones y todo esto manteniendo el riesgo país muy cercano al de Chile y al de México, que son los únicos otros dos países latinoamericanos que tienen un alto grado de inversión, manteniendo un nivel de endeudamiento total –deuda interna más externa– inferior al 40 por ciento del PIB y con indicadores sociales y económicos muy buenos. La pobreza extrema, de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se ha reducido en 22 puntos porcentuales en los últimos ocho años, mientras la pobreza ha caído cerca de un 40 por ciento en los últimos diez años. El desempleo pasó desde un 12 por ciento a un 6.2 por ciento y la inflación promedio anual ha estado situada en un rango entre 2 por ciento y 2.5 por ciento en los últimos diez años. Todo esto lo blindamos con la dolarización del año 2001, que arrebató a los políticos la posibilidad de jugar con el tipo de cambio.

Esta visión estructural tomó vigor después de los Acuerdos de Paz de 1992 y ha mantenido un rumbo que está dando buenos resultados. Nos encontramos bien posicionados en el principio de la línea de partida, para sacar ventaja de la recuperación económica que esperamos, y recorrer el camino que todavía nos falta para llegar al nivel de desarrollo de Costa Rica o Chile.

Finalizo señalando que esto ha requerido, sobre todo en los últimos cinco años, de la renovación de las energías. Con una visión muy buena en este período, la Comisión Nacional de Desarrollo ha coadyuvado a los esfuerzos que se han estado realizando. De hecho, ha habido enorme compatibilidad entre la visión que se construyó en un tanque de pensamiento y después se transformó en programas de gobierno y en políticas de Estado, con lo que más recientemente ha facilitado la participación de la Comisión Nacional de Desarrollo.

## **Francisco de Sola**

MIEMBRO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE  
DESARROLLO, EL SALVADOR

Para complementar lo que se ha dicho convendría señalar rápidamente cómo es esta Comisión Nacional de Desarrollo. En comparación, los arreglos institucionales son muy ricos. En El Salvador hubo una guerra intestina muy seria y aunque se firmó la paz en 1992, realmente no existía la cohesión social o de visión, porque habían muchas pasiones

*Aunque El Salvador tiene un territorio pequeño, se ha construido un programa territorial bastante complejo, con una visión internacional y se ha logrado una trama de consensos muy proactiva.*

FRANCISCO DE SOLA

inflamadas y una fuerte división a nivel político. El gobierno del doctor Armando Calderón Sol<sup>2</sup> formó esta Comisión y curiosamente se escogió para integrarla a independientes y apolíticos, no necesariamente adscritos a ningún partido o causa: uno es rector universitario, yo soy empresario, otro es un politólogo, una socióloga y un economista.

Esta comisión presidencial era de una institucionalización un poco *mágica*, como decimos en América Latina, porque a pesar de que no tenía presupuesto, no estaba adscrita a algún ministerio, ni tenía más legitimidad estatutaria que un decreto legislativo, se nos dijo: “*vaya, camine*”. La *magia* funcionó porque la comisión comenzó a trabajar un programa de aterrizaje a la realidad, a la filosofía de qué tipo de país se quería y se pasó a un proceso bastante comprensivo de participación, construyendo de abajo hacia arriba un esquema de deseos, vocaciones y proyectos para identificar a la población con su país, región, municipalidad e incluso departamento. Aunque El Salvador tiene un territorio pequeño, se ha construido un programa territorial bastante complejo, con una visión internacional y se ha logrado una trama de consensos muy proactiva.

Terminaré indicando una contradicción. Este proceso que describió el doctor Juan José Daboub, caracterizado por una inercia muy positiva y profunda, gran credibilidad y un proyecto muy competente y razonable de inversiones sociales, económicas y de infraestructura, carece sin embargo de institucionalidad para poder continuar. Si no se entrega pronto a toda la población ilusionada con esta visión –que incluso no es del año 2020 ó 2015, sino de algo muy próximo en el tiempo– el esfuerzo realizado se desmoronará. Por otro lado, tenemos un Estado con muchas prioridades –no podrá satisfacerlas todas– que necesita incorporar y adscribir muchas de estas ideas para poder también entregarlas a la gente que las pide. Siete años después de comenzar estamos en una coyuntura muy particular y muy compleja.

## IRLANDA

### **Mary Doyle**

SECRETARIA GENERAL ASISTENTE, DEPARTAMENTO DEL PRIMER MINISTRO, IRLANDA

El buen resultado que ha tenido Irlanda, que figura entre las economías de más rápido crecimiento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) desde la década de 1990, constituye una historia interesante y compleja que empezó hace muchos años. El país empezó a liberalizar su economía en el decenio de 1960, proceso que se consolidó con el ingreso a la Unión Europea en 1973. El ritmo creciente del cambio global desde entonces ha presentado un desafío a los responsables de formular la política en todo el mundo, y en particular a aquéllos de las economías pequeñas y liberalizadas como la de Irlanda, donde en verdad se ha producido una escala de cambio muy grande. En Irlanda el reto fue confrontado en parte mediante la implementación de arreglos institucionales

<sup>2</sup> Presidente de El Salvador entre 1994 y 1999. (Nota del Editor).

importantes, respaldando a un marco de políticas coherente que sostiene el progreso económico y social de largo plazo.

La respuesta a la pregunta “¿qué tipo de instituciones se han establecido para promover la convergencia entre la visión de Irlanda y sus programas de gobierno?” tiene sus raíces en el proceso de alianza social iniciado en el país desde 1987. La génesis específica del modelo irlandés actual de Alianza y Diálogo Social tiene sus orígenes en la crítica situación económica por la que pasaba el país durante la década de 1980. En ese entonces, Irlanda distaba mucho de ser un *tigre celta*, tendiendo a asemejarse más bien a un *gatito celta*. El país estaba en crisis: en 1987 el desempleo llegó al 17 por ciento; el desempleo en la industria manufacturera entre 1980 y 1987 marcó un descenso del 25 por ciento; y la inflación se mantuvo en un promedio del 12 por ciento entre 1977 y 1987. El sueldo neto real bajó más del 7 por ciento entre 1980 y 1987 y la emigración llegó a los niveles más altos desde la década de 1950.

Esta crisis nacional motivó la búsqueda concertada de un plan para salir del círculo vicioso del estancamiento, los impuestos crecientes y la deuda que subía vertiginosamente, y dicha búsqueda empezó en el Consejo Nacional Económico y Social (NESC). Fundado en 1973, el Consejo reunió a representantes de empresas, sindicatos, agricultores, departamentos gubernamentales y actores independientes para aconsejar al gobierno acerca de asuntos de política económica y social. En efecto, se reconoce ampliamente que en 1986 y 1987 la institución jugó un papel fundamental en la recuperación del país, gracias a su capacidad y credibilidad en el área del análisis estratégico y su prestigio en la asesoría política.

Fue un informe estratégico emitido por el Consejo en 1986 lo que dio lugar al primer programa de alianza social: Programa para la Recuperación Nacional. El documento del NESC estableció la visión de una sociedad Irlandesa exitosa, caracterizada por una economía dinámica, una sociedad participativa, el compromiso constante con la justicia social y el desarrollo económico y socialmente sostenible, lo que respondía directamente a los requisitos en constante evolución de la competitividad internacional, y constituye una condición necesaria para una justicia económica y social continua.

Esta visión fue aceptada por una amplia gama de actores, al igual que la premisa de que su logro implicaba una convergencia indispensable entre la propuesta del NESC y los programas y gastos del gobierno. El mensaje principal del NESC fue que Irlanda necesitaba una estrategia mediante la cual pudiera equilibrar los elementos entrelazados de su economía y el comportamiento de sus agentes económicos. Sostenía el criterio que, para lograr el éxito, una pequeña economía liberalizada europea como la de Irlanda necesitaba un marco político consecuente que incorporara los siguientes elementos principales:

- un enfoque para la política macroeconómica que garantice una inflación baja y el crecimiento constante en la demanda global;
- una evolución de ingresos que asegure un aumento continuo en la competitividad y que maneje el conflicto distributivo sin obstaculizar la operación de la economía, y

- un conjunto de políticas complementarias que facilite y promueva el cambio estructural y que sea capaz de sostener la competitividad en un ambiente externo y de evolución constante.

Irlanda ha cumplido con el primero de los referidos requisitos mediante su adhesión al Mecanismo de Tasa Intercambiaria Europea (ERM) y su eventual transición a la Unión Monetaria Europea (UME). El segundo requisito se cumplió con la determinación negociada de ingresos, lo que abarca los temas de salarios y tributación, finanzas públicas, tipo de cambio y política monetaria, las áreas principales de la provisión pública y el bienestar social. El tercer requisito se cumplió con los programas más importantes de reformas estructurales relacionadas con la tributación, el bienestar social, la vivienda, la política industrial, las políticas que regulan los recursos humanos, y la administración de las empresas públicas.

Es obvio que no se generó ninguno de estos logros al azar ni por coincidencia. Constituyeron el fruto de un proceso de análisis, planificación y preparación que inició en 1987, y en el cual Irlanda ha invertido cuantiosamente en una gama de instituciones. Al centro del proceso se encuentran las tres organizaciones filiales de la Oficina Nacional para el Desarrollo Económico y Social (NESDO): El Consejo Nacional Económico y Social (NESC), el Foro Económico y Social Nacional (NESF) y el Centro Nacional para la Alianza y el Desempeño (NCPD).

El gobierno fundó el NESC en 1973 para brindar asesoría en materia de desarrollo económico y justicia social, sustituyendo al Consejo Nacional Industrial y Económico, el cual se remontaba a la década de 1960. Los miembros del NESC son representantes del Congreso Irlandés de Sindicatos (ICTU), la Confederación de Empleadores Comerciales (IBEC), una variedad de organizaciones agrícolas y, más recientemente, el sector comunitario y voluntario, y han figurado en él hasta cinco Secretarios Generales de igual número de departamentos claves del gobierno. El Consejo suele ser presidido por el Secretario General del Departamento del *Taoiseach*<sup>3</sup> que aconseja al gobierno por medio de ese departamento. También cuenta con el apoyo de una pequeña secretaría de economistas y analistas de políticas sociales.

El NESC prepara y publica informes que tratan varios temas de política económica y social, a partir de los anteproyectos que emite su secretaría o los asesores independientes. Desde 1974 ha elaborado más de 100 informes, y estos estudios ofrecen al gobierno irlandés una perspectiva concertada de los socios sociales y funcionarios de alto rango. El Consejo opera mediante la deliberación y el consenso en lugar de los votos, y es infrecuente que sus informes contengan opiniones de minoría o reservas en los informes. Elabora su propia agenda y se esfuerza por garantizar que su labor sea relevante con las inquietudes de la política pública.

Desde 1987, la negociación de cada uno de los seis acuerdos de alianza social iba precedida de un informe de la Estrategia del NESC. El Consejo dura aproximadamente un año para discutir el desempeño económico y social e identificar los temas y parámetros claves que abarcará cada programa.

En 1993, el gobierno creó una entidad de alianza, el Foro Nacional Económico y Social (NESF). La afiliación del NESF abarcó a los socios y representantes

<sup>3</sup> Primer Ministro de Irlanda.

tradicionales del sector comunitario y voluntario, además de miembros de los principales partidos políticos en el *Oireachtas*.<sup>4</sup> Su papel principal ha sido desarrollar iniciativas de política social, con las cuales lucha contra el desempleo, y hacer aportes en bien del consenso nacional sobre temas sociales y la equidad. Desde su fundación, el Foro ha publicado varios informes y criterios claves, entre los cuales, el informe de 1994 denominado *La Eliminación del Desempleo a Largo Plazo*, tuvo una importancia particular, contribuyendo de modo significativo al desarrollo de políticas laborales activas. Es ampliamente percibido como punto de partida para el inicio del desarrollo del Servicio de Empleo Local, el cual busca apoyar activamente la transición del subsidio estatal al trabajo remunerado.

A finales de 1996, durante las negociaciones preliminares del cuarto Acuerdo Nacional, el gobierno, los sindicatos y los empleadores reconocieron juntos la importancia estratégica de trasladar la alianza del nivel nacional al nivel de empresa, especialmente considerando la necesidad de cambio e innovación continuos. El Centro Nacional para la Alianza (NCP) fue creado para facilitar este tipo de desarrollo, estableciendo alianzas a nivel empresarial y brindando ánimo, capacitación, información y apoyo tanto a empleadores como a empleados. Con el tiempo, el papel del NCP fue ampliado y la institución actualmente se llama el Centro Nacional para la Alianza y Desempeño (NCPP), y está situado en el seno del Buró Nacional del Desarrollo Económico y Social, al igual que el NESF y el NESF. La palabra “desempeño” fue añadida deliberadamente al nombre del centro. El Centro Nacional para la Alianza y Desempeño no sólo promueve la alianza en sí, sino activamente apoya y facilita el cambio organizativo y el perfeccionamiento del desempeño mediante las alianzas, la construcción de consensos y la divulgación, monitoreo, investigación y análisis, la capacitación y la facilitación. Hace poco, el gobierno irlandés pidió al NCPP instituir un *Foro sobre el Lugar de Trabajo del Futuro* con miras a desarrollar una guía estratégica al conjunto complementario de capacidades y destrezas que requiere la población activa de la Irlanda del futuro.

La creación en 1987 del Acuerdo sobre la Alianza Social, iba acompañada de la formación de un nuevo mecanismo central conformado por socios sociales y departamentos gubernamentales claves. Además del monitoreo de la implementación del Acuerdo, el mecanismo proporcionó un contacto continuo entre el gobierno y sus socios sociales, lo que facilitó la resolución de las crisis imprevistas.

El Acuerdo Nacional actual intitulado *Sosteniendo el Progreso*, ratificado a principios de 2003, creó un mecanismo adicional, el Grupo Directivo, con miembros representantes del gobierno, junto con cuatro socios sociales claves. El grupo se encarga de supervisar la implementación del Acuerdo y revisa, monitorea e informa de los avances logrados. Su tarea consiste en identificar, priorizar y establecer la programación de los temas que requieren estudio adicional o revisión dentro de los términos de los arreglos institucionales estipulados en el Acuerdo, y el Grupo recientemente presentó un informe formal acerca de los avances logrados por el Acuerdo *Sosteniendo el Progreso* hasta la fecha.

La Entidad Nacional de la Implementación (NIB), creada en diciembre del

<sup>4</sup> El Parlamento Irlandés.

2000, tiene el fin de facilitar la conformidad total con todos los términos referentes a las relaciones industriales del arreglo vigente. En caso de disputa, logra su cometido estimulando a las partes interesadas a utilizar los mecanismos para las relaciones industriales proporcionados por el Estado, a la vez que busca evitar terminantemente la duplicación o sustitución de instituciones relevantes. Ocasionalmente, sin embargo, constituye un foro útil en el que los obstáculos a la participación en procedimientos de ese tipo pueden ser discutidos y, a la larga, lograr su eliminación.

Además del papel que desempeña en las disputas industriales, la NIB también tiene el fin de supervisar las tendencias cambiantes en las relaciones industriales, además de los temas que inciden en la eficacia de las alianzas sociales, tanto a nivel nacional como empresarial. Las discusiones informales que coordina esta entidad brindan una oportunidad a los actores involucrados para intercambiar opiniones y lograr acuerdos, facilitando así un encuentro anticipado en las áreas de problemas potenciales.

Los arreglos institucionales establecidos a nivel nacional reflejan el hecho que, con el fin de que las reformas requeridas tengan éxito, es necesaria la aprobación activa y la participación de una amplia gama de actores. Esa participación, a su vez, requiere del desarrollo institucional a nivel local, en donde el gobierno, los socios sociales y las comunidades hayan desarrollado habilidades para entablar el diálogo y la negociación.

En este contexto, se han logrado avances notables en la reforma de los servicios públicos nacionales y en el sistema de autoridad local, además del desarrollo de respuestas y alianzas apropiadas para áreas específicas, particularmente las más desfavorecidas, para tratar temas emergentes de inclusión social, salud, desarrollo de infraestructura y la reforma normativa.

La conciliación de la política económica y social de Irlanda es elemento fundamental para el éxito del país. En 1987, por ejemplo, se llegó a un consenso entre los socios sociales y los partidos políticos acerca de los requisitos para la participación exitosa en la economía europea. Asimismo, se logró un nivel considerable de consenso acerca de las finanzas públicas, a la vez que se logró la coordinación salarial gracias a la negociación centralizada, lo que dependía en gran medida de un movimiento gremial cohesivo y una estrategia coherente. Complementariamente a esto, Irlanda tenía un conjunto de características secundarias favorables para una economía de oferta que aseguraban la competitividad internacional y estimulaban un crecimiento económico rápido. Entre ellas, una fuerza laboral joven, angloparlante y de un buen nivel académico; una infraestructura en proceso de expansión; la afluencia de las mayores empresas internacionales y la desregulación de los sectores de servicio.

Para concluir, el desempeño de la política económica y social irlandesa a partir de 1987 refleja algunos de los elementos fundamentales del modelo irlandés de la gobernabilidad económica y social. El primero lo constituye la convicción firme de que la amplia participación en la vida social, la actividad económica y la formulación de la política es requisito esencial para el bienestar de la sociedad irlandesa. Esto se combina con un segundo elemento, una aceptación de la participación de Irlanda en la economía internacional y de la Unión Europea, lo

cual a su vez implica que la competitividad de la economía irlandesa sirve de condición previa para la búsqueda de todas las demás metas económicas y sociales.

El tercer elemento fundamental del modelo irlandés es el hecho de que lograr un enfoque consecuente para la política macroeconómica, los ingresos, y el ajuste estructural se vincula fuertemente con los acuerdos negociados de alianzas sociales. Esto ha alineado a los socios sociales a acciones constantes y competitivas, y brinda un marco institucional dentro del cual el gobierno puede adoptar una perspectiva estratégica en cuanto a temas importantes de política.

Pero tal vez la verdadera importancia de las diferentes instituciones radica en su capacidad de proporcionar un *espacio seguro* en donde los distintos actores involucrados en la política económica y social puedan participar en el análisis y la deliberación, a la vez que permanezcan centrados en un panorama más comprensivo y en los intereses a más largo plazo de la sociedad irlandesa. Separar este proceso de las negociaciones actuales sobre el ingreso regular de la alianza social ha contribuido a brindar un contexto coherente y un marco en estado constante de evolución a dichas negociaciones.

Por último, es la calidad de las relaciones de trabajo, forjadas con base en la confianza, lo que logra poner a funcionar el proceso de diálogo. En Irlanda llevamos mucho tiempo convencidos de que una estructura institucional robusta para apoyar al proceso es esencial, y que hay que invertir recursos cuantiosos de tiempo y conocimientos en su consolidación.

*Tal vez la verdadera importancia de las diferentes instituciones radica en su capacidad de proporcionar un espacio seguro en donde los distintos actores involucrados en la política económica y social puedan participar en el análisis y la deliberación, a la vez que permanezcan centrados en un panorama más comprensivo y en los intereses a más largo plazo de la sociedad irlandesa.*

MARY DOYLE

## PERÚ

### **Rafael Roncagliolo**

SECRETARIO TÉCNICO DEL ACUERDO NACIONAL

El Acuerdo Nacional (AN) del Perú nació de la crisis de la transición para salir del autoritarismo de la década de gobierno de Alberto Fujimori. Primero hubo procesos de concertación entre los partidos de la oposición y después, entre la oposición y el gobierno, en la Mesa de Diálogo promovida por la Organización de Estados Americanos (OEA). La idea de que era indispensable crear una concertación a largo plazo para dar estabilidad a algunas políticas de Estado, quedó como un compromiso colectivo. Fue muy usada la palabra *refundar* la república, pero no en el sentido de que cada gobierno quiera empezar todo de nuevo, sino al revés,

de fijar ciertos rumbos permanentes para que la democracia dejara de ser un paréntesis entre gobiernos militares y una actividad conducida bajo las reglas de la guerra, en las que el otro siempre es un enemigo al cual hay que vencer, aniquilar y derrotar. Por el contrario, se utilizó *refundar* en el sentido de acabar con esta tradición para establecer una cultura democrática y crear estabilidad.

Este esfuerzo peruano del Acuerdo Nacional implica a la vez tres elementos: un pacto, un escenario y una propuesta de cultura política.

Es un **pacto** que incluye 30 compromisos de políticas de Estado orientadas al año 2021, año del segundo centenario de la independencia. Cada una de estas políticas tiene una matriz donde hay metas cuantificadas e inscritas en un calendario de 20 años de duración. Las políticas están clasificadas en cuatro capítulos. El primero es el del fortalecimiento de la democracia, en la línea de lo que decía Joan Prats. Así, una de las primeras aplicaciones del Acuerdo Nacional ha consistido en una ley de partidos que trata de formalizar la vida política y de poner algunos requisitos para la democracia interna y la transparencia financiera. El segundo capítulo está relacionado con la equidad y justicia. El tercero con la competitividad del país, y el cuarto con la construcción de un Estado transparente, eficiente y descentralizado. Obviamente, las discusiones principales se han concentrado en los capítulos segundo y tercero.

Un ejemplo de las políticas contempladas en el Acuerdo Nacional es la política de educación. Perú tiene uno de los presupuestos educacionales más bajos de la región en términos de porcentaje del PIB y el compromiso es elevarlo al 6 por ciento del PIB mediante incrementos anuales del 0,25 por ciento, que deben mantenerse cualquiera sea el gobierno. Otro ejemplo muy importante es el de la presión tributaria que se acuerda llevar al 18%, para poder financiar la inversión educativa y otras, dado que –de nuevo– tenemos una de las presiones tributarias más bajas en América Latina.

Después de estas 30 políticas se estableció un compromiso de corto plazo, con medidas para el bienio 2004 – 2005, ante la compleja crisis en que entró el país a principios de este año, que se ha complicado más con la reciente elección de una mesa opositora para el Congreso Nacional. Y ahora estamos tratando de construir algo más difícil, un pacto social que vincule el empleo y las remuneraciones con la productividad, y en el cual participen tanto los sindicatos como los empresarios.

En segundo lugar, el Acuerdo Nacional es **un escenario**, y un escenario peculiar porque, por un lado, el Presidente del AN es el Presidente de la República y el gobierno está representado por una comisión de seis ministros encabezada por el presidente del Consejo de Ministros. Por otro lado, participan los siete partidos que tienen representación parlamentaria y siete organizaciones sociales, entre ellas la Confederación de los Empresarios, la Central General de Trabajadores, la Sociedad Nacional de Industrias, la Conferencia de los Obispos Católicos, el Concilio Nacional Evangélico, la Coordinadora de Frentes Regionales –que ha organizado las protestas en las regiones– y las Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. Hay un equilibrio entre fuerzas políticas y sociales, que es la particularidad de este proceso que ya tiene dos años de vida.

Se trata de algo muy polémico, porque desde el punto de vista de algunos partidos, éstos fueron electos para gobernar y/o legislar y fiscalizar, pero no para que

los gobernados se sienten con los gobernantes en la misma mesa y en igualdad de condiciones; y desde el punto de vista de algunas organizaciones de la sociedad civil, en una época de crisis de legitimidad de los partidos, éstos son los culpables de todos los males y las organizaciones sociales las abanderadas de todas las bondades.

La relación con el Congreso es completamente fluida, aunque algunos analistas temían que el AN iba a producir una especie de paralelismo. Lo cierto es que el Acuerdo Nacional no reemplaza ni compite con el Congreso, sino que lo complementa en la medida en que permite a los partidos que legislan contar con otra instancia, en la que pueden dialogar con organizaciones sociales. Es así que la agenda legislativa se ha ordenado de modo de atender a las políticas del Acuerdo Nacional y las relaciones con el Congreso son fluidas porque el AN es una instancia basada en el consenso y en la voluntad política de sus miembros, pero sin capacidad de veto. Funciona de una manera muy peculiar: sin prensa, aunque por supuesto se informa al público de los resultados. No se vota, por lo que sus decisiones son por consenso y por lo tanto cada organización tiene un cierto poder de veto. Y como no se vota, de lo que se trata es de convencer, de ceder y deliberar, no de negociar mayorías.

Por último, el Acuerdo Nacional constituye una **propuesta de cultura política**. Volviendo a lo que decía al iniciar la exposición, los peruanos hemos tenido una historia política ejercida de manera bélica, con proscripción de partidos, persecuciones y escasos paréntesis democráticos. En el amanecer de uno de los golpes de Estado, un gran poeta peruano, Martín Adán, declaró que *el Perú volvía a la normalidad*. Y tenía razón, porque los períodos democráticos han sido excepcionales en nuestra historia republicana. Lo que el AN propone es entender que la democracia es conflicto más consenso, competencia más cooperación, fuerzas centrífugas más centrípetas. No se trata de eliminar el conflicto ni las diferencias, sino de que junto al conflicto haya también espacios para el consenso. Por eso digo que el Acuerdo Nacional es sobre todo una propuesta de cultura política, una manera de entender la democracia y un proceso que, esperamos, pueda ir trasladándose hacia otras esferas y niveles de la vida pública peruana.

Como pueden imaginar, los problemas son muchos. Quizá el más importante es la tensión entre el corto y el largo plazo. En el largo plazo todos están de acuerdo en participar en el Acuerdo Nacional, pero en el corto plazo hay fuerzas políticas que han dicho que no les conviene sentarse con el gobierno, y éste parece, a veces, incomodarse con una instancia que interfiere con la idea de un poder todopoderoso.

Este Acuerdo Nacional que tiene dos años, pero aspira a durar veinte, tendrá que irse adaptando sobre la marcha para tener flexibilidad en la incorporación de otras organizaciones. Así, hay fuerzas políticas con vigor en la

*En el largo plazo todos están de acuerdo en participar en el Acuerdo Nacional y en el corto plazo hay fuerzas políticas que han dicho que no les conviene sentarse con el gobierno y éste parece, a veces, incomodarse con una instancia que interfiere con la idea de un poder todopoderoso.*

RAFAEL RONCAGLIOLO

calle y no en el Congreso, que permanecen fuera de este ámbito y se debe buscar la manera de vincularlas a este esfuerzo.

El problema principal del AN reside en el contexto político peruano: todo lo que he dicho puede sonar esotérico, si uno considera que el gobierno tiene menos de 10 por ciento de aprobación y que hay un rechazo creciente frente al gobierno y frente a la oposición, escándalos de corrupción y todo tipo de dificultades que hacen que este espacio del Acuerdo Nacional resulte una especie de microclima muy constructivo, con una enorme solidaridad entre sus miembros y con una gran capacidad de diálogo, pero en medio de problemas de gobernabilidad que son comunes a los países vecinos. De modo que tendremos que esperar para determinar cuánto durará la vigencia del Acuerdo Nacional y para evaluar la continuidad de sus políticas de Estado.

## **Manuel Sotomayor**

EX PRESIDENTE DE LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE INSTITUCIONES EMPRESARIALES PRIVADAS

Para contextualizar lo que ha sucedido en Perú, creo que sí hay una visión implícita, al menos en el terreno económico, sobre qué camino debemos seguir, relacionada en especial con el desastre económico de la década de los ochenta, que culminó con el período de hiperinflación del gobierno de Alan García y el buen manejo económico de la década de los noventa. Tanto es así, que el gran éxito que el Presidente Alejandro Toledo muestra hoy es en el campo macroeconómico, donde fundamentalmente se han seguido todos los lineamientos ya establecidos, y el actual gobierno así como el anterior de transición, no modifican los cambios esenciales puestos en práctica. Esto responde a una visión implícita.

Mencionaré muy rápidamente el esfuerzo que como empresarios hicimos en 1992, muy parecido a la experiencia de El Salvador y también como producto de una crisis, en este caso debida al terrorismo. Un grupo de empresarios formamos ese año Perú 2021 –Ludwig Meier, aquí presente, es uno de los 50 fundadores, yo la lideré durante seis años y ahora está en su cuarto presidente–, dentro del seno de la Confederación Empresarial, con un procedimiento que duró dos años en todo el país, circunscritos al ámbito empresarial para focalizar el esfuerzo y porque creíamos que ahí debíamos empezar, no para excluir. Un respaldo muy importante que tiene hoy el Acuerdo Nacional radica justamente en el compromiso personal del Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) con el éxito de esta iniciativa.

*Como estamos en medio de un vendaval político, toda visión de la gran mayoría de las personas parece esotérica. El Acuerdo Nacional está intentando aterrizar esta visión y al sector privado le corresponde constituirse en una especie de fiscalizador, promotor y sobre todo ser muy firme en lo que le compete para que los gobiernos próximos asuman y hagan suya esta iniciativa.*

MANUEL SOTOMAYOR

Al comparar el documento que presentamos en 1994 de visión de país con el que ha hecho el Acuerdo Nacional, se observa que si bien este último es mucho más amplio y ahonda hasta el planteamiento de políticas de Estado, que no fue nuestro objetivo, es claro que apuntamos a la misma visión, al mismo país. Apuntamos a que el empresariado se adhiriera a la idea de que era indispensable contar con una visión, a través de todo el país. Ahora tenemos Libertad 2021, Cuzco 2021, Arequipa 2021, donde hay una fuerza empresarial que tendrá un papel fundamental para que el Acuerdo Nacional no se caiga. Como estamos en medio de un vendaval político, toda visión de la gran mayoría de las personas parece esotérica. El Acuerdo Nacional está intentando aterrizar esta visión y al sector privado le corresponde constituirse en una especie de fiscalizador, promotor y sobre todo ser muy firme en lo que le compete para que los gobiernos próximos asuman y hagan suya esta iniciativa. Coincido con Rafael Roncagliolo en que será muy difícil que el próximo gobierno se divorcie de los resultados del Acuerdo Nacional. Esta es la visión implícita que ya existe en Perú.

## Ludwig Meier

EX MINISTRO DE PESQUERÍA

Quiero complementar algunos aspectos. En primer lugar, resaltar la participación del sector privado en el Acuerdo Nacional, que ha sido una constante desde la Mesa de Diálogo de la OEA, antes de que cayera el gobierno de Fujimori, y en el diálogo, en particular de la CONFIEP, una institución empresarial cuyo objetivo o medio fundamental para lograr acuerdos ha sido el diálogo y que ha participado y apoyado estas ideas del Acuerdo Nacional desde el primer momento. También es cierto que a la CONFIEP le ha sido fácil, porque como es un gremio empresarial, existen muchos desacuerdos a nivel sectorial y las decisiones, salvo casos muy raros, se adoptan por consenso. De modo que está acostumbrada a buscar consensos, incluso dentro de los gremios empresariales que la integran, dado que es el organismo cúpula que agrupa a otros gremios empresariales, de la actividad comercial, servicios, bancos y otros sectores. A su vez, estos gremios tienen la práctica en el Perú de adoptar sus decisiones por consenso, de manera que ha sido una metodología que ha podido encajar bien dentro de la del Acuerdo Nacional.

*La actual crisis política podría hacer que cambiaran los actores. Algunos ya están hablando de adelantar las elecciones. Esta también es una oportunidad para el Acuerdo, que contiene una serie de políticas de largo plazo, que implican temas importantes como la promoción de inversiones nacionales y extranjeras.*

LUDWIG MEIER

Aparte de lo mencionado existe un acuerdo de corto plazo en el que se trabajó a principios de este año, en el cual CONFIEP también propuso la agenda de corto

plazo, definida básicamente en temas de inversión, empleo y reformas del Estado. Sobre esta base se elaboró un documento con todas las instituciones que integran el Acuerdo Nacional, en un trabajo muy intenso que después fue recogido por el presidente del Consejo de Ministros. No nos podemos abstraer de la situación política del Perú; obviamente, la actual crisis política podría hacer que cambiaran los actores. Algunos ya están hablando de adelantar las elecciones. Esta también es una oportunidad para el Acuerdo, que contiene una serie de políticas de largo plazo, que implican temas importantes como la promoción de inversiones nacionales y extranjeras. El solo hecho de contar con esto hará posible que durante la campaña política nos remitamos fuertemente al Acuerdo, o hagamos que los partidos políticos se remitan a éste. Habrá que hacer mayor promoción de los *ítems* acordados, porque si nos enmarcamos en el Acuerdo, podrían reducirse aquellas propuestas demagógicas que conllevan al descreimiento que la población tiene ahora.

Por otra parte, hay que tener en cuenta el Congreso. Si bien es cierto que hay un Acuerdo en el que participan los congresistas, la mecánica del Congreso es realmente complicada en el Perú, desde la forma de elección, la representatividad del parlamentario, la necesidad que tiene o no de responder a sus electores, hasta la capacidad de presentar un proyecto de ley cada vez que le parezca. Nadie puede detener el perverso incentivo que existe en el sentido de que cuanto más proyectos presente un congresista, mejor es su récord. Esto ha llegado ahora a su máximo nivel de distorsión. Por ejemplo, cuando hay que modificar un artículo y convertirlo en tres artículos distintos, no se hace un solo proyecto de ley, sino que hacen tres distintos para tener más proyectos y, entonces, un mejor registro, a pesar del desorden que se genera y que, en muchos casos, se logran en el Congreso ciertas aprobaciones de normas orientadas incluso en contra de la estabilidad del acuerdo.

La forma como funciona el Congreso debe ser revisada en este sentido, para que en realidad se logre ensamblar lo que se ha acordado y lo que deben ser las aprobaciones de corto plazo en proyectos de ley. El principal problema que ha tenido el gobierno actual es el Congreso de la República, porque ha aprobado leyes demagógicas. El Presidente debió observar 200 leyes, muchas de ellas populistas, que atentaban contra la estabilidad macroeconómica, brindaban inestabilidad jurídica para las inversiones o eran inconvenientes desde el punto de vista económico.

El Presidente Toledo ha manejado el tema económico rigurosamente y por eso hay crecimiento a pesar de los problemas experimentados, y lo ha mantenido a pesar de la baja popularidad. El Congreso acaba de dar un paso adelante hace poco, al modificar su reglamento y está estableciendo un tamiz para evitar al menos las duplicidades de proyectos. En este momento hay cerca de 12,000 proyectos vigentes en el Congreso, que están revisándose, lo que hace prácticamente imposible su seguimiento, y muchos de ellos pueden estar afectando las disposiciones del Acuerdo.

Elementos como el Acuerdo Nacional son fundamentales y nos corresponde a cada uno de nosotros hacer que sean más y mejor conocidos por la gente, para asegurarnos que se cumplan en el largo plazo.

## Comentarios

### Álvaro García

Ex Ministro de Economía y Ex Ministro Secretario General de la Presidencia, Chile

Entiendo que Corea del Sur y Malasia tienen visiones de largo plazo, y a mí me interesaría saber si éstas se establecieron dentro de un marco institucional y también si los actores no gubernamentales participaron en la instauración de la visión de cada país.

### K. Yogeesvaran

Director de Evaluación, Unidad de Planeación Económica, Departamento del Primer Ministro, Malasia

La visión de Malasia se instauró en 1981, y busca a la larga involucrar a toda la sociedad en los esfuerzos por lograr una única meta principal, y ésta es la de convertirse en un país completamente desarrollado para el año 2020. No sólo pretendemos lograr el desarrollo en términos del PIB per cápita, sino también alcanzar la madurez psicológica, política y espiritual como nación, enfocado no sólo en los indicadores económicos, sino también en todas las dimensiones de la vida, algo que nosotros llamamos el *concepto de desarrollo total*.

La política fue iniciada por el Primer Ministro de Malasia, y aunque no se haya establecido ninguna institución nueva para implementarla, se han planteado estrategias de desarrollo en los planes nacionales de desarrollo. Entre estos figuran nuestros planes a largo plazo, que abarcan un período de diez años; los de mediano plazo, que abarcan un período de cinco años, y un plan de corto plazo, el cual constituye en efecto nuestro plan nacional. Este conjunto de planes traduce la visión del país en programas y políticas a largo plazo, abarcando un período de treinta años.

En cuanto al progreso, con el fin de ganar la designación de país desarrollado para el año 2020, debemos alcanzar un crecimiento anual del 7 por ciento, una cifra que estamos en camino de alcanzar. A pesar de que el crecimiento económico merató un tanto después de la crisis financiera en Asia Oriental, ha experimentado una importante recuperación, y existe en el país la fe de que alcanzaremos nuestra meta.

### Chin-Seung Chung

Decano del Instituto de Desarrollo Coreano (KDI), Escuela de Política Pública y Administración, Corea

A pesar de que el gobierno coreano en sí no haya establecido una visión y estrategia nacional, el Instituto de Desarrollo Coreano (KDI) realiza un proceso de exploración y desarrollo de tal visión, en el que invita a participar a un amplio espectro de expertos, ONGs y profesionales, y las propuestas resultantes se presentan posteriormente al Presidente de Corea. Este está en libertad de aceptar o rechazar dichas propuestas, y cuando se aceptan las sugerencias relacionadas con una materia en particular, como en el caso del sistema de reforma educativa, por

ejemplo, se establece un consejo para analizar el asunto y coordinar la implementación de las estrategias de la reforma.

### **Oh-Soek Hyun**

Presidente del Instituto de Investigación de Comercio, Asociación Coreana de Comercio Internacional, Corea

Entre 1962 y finales de la década del 1980, los gobiernos de Corea establecieron una serie de planes nacionales de cinco años. Sin embargo, a partir de los inicios del decenio siguiente, las iniciativas del sector privado iban predominando cada vez más y las visiones nacionales oficiales dejaron de elaborarse. Éstas fueron remplazadas, hasta cierto punto, por las visiones que apuntaban a ciertos sectores específicos, tales como la educación o el desarrollo industrial; no obstante, éstas carecían de una dimensión holística.

Opino que las verdaderas dificultades no radican en la instauración de estructuras institucionales. Lo que posiblemente sea más difícil, e indudablemente más importante, es que este nuevo sistema tenga impulso propio para lograr las metas establecidas, y ésto, reitero, requiere de una comprensión holística del futuro o de una visión nacional. El cambio no puede restringirse a uno u otro sector determinado. La flexibilidad del mercado de trabajo, por ejemplo, es un elemento clave de la reforma del sistema financiero, que requiere de modificaciones apropiadas a los sistemas de educación y bienestar social. Si bien esta interdependencia significa que la reforma generalizada constituye la estrategia más apropiada, son casi imposibles, en realidad, acciones tan amplias, lo que nos confronta con la necesidad de ser selectivos, de establecer una secuencia apropiada de reformas, y ha habido bastante discusión en Corea con relación a dicho proceso de selección. A mí me interesaría escuchar sus puntos de vista respecto de la cuestión de la selección versus las visiones nacionales holísticas.

### **Claude Ricaud**

Presidente del Consejo Nacional Económico y Social (NESC),  
República de Mauricio

Las presentaciones de esta tarde fueron sumamente interesantes, y me llamó la atención en particular la importancia que muchos de los oradores ponen en mantener una visión nacional holística que sea independiente de las agendas políticas. En otras palabras, es claro que se requiere de una estructura institucional independiente, si no para implementar la visión holística, por lo menos para darle seguimiento. En Mauricio, por ejemplo, aunque no haya habido una agenda política que se oponga abiertamente a nuestra visión, el proceso de monitorear la implementación de una visión de este tipo ha resultado inadecuado. Para esto se requiere claramente de una institución políticamente independiente, y un consejo económico y social podría constituir una estructura institucional de ese tipo. Sobre este tema, me interesó, especialmente, empaparme más de la experiencia de El Salvador, en donde cuatro gobiernos sucesivos han apoyado la implementación de la agenda holística de esa nación.

Si estudiamos más de cerca a la visión de nuestro país, nos damos cuenta que ésta se enfoca principalmente en nuestras fuerzas y debilidades, algo sobre lo que tenemos bastante control. Debemos, sin embargo, también considerar una serie de factores externos sobre los cuales tenemos muy poco control, pero a los que nos vemos obligados a adaptarnos.

Por lo tanto, la visión nos exige volverla a examinar, y puede que ahora sea el momento más propicio para hacerlo, con los eventuales cambios de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio que están en curso. Calculo que esto podría resultar en una disminución en las tierras agrícolas de 70 mil a sólo 30 mil hectáreas, con importantes efectos para el mercado laboral. El gran impacto ambiental y social de estos cambios es indiscutible, lo cual destaca la necesidad de volver a examinar nuestra visión nacional de manera permanente y así establecer una respuesta adecuada a los cambios que se producen. En este caso, no se trata de un cambio interno sino externo, y las respuestas apropiadas requieren de considerable tiempo y esfuerzo.

### **Mahomed Iqbal Ebrahim**

Vicepresidente de la Confederación de Comercio, Industria y Trabajo, y  
Presidente del Consejo de la Pequeña Empresa, Botswana

La visión de Botswana se estableció a raíz de una propuesta presentada al gobierno por el sector privado. En 1996, en la Conferencia Nacional del Comercio, el Presidente de Botswana aceptó la sugerencia del sector privado en el sentido de que el país requería de una visión de largo plazo, y se nombró a un grupo de trabajo para elaborarla. Se llevó a cabo un proceso de consulta mediante reuniones y presentaciones públicas y se realizaron visitas a aldeas en todo el país para recolectar opiniones y establecer el consenso relacionado con las aspiraciones de la gente de Botswana para nuestra nación en el año 2016, cuando habremos gozado 50 años de independencia. Se tomó la decisión de plantear parámetros muy amplios y así disminuir el carácter político del asunto.

Nuestra visión cuenta con siete pilares principales: intentamos ser una nación educada e informada, una nación próspera, productiva e innovadora; una nación compasiva, justa y solidaria; una nación prudente y segura; una nación abierta, democrática y responsable; una nación moral y tolerante, y una nación unida y orgullosa. Estas ideas ocupan un lugar predominante en nuestros planes de desarrollo nacional, los cuales incluyen planes de desarrollo a cinco años, un plan de diez años, una revisión de mediano plazo, y un presupuesto anual. En términos más específicos, fijamos la meta de alcanzar un PIB per cápita de US\$8.500 para el año 2016, lo que requiere de un índice anual de crecimiento del 6 por ciento, y hemos tenido mucho éxito en el logro de este nivel de crecimiento.

Tenemos un Consejo de Visión que consta de veinte miembros, el cual vigila el desempeño del gobierno y trabaja actualmente con las Naciones Unidas para desarrollar una herramienta que fiscalice el cumplimiento por parte del gobierno. Nuestro Consejo de Visión ha agregado más detalles a las referidas siete metas, y ha establecido subestructuras para varios de los asuntos, en los cuales se invita a los interesados a participar. Tanto ahora como antes, los políticos han intentado

desprestigiar la iniciativa, pero no han tenido éxito debido a que nos atuvimos a los objetivos de la visión bien amplios, y nos hemos valido del marco del Plan Nacional de Desarrollo para implementarla.

La construcción de un consenso forma parte importante del proceso del desarrollo de una visión nacional, ya que si bien dos partidos políticos pueden compartir el anhelo de llegar a ser una nación con un buen nivel de educación generalizado, puede ser también que no se pongan necesariamente de acuerdo en cuanto a las estrategias para alcanzar dicha meta.



---

**CAPÍTULO 3**

# Apoyo del sector privado a las estrategias de desarrollo integrales y balanceadas



# ¿Qué importancia le asigna y cuál es el papel que juega el sector empresarial en las estrategias de desarrollo de largo plazo?

## CHILE

### **Juan Claro**

PRESIDENTE DE LA SOCIEDAD DE FOMENTO FABRIL (SOFOFA)

En términos generales, el empresariado chileno ha ido tomando más conciencia sobre cómo el mundo está cambiando. Si observamos a los países subdesarrollados, lo que principalmente se detecta es que cuando el mundo se transforma, no sólo se modifican los esquemas económicos sino que también las formas de innovar y diseñar políticas económicas. Los empresarios chilenos hemos tratado de mirar hacia adelante, como decimos, con anteojos de futuro y no por el espejo retrovisor.

Países como los nuestros se caracterizaron en el pasado por tener un empresariado representado por sus instituciones gremiales, en un contexto en que las economías estaban más cerradas y planificadas, donde existía una especie de guerra fría entre el capital y el trabajo, y había también un cierto escenario de polarización política, en el que competían dos éticas. Una era la ética de la aspiración, generalmente concentrada por los partidos de izquierda, que monopolizaban una suerte de sensibilidad social con políticas distributivas, y otra era la ética del deber, donde estaban la derecha y los sectores empresariales, que llamaban permanentemente a cumplir con las reglas del juego. El sector empresarial se organizaba a través de la participación más activa en la política partidista, tratando de apoyar a aquellos sectores menos antiempresariales, cuyo discurso era de respeto a la propiedad, y también para conseguir sus aspiraciones corporativas,

privilegios, protecciones o precios, toda vez que teníamos una economía cerrada y planificada.

Esto fue generando una sociedad más dividida, en donde las asociaciones gremiales estaban generalmente atrincheradas con un discurso más bien defensivo. En Chile era habitual decir que cuando un joven no era de izquierda, se debía a que no tenía corazón ni sensibilidad social, y que cuando un viejo no era de derecha, se debía a que no tenía cabeza. Pero en el mundo actual, abierto y competitivo, donde la competitividad económica es una precondition de la igualdad social, no estar a favor de una visión de desarrollo integral es no tener ni corazón ni cabeza. Paulatinamente, para el sector empresarial es cada día más necesario participar en la puesta en marcha y ejecución de políticas públicas que favorezcan el crecimiento y la competitividad, como colaborar en el mejoramiento de los programas sociales.

Desde el punto de vista de la economía política, este es un desafío novedoso e interesante, donde el sector empresarial tiene el reto de establecer un nuevo paradigma en países como Chile. En este proyecto común,

por un lado, deben existir esta moral del deber y reglas claras que permitan al sector productivo desarrollarse sin trabas burocráticas, en ambientes altamente competitivos que incentiven la innovación, pero por otro lado, es necesario recrear y establecer una visión de desarrollo del país que incluya las aspiraciones sociales, de manera que los distintos estamentos de la sociedad puedan sentirse incorporados.

¿Cómo traducir este desafío y paradigma en acciones concretas en los países?

La primera consideración es que la respuesta, obviamente, dependerá de los países y del progreso de sus economías. Deben existir fundaciones sobre las cuales erigir una economía competitiva, relacionadas con la estabilidad institucional y macroeconómica, así como una cierta paz social y política, y sobre ésto tendría que construirse una economía más competitiva, que permita entrar a ciclos sostenidos de crecimiento con un mejoramiento en la calidad del producto interno bruto.

En el caso de Chile, hoy contamos con una serie de cimientos sobre los cuales podemos construir esta economía competitiva. Tenemos estabilidad macroeconómica gracias a un buen manejo fiscal y monetario que permitió, incluso en medio de la crisis pasada, mantener el *spread* histórico más bajo de Chile, lo que implica un reconocimiento de la comunidad financiera internacional al bajo riesgo del país. Hemos avanzado fuertemente en la inserción internacional, en una economía que se ha abierto a partir de finales de los años setenta, y particularmente hemos dado pasos importantes en los últimos años al suscribir tratados de libre comercio con Europa y Estados Unidos, entre otros, lo que torna a Chile más elegible para atraer inversiones y adicionalmente consolida y amplía los espacios del comercio.

*Paulatinamente, para el sector empresarial es cada día más necesario participar en la puesta en marcha y ejecución de políticas públicas que favorezcan el crecimiento y la competitividad, como colaborar en el mejoramiento de los programas sociales.*

JUAN CLARO

También contamos con un pilar relacionado con que las instituciones funcionan razonablemente en el país, entre ellas las de justicia, las políticas y de gobierno.

Sin perjuicio de ésto, la impresión que tenemos los empresarios es que si bien los cimientos son muy valiosos y necesarios, son insuficientes para que el país pueda incorporar ciclos sostenidos de crecimiento y de incremento del empleo y prosperidad para todos los chilenos. Para la creación de este ambiente competitivo, donde el sector productivo se desarrolle y haya incentivos a la innovación, se requiere de lo que hemos llamado un trabajo de mejoramiento continuo.

El sector privado y el gobierno han estado trabajando en los últimos tres años en las agendas públicas y privadas. La arquitectura inicial de la Agenda Pro Crecimiento, uno de cuyos creadores fue Álvaro García, presente en este Foro, partió hace aproximadamente tres años y en ella hemos trabajado en distintos frentes. La primera área en que hemos trabajado en conjunto con el gobierno es en el establecimiento de un sistema de innovación y de ciclo virtuoso para las medianas y pequeñas empresas, con la finalidad de ir creando una economía más compleja. Los estadios de evolución de la economía pasan, cuando se analizan desde el punto de vista microeconómico, por sistemas productivos que van emigrando desde operaciones simples hacia otras más complejas, con mayor adición de tecnología y valor, en donde se requiere de capacitación más específica y de redes propias de comercialización a través del mundo. Chile es un país intensivo en exportaciones, sector en el que está su motor de desarrollo, y para crear los *clusters* o encadenamientos productivos, se requiere de una cultura y de una serie de instrumentos. Se trata, en definitiva, de alcanzar una cierta igualdad de oportunidades para que los empresarios compitan, se conecten con un sistema financiero que los acompañe, centros de investigación para acceder a la tecnología y a redes de distribución de sus productos. Esto requiere aglomerar para generar las economías de escala necesarias para competir.

Una segunda área en que hemos trabajado con el gobierno está relacionada con esta frase de que los países que quieren crecer sostenidamente, deben también modernizar sus instituciones en forma sostenida. A medida que ha pasado el tiempo, en ésto, al igual que en la tecnología, mi impresión es que las instituciones tienden a depreciarse y hay que hacerles un *up-grade* para ponerlas a la altura de los acontecimientos y desafíos. En este sentido hemos trabajado con el gobierno en materias como la regulación de sectores y telecomunicaciones, por ejemplo, donde gracias a la tecnología se puede dar respuesta a sistemas distintos, y se ha avanzado en la desburocratización, con iniciativas como Chile Digital y Chilecompras. También hemos hecho una reforma importante vinculada con los directivos públicos: los 5,000 cargos de confianza que existían en la administración pública se han reducido a cerca de 800, lo que significa tener una política de recursos humanos para el Estado, que selecciona el personal directivo a través de las competencias y no del color político, un mal endémico de los últimos 30 ó 40 años. También se ha avanzado en las instituciones de justicia laboral, tribunales económicos, etc.

El tercer terreno que hemos trabajado con el gobierno tiene que ver con la eficacia y eficiencia del Estado, por un lado buscando espacios para dar soluciones privadas a problemas públicos, y por otro, hemos comenzado un capítulo importante en la educación. En el mundo actual todo se moviliza, incluyendo los

capitales y la tecnología, salvo el capital humano. Esto produce la diferencia entre atraer o no inversiones y desarrollar o no actividades más generadoras de valor, conocimiento, márgenes y, en definitiva, prosperidad, las que están fuertemente vinculadas a la educación. En este tema también hemos abierto un capítulo para ir, paso a paso, observando y priorizando cuáles son las medidas para poder incorporar aquellas competencias que incrementan la empleabilidad de los estudiantes chilenos en un mundo globalizado.

El cuarto punto está relacionado con las modernizaciones laborales, un tema que empezamos a examinar hace un año. Para que nuestra economía tenga más y mejores empleos es importante elevar la competitividad del trabajador chileno. Esto no es algo trivial. Por un lado, depende de la capacitación y de las competencias y productividad del trabajador, pero también de los esquemas de regulación del mercado laboral. En la actualidad, cuando se compite con organización y flexibilidad, aparece como bastante anacrónica esta visión maniquea, instalada desde el pasado en países como Chile, de que el capital y el trabajo interactúan como en un juego de suma positiva, donde lo que pierde uno, lo gana necesariamente el otro. En el país existen razones históricas importantes que lo explican. En los años setenta Chile fue un escenario privilegiado de la guerra fría, donde quedó en la memoria de los dirigentes empresariales el significado de ciertas expropiaciones a la propiedad, y en la de los dirigentes sindicales, el recuerdo de las conquistas laborales que perdieron por la apertura de la economía. Es muy importante dar un paso adelante en este tema, para articular un proceso que nos permita incorporar dentro de las empresas mecanismos para la expresión adecuada de la voluntad colectiva de los trabajadores, y que puedan negociar y abrir espacios de innovación para buscar esquemas cada vez más productivos, en beneficio de la creación de más empleos, de evitar la sustitución del capital por trabajo en algunos casos, y también de hacer un país más elegible para las inversiones intensivas en empleo. En este terreno hay un tremendo campo en el que es importante avanzar.

Para terminar, quiero explicar cómo hemos organizado este trabajo en Chile. Esta experiencia surgió de un diagnóstico donde vimos que era necesario insertar un paradigma nuevo en un país que se ha abierto fuertemente a la economía mundial. En el diseño del terreno más político hubo dos componentes valiosos. En primer lugar, la creación de un lenguaje nuevo, que no estigmatizara ni generara automáticamente las tensiones políticas del pasado, y en segundo lugar, convocamos a expertos en políticas públicas, tanto del sector de izquierda como de la derecha, que se reunieron e hicieron un *escáner microeconómico*, incluyendo propuestas con un lenguaje más técnico, donde trabajaron equipos multifacéticos, logrando coincidencias importantes en una labor desarrollada con suma rapidez.

Sobre la base de este trabajo público y privado hemos realizado doce trabajos públicos y privados. El que hemos llamado la Agenda 1, está prácticamente terminado y se ha traducido en la aprobación de aproximadamente quince leyes y seis cuestiones más administrativas o que no requirieron de leyes, en total 21 medidas. Actualmente estamos trabajando en la Agenda 2, con la esperanza de que esta labor se transforme en un proceso de mejoramiento continuo, más que una cuestión incidental de dos agendas.

Estas agendas tienen ciclos y producen ciertas resistencias políticas. Obvia-

mente, cuando llegan períodos electorales se hace más difícil avanzar, al menos en temas más sensibles, como por ejemplo aquellos tributarios o laborales. En estas coyunturas, a veces el sistema político más bien se dedica a buscar culpables, y los empresarios están a menudo en el primer lugar de la lista y se polariza más el ambiente. Pero se trata de ir avanzando en forma persistente para ir incorporando más actores sociales. Hoy día están participando las universidades, el gobierno y el sector privado y en algunos capítulos estamos también incorporando al sector laboral. Queremos persistir para incorporar a los distintos estamentos. Cuando un país abre su economía a un mundo globalizado y competitivo, no solamente bajan los aranceles para el sector productivo, sino que para toda la sociedad. Dado que los países compiten como un todo, se requiere que los empresarios innoven, pero también que lo haga la sociedad, para transformar así los nuevos espacios que nos ofrece el escenario global en oportunidades para el crecimiento y la prosperidad. Esta labor se ha traducido en un trabajo sistemático, que esperamos llegue a feliz término y se mantenga en el tiempo.

## COSTA RICA

### **Mayi Antillón**

VICEPRESIDENTA EJECUTIVA DE LA CÁMARA DE INDUSTRIAS (CICR)

Hemos escuchado exposiciones realmente interesantes el día de hoy, las cuales serán de gran utilidad para los que hemos tenido la suerte de ser convocados a participar en esta iniciativa. Nos une a todos los presentes un interés muy particular, como lo es el apoyar a nuestros países en sus visiones de desarrollo, y por lo tanto las conclusiones que alcancemos serán verdaderas lecciones para implementar.

Cada experiencia que se ha presentado tiene su propia identidad, historia, característica y de alguna manera su estilo de resolver sus problemas. Sin embargo hay un denominador común de algunas experiencias que se asemejan a las de los otros países, que vale la pena analizar, sobre todo en aquellos mecanismos que desarrollaron para enfrentar ciertos problemas puntuales.

En el caso de Costa Rica tenemos una democracia bastante madura. La democracia no es algo que se construye y olvida, sino que debe fortalecerse día a día, pues de otra forma tiene grandes posibilidades de debilitarse, fracturarse o incluso ser sustituida por otros sistemas. Se trata de un proceso continuo, en que todos tenemos la obligación de fortalecer nuestro sistema democrático.

En Costa Rica vivimos una transición importante. En las últimas décadas se ha impulsado el proceso de promoción de las exportaciones e inversiones y ésto ha generado resultados valiosos, que han sumado para la consolidación de nuestra democracia, pero no han multiplicado los beneficios. Esta es una lección importante que debemos aprender porque el reclamo al modelo es que se han ampliado las brechas sociales, por lo que se demuestra que este modelo económico debe ir acompañado de otras medidas de desarrollo económico y social que multipliquen el efecto positivo de nuestra participación en el comercio exterior. Avanzamos rápidamente a un proceso de apertura, pero este no ha constituido *per*

se una panacea; hay que saber administrar este proceso para poder concretar las oportunidades que nos da. En ésto se diferencian las visiones de cada país. La apertura por sí misma no genera resultados espontáneos, por el contrario, como muestra el caso de Costa Rica, el no desarrollar una estrategia integral tarde o temprano puede provocar atrasos y hasta estancamientos en el desarrollo del país.

Hace casi siete años el gobierno de la República convocó a un proceso de concertación para analizar los grandes cambios estructurales que requería el país ante un proceso dinámico de apertura de mercados. Debatimos durante meses, unos grupos más que otros, logramos llegar a acuerdos, pero fracasamos en la puesta en ejecución de los acuerdos. El gobierno, lamentablemente, elaboró una serie de iniciativas legislativas interpretando los acuerdos en forma equivocada, lo que le restó credibilidad al proceso y condujo a que los actores sociales desconfiaran y reaccionaran. En especial hubo una reacción muy vehemente cuando se trató de impulsar una iniciativa legislativa dirigida a abrir el sector de las telecomunicaciones, sector que ha estado operando en el país a través de una institución monopólica durante más de 50 años y que ha sido reconocida por sus aportes al desarrollo costarricense. Se desconfió del proceso, sobre todo porque se vinculó con la posibilidad de que hubieran negocios particulares con funcionarios públicos en esta iniciativa, lo que degeneró en el fracaso del proceso de concertación.

Quienes rechazan la apertura y modernización argumentan que el sector empresarial ha defendido esos procesos por intereses particulares y no necesariamente por su interés en una estrategia de desarrollo para el país, por lo que el sector empresarial debe redoblar sus esfuerzos para presentarse ante la sociedad como un sector realmente comprometido con el desarrollo del país ante estas campañas de desprestigio.

Ante este escenario de confrontación social, en las últimas elecciones los partidos políticos hicieron una oferta al electorado, lamentablemente muy pobre y superficial, evitando plantear los temas de las grandes transformaciones pendientes. El pueblo llegó oyendo lo que quería oír; no se tocan las reformas pendientes y no se dan alternativas a los procesos de apertura necesarios en instituciones monopólicas que ofrecen servicios públicos. El pueblo divide su voto y el gobierno se elige luego de una segunda ronda electoral, algo que no se había presentado en Costa Rica en las últimas cinco décadas. La Asamblea Legislativa refleja también este descontento popular, ya que hubo una proliferación de grupos emergentes, por lo que su conformación es sumamente fragmentada. Hoy día es muy usual escuchar discursos populistas, cuando el país requiere liderazgo, una visión de país compartida, un solo norte.

¿Qué ha hecho el sector privado ante este escenario, si al alzar la voz planteando la necesidad de la modernización, eran acusados de ser parte del negocio? Decidimos tomar la responsabilidad de diferenciarnos, de mostrar que no estamos en ningún negocio, sino que buscamos el bienestar del país.

Es importante resaltar que dentro del propio sector empresarial también se tienen visiones diferentes sobre el rumbo que debe tener el país y también acerca de si nos corresponde trabajar en este sentido. Provengo del sector industrial, donde se piensa con seriedad y responsabilidad sobre la necesidad de trabajar con una visión de país, con verdadero liderazgo.

Sin ser pesimista, pero ante un fracaso de la concertación social, con un gobierno con pocas posibilidades de negociación ante una Asamblea Legislativa bastante fragmentada, nos corresponde a los empresarios, a los industriales, tratar de generar confianza y decir con mucho orgullo que el sector empresarial es responsable del 85 por ciento del empleo nacional, y no es posible que el país se nos vaya de las manos. Emprendemos entonces con compromiso, la tarea de convencer a otros grupos y sectores sobre la necesidad de desarrollar una agenda integral, donde el discurso del empresario vaya más allá del lenguaje técnico y económico, que no llega a la población y genera desconfianza, para empezar a integrar en su discurso un lenguaje más humano, más aliado con la generación de empleo y el empleo de calidad. Este es el gran reto del sector privado y ha sido nuestra mejor bandera.

Así empezamos a estructurar una agenda para llevársela a los diputados, al Poder Ejecutivo y a los trabajadores en nuestras empresas, donde se plantea la integración entre cuatro ejes, que incluye aspectos económicos, sociales, ambientales e institucionales. Los empresarios hemos iniciado el trabajo más importante, el de dialogar con nuestros trabajadores en las empresas para compartir una visión de modelo de desarrollo. Hasta ahora no habíamos sido capaces de articular un discurso para que el trabajador se sintiera satisfecho de pertenecer a una empresa que apoya el crecimiento de su país. Nos dimos cuenta que podíamos acercarnos con nuestra propuesta a los diputados y trabajar juntos, como una sola fuerza, convencidos del reto que tiene el país y que juntos los empresarios y los trabajadores que conformamos la fuerza productiva nacional, tenemos una gran tarea que cumplir.

La agenda, amplia y en un lenguaje muy sencillo, incluye acciones en los cuatro componentes señalados. En materia económica hemos integrado medidas macro, micro y meso económicas, estableciendo prioridades. En el terreno fiscal proponemos una mejora en la calidad del gasto, que requiere de una reforma del Estado, el incremento y mejor distribución de la carga tributaria y el fortalecimiento de la administración tributaria. En el campo financiero hemos señalado las reformas que requieren la pequeña y mediana empresa, mejorar el acceso al crédito y reducir el costo del financiamiento, así como aumentar la canalización del ahorro nacional a la inversión productiva. Estamos abocados al tema de la banca de desarrollo y de cómo lograr acceso al crédito para apoyar la innovación y tecnología que requieren nuestras empresas. Se necesita, asimismo, aumentar la inversión pública y complementaria privada en infraestructura. En este plano no hemos sido exitosos con los mecanismos de concesión de obras públicas.

Costa Rica ha sido muy eficiente en la promoción de exportaciones e inversiones, y muy poco hemos avanzado en el potencial de los encadenamientos productivos locales que nos aseguren la permanencia de la inversión que ha llegado al país. Del total de inversión extranjera, sólo entre el 8 por ciento y 10 por ciento representa bienes y servicios costarricenses que se han podido vender a estas grandes empresas exportadoras, por lo que todavía hay que caminar mucho en esta dirección, ya que tenemos un mercado potencial en este sector.

En materia productiva tenemos una agenda muy amplia, con énfasis en las pequeñas y medianas empresas. Tenemos el reto de crecer pero comprometidos

con una producción más limpia y fortaleciendo el área de la calidad. Hace cuatro años fuimos capaces de generar legislación impulsada desde la Cámara de Industrias para la creación de un sistema nacional de la calidad, así como también un sistema de apoyo al fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas. Los diputados entendieron la necesidad de generar una legislación de largo alcance para apoyar el desarrollo productivo. La Ley Pyme se refiere a los fundamentos en innovación, tecnología, crédito, promoción de las exportaciones y compras del Estado para el 94% de las empresas nacionales que son pequeñas y medianas. Aquí nos posicionamos en la defensa del sector y no como en el pasado, que sólo se visualizaba a la Cámara en la defensa de los grandes intereses industriales.

En materia de comercio exterior, en este momento está en debate el Tratado de Libre Comercio entre Centro América y los Estados Unidos. Se observa cierta desconfianza en su aprobación, no por el tratado mismo, sino por la falta de preparación del país para acceder a las oportunidades de este instrumento comercial. De nuevo, la carencia de una visión holística e integrada sobre los instrumentos que componen una agenda de desarrollo no ha acompañado el proceso de comercio exterior, por lo que el Tratado se ha defendido como un fin en sí mismo, y no como parte esencial y motor de una estrategia de crecimiento y desarrollo.

Hace seis años la Cámara de Industrias promovió una legislación que generó la innovadora Ley de Negociaciones Comerciales, sobre la que ahora los políticos hablan con orgullo, después de cuestionarla porque creyeron que nuestro impulso se debía a un afán de proteccionismo ante la dinámica del comercio exterior. La ley incluyó la administración del comercio, principios éticos de los negociadores y rendición de cuentas, entre otros.

En toda la legislación que hemos promovido está implícita la necesidad de trabajar en forma sistémica entre las instituciones públicas y entre éstas y el sector privado. Se requiere mayor trabajo de coordinación que contribuya a potenciar los efectos positivos de los procesos de apertura.

También nos hemos dedicado en el último año a la promoción de actitudes y aptitudes para que los trabajadores puedan conseguir trabajos de calidad y sentir que la empresa continúa siendo esa escuela en la cual se siguen formando integralmente. Trabajamos por darle mayor flexibilidad a las jornadas de trabajo para poder generar mayor trabajo, aumentar la productividad y tener empresas con mayores grados de competitividad.

Otro eje fundamental es la agenda social, que incluye áreas estratégicas para el desarrollo nacional tales como la educación, salud y seguridad social. El sector empresarial no sólo está preocupado por mejorar su competitividad económica, sino también por la promoción de acciones que apoyen aquellas políticas más trascendentales que distinguen a Costa Rica, como la inversión sostenida en educación, salud y seguridad social.

En cuanto a la seguridad ciudadana y programas de atención de la pobreza, cuestionamos el desdibujamiento de la institucionalidad en este ámbito, donde las instituciones se han vuelto fines en sí mismas y los recursos no llegan a los beneficiarios. Desde hace cuatro años no ha sido posible reducir el 18 por ciento de familias pobres.

El sector privado y particularmente el sector industrial, se han preocupado en

materia ambiental de que podamos definir una política de desarrollo sostenible, mecanismos de producción más limpios y de consumo sostenible. Costa Rica ha sido muy exitosa en su estrategia de conservación del ambiente, pero en esto hay que trabajar más. Se requiere también de mecanismos para que la producción sea un aliado del proyecto sostenible que tenemos para nuestro país, así como educar a nuestros consumidores para que éste constituya una diferencia.

En el ámbito político e institucional es importante que el sector privado desempeñe un papel comprometido en el convencimiento de la necesidad de elaborar la legislación con los marcos regulatorios que requieren nuestras instituciones públicas y privadas en los procesos de apertura. Se necesita crear las reglas con las que se entrará a competir en nuestro país en sectores e instituciones que han estado brindando servicios como único oferente. Este es el caso del Instituto Costarricense de Electricidad y del Instituto Nacional de Seguros.

Debemos trabajar para que haya mayor agilidad en la administración de la justicia, porque los atrasos están generando cierta desconfianza. Hemos avanzado mucho en los mecanismos de solución alterna de conflictos, pero se trata de un espacio donde se requiere mayor modernización pero con transparencia del aparato público.

Respecto de la Asamblea Legislativa, todos los sectores debemos apoyar y consolidar una visión de largo plazo para el país, en una agenda compartida, donde el interés nacional vuelva a prevalecer sobre el particular. Estamos haciendo un esfuerzo interno dentro de la Cámara de Industrias, elaborando un esquema que sirva como primer borrador para la discusión. Empezamos esta agenda con dos pilares, el económico y el social, a los que se han agregado el ambiental y después el institucional, en una dinámica de retroalimentación que hemos tenido con otros actores sociales y de mucho peso dentro de nuestro país, como es la Iglesia Católica. También es importante que en la reforma del Estado recurramos cada vez más a mecanismos de coordinación interinstitucional y de descentralización política. Costa Rica es una experiencia exitosa, pero los focos de mayor desarrollo han estado muy centralizados en las áreas urbanas, sin llegar casi a las zonas rurales.

Esperamos que este esquema para una agenda nacional contribuya a potenciar una mayor productividad en nuestras empresas con alto valor agregado, que nos permita ser más competitivos, que atraiga mayor inversión y comercio, lo que debería generar más y mejores empleos y con ello, una mejor distribución de la riqueza. Paralelamente debemos lograr que esta agenda produzca mayores oportunidades de desarrollo e inversión en educación, salud y seguridad y, por lo tanto, que disminuya la pobreza. En lo ambiental esperamos un mejor uso de los recursos, que se incrementen los procesos productivos más eficientes, y que haya un menor impacto sobre el ambiente. Estamos

*Estamos comprometidos con una agenda nacional de desarrollo para potenciar la eficiencia, equidad, solidaridad y participación. Nuestro objetivo central es reducir la pobreza. Debe haber un enfoque sistémico en lo económico, social, ambiental, político e institucional.*

MAYI ANTILLÓN

comprometidos a que no impliquen riesgos para las nuevas generaciones. En lo político e institucional queremos que haya mayor eficiencia y eficacia en las instituciones del Estado, más transparencia y rendición de cuentas, menor corrupción y, por ende, que prevalezcan la estabilidad política y gobernabilidad.

Terminaré reiterando algunos conceptos. Estamos comprometidos con una agenda nacional de desarrollo para potenciar la eficiencia, equidad, solidaridad y participación. Nuestro objetivo central es reducir la pobreza. Debe haber un enfoque sistémico en lo económico, social, ambiental, político e institucional. En esta etapa de implementación, hemos hecho todo lo que está a nuestro alcance para que se entienda que no sólo los factores macroeconómicos contribuyen al avance del país hacia el desarrollo, sino también los sectoriales y microeconómicos, sobre todo para fomentar las redes de apoyo. En cada una de estas facetas hemos estado presentes, buscando equilibrios entre el Estado y el mercado, reconociendo que este último no lo es todo y que posee grandes limitaciones. De ahí se desprende el papel estratégico y fundamental del Estado. También hemos resaltado la importancia de la racionalización y descentralización de la gestión pública, así como de la gobernabilidad, que es legítima y representativa, evitando el vicio de que los grupos sociales busquen pasar a una participación directa y no necesariamente a una democracia representativa, como es nuestro caso. En las acciones que emprendemos dentro de una agenda de desarrollo deben estar siempre presentes: la predictibilidad, honestidad, transparencia y responsabilidad.

## EL SALVADOR

### **Juan José Daboub**

EX MINISTRO DEL TESORO

En una intervención anterior abordamos en parte este tema. Como ex funcionario público, ahora de regreso al sector privado, casi endosaría plenamente lo dicho hace poco por el señor Juan Claro por parte de Chile. El Salvador es uno de los países en América Latina que ha seguido más cercanamente los pasos que ha dado Chile y quiero resumirlo de la siguiente manera: nosotros optamos por abrir nuestra economía y después arreglar las cargas en el camino. De igual manera, hemos apostado a la integración centroamericana. Guatemala y El Salvador se han integrado bastante bien y creemos que los demás países terminarán siguiéndonos. Si hubiésemos empezado por resolver todos los problemas, no lograríamos integrarnos, pero el *approach* bastante pragmático que se ha realizado permitió alcanzar resultados favorables.

El fortalecimiento del sector financiero se ha consolidado a través de un sistema

*Cuando hay elecciones cada cinco años, lo que está en juego es el sistema y no un período electoral. Necesitamos fortalecer la política y/ o que crezcan nuevos partidos, para no estar cada cinco años midiendo el riesgo contra un referente muy difícil de cambiar...*

JUAN JOSÉ DABOUB

competitivo, con un mercado de valores cada vez más desarrollado y nuevos instrumentos. En cuanto a la competencia y oportunidades, en la apertura comercial, todos los tratados de libre comercio –con Chile, México, Panamá y República Dominicana– están en marcha, excepto con Estados Unidos. En materia de capital humano hay avances en la inversión en tecnología, en formación profesional, en formación técnica y en educación a distancia. En el sector de infraestructura primero se hizo una reestructuración, después una desregulación y posteriormente una privatización de la electricidad y telecomunicaciones; también se han entregado en concesión muchos otros servicios de infraestructura. En la salud previsional y el desarrollo local han participado diferentes actores de la sociedad. La seguridad ciudadana y jurídica se han vuelto muy importantes para que el sector privado encuentre un lugar firme donde anclar. Debemos asegurarnos que las reglas del juego sean claras y se traduzcan en algún grado de seguridad en el país.

El Salvador ha trabajado muy estrechamente con la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), que es la cúpula empresarial. En la última reunión anual del Encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE) se plantearon 100 temas con 125 acciones para el año en curso, que deben considerarse como parte de esta visión que describí anteriormente, generada en 1989. Cada año hay entre 60 por ciento o 70 por ciento de coincidencia en estas acciones; de este porcentaje, salvo aquellas que requieren aprobación legislativa, donde es difícil predecir el tiempo, todas las demás son puestas en práctica dentro de ese año en particular. Claramente, existe una buena relación con el sector privado, el cual entiende que los sistemas regulatorios persiguen maximizar la competencia y minimizar la regulación. Este principio ha permitido, por ejemplo, que existan sectores muy competitivos de telecomunicaciones y electricidad.

Al menos dos tareas están pendientes: la flexibilización laboral y el fortalecimiento del sistema judicial. Este último, hace muchos años, tal como Antonio Gramsci lo proponía, fue infiltrado y plagado de personas que no creen en el modelo de libertades. Se requiere un cambio importante para que las reglas del juego sean sostenibles en el tiempo.

El país tiene básicamente dos partidos políticos muy fuertes y a pesar de que no me gusta hablar de izquierdas y de derechas, sino que del siglo XX y del siglo XXI, existe un partido de derecha y otro de ultra izquierda, por lo que cuando hay elecciones cada cinco años, lo que está en juego es el sistema y no un período electoral. Necesitamos fortalecer la política y/o que crezcan nuevos partidos, para no estar cada cinco años midiendo el riesgo contra un referente muy difícil de cambiar. En países como Costa Rica, Honduras y países desarrollados, como Estados Unidos, se observa que las diferencias entre un partido y otro son relativamente pocas; en El Salvador debemos continuar trabajando en esto.

Le corresponderá al gobierno que acaba de asumir funciones la tarea de desarrollar el capital humano, preservando la estabilidad económica. Cuenta con una infraestructura competitiva y con el hecho que, mayoritariamente, el sector privado puede proveer y fortalecer la seguridad para garantizar en el largo plazo el modelo de desarrollo salvadoreño que hemos implementado.

## Francisco de Sola

MIEMBRO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO, EL SALVADOR

Quiero complementar lo señalado. Tengo que mencionar una herejía en nuestro proceso de construcción de plan de nación y visión de país, que no necesariamente es de la cúpula empresarial o del Estado: el sector privado no es muy bueno para realizar consultas ciudadanas. Ir desde la capital a observar qué está ocurriendo en las municipalidades del campo es una tarea enorme y siempre hay otros factores que intervienen. Además, el sector privado no es monolítico y cuesta mucho ordenar y tejer una trama realista de acciones de un plan de nación. Siempre es fácil quedarse a nivel esotérico y hacer subdivisiones entre lo institucional, ambiental y económico, sin menospreciar de ninguna manera esta reflexión, pero se requiere aterrizar en acciones específicas que tengan relevancia particular en la gente.

*Cuando uno presenta actividades o acciones relevantes de clara utilidad propia a las medianas, pequeñas y microempresas, éstas sí se movilizan muy bien (...)*  
*Una de nuestras frustraciones es que las cúpulas no han logrado comprender y atender este fenómeno.*

FRANCISCO DE SOLA

En cambio, cuando uno presenta actividades o acciones relevantes de clara utilidad propia a las medianas, pequeñas y microempresas, éstas sí se movilizan muy bien. Uno de los resultados más interesantes que hemos tenido es que en la consulta popular y regional, estos empresarios se presentan en gran número y se observa la asociatividad, una forma de generación innata de *clusters*. Una de nuestras frustraciones es que las cúpulas no han logrado comprender y atender este fenómeno, ni les han tendido la mano con la apertura y celeridad que esto demanda. Es un gran reto mover al sector privado, y no quiero generalizar irresponsablemente, pero es necesario que así como se reacciona en períodos de crisis se haga en los tiempos normales, ante acciones concertadas y bien planificadas, como forma de transformar un país desde abajo hacia arriba, y no a la inversa.

## COREA

### Oh-Soek Hyun

PRESIDENTE DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE COMERCIO,  
ASOCIACIÓN COREANA DE COMERCIO INTERNACIONAL

Empezaré mi presentación de hoy con una visión de conjunto acerca de la estrategia de desarrollo de Corea de antes, para luego plantear algunos pensamientos relacionados con las reformas estructurales actuales, y concluyendo con algunas observaciones relevantes acerca de la visión de Corea para el futuro.

Entre principios de la década de 1960 y finales de la de 1980, la economía de Corea alcanzó un nivel de crecimiento extraordinario, con un índice anual prome-

dio de crecimiento del 9 por ciento. Estas cifras positivas fueron cosechadas gracias a la estrategia de crecimiento impulsada por el gobierno, la cual había previsto una industrialización con énfasis en las exportaciones. Mientras que el bienestar social aumentó considerablemente durante este período, el conflicto social también fue mínimo, principalmente porque el rápido crecimiento económico desencadenó la creación de nuevos empleos.

Sin embargo, en la década de 1980, conforme el mundo experimentaba un proceso de globalización y desarrollo tecnológico, la economía coreana ya no pudo mantener su estrategia centralizada de crecimiento económico impulsada por el gobierno. La demanda por la transición democrática expresada por el pueblo coreano en ese momento presentó al gobierno un desafío adicional, a la vez que la libertad en las políticas inevitablemente tuvo sus repercusiones en la economía.

A finales de la década de 1980, el ambiente económico interno y externo de Corea cambió abruptamente, y los diferentes sectores de la sociedad hicieron un llamado por respuestas apropiadas de parte del gobierno, en particular, una reforma urgente del sistema financiero. El país, sin embargo, fue incapaz de implementar una reforma estructural voluntaria que pudiera involucrar a los diferentes actores económicos. A finales de 1997, el país fue impactado por la llamada ‘crisis financiera FMI’ que chocó y desmoralizó al pueblo coreano y, como resultado, importantes reformas fueron implementadas en todos los sectores relevantes, en un esfuerzo por transformar el sistema económico en su totalidad. Se reformaron la administración corporativa, las instituciones financieras y los sistemas de vigilancia para impulsar la rendición de cuentas y la transparencia y, además, quedaron privatizadas las entidades estatales. Se efectuaron también reformas del sector privado de envergadura considerable. En un esfuerzo por aumentar la flexibilidad del mercado laboral, se implementaron reformas laborales y se reforzó la red nacional de seguridad social para dar apoyo a las personas que quedaban desempleadas durante el proceso de reestructuración.

Lo que ha hecho falta, sin embargo, es un sentido claro de responsabilidad: las partes involucradas no participan activamente en el proceso de reforma, sino que exigen reformas impulsadas por el gobierno. Al mismo tiempo, el gobierno, confrontado por intensas presiones sociales, se encuentra en una lucha constante por responder a los problemas emergentes, incluso a aquéllos que claramente carece de capacidad para resolver. En este caso, la antigua costumbre del país de operar la economía bajo el mando del gobierno crea un escenario en el que el gobierno es responsable ante todo el pueblo coreano a la hora de plantear la solución de cualquier problema en particular. Un enfoque así carece de las innovadoras respuestas creativas necesarias para promover una economía moderna basada en conocimientos e información.

*Uno de los desafíos fundamentales que Corea encara en la era post-crisis es el de obtener fuentes de crecimiento nuevas, confiables y sostenibles, tarea que requiere de una base creciente de conocimientos y del fortalecimiento de las capacidades innovadoras del pueblo y de las empresas coreanas.*

OH-SOEK HYUN

Actualmente, Corea está en proceso de crear una economía abierta, flexible, capaz de responder a un cambiante ambiente económico global. El país se esfuerza por cumplir con las normas globales a la mayor brevedad posible, creando el motor del crecimiento que se requiere para hacerle frente a la revolución de información y tecnología del siglo XXI.

Se puede resumir la visión económica de Corea para el año 2011 de la siguiente forma:

- una economía flexible de mercado que se conforme a normas globales y que pueda manejar de manera proactiva las incertidumbres que trae la era de la globalización, los conocimientos y la información;
- una economía creciente dirigida por la sabiduría y la tecnología. Una economía orientada hacia la demanda, basada en el principio de la selección y concentración de recursos, acompañada por la investigación y el desarrollo y la formación de los recursos humanos;
- una sociedad con un sistema de bienestar productivo sostenible establecido sobre la base de un consenso nacional y una calidad de vida acorde con el nivel de desarrollo económico del país, y
- Corea es el centro de Asia Nororiental, un país pionero capaz de promover y coordinar los intercambios cooperativos entre las naciones de Asia Nororiental.

Uno de los desafíos fundamentales que Corea encara en la era post-crisis es el de obtener fuentes de crecimiento nuevas, confiables y sostenibles, tarea que requiere de una base creciente de conocimientos y del fortalecimiento de las capacidades innovadoras del pueblo y de las empresas coreanas. Aparte de la inseguridad que se asocia con las condiciones externas volátiles, un factor crítico en esto es la innovación para mejorar la productividad. Para aumentar el impulso del crecimiento, es esencial aprovechar los fundamentos mercantiles y actualizar la capacidad interna de innovar. Se podría afirmar que la descentralización es una de las tareas más importantes que Corea debe llevar a cabo como medio para lograr estas metas.

Esta visión de la economía coreana para el año 2011 no es una predicción, sino una meta que los diferentes actores económicos se están esforzando por alcanzar por medio de la implementación de estrategias sistemáticas y seguras. Su éxito dependerá del consenso que se logre entre los diferentes sectores de la sociedad, las estrategias implementadas y la eficiencia con que los recursos se asignen para esa tarea tan importante.

## MALASIA

### **Datuk Mustafa Mansur**

PRESIDENTE DE LA FEDERACIÓN DE INDUSTRIA DE MALASIA

Me encuentro hoy ante ustedes como representante de la Federación de Fabricantes Malasios (FMM), la cual, como sus compañías representadas, es una

organización muy joven, que tiene apenas 36 años. La FMM enfatiza mucho en la administración de alta calidad, siendo ésta una organización certificada bajo ISO 9001 desde el 2000. Sus afiliados han ido aumentando paulatinamente, al igual que su participación activa en los comités gubernamentales e iniciativas en aras de fortalecer al sector. Si bien para 1968 la organización ocupaba puestos en catorce comités gubernamentales, esta cifra ha aumentado a 164 en el 2004.

El número de afiliados a la FMM se divide en tres categorías: las industrias de manufactura (tanto locales como extranjeras); los servicios relacionados con la manufactura, como las finanzas y la producción de software, y las asociaciones afiliadas, tales como la Asociación de Fabricantes Textileros de Malasia y la Asociación de Fabricantes Químicos de Malasia. Aproximadamente el 55% de los afiliados son industrias pequeñas y medianas con un máximo de 150 empleados con dedicación exclusiva y ventas anuales que no sobrepasan los US\$6,6 millones. La industria eléctrica y electrónica cuenta con la mayor representación, constituyendo un total del 15,8% de los afiliados de la Federación. El ente rector principal es el Consejo de la Federación, al cual varios comités de delegados y de trabajo le prestan ayuda para realizar sus funciones.

Durante las últimas cinco décadas, el desarrollo industrial de Malasia ha acompañado la transformación del país desde una economía basada en la sustitución de importaciones a una enfocada fundamentalmente en las exportaciones, en la que los bienes manufacturados representan un porcentaje creciente de las exportaciones totales. Esta importante contribución de la manufactura a la economía se mantuvo durante las crisis económicas más severas. Por ejemplo, durante la recesión global de 1985, el sector manufacturero aportó casi el 20% del PIB, en comparación con el de agricultura, el sector más productivo de la época, que contribuyó con el 20,8%. Asimismo, durante la crisis financiera de Asia Oriental de 1997, la contribución del sector manufacturero experimentó un aumento del 35,7% y los bienes manufacturados constituyeron un asombroso 81% de las exportaciones totales. Dicho crecimiento se ha mantenido, y sólo en 2003 las manufacturas para exportación generaron aproximadamente US\$82.000 millones.

El sector empresarial malasio en general, y la FMM y el sector manufacturero en particular, han participado activamente en el proceso del desarrollo social y económico del país a largo plazo. Malasia tiene la fortuna de contar con un gobierno estable que cree en la necesidad de enfocarse en los clientes y de cooperar con el comercio, a la vez de mantenerse comprometido con la participación conjunta en el desarrollo social y económico. El instrumento escogido por el gobierno para lograr estos objetivos en colaboración estrecha con la empresa privada es el *Concepto de la Malasia Incorporada*.

El *Concepto de la Malasia Incorporada* se introdujo en 1983, reconociendo al gobierno como accionista del sector empresarial. Como todo accionista, el gobierno recibe un dividendo del 28 por ciento por concepto de un impuesto corporativo, y conforme aumentan los ingresos del sector, suben los dividendos del gobierno. Como consecuencia, el gobierno también reconoce la necesidad de mecanismos de entrega eficientes para que los negocios operen sin problemas y aumenten sus ingresos. El *Concepto de la Malasia Incorporada* busca construir una relación armoniosa y lograr el respeto mutuo y el diálogo entre los sectores por medio de la

creación continua de redes de conexiones y esfuerzos de consulta, culminando en políticas y procedimientos favorables para los negocios. Además del *Concepto de la Malasia Incorporada*, se introdujo la *Constitución para los Clientes* en 1993, que establece el plazo obligatorio para la entrega de las aprobaciones, permisos y licencias necesarias al sector comercial por parte de la administración pública.

Buen ejemplo ilustrativo de cómo el gobierno y la empresa privada dedican sus esfuerzos a girar la rueda económica en pro del desarrollo social y económico del país, lo constituye la decisión de asociar el *Ringgit*<sup>1</sup> al dólar estadounidense en medio de la crisis financiera de Asia Oriental. Durante este período difícil, el gobierno fue severamente criticado por mantener una política tan poco ortodoxa, mientras que el sector empresarial de Malasia, especialmente la FMM, dio su apoyo firme a la decisión. La Federación reaccionó rápidamente para asegurar tanto a sus afiliados como a sus socios comerciales en el país, la región y alrededor del mundo, que la acción de dolarizar el Ringgit era acorde con los intereses del país, y expresamos de modo continuo nuestro apoyo por esa acción al FMI, al Banco Mundial, a delegaciones comerciales visitantes y a nuestras contrapartes asiáticas. Con el tiempo se ha demostrado que la decisión de dolarizar el Ringgit en verdad ayudó al país a restablecer la estabilidad y reducir las incertidumbres, en particular, su vulnerabilidad ante el riesgo cambiario. El sector manufacturero se benefició mucho de este nuevo escenario, ya que le proporcionó la estabilidad necesaria para la planificación eficaz, la dedicación a asuntos básicos del desarrollo industrial y la expansión de mercado. Hasta la fecha, el sector industrial sigue dando su fuerte respaldo a la decisión de mantener el tipo de cambio de 3,8 Ringgit por dólar estadounidense: el 83% de los participantes en nuestra encuesta en el tercer trimestre de 2003 expresó que sigue apoyando esta decisión.

El *Concepto de la Malasia Incorporada* ha proporcionado oportunidades concretas al sector privado para participar en la toma de decisiones que influirán a largo plazo en el desarrollo económico y el proceso de la industrialización, entre ellas, muchos comités gubernamentales diseñados para tales fines. La FMM, por ejemplo, participa activamente en 164 comités gubernamentales y en 50 comités normativos, así como en un cuantioso número de comités *ad hoc* creados para tratar los asuntos específicos relacionados con el sector. Los comités gubernamentales constituyen plataformas mediante las cuales el sector manufacturero puede expresar sus puntos de vista sobre una amplia gama de asuntos, incluyendo las herramientas de la programación macroeconómica, tales como los Planes de Desarrollo Nacional, el Consejo Nacional de Asesoramiento Económico, el presupuesto nacional anual y el Tercer Plan Maestro Industrial.

Tradicionalmente, la Federación ha brindado respuestas al gobierno sobre asuntos operativos, participando activamente en el diálogo anual de los ministerios gubernamentales, en donde nuestros puntos de vista siempre gozan de buena acogida. La representación de la FMM en los comités de aprobación de subvenciones y acreditación del gobierno permite a la industria exteriorizar sus pareceres acerca de las solicitudes de subvención presentadas y garantizar que se cumplan los procedimientos apropiados y criterios de calificación.

<sup>1</sup> Moneda de Malasia.

La FMM también ha recibido solicitudes para revisar y comentar legislación existente y nueva que pudiera incidir en las operaciones comerciales. La Federación es miembro de la Junta Rectora de Entes Reguladores, en donde contribuye a una mayor eficiencia administrativa y a individualizar los programas y actividades del gobierno a los diferentes intereses individuales del sector industrial. Estamos representados en una amplia gama de comités establecidos para formular el Tercer Plan Maestro Industrial del país, y la FMM es consejera del Ministerio de Comercio e Industria Internacional, al que ayuda a establecer las orientaciones y estrategias de las políticas presentadas al Comité de Programación Industrial. También estamos afiliados al Comité Directivo, que es presidido por el Secretario General del Ministerio de Comercio e Industria Internacional, que supervisa y dirige el trabajo del Grupo de Recursos Gubernamental correspondiente para asegurar que se mantenga alineado a las orientaciones establecidas por el Comité de Programación Industrial. En resumen, participamos en la formulación de políticas en todos los niveles, y contribuimos a las discusiones de asuntos que varían desde la formulación de la política macroeconómica, hasta asuntos específicos dentro del Tercer Plan Maestro Industrial que abarca un plazo de quince años.

Las propuestas que hemos presentado al gobierno son muy diversas. Incluyen estrategias para mejorar el comercio y el ambiente de inversión, y para promover el desarrollo de industrias pequeñas y medianas mediante la ayuda financiera y planes de acción para el desarrollo.

Una recomendación que amerita mención especial fue la adopción de normas internacionales como RosettaNet,<sup>2</sup> que ayudarían a garantizar que las industrias malasia retuvieran su relevancia en la cadena global de suministros, particularmente en los sectores de la electricidad y electrónica. Recomendamos la adopción de las normas de RosettaNet como resultado de la insistencia de las empresas multinacionales en el sentido que los proveedores se enlacen para administrar sus inventarios en línea. Siguiendo nuestras recomendaciones, el Proyecto *TIGeR*, sigla en inglés que significa Tecnología, Industria y Gobierno para una Revolución en la Economía Electrónica, fue lanzado posteriormente como un proyecto nacional impulsado por uno de los gobiernos estatales locales del país.

Otra recomendación clave fue la creación de parques industriales con comités administrativos a nivel de las autoridades estatales y locales. Estos comités ofrecen oportunidades para que las industrias localizadas en un parque industrial específico trabajen con las autoridades relevantes y la infraestructura y proveedores de servicios, para asegurar que el parque industrial se administre bien, se mantenga debidamente y que sea seguro.

La FMM también participa activamente en la formulación de las políticas nacionales sobre asuntos como la capacitación y readaptación de los trabajadores del sector manufacturero, y ha establecido su propio centro de capacitación, el Instituto de la Manufactura Internacional de la FMM, que ofrece programas de capacitación diseñados para responder a las necesidades específicas del sector industrial.

<sup>2</sup> RosettaNet es un importante consorcio de compañías de tecnología de información, componentes electrónicos, producción de semiconductores, telecomunicaciones y logística que se esfuerza por crear e implementar normas abiertas para los procesos de negocios electrónicos a nivel industrial. (Nota del editor).

Nuestro papel en la capacitación claramente cumple con los objetivos del gobierno de aumentar las actividades de capacitación y readaptación dentro del sector empresarial. La FMM fue aprobada como proveedor de capacitación Clase A por el Consejo de Desarrollo de Recursos Humanos nacional, y acreditado, además, por el Ministerio de Educación de Malasia como instituto privado de educación superior. El Instituto de la Manufactura imparte programas de diplomado que permiten a los empleados dentro de las fábricas llegar a cursar estudios en programas de grado de universidades nacionales y extranjeras, como parte de un proceso de aprendizaje continuo. También contamos con la acreditación de entidades gubernamentales para ofrecer programas de certificación como el Certificado de Oficiales de Seguridad y Salud emitido por el Departamento de Seguridad y Salud Ocupacional, el Certificado de Administración Energética emitido por la Comisión de la Energía, y el Certificado de Capacitación del Director, emitido y acreditado por la Comisión Empresarial de Malasia.

Las actividades del Instituto de la Manufactura tienen, además, un componente internacional, y se establecieron relaciones de trabajo con institutos bilaterales de capacitación como el Instituto Germano-Malasio, el Instituto Franco-Malasio, el Instituto Técnico Español de Malasia, y otros socios técnicos en los Estados Unidos, Inglaterra, Japón e India.

Todas estas actividades las ha facilitado una red eficiente de comités dentro de la misma FMM. Como mencioné anteriormente, la Federación está regida por un consejo que recibe ayuda por parte de un sistema de comités adjuntos y de trabajo para realizar sus funciones. A la vez que los comités adjuntos plantean los asuntos relacionados con la industria en general y la implementación del Proceso de *la Malasia Incorporada* a nivel de las autoridades estatales y locales, los comités de trabajo de FMM plantean los asuntos de amplio espectro relacionados con la operación de la industria manufacturera a nivel internacional, nacional y estatal.

Los comités de trabajo son grupos de expertos tanto como plataformas de cabildeo para presentar al gobierno las recomendaciones de cada área específica de interés del comité. Existen trece comités de trabajo para asuntos específicos y su labor es replicada por las seis sucursales de FMM a nivel de las autoridades estatales y locales. Todos los miembros del comité son representantes de la industria manufacturera, de los cuales cada uno trabaja en una empresa particular y, por lo tanto, cada uno en su respectiva área de experiencia. Esto garantiza que los comités cuenten con la autoridad necesaria para hacer recomendaciones y ofrezcan retroalimentación precisa sobre los asuntos del comité.

A nivel regional, la FMM también juega un papel activo en el desarrollo sectorial, trabajando estrechamente con el gobierno en organizaciones bilaterales como los consejos comerciales de la Cooperación Económica de Asia Oriental y Asia Pacífica (APEC). Su papel en estos consejos es asegurar la existencia de una representación y apoyo adecuados para las recomendaciones del gobierno y el sector privado de Malasia. De hecho, la FMM fue nombrada por el gobierno como la Secretaría de la sede de varios de estos consejos en Malasia. Como Secretaría, no solo damos apoyo operativo sino también monitoreamos, impulsamos e implementamos iniciativas y programas relevantes para Malasia en cada consejo particular. A nivel internacional, estamos orgullosos de haber sido el único

representante del sector privado en la delegación malasia a las últimas dos reuniones mundiales de comercio en Doha y Cancún.

Ahora me gustaría reflexionar sobre los factores claves que contribuyeron a la interacción exitosa entre el gobierno y la empresa privada, según fueron identificados por la FMM a lo largo de sus 36 años de experiencia en colaboración con el gobierno en todos sus niveles.

El primero es la voluntad del sector industrial para trabajar con el gobierno en todos los asuntos de interés común. Para dar dos ejemplos sencillos, se presentan inquietudes relacionadas con asuntos aduanales ante el Comité de Trabajo sobre Aduanas, mientras que se discuten simultáneamente asuntos de política financiera con los representantes gubernamentales en el Comité Financiero.

El segundo es un enfoque progresivo y equilibrado que es necesario para promover la responsabilidad social corporativa y, a la vez, representar los intereses del sector en general, sin favoritismos para ninguna industria individual. Las propuestas deben ser respaldadas por argumentos bien documentados e investigaciones independientes llevadas a cabo con el fin de acompañar las recomendaciones y consideraciones presentadas al gobierno.

En tercer lugar, la Federación tiene un compromiso y líderes responsables, quienes están preparados para dedicar tiempo valioso en atención a las necesidades tanto del sector industrial como del gobierno, y en dar prioridad al servicio nacional por encima del interés personal.

En cuarto lugar, la FMM ha trabajado mucho para formar una secretaría fuerte e independiente, una entidad esencial para proporcionar al gobierno el apoyo y retroalimentación necesarios, y que tenga la capacidad adecuada para implementar proyectos y preparar informes y recomendaciones especializadas. Una de las claves de su éxito es su disposición para compartir sus experiencias y conocimientos.

Estamos de verdad convencidos de la necesidad de participar activamente (tanto de modo proactivo como reactivo) en la redacción de políticas, promoviendo constantemente iniciativas que ayuden a cerrar la brecha entre el gobierno y las bases de la industria. Además, debemos fomentar la participación gubernamental en algunos de nuestros propios comités de trabajo, así como el diálogo permanente, lo cual ayudará a los oficiales gubernamentales a entender más ampliamente las necesidades e intereses de la industria nacional. El sector industrial debe asegurar que las respuestas que proporcione al gobierno tengan el respaldo de investigación y documentación sólidas, y que los puntos de vista expresados sean representativos de las necesidades del sector.

También existen ciertas dificultades que debemos evitar en esta relación. Nuestras propuestas deben evitar un enfoque excesivo en el aspecto comercial y, más bien, estar ancladas en última instancia en el interés general del país. El

*Estamos de verdad convencidos de la necesidad de participar activamente (tanto de modo proactivo como reactivo) en la redacción de políticas, promoviendo constantemente iniciativas que ayuden a cerrar la brecha entre el gobierno y las bases de la industria.*

DATUK MUSTAFA MANSUR

enfrentamiento debe sustituirse por la consulta y la negociación; el trabajo debe apuntar a la resolución de problemas y las opciones de los gobiernos deben mantenerse abiertas. El uso de los medios debe ser mínimo, ya que no podemos darnos el lujo de traicionar la confianza que se ha depositado en nosotros. La confidencialidad de la información es primordial, y el contenido de los documentos que se nos entreguen para su revisión no debe circular ni divulgarse bajo ninguna circunstancia. Nuestro fin es ganar la guerra y no la batalla.

Con miras a una presentación balanceada, también me gustaría ofrecer un consejo al sector gobierno: descubra lo que quieren los inversores. Creemos firmemente que los inversores de todo el mundo tienen las mismas necesidades básicas, y que si se aseguran estas necesidades básicas, la tarea de asegurar el apoyo del sector privado para la agenda del desarrollo macroeconómico y social del gobierno se tornará más fácil.

En conclusión, diríamos firmemente que sí estamos activamente involucrados con las estrategias holísticas de desarrollo de largo plazo del país y participamos en ellas; nuestra organización industrial sí puede expresar y de hecho expresa sus puntos de vista al gobierno con relación a los asuntos que afectan al sector, sirviendo de puente entre los gobiernos y las bases de las industrias; el gobierno sí está preparado para seguir un planteamiento pragmático conducente a asegurar el respaldo del comercio para su agenda de desarrollo económico macroeconómico y social; sí podemos generar una situación de ganancia para todos los actores a nivel nacional. El gobierno y el comercio, trabajando juntos en un proceso de consulta permanente, pueden garantizar estrategias y políticas de desarrollo balanceadas a largo plazo.

Debido a que soy el último orador, me gustaría terminar las presentaciones de hoy con un poema que escribió nuestro anterior Primer Ministro Mahathir Mohamad, el cual pronunció en su discurso presupuestario de 2004:

*Por ti, Malasia,  
Defendemos a la nación, unimos a la gente  
Damos mil pasos adelante  
Juntos luchamos en las tinieblas, a merced de las olas  
Buscando la luz, alcanzando el sueño  
Desafiando mil obstáculos  
Aunque podríamos caernos  
Perseveremos para lograr nuestra visión  
En paz está mi país  
Bendecido con el éxito, cubierto de prosperidad,  
Unidos estamos, resueltos en nuestra determinación  
Resplandezca el espíritu del patriotismo  
El mundo ha dado su reconocimiento  
Nuestra dignidad fue alzada en alto  
No más agresiones  
No más humillaciones  
Nuestra independencia está consagrada  
En paz está mi país... Malasia*

## Comentarios

### Eugenio Staub

Presidente y Gerente General de Gradiente Electrónica S/A, y Miembro del Instituto de Desarrollo Industrial, Brasil

Brasil tiene bastante experiencia en materia de la visión nacional y de las estrategias. Hace cincuenta años, el Presidente Juscelino Kubitschek, uno de los mejores líderes del país, estableció un plan de cinco años en el que identificó los objetivos o metas principales de Brasil. Debido al éxito del plan, el Presidente João Goulart y su Ministro de Planeación, Celso Furtado, orientaron la planeación económica alrededor de un plan de tres años, el cual tuvo, sin embargo, un éxito limitado a raíz de los disturbios políticos por los que pasaba el país en ese tiempo. Durante los regímenes militares del país, se instauraron varios planes, como el plan del desarrollo nacional, logrando un grado importante de éxito. Finalmente, en la década de 1960, un plan de desarrollo estratégico dirigió los procesos de modernización de Brasil.

Después de la década de 1980, sin embargo, no se establecieron planes nuevos en Brasil, y nuestra estrategia de desarrollo nacional fue guiada por un único objetivo: detener la inflación. Cuando esto se logró, no se estableció ninguna visión o plan nacional en su lugar, ya que el país funcionaba bajo la influencia del Consenso de Washington, de acuerdo al cual, si todos fuéramos buenos estudiantes y lográramos arreglar nuestras políticas macroeconómicas correctamente, supuestamente todo iba a funcionar bien. Y, sin embargo, no fue así.

Finalmente, en 1999, el país volvió a negociar con el Fondo Monetario Internacional y desde ese tiempo, a pesar de los cambios de gobierno, nuestras metas nacionales se han centrado en levantar y mantener un importante superávit en la balanza de pagos y de comercio. Si bien hemos podido lograr una meta de este tipo, ese, lamentablemente, constituye el alcance de nuestra agenda nacional actual. Se trata de una agenda fuertemente influida por los medios y los análisis financieros. En Brasil se pone demasiado énfasis en los indicadores económicos y en nuestra capacidad de producir un superávit en la balanza de pagos. Aunque estamos demostrando, como dije, tal capacidad, esto no constituye una visión nacional.

Cuando era más joven, hace 30 años, los brasileños de mi generación tenían dos convicciones. Una, que se relacionaba con el desempeño del país en la cancha de fútbol, lo que se concretó. No fue así con la otra, y esa fue la convicción de que nada podría detener al rápido crecimiento de Brasil. Esta convicción se basaba hasta cierto punto en hechos reales: entre 1901 y 2000, Brasil gozó del tercer PIB de mayor crecimiento en el mundo, después de Taiwán y Corea. Hoy, el caso es otro. A finales de la década de 1990, nos clasificamos en el lugar 93 de la misma escala, que sí representa una caída considerable.

Así que, ¿qué hacemos hoy en día? Como el Ministro Wagner mencionó antes, el Presidente Lula ha establecido una iniciativa para discutir y desarrollar estrategias nacionales, la cual se ha implementado en dos niveles. Uno lo constituye un grupo técnico conocido como el Núcleo de Asuntos Estratégicos,<sup>3</sup> que provee apoyo

técnico para el debate sobre la política económica futura. El otro nivel es el Consejo para el Desarrollo Económico y Social, que el Ministro Wagner preside y por medio del cual se implementarán las políticas a largo plazo. Actualmente buscamos incorporar entre la estrategia nacional una dimensión institucional, una social y cultural, una de conocimientos, una dimensión ambiental, y por último una dimensión global. Esta última se refiere específicamente a las maneras en que un país como Brasil, con sus requerimientos, dificultades y ventajas comparativas particulares, puede hallarse en el escenario global. Como lo mencionó el Ministro Wagner antes, plantaremos estos asuntos en tres diferentes períodos de tiempo: 2007, 2015 y 2022.

Estoy convencido que, si hubiésemos instituido estrategias como éstas hace 20 años, al final del régimen militar, Brasil estaría en mejor situación como país que lo que está hoy. Los pronósticos, sin embargo, son imposibles. Ninguno de nosotros habíamos imaginado hace 20 años, por ejemplo, la existencia hoy de un fenómeno como el Internet. Lo que podemos y debemos hacer ahora es fomentar un proceso de desarrollo permanente y, como parte de ese proceso, estamos planteando actualmente dentro del Consejo para el Desarrollo Económico y Social, y en varias de las entidades técnicas gubernamentales, las metas a las que nuestro país debería aspirar, y que se extienden más allá de la agenda de corto plazo para cumplir con los requerimientos del mercado. Esto, sin embargo, no es tarea fácil.

Es aquí donde podemos identificar los elementos comunes de los diferentes países. Por ejemplo, si la presentación ofrecida por nuestra representante costarricense, Mayi Antillón, se hubiera realizado en portugués, podría aplicarse directamente al caso brasileño debido a que sigue los mismos principios. De hecho, algunos de los asuntos destacados en las presentaciones de Corea y Malasia podrían también adaptarse a Brasil. Si bien la industria brasileña no ha logrado un nivel de organización tan impresionante como aquel del sector manufacturero malasio, creo, no obstante, que sí existen algunos factores en común. En un escenario global cambiante, es muy difícil determinar en dónde debería Brasil posicionarse exactamente, y yo creo que los países representados en este foro tienen un papel que desempeñar para ayudarnos en ese proceso. Hemos dado grandes pasos hacia el logro de una mayor integración por medio de ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) y MERCOSUR (Mercado Común Sudamericano), y otras iniciativas similares en el pasado. Esa colaboración a nivel regional puede sin duda replicarse más allá de las fronteras continentales.

¿Cuáles son, entonces, nuestros objetivos estratégicos? Creo que esos objetivos deben necesariamente tener una fuerte dimensión social, por lo que podría servir de ejemplo ser *cero desempleo*. En Brasil, y ciertamente en otros países representados aquí, el *cero desempleo* es algo que se puede lograr en un período de 20 años. En mi propia opinión, que es claramente independiente de la del gobierno, una segunda meta que podríamos alcanzar sería la conectividad a banda ancha de todos los ciudadanos a 20 años de ahora. Esto proporcionaría innumerables oportunidades para la recreación, la educación y la comunicación y crearía, además,

<sup>3</sup> Secretaría para la Planificación Estratégica. (Nota del editor).

empleos en una industria electrónica que está en proceso de expansión. Es éste el tipo de objetivos que estamos conversando ahora con el gobierno brasileño, identificando las áreas en donde podemos alcanzar un nivel mayor de competencia.

Afortunadamente, gozamos de las ventajas comparativas que provienen de los recursos naturales tan ricos que Dios nos ha dado. Nuestro desempeño en el campo agroindustrial es ejemplo de ello; tenemos una clasificación alta en la producción internacional de la soya, el café, la carne y el azúcar, y cincuenta años de historia en la industria nos han brindado una ventaja estratégica que muy pocos países comparten. Ahora, sin embargo, debemos definir claramente cuáles serán nuestros siguientes pasos, y existe una clara posibilidad de cooperación entre los países representados aquí en esta tarea tan importante.



---

**CAPÍTULO 4**

# Participación social y fortalecimiento de la relación entre gobierno y parlamento



# ¿Qué participación tiene la sociedad civil en el diálogo entre el gobierno y el parlamento en torno a los objetivos y las prioridades del desarrollo de largo plazo?

BOTSWANA

## **Mahomed Iqbal Ebrahim**

VICEPRESIDENTE DE LA CONFEDERACIÓN DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TRABAJO,  
Y PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA PEQUEÑA EMPRESA, BOTSWANA

Botswana se independizó de Inglaterra hace poco menos de 40 años, y como sucede en muchos países de la antigua era colonial, nuestro gobierno es fuerte pero la sociedad es débil. En términos de la población y el tamaño de su economía, nuestro país dista mucho de ser un actor global importante, pero creemos haber logrado un progreso significativo a lo largo de los años. La educación es gratuita para todo ciudadano, así como la asistencia médica. Los ciudadanos de la tercera edad reciben pensiones decentes. De acuerdo con los índices de Moody y Standard & Poor, tenemos las clasificaciones crediticias más altas en África, y Transparencia Internacional ha caracterizado a Botswana como el país menos corrupto de todo el continente. Aunque esto podría sonar como un estado ideal al que todos pudiéramos querer aspirar, existen nubes de tormenta en el horizonte. Aproximadamente el 30 por ciento de la población del país es seropositivo para VIH, no obstante un programa gubernamental de gran alcance para el suministro de drogas antiretrovirales y tratamiento. El desempleo ha alcanzado el 21 por ciento; nuestra economía depende mucho de su único bien de consumo, los diamantes, que contribuye un 80 por ciento a nuestro PIB, y tenemos una distribución de ingresos sumamente desigual.

Los eventos recientes en los mercados mundiales y la consecuente agitación financiera ejercieron mucha presión sobre Botswana, creando un escenario en el que el diálogo entre el gobierno y el sector privado se hizo imperativo. En 1986, por medio del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas propusimos un enlace entre el gobierno y el sector privado, organizando una Conferencia Nacional de Negocios en la que discutimos los problemas del país y buscamos las soluciones apropiadas. De hecho, ese fue el primer paso para entablar el diálogo entre el gobierno y el sector privado.

En una oportunidad describí la relación entre el gobierno y el sector privado como un matrimonio de conveniencia. Se hizo claro desde la primera reunión que el sector privado buscaba un matrimonio de conveniencia con el gobierno, uno en que, durante el primer año, el esposo habla y la esposa escucha. Para el siguiente año, la esposa se volvió más sabia. Ella hablaba y el esposo escuchaba. Para el tercer año, los dos hablaban y los vecinos escuchaban la discusión. Esta fue la dinámica de nuestras primeras discusiones, y podríamos decir que, aunque tuvimos un matrimonio tempestuoso durante ese tiempo, la relación eventualmente se volvió más armoniosa. Así como en Malasia, hemos aprendido que nunca se debe acorralar al sector público, más bien hay que dejarle una ruta de escape. Esto se debe a que, cuando el gobierno se encuentra acorralado, saldrá a luchar o levantará un muro a su alrededor.

La Conferencia Nacional de Negocios dio lugar a lo que yo me refería previamente como la visión 2016, la visión de largo plazo de Botswana. Se creó una estructura conocida como el Consejo Consultivo de Alto Nivel (HLCC) para implementar la visión. El Consejo se reúne dos veces al año y es dirigido por el presidente, y ofrece una oportunidad para que el gabinete entero y todos los funcionarios de alto rango se reúnan con el sector privado para discutir las resoluciones tomadas por las Conferencias Nacionales de Negocios, celebradas cada dos años.

Dentro del HLCC se dio lugar a lo que llamamos sectores estructurales. Estas son plataformas para el debate sectorial en donde los ministros específicos se reúnen con los representantes del sector privado para discutir asuntos de interés común. Estas discusiones sectoriales en el seno del Consejo ayudan a promover el diálogo fluido entre el gobierno y el sector privado. Las discusiones están basadas en el respeto de parte del gobierno, y en el hecho de que el sector privado ha aprendido que no todas las propuestas se transformarán en políticas y reglamentos gubernamentales. Esto porque entendemos que, a pesar de representar una gran población nacional, el gobierno representa algo más grande, a saber, al pueblo de Botswana y al interés nacional. Los asuntos sobre los cuales no se llega a un acuerdo se remiten al HLCC, y el mismo Presidente establece el rumbo para cada asunto respectivo.

Por lo anterior, guardamos una relación de trabajo muy productiva y sincera con el gobierno. El respeto mutuo es un elemento clave de la relación, al igual que la aceptación del sector privado de su responsabilidad de no representar las inquietudes de individuos, sino los intereses de la nación en su conjunto.

Además del HLCC, Botswana cuenta con un sistema de consulta pública, mediante el cual los habitantes pueden discutir sus inquietudes con el gobierno, y a este sistema lo llamamos el ‘cacicazgo’ o ‘jefatura’, y es un vestigio de nuestro

pasado. Dentro del sistema, el jefe tribal llama a todos los miembros de su tribu a una reunión que en el lenguaje popular se llama *jota*. En las reuniones, presentan y hablan acerca de sus inquietudes en presencia del jefe, sin que medien temores ni favoritismos, y la tradición se ha mantenido hasta ahora. Actualmente, el Presidente de Botswana realiza giras alrededor del país y se dirige a reuniones públicas, a veces debajo de un árbol o dentro de una tienda, y todo ciudadano tiene derecho de acercarse y presentar sus inquietudes. Esta relación abierta entre el pueblo de Botswana y el Presidente es uno de nuestros recursos más valiosos.

Dentro del sistema consultivo se encuentra lo que nosotros llamamos comités de desarrollo comunal, que se establecen en cada aldea o *ward* (barrio), donde se discuten los asuntos de desarrollo local. Se presentan las inquietudes de la comunidad ante el representante del pueblo en el consejo local, y las propuestas las implementa la autoridad local. Cuando las propuestas abarcan acciones de gran escala, tales como la construcción de una escuela o clínica de salud, se discuten como parte del respectivo plan de desarrollo del distrito del que las asociaciones de desarrollo de los barrios, las autoridades locales y la administración de distrito son responsables. Por último, la Unidad Nacional de Desarrollo a nivel de distrito canaliza todos los proyectos en el plan nacional de desarrollo por un plazo de tres años.

Finalmente, contamos con otra importante vía de diálogo que es el Consejo Nacional de Trabajo, Recursos Humanos e Ingresos (NEMIC), una estructura tripartita en la que participan el gobierno, los sindicatos laborales y el sector privado. El Consejo discute y redacta las recomendaciones para políticas que rigen los salarios, empleos, capacitación y otros asuntos afines.

En Botswana, nos enorgullecemos de ser el único país de África que ha gozado de la democracia desde su independencia. Para nosotros la democracia es muy apreciada. El hecho de que hemos tenido únicamente un solo partido en el poder durante los últimos cuarenta años tiene sus ventajas y desventajas. Mientras que nos beneficiamos de la continuidad que esta situación nos proporciona, a veces, inevitablemente, las cosas sí cambian mientras que la gente en el poder tiende a perder el sentido de la realidad.

Para concluir, me gustaría destacar una relación basada en la confianza mutua como nuestro principio guía en el proceso de la construcción. Bien puede que ésta no represente una solución única, pero según nuestra experiencia, este sistema de coordinación y consulta entre el gobierno, el sector privado y el pueblo de Botswana en verdad ha cosechado su buen fruto.

*Por lo anterior, guardamos una relación de trabajo muy productiva y sincera con el gobierno. El respeto mutuo es un elemento clave de la relación, al igual que la aceptación del sector privado de su responsabilidad de no representar las inquietudes de individuos, sino los intereses de la nación en su conjunto.*

MAHOMED IQBAL EBRAHIM

## CHILE

### **Gastón L'Huillier**

PRESIDENTE, PROYECTO PAÍS DEL COLEGIO CHILENO DE INGENIEROS

Les presentaré el Proyecto País de participación de la sociedad civil en el diálogo de visión de desarrollo de largo plazo, incluyendo las relaciones con el gobierno y el parlamento. Me referiré al surgimiento de este proyecto y a los aportes que ha entregado.

El proyecto surgió en 2002, con posterioridad a la crisis asiática, cuando en la población predominaba un fuerte pesimismo y líderes de todos los sectores políticos y gremiales planteaban que se requería una visión de país y de desarrollo más explícita, y en cuanto al diálogo de concertación para el desarrollo, la situación era bastante inmovilizante por la óptica de corto plazo de todos sus participantes. Como se señalaba ayer, el gobierno, con un horizonte a lo mejor relacionado con su duración, tenía propuestas orientadas a lograr aceptación entre los votantes, al igual que la oposición, mientras los empresarios y los trabajadores defendían sus intereses estrictamente de corto plazo, con muy poca visión de largo plazo. En este contexto, la falta de legitimación cohibía la toma de medidas focalizadas en rubros específicos de la economía con más potencial, por temor a hacer lo que se entiende por *picking the winners*, o sea, a hacer política industrial privilegiando a unos sectores sobre otros.

Esta situación de inmovilización motivó a un grupo de profesionales a generar una visión de desarrollo en un ambiente libre de intereses particulares, gremiales y políticos, dando prioridad al encantamiento de la comunidad con una visión positiva y desafiante de desarrollo de largo plazo. El trabajo comenzó con la convocatoria a las comisiones en enero de 2003, logrando la asistencia de expertos en 34 materias, los cuales además son excelentes comunicadores y líderes de opinión a nivel nacional, de los sectores público y privado. Estas comisiones reúnen a 250 participantes y para su labor consultan la opinión de más de 2.500 expertos, pretendiendo cubrir todas las opiniones válidas en estas materias a nivel nacional.

Fue un proyecto bastante participativo, en el que se recibieron variadas opiniones de todo tipo de tendencias. Se estructuró en una comisión central, usando metodologías que emplea el sector empresarial para la definición de planes de desarrollo, como *balance scorecard* y mapas estratégicos, generando visiones de estos 34 sectores y una visión de desarrollo nacional de amplia aceptación en todos los sectores, que se traduce en una gran llegada a los medios de comunicación, incluyendo 30 horas en televisión y más de 30 artículos publicados. A este proyecto se han acercado la televisión del Senado, que filmó cerca de diez presentaciones, parlamentarios, el gobierno también nos contacta en sectores específicos como agricultura, y últimamente candidatos presidenciales, quienes están con mucho ánimo de suscribir las proposiciones, dado que en las comisiones han participado representantes de sus tendencias, lo que legitima todas las proposiciones, en un ambiente muy diferente al que se produce cuando un plan de gobierno surge de un solo partido y tiene una única dirección.

Logramos objetivos muy superiores respecto de lo que esperábamos. Nuestro

gran objetivo se puede resumir en la legitimación de las medidas que se deben tomar para lograr el desarrollo a nivel de una masa crítica suficiente, para permitir un mayor liderazgo en las instituciones públicas y privadas. Advertimos que se requería una legitimación de qué cosas hacer para que las autoridades pudieran tomar decisiones con respaldo adecuado, sin ser objeto de críticas públicas. También nos propusimos robustecer la frágil institucionalidad bipolar que se produce cuando sólo hay dos partes en el diálogo, como ocurre por ejemplo entre el regulador y el sector gremial, donde según el respaldo que en ese momento logre cada actor, las decisiones pueden oscilar de un extremo a otro. Por ello es muy importante que organizaciones intermedias, sin intereses directos, puedan dar una opinión independiente y equilibrar estos dos extremos. Se busca incluir a participantes que no provengan sólo de las cúpulas o sean corporativos y se trata de incorporar visiones que incluyan a representantes de la pequeña empresa, a trabajadores de los sectores poco representados a veces por las grandes organizaciones sindicales y, además, al gran actor casi siempre ausente en estos diálogos, que es el interés del resto de la ciudadanía por el desarrollo del país. Nunca pretendimos alcanzar acuerdos con todos los grupos, sino más bien una masa crítica para lograr el liderazgo, dado que partimos de la suposición que no siempre todos iban a estar conformes en las diversas materias. Por lo tanto, en los informes que emitimos dejamos la opinión central del grupo en general, pero también recogimos las opiniones discrepantes. Nos orientamos a generar cohesión social a través de un diálogo que debe ser permanente, porque siempre se puede ir depurando la visión de desarrollo, coincidiendo con algunos planteamientos hechos ayer.

Entre los objetivos está el de reforzar el capital social direccional, es decir, la efectividad de nuestro grupo para lograr sus propósitos alineado con un proyecto común. Para esto buscamos encantar a todos los grupos de interés de la comunidad con una visión de desarrollo positiva y desafiante, que contribuya a crear la convicción de que eso era lo que se debía hacer, y ayudar a grupos específicos a insertar sus proposiciones en un plan con una mirada de largo plazo. Tan importante como los aspectos institucionales y técnicos o tener un proyecto, es el factor emocional, que se observa cuando las personas se sienten pertenecientes a un mismo grupo y proyecto, mejorando las relaciones entre ellos.

La iniciativa fue muy bien acogida porque no compite con ningún sector y más bien nutre de información a todos ellos. Uno de los hallazgos ocurrió al poco tiempo que comenzó el trabajo, y fue poder entregar cifras muy concluyentes sobre el potencial de desarrollo, como por ejemplo duplicar las exportaciones de aquí a fines de la década, lo que permitía prácticamente doblar el PIB per cápita, con un muy fuerte sustento sectorial. Eran datos inéditos y nos llamó mucho la atención que no se hubiesen analizado anteriormente con este nivel de profundidad. Otra sorpresa notable fue que hubo un alto consenso en las áreas donde esperábamos encontrar mayores diferencias, como salud, educación y turismo. En realidad, en los informes no hubo grandes discrepancias, aunque participantes de oposición y del gobierno nos pidieron no informar que estaban técnicamente de acuerdo en estas materias, porque eso podía ocasionar problemas a algunos de ellos.

Esta energía positiva con una mirada de largo plazo optimista y realista fue muy contagiosa y permitió ir aumentando la masa crítica del proyecto. En la actualidad

tenemos proposiciones que prácticamente nos permitirían crecer al doble en la cantidad de materias que se abordan y de personas que participan en comisiones. Podríamos interpretar que la gente estaba ávida de tener un lugar de participación y de injerencia en la opinión pública, que no estuviera contaminado con intereses particulares, ni desacreditado o sesgado por pertenecer a un solo sector. Efectivamente hemos aportado una institucionalidad en más de 30 sectores donde hoy se tiene una opinión neutra y libre de intereses, lo que refuerza la robustez de la discusión. Por otro lado, este es el proyecto que se ha desarrollado con mayor cantidad de recursos, donde se ha alcanzado un total de horas-hombre hasta la fecha de dos millones de dólares.

*La gente estaba ávida de tener un lugar de participación y de injerencia en la opinión pública, que no estuviera contaminado con intereses particulares, ni desacreditado o sesgado por pertenecer a un solo sector.*

GASTÓN L' HUILIER

Es notable el aporte técnico y de robustez institucional logrado en este proyecto, pero también lo es el factor emocional y de convocatoria. Sin duda, hoy tenemos un proyecto de desarrollo nacional que se puede leer en *Proyecto País*,<sup>1</sup> cuya primera edición se agotó y se publicará una segunda, y estamos trabajando a nivel de relaciones públicas, para llevar esta idea a grupos de interés como el parlamento y el gobierno, apoyándonos en esta misma estructura de 250 personas en cada uno de estos sectores, y a nivel transversal y masivo, para encantar a personas a través de cursos, en universidades y en otros programas.

## COSTA RICA

### **Leonardo Garnier**

EX MINISTRO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA

Si al regresar a Costa Rica le contara a un periodista que participé en un seminario sobre las experiencias de países que han sido exitosos, probablemente me miraría con cara de incrédulo y me preguntaría si me invitaron sólo como oyente, porque si uno afirma en Costa Rica que el país ha sido exitoso, todo el mundo responde que no, que todo es un desastre o un fracaso y que nada funciona. Por eso es que me siento un poco extraño exponiendo en una reunión sobre el exitoso caso costarricense.

Comenzaré mi intervención señalando factores por los que uno podría decir que Costa Rica ha sido un país exitoso, para después plantear razones por las cuales la experiencia no está siendo exitosa y situaré en este contexto el tema de la participación y las relaciones entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo.

<sup>1</sup> Véase Colegio de Ingenieros de Chile A. G. (2004) *Plan Estratégico País 2004-2010. Proyecto País Colegio de Ingenieros.*

Resulta bastante obvio afirmar que Costa Rica ha sido un país exitoso considerando sus indicadores sociales previos a la crisis de los años ochenta, pero sobre todo los posteriores, que continúan siendo muy positivos. Una esperanza de vida al nacer superior a 78 años refleja, sin duda, la existencia de una serie de procesos exitosos. La institucionalidad funciona relativamente bien, existen sistemas de seguridad social, de salud, de educación y la justicia actúa. Como en muchos países, hasta hace poco solía decirse que el sistema judicial funcionaba sólo para los pobres y que los ricos nunca iban a la cárcel, pero esa opinión es hoy distinta, después de varios escándalos por casos de corrupción en los últimos diez años que terminaron con personas conocidas y de altos ingresos en la cárcel. Costa Rica también ha tenido éxito en aumentar y diversificar las exportaciones en el proceso de apertura económica, desde un nivel de ventas al exterior de 1.000 millones de dólares anuales a otro de 5.000 millones de dólares, lo que permitió incrementar el empleo asociado a los sectores exportadores.

Junto con estos indicadores favorables, sin embargo, existen otros muy preocupantes. La estabilidad económica de Costa Rica es muy frágil, el país continúa teniendo una sistemática brecha en el intercambio comercial y otra en el terreno fiscal, lo que acrecienta la vulnerabilidad y el riesgo de que ocurra una crisis. Los niveles de productividad son bajos. Si se analiza la economía en su conjunto, se observa que en los últimos 20 años los aumentos de productividad no sustentan los niveles de consumo y de inversión que el país debería alcanzar. Y una de las mayores preocupaciones es que a pesar del éxito de los últimos 20 años, la desigualdad no sólo no se redujo sino que aumentó, y ésto considerando sólo aquella que se puede medir, y no la que no es dimensionable y que probablemente se deterioró aún más. Paralelamente, las formas de manifestación de la desigualdad, sus símbolos visibles en los dos extremos de la sociedad, los más ricos y más pobres, son mucho más evidentes que en el pasado y se expresan en aumentos de la violencia, insatisfacción y en un deterioro de la convivencia, que ha sido uno de los valores importantes en Costa Rica.

Lo que me preocupa en este balance positivo y negativo es el deterioro de la capacidad del país para adoptar decisiones colectivas. En las últimas dos décadas, y cada vez con más fuerza, el sistema de toma de decisiones y el sistema político costarricense se han ido fragmentando. En el sistema político, en lugar de que haya un proyecto nacional, se observan diversas visiones grupales y sectoriales, más que nacionales. Esto resulta evidente en los medios de comunicación, en los debates y también al interior de los partidos políticos. En Costa Rica, éstos parecen hoy más una federación de intereses sectoriales que partidos políticos, incluso en su propia organización. A las asambleas nacionales de los partidos asisten personas que representan al sector empresarial, otras a los sindicatos, las cooperativas, las mujeres. De pronto, nadie es ciudadano y todos representan algún tipo de sector. Aunque no se han

*En las últimas dos décadas, y cada vez con más fuerza, el sistema de toma de decisiones y el sistema político costarricense se han ido fragmentando.*

LEONARDO GARNIER

concretado, incluso han existido propuestas de organización del Estado en estos términos. Por ejemplo, en algunas oportunidades se ha planteado la necesidad de que las juntas directivas de empresas o de instituciones públicas se organicen en forma corporativa, ubicando en ellas, por ejemplo, a un representante de los industriales, a otro de los sindicatos, a otro de las universidades, etc. A pesar de que estas propuestas nacen de una buena intención, del intento de fomentar la participación de todos los sectores en la vida política se corre el riesgo de corporativizar la política, con lo que se debilita la concepción de ciudadanía y de democracia y se fortalece la noción de que aquí no somos parte de una sociedad sino de diversos sectores en pugna. Con esto no pretendo sugerir la ilegitimidad de los intereses sectoriales, sino simplemente advertir de las diferencias entre éstos y la discusión política de construcción de acuerdos ciudadanos.

En este contexto y con estos problemas, durante los últimos años ha habido varios intentos –Mayi Antillón mencionó uno de ellos– de generar algún tipo de acuerdo nacional, como fue el proceso de concertación, que abordaba muchos temas, algunos de ellos muy específicos. La discusión para el proceso de concertación fue muy rica e interesante, con una amplia participación de numerosas personas y sectores, que fracasó porque el gobierno después quiso de alguna manera manipular sus resultados al proponer proyectos de ley supuestamente basados en el acuerdo, pero que no se parecían mucho a éste, lo que desgastó la credibilidad.

Me referiré a un ejemplo adicional de reformas en Costa Rica que contiene aspectos positivos y negativos. Se planteó la necesidad de una reforma fiscal en el país, que tiene un gasto público relativamente elevado, aunque en algunos sectores como la educación y la infraestructura es todavía inadecuado. La carga fiscal, del 13 por ciento del PIB, es insuficiente para concretar el tipo de inversiones que el país requiere. Estos fueron los factores que justificaron la necesidad de la reforma fiscal. Pero algunos partidos políticos y sectores de la sociedad presionaron y lograron que en lugar de que el debate se realizara en el Congreso, con acceso a la participación de la sociedad en la discusión, se creara lo que se llamó una comisión mixta, donde estaban los parlamentarios y representantes de distintos sectores. Esto se planteó como un avance de la democracia participativa.

Yo soy un ferviente creyente en la participación, pero soy muy escéptico de esa frase retórica según la cual debemos “pasar” de la democracia representativa a la democracia participativa. La participación puede fortalecer la democracia representativa, pero no creo que la sustituya. En la comisión mixta, tal como algunos señalamos con antelación (siendo por ello muy criticados), los sectores participaron estrictamente como tales: como representantes de intereses particulares (legítimos, pero particulares). Por ejemplo, quienes eran más cercanos a algunos grupos empresariales se preocuparon de que la tasa máxima de impuesto sobre la renta a las empresas bajara en el proyecto desde un 30 por ciento a un 18 por ciento. Mencionaban como ejemplo el caso de Irlanda, cuyas tasas máximas de impuesto eran todavía más bajas y decían que para evitar que este país no se quedara con las inversiones, había que reducir más el impuesto a la renta de las empresas.

Los sectores sindicales, por su parte, se despreocuparon de esto y se concentraron más bien en lograr que la tasa del impuesto al valor agregado no subiera y quedara en 13 por ciento, aunque en Irlanda es cercana al 21 por ciento y en Chile al 18 por ciento. El resultado fue un proyecto con un impuesto al valor agregado de

13 por ciento y un impuesto a la renta del 18 por ciento. Los absurdos no se quedaron ahí. Otros, que participaron desde los partidos políticos y convencidos de que podrían ganar la próxima elección, introdujeron en el proyecto una cláusula según la cual estas reducciones de los impuestos sólo funcionarán mientras la carga tributaria no cayera... hasta llegar al 2010, año en que automáticamente empezarían a operar las reducciones de impuestos planteadas, independientemente de lo que ocurriera con la carga tributaria. Así, no se afectaría a quien gane la próxima elección y gobierno del 2006 al 2010 pero, de aprobarse el proyecto en esos términos, lo más probable es que en 2010, un nuevo año electoral, los ingresos fiscales habrían caído abruptamente. Resulta obvio que quien esté en el gobierno en el año 2010 no propondrá un proyecto de reforma fiscal para beneficio de la futura administración, pero quien todavía no es gobierno no se presentará a las elecciones planteando la necesidad de subir los impuestos en cinco puntos porcentuales del PIB, porque perdería las elecciones. La crisis fiscal sería inevitable.

Esto es apenas un ejemplo de un proceso de aparente participación social en un proyecto legislativo que en vez de mejorar el proyecto lo transformaba en una tragedia, porque quienes participaron lo hicieron más desde el punto de vista de los intereses de su sector que desde una óptica de interés público o nacional. Afortunadamente, el barullo que se armó en la opinión pública ha sido suficiente para frenar ese proceso y empezar nuevamente la discusión legislativa.

¿Quiere decir esto que la participación es negativa? Por supuesto que no, al contrario, la discusión democrática solo puede ser enriquecida por la participación, pero entendiendo el papel de cada quien. La participación sectorial es completamente legítima e importante, pero no tiene el mismo carácter que la representación democrática ni puede sustituir el papel de los partidos políticos. Se complementan, no se sustituyen. Es preciso, por eso, tener muy claro algo que afirmó Joan Prats ayer: nos hemos preocupado demasiado de muchos temas específicos de la gestión pública mientras que nos hemos olvidado de que el aspecto clave de la reforma es la reforma política. Es decir, cómo funciona el sistema político, cómo tienen que operar los partidos, los medios de comunicación y los grupos de interés para que la democracia pueda permitirnos tomar decisiones colectivas que representen el interés nacional. La tarea fundamental de la política es la de construir una verdadera síntesis de los intereses de los diversos sectores que conforman la sociedad y no simplemente una suma que, por lo demás, suele ser inconsistente, como en el ejemplo tributario mencionado. El riesgo de la fragmentación – y corporativización– de la política es una de las grandes amenazas no sólo para la democracia, sino para el propio desarrollo.

## FINLANDIA

### **Jyrki Kasvi**

MIEMBRO DEL PARLAMENTO Y MIEMBRO DEL COMITÉ PARLAMENTARIO PARA EL FUTURO

Me complace poder compartir con ustedes algo acerca del Comité para el Futuro del Parlamento Finlandés y cómo este ente nos permite mejorar la comunicación entre el parlamento y el gobierno y, espero, con el pueblo finlandés también.

Escogí el título *Glimpsing the Elusive* (Vislumbrando lo Elusivo) puesto que es tan difícil predecir y prepararse para el futuro. En realidad es un principio similar al de la mecánica cuántica que planteamos ayer: si se logra divisarla, la cambia.

Con el fin de ilustrar los rápidos cambios que la sociedad finlandesa y, de hecho, el mundo en general enfrenta hoy en día, me valdré del ejemplo de la industria maderera. Mi padre, quien recientemente se pensionó, trabajó en la industria maderera toda su vida. Cuando salió de la primaria, empezó a trabajar en el bosque con nada más que un serrucho y un caballo. Como leñador actual, se encontraría sentado en la cabina de una cosechadora que se asemeja nada más y nada menos que a una nave espacial en una película de ciencia ficción, con innumerables pantallas e interruptores, e incluso con un enlace directo por satélite a la fábrica de papel. Éstos son los tipos de cambios para los cuales nos tenemos que preparar.

El Comité para el Futuro es una institución relativamente joven, pero fue pionera en su género, lo que es bastante sorprendente. Fue fundado como un comité provisional en 1993 dentro del contexto de una crisis severa, ya que durante el inicio de la década de 1990 y a finales de la de 1980, Finlandia experimentaba una agitación social y económica muy profunda. Lo que resulta interesante es que fueron los miembros del Parlamento finlandés que sugirieron crear este comité. De un total de 200 legisladores, 167 firmaron la propuesta solicitando la creación de un comité de esta naturaleza, con capacidad para examinar los asuntos de modo más profundo que otras entidades existentes.

La tarea original fue la de redactar, en forma de memorando, la respuesta del Parlamento al Informe sobre el Futuro del gobierno acerca de las tendencias nacionales en el desarrollo y asuntos de largo plazo, pero desde entonces hemos realizado otras tareas adicionales. Cuando se introdujo la nueva Constitución en el 2000, nuestro Comité se convirtió en una entidad permanente y nos otorgaron los mismos derechos y responsabilidades que a los demás comités. Sin embargo, habíamos resuelto adrede no participar en la legislación cotidiana, y esto nos dio mayor libertad para tratar asuntos de plazo más largo, manteniendo a nuestro Comité libre de debate político. Como resultado, las discusiones gozan de una mentalidad considerablemente más abierta.

También contamos con fondos a nuestra disposición para contratar a peritos externos. Esto se debe a que en Finlandia no existe legislación que requiera que los miembros del parlamento tengan conocimientos de la investigación de metodologías o evaluaciones técnicas. Cuando necesitamos peritaje experto, comisionamos estudios a las universidades e institutos de investigación, y solicitamos a los expertos que acudan a las audiencias.

El Comité está compuesto por 17 miembros del parlamento, tanto de los partidos del gobierno como de la oposición. Lo interesante es que el presidente del Comité para el Futuro es también el presidente del partido más importante de la coalición contraria, a quien se le suele ofrecer presidir la Comisión de Subsidios en lugar de este Comité para el Futuro, muy joven y poco prestigioso. Sin embargo, cuando el presidente del Comité, Jyrki Katainen, fue elegido para presidir el partido, él decidió mantener su puesto en el Comité porque le permitía enfocarse en asuntos del desarrollo futuro de Finlandia y, además, ayudar a definir las políticas del partido de oposición.

El Comité considera una amplia gama de asuntos, entre ellos cómo integrar el trabajo y la vida en Finlandia en el futuro. La juventud finlandesa inicia su educación superior a la tardía edad de 24 o 25 años porque dura varios años en asegurar una plaza en la universidad y, por consiguiente, también empieza a tener hijos en una etapa posterior. Lo que es más, las mujeres generalmente obtienen empleos permanentes únicamente después de haber dejado de tener hijos, debido a que las familias escogen tener menos hijos que en la mayoría de los demás países. Como resultado, en el futuro cercano estaremos encarando una crisis en la que no habrá suficiente juventud para tomar el lugar de los que se pensionan, un problema exacerbado por el hecho de que mucha gente se acoge al retiro anticipado por cuenta de enfermedad.

El último Informe al Futuro del gobierno al que respondimos fue en 2003, *Finlandia 2015: Desarrollo Balanceado (Finland 2015: Balanced Development)*. Ahora el nuevo gobierno ha reemplazado estos informes con programas políticos detallados y de plazo más corto, y no sé si volveremos a tener de nuevo informes holísticos de tal magnitud. Además de responder a los informes del gobierno, el Comité emite declaraciones y maneja varios tipos de discusiones de más largo plazo. No sólo tenemos que reaccionar a lo que el gobierno hace, sino también tenemos que ser proactivos y plantear asuntos nuevos, lo cual es una tarea particularmente interesante. Un ejemplo es la evaluación tecnológica, en la que hemos identificado y evaluado asuntos nuevos y los presentamos para discutirlos.

Como decía, no se puede impulsar a una nación mirando por el espejo retrovisor. Mi opinión es que la mayoría de los demás comités reaccionan únicamente a los problemas que observan en la sociedad. En realidad, manejan el país viendo por el espejo retrovisor, cuando lo que se necesita es una entidad dentro del parlamento que mire hacia adelante y decida las acciones correctivas a tomar ahora y no después.

Con frecuencia recorro a la revolución industrial para ilustrar uno de los cambios que debemos anticipar en el futuro. El desarrollo industrial se realizó en dos fases. La primera fase duró 50 años y se caracterizó por el desarrollo de la tecnología. La segunda duró otros 50 años y fue testigo de profundos cambios en la sociedad, producto de esa tecnología. Como resultado, en Finlandia, cuando nos transformamos de una sociedad agrícola en una industrial, cambió el sistema educativo, la atención médica, y hasta el núcleo familiar. Ahora, 50 años han pasado desde que se produjeron los primeros ordenadores comerciales y esa nueva tecnología está empezando a cambiar la sociedad. ¿Cuál será el impacto de esta nueva tecnología en nuestra sociedad, nuestro sistema escolar, y nuestras familias? Posiblemente sean reemplazados por algo que llamamos familias de la red (*network families*) y ya existe evidencia de esa tendencia en los países nórdicos.

*Un comité como el nuestro requiere de parlamentarios más inquisitivos y abiertos que la mayoría de los políticos; parlamentarios que puedan proponer ideas innovadoras y que estén abiertos a la crítica y no disuadidos por ella.*

JYRKI KASVI

A medida que el mundo cambia, el parlamento también debe revisar sus propias prácticas. Hasta ahora, hemos resuelto únicamente los problemas de modo reactivo, pero ya es hora de mirar hacia el futuro y encarar y plantear las posibilidades y amenazas de una manera proactiva. Subrayo en este orden: primero las posibilidades y después las amenazas, porque muchos parlamentos y sus respectivos comités se concentran en las amenazas y no en las posibilidades. Una de las tareas del Comité para el Futuro es la evaluación tecnológica. Esto es bastante peculiar, porque en casi todos los demás parlamentos europeos existen peritos externos que realizan la evaluación tecnológica; en Finlandia es la responsabilidad del parlamento con la ayuda de peritos externos. Uno podría preguntarse si es posible para los parlamentarios evaluar la tecnología desde una perspectiva neutral, y yo diría que en verdad es muy difícil para nosotros lograrlo. Somos, después de todo, políticos, y un elemento inherente a nuestra labor es expresar opiniones políticas. Esto, sin embargo, nos ayuda a identificar las preguntas social y políticamente importantes que necesitan legislarse y que deben ser tratadas en el parlamento. Podemos apreciar tales asuntos por adelantado, y ésta es la fuerza del sistema finlandés. Nuestra debilidad es que no hemos podido involucrar a nuestros ciudadanos en la evaluación de la tecnología, especialmente en comparación con los daneses, que han logrado el mayor progreso en este campo en Europa.

Existen cinco áreas principales en las que el Comité concentrará su trabajo durante este período de cuatro años: el futuro del sistema de atención médica finlandés; la seguridad humana como un fenómeno integral de largo plazo; los sistemas de innovación regional, y el capital social y los riesgos futuros para menores y jóvenes. Afortunadamente, tenemos bastante tiempo y esfuerzo para dedicarle a cada asunto, ya que nos reunimos dos veces por semana y hacemos frecuentes visitas de campo. El trabajo sobre el futuro del modelo de la sociedad finlandesa está completo y, con relación al futuro del sistema de atención médica finlandés, actualmente estamos considerando, entre otros asuntos, las consecuencias de no encontrar una cura para la senilidad en el futuro cercano. Una situación de ese tipo podría generar serios problemas debido a que tendremos muchos ancianos con senilidad y una larga expectativa de vida que requerirá de una labor muy intensiva. Otros asuntos que se están discutiendo en el Comité incluyen la seguridad humana, los sistemas regionales de innovación y cómo los niños y jóvenes se afectan por esta nueva tecnología de la información y comunicaciones.

Por último, un comité como el nuestro requiere de parlamentarios más inquisitivos y abiertos que la mayoría de los políticos; parlamentarios que puedan proponer ideas innovadoras y que estén abiertos a la crítica y no disuadidos por ella. Aún hay en Finlandia quienes subestiman el papel del Comité para el Futuro, a ellos les respondo con una cita: “Lo importante no es ser bueno hoy, sino ser mejor mañana de lo que usted fue ayer”.

## REPÚBLICA DE MAURICIO

### **Claude Ricaud**

PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL ECONÓMICO Y SOCIAL

El Consejo Nacional Económico y Social (NESC) fue creado por un Acta de Parlamento en el 2001 y establecido en el 2002, y completaremos nuestro primer período de servicio el año entrante. La idea de un consejo de este tipo no fue enteramente nueva, porque cuando las partes que componen el actual gobierno entraron en el poder por primera vez en 1983, crearon un Consejo Económico Social (ESC) fundamentado en parte en lo que conocían de la experiencia francesa. Hubo después una brecha en el gobierno y el nuevo Primer Ministro resolvió crear el Consejo Económico y de Desarrollo Nacional (NEDC), una entidad no estatutaria adjunta a la oficina del Primer Ministro. El Consejo parecía un comité asesor y su afiliación la componía un pequeño grupo muy selecto, con representantes de varios sectores de la economía, y tuvo en realidad mucho éxito en la realización de sus labores. Sin embargo, nosotros creemos que es necesario seguir ciertas tendencias globales relacionadas con el desarrollo institucional, lo cual implicaba establecer el Consejo Nacional Económico y Social (NESC).

Nos encontramos aún en las etapas iniciales de desarrollo y por ello nos llevará un tiempo considerable alcanzar nuestros objetivos. Estos objetivos son: promover el diálogo como medio para llegar a los consensos para la unión social con el fin de mantenernos a la altura del desarrollo económico – lo cual es primordial en vista de la composición multiétnica de la población del país – y para expresar opiniones y hacer recomendaciones al gobierno acerca de proyectos que promueven la integración social y el desarrollo nacional. Nuestros esfuerzos por lograr estas metas se realizan siguiendo dos líneas. La primera es el fomento del diálogo social para llegar a un equilibrio adecuado de los intereses de los actores en los asuntos claves, como la legislación laboral y las condiciones de empleo.

La segunda es la promoción de la democracia participativa, y yo sostengo la opinión de que el NESC podría llegar a ser una segunda sala parlamentaria. Algunos de mis colegas en el extranjero comparten el punto de vista de que un consejo económico y social es preferible a un senado como segunda sala. El NESC es una organización apolítica y completamente independiente, que puede imponer sus propias metas políticas y no tiene lazos con la agenda del gobierno. Opera, sin embargo, no sólo a partir de su propia iniciativa, sino también por solicitud del gobierno.

El Consejo escoge su propio presidente y lo constituyen cinco representantes de las organizaciones del gobierno, sindicatos y empresariales. Entre estos, cuatro son nombrados por los actores participantes y el quinto lo selecciona el gobierno para establecer el equilibrio apropiado. La participación de la sociedad civil es también muy importante en el Consejo, y el hecho de que les damos voz a los actores fuera del modelo tripartito tradicional es una importante innovación de nuestro NESC. Este aspecto ha funcionado con gran éxito en Mauricio durante muchos años.

La participación de la sociedad civil –organizaciones no gubernamentales,

profesionales y académicos- es clave para el éxito del diálogo social. Ha ayudado a disipar las actitudes que en el pasado se caracterizaban por ser tradicionales, sectoriales y a menudo conflictivas, para llegar a un consenso acerca de la perspectiva macroeconómica nacional a largo plazo, meta fundamental en esta era de la globalización comercial.

El Consejo encarga investigaciones a organizaciones y profesionales relevantes, y trata de llegar a un consenso sobre los resultados de los estudios, luego del cual se expresa una opinión concertada tocante a cada tema. Si bien formamos opiniones y hacemos recomendaciones al gobierno sobre la política económica y social, no somos más que una organización consultiva. El gobierno no tiene ninguna obligación de seguir nuestras recomendaciones, y toma todas las decisiones finales, responsabilizándose, por supuesto, ante los electores por las decisiones que toma.

Otra actividad importante del NESC es el seguimiento de la situación económica y social del país. En esta tarea trabajamos en estrecha relación con la Oficina Central de Estadísticas y el Centro para Investigaciones Sociales Aplicadas de la Universidad de Mauricio. En este momento nos encontramos en el proceso de desarrollar un Observatorio Social que no se restringirá solamente a vigilar los indicadores económicos, sino que también realizará encuestas sobre asuntos relevantes conforme y cuando sean necesarias.

El Consejo mantiene relaciones productivas con organizaciones internacionales, particularmente con la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales. También celebramos una cumbre anual, presidida por el Primer Ministro, en la cual analizamos el informe del año anterior y el programa del año por venir. El Consejo interactúa con el Presidente, el Primer Ministro, los ministros gubernamentales y el líder de la oposición. Miembros de la sociedad civil también toman parte en nuestras comisiones y grupos de trabajo.

El Consejo creó tres comisiones separadas para manejar los asuntos económicos, la infraestructura – que incluye recursos naturales y el desarrollo sostenible - y los asuntos sociales. Además, hemos estudiado el proyecto de ley sobre la responsabilidad fiscal, la protección de personas de la tercera edad, y la definición de salarios, entre otros asuntos. Nos responsabilizamos también por el mecanismo africano de revisión por grupo paritario, lo que consiste en una evaluación del índice de la gobernabilidad política y corporativa.

*La participación de la sociedad civil - organizaciones no gubernamentales, profesionales y académicos - es clave para el éxito del diálogo social. Ha ayudado a disipar las actitudes que en el pasado se caracterizaban por ser tradicionales, sectoriales y a menudo conflictivas, para llegar a un consenso acerca de la perspectiva macroeconómica nacional a largo plazo, meta fundamental en esta era de la globalización comercial.*

CLAUDE RICAUD

## Raj Makoond

DIRECTOR DEL CONSEJO ECONÓMICO CONJUNTO

Me gustaría enfatizar cuatro puntos principales. Primeramente, el Consejo Económico Conjunto (JEC) esencialmente ofrece al sector privado perspectivas y experiencia. Interactuamos con el gobierno y comentamos sobre la legislación, por lo que tenemos influencia sobre el parlamento.

En segunda instancia, el JEC es una plataforma para la interacción de todas las organizaciones comerciales de Mauricio. Está constituido por los presidentes de las nueve organizaciones comerciales más importantes del país y genera el consenso sobre cada asunto internamente, antes de discutirlos con el gobierno. El JEC fue establecido en 1970, dos años después de la independencia y se ha mantenido muy activo desde entonces.

Mi tercer punto se refiere al proceso del diálogo. Hemos pasado progresivamente de un enfoque reactivo a uno que es proactivo, y gozamos actualmente de una relación interactiva con el gobierno. El JEC se reúne regularmente con el gobierno, y las reuniones –que originalmente se celebraban dos veces al año- ahora se celebran bimensualmente con el Primer Ministro, los ministros del gobierno y todos los miembros del Comité presentes. Es interesante notar una ley no escrita en Mauricio, según la cual el gobierno debe reunirse con el JEC, una práctica que data de 1970. Creo muy probable que la legitimidad del JEC fue un factor determinante para levantar una relación tan buena y un diálogo tan fluido. Mauricio en verdad tiene una cultura importante de estructuras en el sector privado: la Cámara de Comercio data de 1850 y la Cámara de Agricultura de 1854. Por consiguiente, después de la Independencia fue muy oportuno para el sector privado establecer una plataforma para relacionarse con el gobierno colectivamente. Esta plataforma para el diálogo es informal, pero bien estructurada, sin embargo, y totalmente financiada por el sector privado.

Mi último punto tiene que ver con los asuntos que el JEC se encuentra discutiendo actualmente. La estabilidad política es una prioridad principal para nosotros y, por lo tanto, el Consejo no tiene agenda política, sino más bien una agenda esencialmente comercial, y esto es posible gracias a que Mauricio ha estado operando en un entorno democrático durante varios años. El país actualmente está pasando por un período difícil y el JEC se está concentrando en seis o siete de los asuntos de mayor importancia. Estos asuntos incluyen la gobernabilidad –por lo que estamos trabajando en estrecha relación con el gobierno sobre el asunto de la transparencia– un plan estratégico para el sector azucarero, un equipo de apoyo para emergencias textiles, la reestructuración de la deuda empresarial, permisos, el ambiente de las telecomunicaciones y las negociaciones con la Organización Mundial de Comercio.

En conclusión, creo que esta química tan positiva entre el sector privado y el gobierno ha sido posible gracias a que ambas partes reconocen la importancia de

*Hemos pasado progresivamente de un enfoque reactivo a uno que es proactivo, y gozamos actualmente de una relación interactiva con el gobierno.*

RAJ MAKOOND

la interacción entre los sectores en una sociedad democrática. Esta interacción positiva se ha mejorado por el hecho de que el JEC no tiene agenda política, y lo que es más importante, es que la comunidad comercial ha trabajado mucho para lograr el respeto como igual ante el gobierno.

¿Cuál es el siguiente paso? Varios asuntos están surgiendo, entre ellos la cuestión de cómo participar con más eficacia en la nueva transición económica que Mauricio está viviendo. En esta tarea, nuestro conjunto de directrices lo constituye un informe preparado por el grupo de trabajo del JEC para la transición económica en Mauricio, el cual dirige nuestras discusiones y nos ayuda a cabildear con el gobierno eficazmente.

## **Comentarios**

### **Yeidckol Polevnsky Gurwitz**

Vicepresidente de la Asociación de las Industrias de la Transformación (CANACINTRA), México

Ayer se mencionó y hoy se ha reiterado el tema de los consejos económicos y sociales. En México llevamos cuatro años trabajando en la creación de un consejo económico y social. La sociedad civil está muy avanzada y muy por delante de las posturas del gobierno, aunque hemos tenido mucha resistencia a la creación de este consejo. Cuando lo estábamos proponiendo creí que la principal objeción iba a provenir de los legisladores. Sin embargo, logramos que el Senado aprobara por unanimidad la iniciativa, que ahora está en la Cámara de Diputados. Es un organismo empresarial muy pequeño, no representativo pero económicamente poderoso, el que se ha opuesto a la creación del consejo, argumentando que le quitará liderazgo, en lugar de valorar todo lo que podríamos conseguir con esta institución.

En México están muy politizadas las posiciones entre los partidos. La única manera de llegar a acuerdos es conseguirlos en mesas al margen de los partidos, donde participe la sociedad civil. Pero como discutimos en forma sectorizada, esto también se ha dificultado. Por eso me han agradado mucho los comentarios que se han planteado aquí en relación con los consejos económicos y sociales.

Cuando México firmó el Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea, se comprometió a la creación de un consejo económico y social. Tenemos hasta el año 2006 para crearlo. Sin embargo, dentro del mismo Gobierno de México, en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, existe el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos, que la Administración considera equivalente al consejo económico y social, aunque es diametralmente opuesto. El Consejo para el Diálogo es cupular y pertenece a la esfera del Presidente de la República, de los Secretarios o Ministros de Estado hacia abajo. Necesitamos un consejo de base, en el que participen los empresarios, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil. Por lo que dijo Álvaro García ayer, creo que en este consejo deben participar tanto los organismos representativos a nivel mundial como aquellas personas que tienen conocimientos para poder llegar a acuerdos. Existen 60 consejos económicos y

sociales que están dando excelentes resultados y me resulta aberrante que en México no podamos tener uno.

Un último comentario. Un pequeño grupo con intereses particulares le dijo al Presidente Vicente Fox que la creación de un consejo económico y social era para quitarle todas sus atribuciones, pero ellos están equivocados.

### **Lewis Holden**

Secretario Adjunto, Ministerio de Desarrollo Económico, Nueva Zelanda

Reflexionando sobre las discusiones de la reunión, me parece que se han planteado dos temas principales. Uno es el efecto de la crisis sobre los procesos de reforma, y el otro es el papel de la participación del sector social y privado en las estrategias de crecimiento. Me gustaría ahora ofrecer algunas perspectivas sobre la experiencia de Nueva Zelanda en estos dos temas.

En años recientes, Nueva Zelanda se ha embarcado en dos fases muy distintas de reforma y de su estrategia de desarrollo económico. Nuestra fase actual es dirigida por un marco de crecimiento e innovación que es similar en muchos aspectos a las estrategias de crecimiento presentadas por nuestros colegas en este Foro, lo que en sí constituye motivo de reflexión. Esta fase actual no se originó de la crisis, sino que salió a partir de un planteamiento amplio de la sociedad y fue codificada en una declaración específica de intención y estrategia. En contraste, sin embargo, nuestra fase anterior de reforma económica, que data en términos generales de mediados de la década de 1990, se originó muy especialmente de la crisis. Según era lo común en esos años previos al marco integral de desarrollo, el proceso de reforma también fue mucho menos consensual y menos explícito en términos de su estrategia. Yo incluso diría que en esta fase de reforma micro y macroeconómica más clásica y neoclásica, que se enfocaba en la remoción de los privilegios, y que estaba marcadamente influida por alguna parte de la corriente conceptual de la era relacionada con la teoría de selección pública, la teoría de agencias, probablemente hasta convertimos a la no-inclusión en una virtud.

Nuestra primera fase de reforma económica fue exitosa en su mayoría, ciertamente en términos de detener el declive económico de Nueva Zelanda. Tenemos una economía moderna, abierta, que es mucho más robusta que antes; una política monetaria y fiscal estable, un mercado de capital y trabajo flexible, y un crecimiento razonable. Y, aunque existía poco consenso en torno a las reformas en ese tiempo, actualmente existe un apoyo muy amplio para el proceso de reforma y los resultados que ha traído.

Yo enfatizaría, sin embargo, que las instituciones fuertes no son equivalentes a los procesos formales de consulta y diálogo. También diría que, a pesar de la ausencia relevante en Nueva Zelanda de mecanismos para la participación social formal, tales como los consejos mencionados por mis colegas, gozamos de marcos institucionales muy fuertes, y el proceso de reforma de hecho los aumentó de muchas maneras. Tenemos una democracia saludable, instituciones públicas fuertes y transparentes, y un sistema de responsabilidad formal y altamente desarrollado para el uso de los fondos públicos.

Debo, sin embargo, admitir que, a pesar de los resultados positivos de las

reformas de ese tiempo, no lograron posicionar al país de modo adecuado para una nueva etapa de reforma y estrategia de desarrollo económico. Esta es una fase en que, según lo que dijo hace poco Raj Makoond, estamos pasando de un modo reactivo a uno interactivo. En Nueva Zelanda, tenemos poca experiencia positiva con la instauración de enlaces entre el sector privado, el gobierno y el no gubernamental, y nos falta mucho por aprender sobre esta materia. Esta nueva fase interactiva es realmente retadora, puesto que el papel del gobierno es menos dictador o regulador en cuanto al establecimiento de la política económica, y más como agente o facilitador entre los actores. Creo que el reto de aumentar la productividad, un elemento central de las estrategias de crecimiento, requiere de medios cada vez más sofisticados de interacción social.

### **Rafael Roncagliolo**

Secretario Técnico del Acuerdo Nacional, Perú

También quiero expresar un comentario general sobre este extraordinario Foro al que hemos sido invitados, donde podemos escuchar experiencias tan interesantes, diversas y convergentes, como la iniciativa que proviene del sector empresarial de Bostwana; la que viene de organismos profesionales, tan importante, como la chilena, o la del Congreso de Finlandia, y la de foros como Isla Mauricio o Costa Rica.

Quiero compartir con ustedes mi impresión de que todas estas iniciativas tienen dos grandes propósitos. El primero es aumentar los niveles de consenso de la sociedad y el segundo es elevar la posibilidad de desarrollar políticas de largo plazo. Ambos se alimentan mutuamente: el consenso permite la política de largo plazo ya que cuando predomina demasiado el conflicto es difícil ir más allá del corto plazo. Sin embargo, creo que existe una tercera dimensión en estos esfuerzos, señalada por lo que nos contó Leonardo Garnier, extraordinariamente útil, que es la tensión entre democracia representativa y democracia participativa. El problema es que si uno fortalece –como hay que hacerlo y aquí todos estamos comprometidos en un empeño de este tipo– los esfuerzos de concertación con representación de los distintos sectores e intereses de la sociedad, el peligro es deteriorar la democracia representativa. No lo digo por una cuestión de principios sino práctica, el sistema democrático contemporáneo funciona basado en la democracia representativa, que debe ser lo más participativa posible, pero esto tiene sus riesgos. Por eso quiero subrayar lo que dijo Garnier: si queremos hacer una reforma tributaria y para ello sumamos los intereses de cada sector, lo único que se conseguirá es reducir todos los impuestos, porque frente a cada impuesto existe un interés que desea reducirlo. Esto perjudica las posibilidades de planificación a largo plazo y convierte a la construcción de consensos en una mera conciliación de intereses, que exige sacrificar los intereses colectivos.

Se debe recuperar el papel de la democracia representativa y, por lo tanto, de la política y de los sistemas políticos, uno de los aspectos muy importantes que señaló Joan Prats. Estamos muy interesados –y es muy importante que así sea– en que el papel de los empresarios pase desde una participación reactiva a otra proactiva, pero al mismo tiempo que lo hacemos, debemos preocuparnos del tema

de la calidad de la política, que es central para el consenso, para el largo plazo y para que la misma participación no deteriore la representación.

### **Pablo Guerrero**

Asesor Principal del Vicepresidente, Política de Operaciones y Servicios a nivel de los países, Banco Mundial

De la intervención de Gastón L'Huillier quiero comentar que cuando se trabaja a niveles sectoriales es difícil llegar a consensos que necesariamente deben ser multisectoriales. ¿Cómo han superado esto en el Proyecto País? O bien: ¿cómo están pensando en hacerlo, dado que tengo entendido que el proyecto está en una primera fase de varias más? También quiero preguntar a Raj Makoond cómo el Joint Economic Council ha evitado involucrarse en política si está tratando temas que son absolutamente políticos.

### **Gastón L'Huillier**

Presidente, Proyecto País del Colegio Chileno de Ingenieros, Chile

Álvaro García sostuvo ayer que en el nivel de una estrategia implícita es posible lograr bastante consenso, lo que permite abordar un sector de manera muy positiva, con una mirada de desarrollo de largo plazo. Al respecto, hemos encontrado que cuando ponemos a los técnicos de los gremios y del gobierno a reflexionar en un horizonte de más de cinco años, en los sectores donde hay más debate tienden a coincidir en la dirección que se debe seguir.

Las dificultades se producen cuando uno pone plazos más coyunturales. Pero como el ejercicio del Proyecto País parte del largo plazo, donde se produce este consenso y después regresa al corto plazo, la dificultad del diálogo se reduce bastante. Esto no es competitivo con la democracia participativa, como mencionaba el representante de Perú, sino que más bien pretendemos nutrir a los involucrados en esa democracia participativa con mejores antecedentes, para que puedan sostener un diálogo más sustentado, sólido y responsable. Por lo tanto, diría que se han conciliado las diferencias. Quizá habríamos tenido mayores niveles de dificultad si hubiésemos tomado un horizonte de muy corto plazo, en un ambiente de más negociación, pero el entorno acá es distinto: nadie acude al diálogo representando intereses personales o de sus grupos y por lo tanto el diálogo tiene una fisonomía bastante distinta.

### **Raj Makoond**

Director del Consejo Económico Conjunto, República de Mauricio

En respuesta a la pregunta de Pablo Guerrero sobre cómo mantener la independencia de las agendas políticas, tengo cuatro puntos que deseo plantear. El primero es que Mauricio goza de una democracia saludable, y los principios del sistema democrático son apoyados en su totalidad por la comunidad comercial mundial.

Segundo, el Consejo Económico Conjunto (JEC) trata directamente con el gobierno de turno mediante reuniones presididas por el propio Primer Ministro. Aunque se ha sabido que la oposición solicite reuniones con el JEC, tales reuniones no se encuentran entre las actividades del Consejo.

Tercero, el JEC discute y toma posiciones exclusivamente con relación a asuntos comerciales. En 1996, por ejemplo, nos opusimos fuertemente al presupuesto, e hicimos pública nuestra posición. En esa ocasión, sin embargo, nuestra oposición no fue contra el gobierno, sino específicamente contra sus políticas económicas. Para nosotros fue esencial establecer esa diferencia claramente y, al hacerlo, al término de seis o siete días nos encontramos participando en un proceso de diálogo con el gobierno, el cual produjo cambios significativos en el presupuesto propuesto al principio. De esa manera, el gobierno reconoció que el JEC está impulsado por temas y que es necesario revisarlos constantemente.

Por último, hemos aprendido a nunca tomar una posición política, a evitar toda declaración de apoyo a favor o en contra de cualquiera de los gobiernos con los que sostenemos diálogo. Yo, como director del JEC, nunca revelararía mis opciones de votación al público, ni aceptaría un puesto político. Éste es el precio que debemos pagar, por cierto, cuando trabajamos estrechamente con asuntos relacionados con las políticas empresariales, y según nuestra experiencia ha dejado resultados positivos.

### **Oh-Soek Hyun**

Presidente del Instituto de Investigación de Comercio,  
Asociación Coreana de Comercio Internacional, Corea

Hemos hablado ampliamente durante esta reunión sobre el papel del sector privado, y se ha dado un reconocimiento claro de que éste constituye un importante impulsor del crecimiento, el empleo y la inversión. En Corea, a pesar de que el sector privado goza de un alto grado de organización, existen dos asuntos que hay que resolver. El primero es que, aunque el sector privado sabe de la necesidad de contar con estrategias estables para el largo plazo, muestra una fuerte tendencia a enfatizar los asuntos de corto plazo. El segundo asunto es una sensación generalizada de desconfianza por parte del sector privado hacia el gobierno, los burócratas y los políticos en general.

A pesar de la participación del sector privado en los procesos de diálogo nacional, esa participación ha sido limitada, en parte debido a la falta de confianza. Mejorar el clima de confianza entre el sector público y el privado se ha convertido en un tema de creciente importancia, por ende el gobierno coreano está estudiando nuevos medios para involucrar al sector privado en el proceso de diseño e implementación de la agenda de desarrollo a largo plazo del país. Como parte de esos esfuerzos, el actual presidente ha nombrado a un miembro del sector comercial como uno de sus ministros, lo cual constituye un evento poco frecuente. Los ministros coreanos se escogen tradicionalmente de entre los servidores públicos del país, lo cual hace que el nuevo nombramiento pueda ser interpretado como un movimiento positivo tendiente a fomentar la participación del sector privado en el proceso de desarrollo.

También me gustaría comentar sobre el papel del sector de las organizaciones no gubernamentales en la sociedad coreana actual, un sector que en años recientes ha experimentado un rápido crecimiento. Más de 15 mil ONG han sido establecidas en el país durante la última década; estas organizaciones están ayudando a dar voz a las necesidades de la sociedad civil, no sólo frente al gobierno, sino también frente al sector privado, lo cual significa que su participación en el proceso de desarrollo es fundamental. El gobierno, sin embargo, debe tener cuidado de no minar la legitimidad de la democracia al no poner suficiente atención en las exigencias expresadas por las ONG, un sector que está ocupando una posición crecientemente más determinante en la formación de la opinión pública. A pesar de que se haya creado un puesto dentro del gobierno nuevo que actúa como enlace con las ONG, y que a las ONG se les ha encargado implementar varios proyectos, el gobierno aún está renuente a considerarlas como actores válidos para la formulación de políticas.

### **Francisco de Sola**

Miembro de la Comisión Nacional de Desarrollo, El Salvador

Quiero comentar las intervenciones de Rafael Roncagliolo y Leonardo Garnier, que considero muy centrales y nos presentan el reto de cómo escoger para todos estos procesos de diálogo a personas que sean representativas, pero que a la vez no representen. El sector privado organizado formalmente a través de cámaras tiende a ser representante de intereses y a menudo en estos procesos se debe escoger a personas representativas de un interés ulterior, que es el nacional.

Cuento como una experiencia representativa de este drama lo que nos ha sucedido en la Comisión Nacional de Desarrollo. Precisamente para no entrar en este juego de intereses se escogieron seis personas teóricamente representativas, que en el transcurso de siete años lograron elaborar una visión muy viable, que engendró ilusiones y tuvo acogida popular, pero que ahora sufre de la contradicción pues las cúpulas no la toman como propia, en particular los partidos políticos, porque es muy representativa de una visión nacional consensuada y no de una visión política determinada de lo que se debe hacer. En suma, el proceso es muy delicado y no siempre funciona bien. Quizás funciona mejor en el caso de Nueva Zelanda, donde el proceso se hizo *de jure*, sin mucha consulta ni representatividad.

### **Mary Doyle**

Secretaria General Asistente, Departamento del Primer Ministro, Irlanda

Las discusiones han demostrado que existe un grado considerable de características comunes entre los arreglos que actualmente se encuentran implementados alrededor del mundo. También está claro, sin embargo, que existen diferencias significativas entre ellos, y que podría ser de utilidad reflexionar sobre los mismos en términos del papel y las prerrogativas del gobierno.

En Irlanda, un importante papel que juega el gobierno es el de agente y facilitador entre sectores, una responsabilidad a la que el gobierno ha atribuido considerable importancia. Con relación a esto, el presupuesto y el papel del gobierno en el gasto es extremadamente importante, debido a que es aquí en donde se hacen las selecciones políticas finales.

En segunda instancia, el gobierno irlandés tiene un papel importante que jugar como patrono, y este papel se encuentra claramente establecido en nuestros arreglos institucionales, en donde el proceso de negociación sobre salarios y el lugar de trabajo es independiente, aunque siempre relacionado, con el proceso más amplio de alianza.

El tercer papel del gobierno es de ejecución en términos de la gobernabilidad del país, el cual da enfoque a la relación con el parlamento, y esto es algo que yo a veces creo que necesita atención conforme nos movemos hacia adelante. Los partidos de oposición, especialmente en Irlanda, creen que el proceso de participación social fue minado por su papel en la democracia, y que las decisiones son tomadas por personas que no son representantes, es decir políticos elegidos. Uno de los desafíos, por lo tanto, es incluir al parlamento – tanto el gobierno como la oposición – en el proceso de participación social.

Finalmente, creo que en última instancia, el pueblo irlandés es pragmático, lo cual significa que, en tanto que el proceso de participación social rinda frutos como lo ha hecho hasta la fecha, se mantendrá el apoyo para ese proceso. No obstante, también significa que el proceso será sometido a una considerable presión cuando esos resultados ya no se produzcan.

### **Jaques Wagner**

Ministro de la Secretaría del Consejo para el Desarrollo Económico y Social (CDES), Brasil

Quiero referirme brevemente a las observaciones sobre el eventual choque o contradicción entre la democracia representativa y la democracia participativa. Conceptualmente creo que la democracia representativa sustituye a la democracia directa, aunque quizás con el avance de la tecnología se pueda volver a la democracia directa, realizando por ejemplo una gran reunión mundial directa, porque siendo necesarios los intermediarios, existen algunos buenos y otros malos. En Brasil, la democracia representativa abre un espacio a la participación directa. Por ejemplo, para decidir si Brasil iba a ser una república o una monarquía, un sistema presidencialista o parlamentarista, se hizo un plebiscito. Eso es democracia directa.

Para mí, la democracia participativa, la participación de la gente, es un derecho de ciudadanía que no es sustituido por la democracia representativa. Cuando en los años setenta se intentó dar institucionalidad a la participación directa del ciudadano en la democracia, fue preciso separar las agendas de uno y otra. En el mismo caso de Brasil, por ejemplo, cuando empezamos con el Consejo de Desarrollo Económico y Social, estas agendas se mezclaron. En el Consejo nos dedicamos a la reforma tributaria, que para mí era del ámbito propio de la representación del parlamento y del gobierno, porque incluso en el parlamento surgieron personas de la representación laboral y empresarial. Erróneamente se intentó hacer un debate dentro del Consejo sobre este tema, aunque para mí este debía dedicarse sólo a actuaciones y negociaciones nacionales de mediano y largo plazo. Si el Consejo empieza a debatir los temas diarios, se superpone con el espacio propio del parlamento, que al fin al cabo es donde se votará la ley.

En determinados casos se pueden combinar estos espacios. Por ejemplo, en Brasil estamos en vías de modificar la legislación sindical y de trabajo, que me parece compete más directamente a empleados y empleadores. La modificación se discute en el parlamento y en un comité. Antes que la ley vaya al parlamento hicimos una mesa de negociación entre trabajadores y empleadores para debatir si hay consenso entre los principales interesados, que el parlamento puede modificar, aunque no me parece una medida inteligente. Pero hay problemas específicos donde no está el Consejo, sino mesas de negociación que pueden ayudar a la democracia representativa. Tenemos el hábito, que no sé si es propio de América Latina, de que cuando surge un problema, algunos creen que hay organismos que pueden solucionarlo todo. Pero éste tipo de organismos no existe. Para avanzar se requiere de una combinación de herramientas de la democracia. Aunque soy encargado del Consejo, no creo que este sea la única luz de Brasil, sino un espacio –y no el único– de profundización de la democracia.

Conuerdo con Rafael Roncagliolo, en que en todo el mundo hay una necesidad muy grande de mejorar la democracia participativa y la calidad de los partidos y de los parlamentarios. En Brasil, por ejemplo, el pueblo vota cada cuatro años y la renovación del parlamento es del 60 por ciento en cada elección.

Existe también un espacio para la democracia participativa en la fiscalización de la aplicación de las políticas públicas. En un país tan grande como Brasil, por ejemplo, los Consejos de Salud saben si los recursos asignados por el presupuesto llegaron hasta sus municipios. Esta metodología, que incluso el Banco Mundial adopta para donar financiamiento, es eficiente para evitar la corrupción.

### **Jyrki Kasvi**

Miembro del Parlamento y Miembro del Comité Parlamentario para el Futuro, Finlandia

Uno de los temas principales de discusión durante esta reunión ha sido la manera en que las instituciones pueden fomentar la interacción entre el gobierno y la sociedad civil. Sin embargo, me gustaría plantear la pregunta de si las instituciones formales son siempre la respuesta correcta. Mi inquietud en este caso se debe a que, si estas instituciones no son establecidas cuidadosamente, se convierten en irremplazables y llegan a ser verdaderos obstáculos al cambio.

En Finlandia, por ejemplo, el diálogo entre el gobierno, los sindicatos de los trabajadores y las asociaciones patronales se canaliza mediante lo que nosotros llamamos negociaciones de tres bases (*three based negotiations*). El sistema ha funcionado bastante bien hasta ahora y ha contribuido a la muy necesaria estabilidad dentro de la economía finlandesa. La dificultad es que oficialmente no existe un mecanismo similar a la negociación de tres bases, ni una entidad, organización ni secretaría formal que coordine los diálogos. En la práctica, sin embargo, el consenso dentro del marco de estas negociaciones es requerido para la promulgación de cualquier cambio relacionado con la legislación laboral en Finlandia. El Parlamento finlandés suscribe propuestas emanadas del proceso de negociación pero, debido a que las negociaciones no existen formalmente, no hay ningún mecanismo para garantizar la transparencia.

## **Ludwig Meier**

Ex Ministro de Pesquería, Perú

A propósito de la exposición de Gastón L'Huillier, el tema de la comunicación es muy importante para lograr los acuerdos. Una propuesta, aunque sea buena, si es mal comunicada, se convierte en deficiente. El Proyecto País ha podido lograr los avances reseñados, tanto por sus propuestas como por los mecanismos de comunicación a través de los líderes que ha utilizado.

Quiero contar algo que hicimos en Perú. Como dije ayer, más de 20 gremios pertenecemos al organismo empresarial cúpula, la CONFIEP (Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas). Yo provengo de la Asociación Privada de Empresas de Servicios Públicos, donde hay empresas de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, infraestructura y saneamiento, todas bajo un organismo regulador autónomo e independiente. Durante el segundo semestre de 2001, cuando recién asumían el poder el nuevo gobierno y el Congreso, advertimos que los parlamentarios tenían posiciones muy hostiles hacia la empresa privada y particularmente a aquellas que brindaban servicios públicos, a pesar de la gran contradicción de que había una falta de inversión en la infraestructura de estos servicios. Si no se daba un adecuado tratamiento a las empresas que ya estaban en esta área, tampoco se iba a poder generar una propuesta o un ambiente propicio para atraer nuevas inversiones.

Se hizo un estudio con una prestigiosa institución económica de Perú, para determinar las necesidades de inversión en la infraestructura de servicios públicos. Este comparó principalmente la provisión de servicios públicos a los ciudadanos y empresarios en Perú, respecto de la que tiene Chile, en materias como la penetración de la telefonía, la cobertura de electricidad o la cantidad de kilómetros de vías por habitante. Todo esto, más los proyectos de inversión que estaban en curso, nos arrojó una cifra de 18,000 millones de dólares que se necesitan de inversión. El presupuesto total del país es de 11,000 millones de dólares, y por supuesto, las inversiones en infraestructura son mínimas. Sólo en carreteras se requerían 5,400 millones de dólares y el presupuesto más alto que ha tenido este gobierno para carreteras ha sido de 300 millones de dólares al año, lo que apenas cubre el mantenimiento. Se hizo una campaña en los medios y hoy en el Perú todos conocen estas cifras. Esto generó un ambiente adecuado para que a través de CONFIEP y cuando se presentó la oportunidad, en el Acuerdo Nacional, se aprobaran trece privatizaciones. De modo que la comunicación es un elemento muy importante a considerar en todos estos procesos.

## **Raj Makoond**

Director del Consejo Económico Conjunto, República de Mauricio

Me gustaría hacer un último comentario relacionado con la necesidad de un proceso de diálogo crecientemente más interactivo. Una pregunta interesante sería cómo fomentar un proceso consultivo entre los actores que pudiera impulsar reformas para evitar crisis bajo condiciones críticas.

---

**CAPÍTULO 5**

# Transparencia y credibilidad de los resultados de programas y políticas gubernamentales



# ¿En qué medida el gobierno da cuenta de los resultados de su gestión y cómo se enteran los ciudadanos?

CHILE

## **Eduardo Dockendorff**

MINISTRO SECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE CHILE

Me referiré en esta intervención a los esfuerzos que se están realizando en el país para aumentar la transparencia de las actuaciones públicas, una tarea que está directamente vinculada con el mejoramiento de la calidad de las instituciones y la modernización del Estado.

En los últimos años, la transparencia de los actos públicos ha comenzado a ocupar un papel central en la agenda pública. Varias razones explican este protagonismo. En primer lugar, este objetivo constituye un componente fundamental en los procesos de reforma del Estado, que forma parte de las llamadas reformas de segunda generación que se están realizando en la actualidad en el país, después de las de primera generación practicadas durante el régimen autoritario, en el segundo lustro de los años setenta y en especial en los ochenta. Impuestas por un gobierno que no tenía legitimidad democrática, la mayoría de estas reformas iniciales no concluyeron de manera exitosa y debieron ser modificadas con el retorno a la democracia en 1990. En segundo lugar, la transparencia es un requisito creciente de la relación entre el Estado, la sociedad y el mercado en democracia, para el mejor desempeño y eficacia de la acción de las instituciones y de los actores sociales en estas dimensiones. Se trata, en tercer término, de una conducta deseable en todos los funcionarios públicos y que por ende contribuye a la eficiencia. Por último, la satisfacción de la creciente demanda social por transparencia tiene impacto directo en la gobernabilidad y en la imagen internacional del país.

Proponerse la transparencia en los actos públicos como un objetivo responde a una necesidad de construcción y perfeccionamiento democrático de asegurar la igualdad de oportunidades y de tratamiento para todos los ciudadanos. Una gestión pública transparente se traduce en una democracia de mejor calidad y supone mayor capacidad de la ciudadanía para la fiscalización de los actos públicos, concepto que en inglés se llama *accountability*, permitiendo la generación de un clima de confianza y credibilidad. Todo ello, como ustedes saben, redundando en la eficiencia del Estado y, en última instancia, en una mayor competitividad del país desde el punto de vista institucional.

La transparencia constituye una tarea insoslayable de modernización en un Estado como el de Chile, donde se observan fuertes rasgos que no se acomodan a los desafíos de un mundo cada día más globalizado, fundamentalmente porque muchas de las instituciones que lo integran se crearon en un contexto económico, político y cultural muy diferente al actual. Pero, además, porque estamos impregnados de una cultura organizacional apegada a normas y procedimientos muy rígidos, donde hay pocos elementos de mercado, porque todavía predomina una fuerte centralización de la gestión de las entidades públicas y, por último, porque muchas de las actuaciones del aparato público se caracterizan por la llamada cultura del secretismo, ajena al orden democrático moderno y que dificulta el necesario acceso a la información por parte de los ciudadanos.

Nos preocupamos de la transparencia, porque existen ciertas esferas donde predomina la opacidad. La primordial, sin duda, es la relación incestuosa que se establece entre el dinero y la política, que suele ser fuente de corrupción. Es necesario recalcar que entre transparencia y probidad se establece una relación biunívoca, en que ambas se suponen mutuamente y una requiere de la otra. La probidad tiene un sentido más amplio que la mera lucha contra la corrupción; se relaciona con el significado de la responsabilidad funcionaria, el profesionalismo y la imparcialidad en el desempeño de esta función, así como con la obligación de rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos y de anteponer el interés colectivo sobre los intereses particu-

lares. A su vez, la transparencia implica poner la información sobre el quehacer del Estado al alcance de todos los ciudadanos. En suma, un Estado genuinamente democrático debe asegurar el imperio de la probidad y la transparencia como una condición esencial para el prestigio del país y sus instituciones y la generación de un clima de confianza con la ciudadanía.

De acuerdo con la experiencia internacional, se identifican varios ámbitos donde es más factible observar la falta de transparencia o donde puede presentarse la opacidad. Casi todos ellos se manifiestan en el terreno donde se relacionan e interactúan los intereses privados y públicos. El primero de estos ámbitos está en la

*Proponerse la  
transparencia de los actos  
públicos como un  
objetivo responde a una  
necesidad de construcción  
y perfeccionamiento  
democrático, de asegurar  
la igualdad de  
oportunidades y de  
tratamiento para todos los  
ciudadanos.*

EDUARDO DOCKENDORFF

esfera de los partidos políticos y el financiamiento de la política, como por ejemplo, en los procesos de formación de los equipos de gobierno y de designación de autoridades, o en el financiamiento de las campañas electorales y de los partidos políticos, donde ha habido avances, pero todavía insuficientes. Muy relacionado con este ámbito, se puede presentar también opacidad en la definición de las políticas sectoriales, puesto que la información anticipada de cómo actuará el gobierno en un sector determinado y el conocimiento previo de las orientaciones que se aplicarán tienen un valor intrínseco e importante para un agente económico capaz de enterarse antes.

Otra zona de potencial opacidad es en el establecimiento de las regulaciones sectoriales –en el medio ambiente, salud, territorio y otras–, en la definición de reglas del juego para el mercado y en las decisiones administrativas de los organismos reguladores, como autorizaciones, fiscalizaciones y sanciones. Igualmente es un ámbito de preocupación la contratación por parte del sector público, incluyendo las licitaciones, las compras de bienes y servicios del Estado, así como los efectos de la existencia de redes familiares, amistades y vínculos con empresarios por parte de funcionarios.

Con el avance de la globalización y la mayor apertura comercial y financiera de los países, otro campo de creciente preocupación en materia de opacidad es la regulación de la inversión extranjera, actividad que hoy está presente y suele tener un mayor peso en los sectores más rentables de las economías de la región. El desequilibrio de poderes entre, por un lado, las multinacionales cuyas ventas anuales superan el volumen del Producto de muchos países latinoamericanos, y por otro lado, la existencia de estructuras estatales obsoletas y de países que requieren imperiosamente de capital fresco, por el que compiten con otros países, dificulta notablemente la negociación entre los Estados receptores del capital extranjero y los inversionistas, y más todavía los intentos de regulación, cuando los hay y no se deja sencillamente todo en las manos del mercado. La regulación, como se sabe, requiere tanto de la voluntad de practicarla como de la capacidad técnica para ejercerla. Como la apertura es no sólo para permitir el ingreso de mercaderías y capitales, sino también en la dirección opuesta, para que unas y otros salgan al exterior, existe un ámbito adicional donde puede instalarse la opacidad de los esfuerzos que realizan los países para la penetración de nuevos mercados.

Análogamente, la regulación de los servicios de utilidad pública es compleja y un territorio donde también puede reinar la opacidad. Salvo contadas excepciones, la mayoría de estos servicios fueron privatizados en los países latinoamericanos sin que necesariamente en este proceso se tomaran en cuenta con anticipación problemas como la estructura de los mercados, las condiciones de entrada y salida de las empresas y las reglas de los procesos de fijación tarifaria para conciliar el interés privado y legítimo de maximización de las utilidades de las empresas, que se requiere para poder sostener el ritmo necesario de inversiones y otorgar un buen servicio a la población, con el interés público de que la comunidad pague el menor precio por entregar sectores, a menudo monopolísticos, a ciertas compañías.

Por último en esta lista de áreas donde es necesaria mayor transparencia se pueden mencionar las articulaciones de los sectores público y privado para, por ejemplo, el desarrollo de nuevas tecnologías, o de productos que se perfeccionan en

el proceso de generarlos, lo que dificulta sobremanera la aplicación de la metodología tradicional de licitación. Naturalmente, esta enumeración de áreas que pueden transformarse en “grises” u opacas, no significa que en cada uno de éstos ámbitos ocurran problemas, sino solamente la mayor posibilidad de que aquí se manifiesten.

La experiencia chilena en materia de transparencia de la actividad pública se remonta al siglo XIX, al período inmediatamente posterior a la independencia, de formación de la república y de sus instituciones, donde como reacción a un período de desorden que hubo después del término del antiguo orden y cuando el nuevo todavía no se desarrollaba del todo, en un escenario de anarquía que fue común en muchos países latinoamericanos, surgió en este país el llamado régimen portaliano. En este régimen se fundó un orden constitucional chileno, que se expresa en la exigencia de conductas de probidad y austeridad que deben observar los gobernantes y los funcionarios públicos, anteponiendo el servicio a la comunidad a sus intereses personales, cuyos antecedentes más lejanos se encuentran incluso en el período colonial.

Esta filosofía, que estuvo presente en la constitución de 1833, dio cierta estabilidad al país durante casi un siglo, se mantuvo en las posteriores cartas fundamentales. En la actualidad se expresa en ciertas normas constitucionales, que representan límites al ejercicio de los poderes públicos. Por ejemplo, el parlamento tiene restricción para la creación de empleos públicos y se necesita de una iniciativa presidencial de ley para hacerlo, al igual que para realizar gasto fiscal.

Chile es uno de los países de América Latina que contó tempranamente con una institución del Estado para velar por la probidad y el patrimonio público, la Contraloría General de la República. Esta fue creada en 1927, como resultado, por una parte, de las recomendaciones que formuló al gobierno de la época una misión de expertos norteamericanos en finanzas, encabezada por Edwin Kemmerer, y por otra, de la tradición de auditoría y fiscalización local que representaban la Dirección General de Contabilidad y el Tribunal de Cuentas. Dieciséis años después, una reforma le otorgó rango constitucional a la Contraloría, fortaleciendo sus atribuciones. Este organismo, cuya autoridad es independiente del resto de los poderes del Estado, ejerce un control ex ante de la legalidad de la constitucionalidad y de los actos del Poder Ejecutivo, así como un control ex post de los gastos públicos efectivos. Aunque tiene facultades para iniciar juicios de cuentas a los funcionarios y ex funcionarios, realizar auditorías y fiscalizaciones a organismos públicos, fundamentalmente el efecto positivo de su actividad emana del carácter preventivo de la labor que realiza frente a casos en que se presentan conflictos de intereses y de eventual mal uso de bienes públicos.

También ha sido parte de la tradición chilena que el Presidente de la República, en tanto institución, constituya una figura pública altamente respetada y que casi nunca ha sido impugnada por causas vinculadas a la corrupción. Durante muchos años fue habitual, y también es parte de las tradiciones recuperadas con el reinicio democrático, que los presidentes, al terminar el ejercicio de su cargo, regresaban a sus mismos domicilios anteriores, en lo que constituye un símbolo visible para la ciudadanía del no-enriquecimiento en el cargo de la máxima autoridad del país.

La institucionalidad del Poder Ejecutivo tiene una estructura de separación entre los organismos que formulan las políticas, que son los ministerios, las entida-

des o reparticiones que las ejecutan, que son los servicios, y las entidades que fiscalizan, que son las superintendencias. Esta separación facilita el control y favorece la probidad, aunque, por otra parte, genera el problema de que cuando hay superposición de funciones y competencias, contribuye a dificultar la transparencia.

En cuanto al Poder Judicial, existen también diversas normas que propenden hacia la transparencia. Mencionaré dos de ellas: las inhabilidades para los magistrados y la prevención del conflicto de intereses, donde se puede incluso configurar el delito de prevaricación, y el principio de publicidad que rodea a los actos procesales, que en especial es cautelado por la reciente reforma del sistema procesal penal, estableciendo el juicio oral y la figura de los fiscales investigadores, distinta de los jueces, que estará el próximo año en vigor en todo el país. A su vez, el Poder Legislativo cuenta con normas destinadas a evitar los conflictos de intereses, las que prohíben a los parlamentarios celebrar contratos con el Estado y ser directores de sociedades comerciales o bancos.

Por otra parte, los funcionarios públicos de confianza presidencial, que ocupan cargos de jerarquía en la Administración, deben hacer una declaración de intereses. Asimismo, existen diversas inhabilidades para el ingreso a la administración pública de personas, por razones de parentesco, litigios pendientes y existencia de contratos previos con el Estado.

Se han establecido sanciones para quienes atenten contra la probidad y la transparencia, a través, por ejemplo, de formas como el uso indebido de información privilegiada, el tráfico de influencias, la intervención en asuntos en los que tengan intereses personales, la omisión de una convocatoria a propuesta pública. También existen otras incompatibilidades como la prohibición de ejercicio profesional en asuntos que son abordados por la institución en la que se desempeña el funcionario y la prohibición durante seis meses a los fiscalizadores de entrar a trabajar en las entidades que son fiscalizadas.

Para realizar actos contractuales y establecer relaciones contractuales con terceros, una normativa define los requisitos necesarios, eliminando así la posibilidad de discrecionalidad. Todas las entidades públicas están obligadas a realizar sus adquisiciones a través del portal de compras llamado Chilecompras, donde se presentan cerca de 40,000 proveedores, transparentando las adquisiciones del Estado.

Por otra parte, la gestión financiera del Estado se erige sobre tres pilares: la Ley de Administración Financiera del Estado, la normativa de inversiones públicas y la Ley Anual de Presupuesto. El parlamento ejerce el control sobre el cumplimiento de la ejecución presupuestaria. Y como gobierno estamos empeñados en la modernización de la gestión pública, a través de un variado conjunto de modernos instrumentos: la introducción de indicadores de desempeño, evaluación de programas, evaluación comprehensiva del gasto, los programas de mejoramiento de la gestión y la puesta en ejecución del sistema de gestión financiera del Estado a través de Internet. Todos estos instrumentos, junto con contribuir a la eficiencia del sector público, implican menores costos para los usuarios, que son el foco central de la modernización democrática.

Contamos también con una herramienta para defender la igualdad de las personas ante el Estado, que es la ley general de bases sobre procedimientos

administrativos, para regular las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, garantizar igualdad de trato a todos, así como procedimientos y plazos conocidos para los trámites, peticiones y gestiones y que establece, además, el silencio administrativo. Además, se encuentra en trámite de aprobación en el Congreso Nacional la institución del Defensor del Ciudadano.

Los controles de la gestión de la administración son múltiples. Por un lado, de manera interna, a través del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) y de la acción preventiva y fiscalizadora de la Contraloría General de la República. En representación de la ciudadanía, la Cámara de Diputados tiene entre sus funciones, como ya mencioné, la fiscalización de los actos del Ejecutivo. A esto se suma la acción de los tribunales de justicia, ante los cuales suelen llegar las denuncias y el creciente papel fiscalizador que ejercen la prensa y las organizaciones de la sociedad civil sobre las actuaciones públicas, como ocurre en todas las sociedades democráticas.

La participación de la ciudadanía es un complemento insoslayable en determinadas materias para la existencia de poderes públicos transparentes. En este ámbito destaca, por un lado, la obligatoriedad de la consulta ciudadana que se incorpora por ejemplo en la normativa medioambiental, dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, al estipular que sus resoluciones para aprobar, con o sin condiciones, o rechazar un proyecto deben contener, obligatoriamente, las observaciones que formulan las organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica afectadas por la iniciativa. El objetivo de esta participación es que las observaciones ciudadanas a los proyectos constituyan un factor adicional que debe ser tomando en cuenta en la evaluación ambiental.

Por otra parte, se encuentra en trámite parlamentario un proyecto de ley de participación ciudadana que busca potenciar la presencia de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas, así como fortalecer las organizaciones sociales y fomentar el voluntariado. Se propone en este contexto la creación de un registro y un fondo para organizaciones de interés público, un sistema de financiamiento de estas entidades y se incorporan reformas a la Ley de Bases de Administración del Estado para consagrar el derecho ciudadano a participar en la gestión pública, junto con el deber del Estado de proporcionar información a las personas sobre los planes y programas del gobierno.

Todos estas fórmulas y dispositivos para hacer más transparentes los actos públicos han debido marchar acompañadas con el desarrollo tecnológico que las ha hecho posibles, en especial en el área de las tecnologías de información. La aprobación de la normativa sobre documentación y firma electrónica ha sido un paso importante en este sentido, junto con abrir herramientas al desarrollo de los negocios.

Al comenzar su gobierno, el Presidente Ricardo Lagos puso en marcha el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, en un hito muy significativo que estableció las bases y lineamientos para los avances hacia una mayor transparencia pública. Posteriormente, en enero de 2003, se marcó un segundo hito cuando todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Nacional aprobaron la Agenda de Modernización, Transparencia y Pro Crecimiento, en un entendimiento que permitió superar el clima de desconfianza que predominaba. En ella se estableció

un nuevo sistema de administración de personal y de alta dirección pública (Ley N° 19.882), que transparentó el acceso a los cargos de la administración pública; un sistema de remuneraciones para los agentes públicos (Ley N° 19.863), se estableció la creación de la Comisión Mixta Permanente de Presupuestos en el Congreso Nacional (Ley N° 19.875); la regulación de las compras públicas (Ley N° 19.886) y la regulación del financiamiento de los partidos y campañas políticas (Ley N° 19.884).

Durante 2004, además, hemos puesto en marcha la Agenda Digital, una estrategia impulsada por una alianza entre los sectores público y privado, incluyendo instituciones de gobierno, organizaciones representativas del ámbito empresarial, sector académico y otros poderes del Estado, para contribuir al desarrollo del país mediante las tecnologías de la información. Su objetivo es lograr que en el año del bicentenario de la independencia del país, en 2010, Chile esté digitalmente desarrollado. Esto implica que la digitalización de procedimientos o interacción entre el Estado y los ciudadanos permita también gradualmente mecanismos de expresión y participación política.

Queremos que en el año 2010 Chile cuente con una infraestructura de información de banda ancha en todo el país, accesible a todos los ciudadanos, tenga una fuerza de trabajo mayoritariamente capacitada en el manejo a nivel de usuario de estas tecnologías e Internet, un Estado en línea al servicio del ciudadano, un intenso comercio electrónico, una masa crítica de empresas capaces de competir en este ámbito en el mundo y un marco jurídico y normativo que facilite el desarrollo de la sociedad de la información. El Plan de Acción 2004-2006 en el marco de la Agenda Digital contempla en esta primera etapa la focalización de los esfuerzos del Estado en tres campos: la masificación del acceso a Internet, la educación y capacitación a distancia en el uso de las tecnologías de la información y la colocación del aparato estatal en línea.

La iniciativa está en plena marcha. Se puede sostener que el gobierno electrónico es una realidad: en el portal [www.tramitefacil.cl](http://www.tramitefacil.cl) se puede obtener información sobre más de 1,500 trámites y realizar 184 de ellos en línea; otro indicador sugerente es que el 70 por ciento de las declaraciones de impuestos se realizan en Chile por Internet; otro portal, ya citado, [www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl), permite cada 15 segundos una nueva oportunidad de negocios y transparenta gastos por un valor total de 2.500 millones de dólares. Algunos otros ejemplos de las páginas Web gubernamentales que contribuyen a la transparencia son: [www.participemos.cl](http://www.participemos.cl); [www.gobiernodechile.cl](http://www.gobiernodechile.cl); [www.sii.cl](http://www.sii.cl); [www.presidencia.cl](http://www.presidencia.cl)

Según el Índice de Percepción de Corrupción 2003 de Transparencia Internacional, en 2003 Chile se situó en el lugar 20 entre 133 países, el mejor situado entre los países latinoamericanos e inmediatamente por debajo de Estados Unidos y por encima de Japón Francia y España entre los desarrollados. Aspiramos a mejorar este registro y, en definitiva, a tener una sociedad más transparente y democrática, lo que requiere abordar los desafíos pendientes, de los que mencionaré sólo los más importantes.

Debemos realizar una adaptación administrativa y legislativa, acorde con los estándares de transparencia que estipulan los tratados de libre comercio que Chile ha suscrito con Estados Unidos y la Unión Europea. En este sentido, es necesario

también adaptar los mecanismos de evaluación en materia de transparencia fiscal y políticas de transparencia y prevención de corrupción, de acuerdo con las recomendaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

Entre las tareas futuras más apremiantes que debemos abordar se encuentra la regulación de la labor de *lobby* o cabildeo, de modo de hacer pública y por lo tanto confiable una actividad importante y necesaria en una economía moderna. La manera de hacer más transparente el *lobby* es que las autoridades y funcionarios del Poder Ejecutivo y los parlamentarios hagan públicas sus reuniones con quienes ejercen presión o influencia en pos de determinados intereses. Para ello se requiere de un registro público de *lobbistas* profesionales y de iluminar aquellos aspectos más opacos de esta actividad.

También requerimos de una adecuación de la información pública para hacerla más transparente; de la ampliación de la declaración de intereses a declaración patrimonial para los funcionarios públicos que ocupan cargos de dirección; de la profundización de la fiscalización y transparencia en el ámbito municipal y local, que es donde el ciudadano entra en contacto directo con el Estado; del fortalecimiento de la ética en el campo de los negocios y de la responsabilidad social empresarial, así como de una ampliación de la participación ciudadana.

Se trata de una agenda amplia de desafíos, que además se modifica y crece de acuerdo con los requerimientos de un país como Chile, que aspira a integrarse más y mejor con la economía mundial, pero también por el requerimiento ético de un Estado moderno y democrático, para mejorar la calidad del servicio que las instituciones públicas brindan a la ciudadanía. Este es el reto de mayor transparencia en que está empeñada la actual administración.

## MALASIA

### **K. Yogeesvaran**

DIRECTOR DE EVALUACIÓN, UNIDAD DE PLANEACIÓN ECONÓMICA,  
DEPARTAMENTO DEL PRIMER MINISTRO

En Malasia se ha puesto gran énfasis en la gobernabilidad. Hemos reconocido que este concepto, que incluye la transparencia, responsabilidad, eficiencia y equidad en la administración de los recursos de la nación, es fundamental para asegurar el desarrollo económico sostenible y mejorar la calidad de vida del pueblo. Mi presentación se centrará en tres asuntos principales que se relacionan directamente con la transparencia y la responsabilidad del gobierno. El primero es el proceso de desarrollo económico de Malasia, el cual es guiado por los planes económicos nacionales. El segundo es el mecanismo de planeación consultiva del país, y el tercero es la administración de las crisis financieras.

Antes de abordar estos tres temas, me gustaría ofrecerles una breve descripción del papel contemporáneo del gobierno en Malasia. Como muchos otros países en desarrollo, Malasia tiene un sistema económico mixto, con la participación tanto selectiva como activa del gobierno. El estado es central para el desarrollo

económico, y juega tanto el papel de catalizador como de facilitador para el sector privado. El gobierno es responsable de la infraestructura institucional y básica, así como de proporcionar un ambiente macroeconómico estable y propicio que pueda alentar y apoyar la participación del sector privado en la economía. El gobierno también es directamente responsable de alcanzar los objetivos socioeconómicos, incluyendo el de proveer la educación básica, salud, y acceso a servicios básicos, así como de resolver lo referente a la pobreza y equidad. Sin embargo, durante el gobierno más reciente, varios servicios públicos, incluyendo la electricidad y las telecomunicaciones, fueron privatizados, y se permite al sector privado participar tanto en la educación superior como en los servicios de salud, en un esfuerzo por fomentar mayor eficiencia y competitividad en estos sectores.

Malasia, siendo una democracia parlamentaria, tiene instituciones y mecanismos inherentes cuyo fin es asegurar la transparencia y responsabilidad. El proceso democrático requiere de elecciones por lo menos cada cinco años, y toda la legislación debe ser debatida y promulgada por el parlamento. Un Poder Judicial independiente y los medios de comunicación también imponen mayor responsabilidad al gobierno.

El desarrollo económico en Malasia es dirigido por planes de largo, mediano y corto plazo. Nuestros planes de largo plazo, llamados los Planes de Perspectiva Esbozada (*Outline Perspective Plans, i.e., OPP*), abarcan un período de diez años y establecen las bases para la agenda de desarrollo de la nación, identificando una amplia gama de posibilidades macroeconómicas a lo largo de cada decenio. Cada uno de los tres OPP que han sido implementados en el país hasta la fecha se ha enfocado en un tema diferente. El primero priorizó el crecimiento y la equidad; el segundo, el desarrollo de los recursos humanos y el tercero, que cubre el período de 2000 al 2010, enfatiza el tema del fortalecimiento de la competencia.

Los planes de mediano plazo abarcan un período de cinco años y son formulados dentro del marco establecido por un OPP. De cierto modo constituyen los documentos de trabajo que orientan la implementación de los programas de desarrollo del gobierno. Estos planes de cinco años establecen metas macroeconómicas tanto como el gasto para el desarrollo del sector público, e identifican los programas de desarrollo específicos que serán implementados por el gobierno durante el período respectivo. Los planes de mediano plazo también deben definir a los sectores y las actividades económicas que serán priorizadas durante el período de cinco años, cuya selección se basa en su potencial competitivo y las tendencias globales.

Los planes de cinco años pasan por una revisión de mediano plazo que evalúa el progreso logrado con relación a las metas establecidas, identifica las restricciones y hace ajustes al programa. Además, reevalúa las recomendaciones sobre políticas, introduce políticas nuevas cuando sean necesarias y revisa las asignaciones presupuestarias. La revisión sirve esencialmente como un ejercicio de autoevaluación para el gobierno, a la vez que

*...la consulta y diálogo con todas las partes afectadas contribuye al establecimiento de políticas exactas y facilita la implementación de las mismas.*

K. YOGESVARAN

constituye un mecanismo efectivo para asegurar la responsabilidad estatal. Todos estos planes intentan infundir una mayor transparencia a los objetivos de desarrollo del gobierno, ofreciendo tanto a las agencias implementadoras como al sector de inversión nacional y extranjero mayor certidumbre para la planeación de sus respectivas actividades, ayudando así a mejorar la eficiencia general de la economía.

Mi segundo punto se relaciona con el proceso de planeación consultiva del país. Los planes de desarrollo se establecen en base a consultas en las que participan todos los sectores y niveles de la sociedad. En esencia, es un planteamiento de arriba-abajo/abajo-arriba en el que las propuestas son generadas a nivel de pueblo, distrito, estado y federación. Los representantes de las asociaciones del sector privado, los sindicatos, las ONG, académicos y otros miembros de la sociedad civil son invitados a participar en el proceso.

El Consejo Nacional Económico Consultivo fue establecido durante el proceso de formulación del tercero de los Planes de Perspectiva Esbozada. Un total de 154 representantes del sector privado y la sociedad civil participaron en siete comités del Consejo planteando asuntos como la unidad nacional, reestructuración de la sociedad, erradicación de la pobreza, la economía y competitividad, el desarrollo del recurso humano, el sistema financiero, sistema bancario, y la ciencia y tecnología. Estos comités prepararon 137 memorándums acerca de sus respectivos campos, los cuales sometieron a consideración del gobierno. Además de contribuir a una mayor transparencia, este proceso también ayudó al gobierno a fomentar el compromiso de los actores y ha generado una aceptación unánime de los planes resultantes, lo cual facilita su implementación.

Mi tercer punto trata de la administración gubernamental de la crisis financiera de Asia Oriental de 1997. Muchos informes citaron la gobernabilidad deficiente como una de las razones principales de la crisis, durante la cual los países afectados se caracterizaron por una sobre valorización de sus monedas, alto endeudamiento externo a corto plazo, caída de los precios de los bienes, y el consiguiente ataque especulativo a sus monedas. Inclusive Malasia, que recibió un buen dictamen del FMI y Banco Mundial poco antes de la crisis, no estuvo exenta. En ese momento el país gozaba de una inflación baja, empleo al 100 por ciento, un alto nivel de ahorros (40 por ciento del PIB), bajo endeudamiento externo (40 por ciento del PIB), un superávit en su posición fiscal (6,6 por ciento del PIB), reservas muy saludables (14,3 meses de importaciones retenidas), y un sistema bancario muy sano, con préstamos en demora de únicamente el 2,2 por ciento. Los inversores, sin embargo, no diferenciaron entre las economías de la región.

Con el fin de responder efectivamente a la crisis, el gobierno creó un grupo de trabajo especial que se denominó el Consejo Nacional de Acción Económica (NEAC) encabezado por el Primer Ministro. El Consejo consultó con un grupo selecto de profesionales, líderes industriales y académicos, y estableció varios grupos de trabajo específicos. El NEAC celebró discusiones con todos los sectores de la sociedad y consideró sus propuestas y, además, formuló un Plan de Recuperación dentro de un período de apenas tres meses.

Las políticas y estrategias que fueron establecidas por el Consejo se implementaron instantáneamente. A pesar de que algunas de las medidas implementadas

–como el control de capital de corto plazo y la dolarización del Ringgit– fueron medidas poco ortodoxas, criticadas por las instituciones multilaterales y otros actores internacionales, Malasia fue reivindicada posteriormente cuando se comprobó que las medidas fueron efectivas.

Hay muchas lecciones que podemos sacar de esta experiencia. Primero, en un período de crisis, un mecanismo institucional como el NEAC puede ser efectivo para identificar las soluciones viables para la inestabilidad. Segundo, la consulta y diálogo con todas las partes afectadas contribuye al establecimiento de políticas exactas y facilita la implementación de las mismas. Tercero, el gobierno debe ser capaz y estar preparado para tomar decisiones audaces a pesar de la falta inicial de popularidad de esas medidas. Finalmente, se requiere un mecanismo de control y vigilancia para identificar los impactos emergentes. Quienes planean el desarrollo también entendieron que fuertes cimientos económicos no inmunizan a una nación contra los impactos. Lo que el país requiere son esfuerzos permanentes para mejorar su resistencia y competitividad, así como mecanismos nacionales efectivos de vigilancia.

## MÉXICO

### **Mohammad Azarang Esfandiari**

EX JEFE DE LA UNIDAD DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Les platicaré de la experiencia de implantación de la planeación estratégica en el gobierno de México. El gobierno del Presidente Vicente Fox se enfrentó inicialmente, debido al cambio, a cuatro transiciones: democrática, económica, política y social. Se podría afirmar que esto no es nada nuevo, pero en México las cuatro transiciones ocurrieron en forma simultánea, planteando un reto para el gobierno, que debimos abordar con mecanismos sobre los que daré algunos antecedentes. Por esta razón fue necesario generar empleo, cambiar el modelo económico, ser más transparentes, atacar la corrupción, involucrarse en los temas de mujeres, familia y equidad, en la generación de riqueza, atacar a la pobreza; en fin, hubo que hacer muchas cosas.

A partir de esta situación, al comenzar el gobierno, el Presidente Fox propuso una serie de metas y a su administración le llamó el *gobierno estratégico de cambios*. Dentro de esas metas, nos correspondió ser un gobierno con una dirección clara, objetivos, estrategias y metas, capaz de analizar, medir y mejorar continuamente su desempeño, que toma decisiones basado en información.

¿Qué hicimos? Al inicio, generamos el Plan Nacional de Desarrollo, que marca el rumbo del país para los siguientes seis años, la duración de un período gubernamental. Esto no es nuevo en otros países, pero sí lo fue en México. Hubo una participación ciudadana democrática, con más de 140,000 personas y se generaron más de 340 propuestas, marcando el rumbo del país para el sexenio. Como algunos han mencionado en este Foro, no se puede rehacer un país cada seis años, entonces debimos tomar en cuenta la visión más a largo plazo. Se formó un equipo en diferentes niveles, un comité ejecutivo, comités técnicos y diferentes

comités a nivel regional, para tomar en cuenta propuestas a más largo plazo, a 25 años. Este equipo está trabajando y aunque no se ha generado la visión a largo plazo, hubo necesidad de no detener el proyecto. A través de su gabinete y de las propuestas, el Presidente generó una visión provisional a 25 años, adicional a la que teníamos para seis años, lo que ha marcado el rumbo del país.

El documento de planeación del desarrollo para seis años intenta ser rector, plural y dinámico y susceptible de ser usado por y para todos. Como ustedes saben, estos planes nacionales de desarrollo están habitualmente llenos de muy buenas intenciones, cubren muchos aspectos y a menudo cuesta entenderlos porque hablan en términos muy generales. Debimos aterrizar el documento a través de la generación de 40 programas, divididos en cuatro secciones: sectorial, institucional, regional y especial. Incluye algunos programas de vivienda, educación, pobreza, mujeres, indígenas y otros. Esta es la primera vez que un gobierno mexicano genera 40 programas en su primer año de administración. Durante las administraciones anteriores se generaron programas que abarcaban hasta el sexto año de gobierno y entonces se detenían automáticamente, sin tiempo para continuarlos. Aquí, en cambio, en un tiempo récord, la idea fue generar estos programas al principio para que hubiese tiempo para aterrizarlos, terminarlos e implantarlos.

Pero un programa basado en un Plan Nacional de Desarrollo continúa siendo algo vago y general todavía, porque involucra a muchas secretarías, ministerios, áreas e instituciones. Para hacerlo más concreto generamos un modelo de planeación estratégica, sobre cómo aterrizarlo, basado en la estructura actual del gobierno y dividido en varios niveles. El primer nivel fue el del Presidente, donde se tiene la visión de largo plazo, y en conjunto con la visión y emisión del Plan Nacional de Desarrollo genera su objetivo y las estrategias que debe tener. El Presidente es el encargado de lo que sucede en este nivel, de lo que prometió en su campaña y está dispuesto a hacerlo en los próximos seis años. Esto se dividió en tres niveles de gobierno: a nivel de los secretarios o ministros, subsecretarios o viceministros y direcciones generales. Para cada nivel se definieron objetivos totalmente alineados con los niveles superiores y cada objetivo tuvo sus indicadores y metas, bien medibles y claras. A partir de estos objetivos se definieron las estrategias para lograrlos, y esto se repitió a nivel de subsecretarios o viceministros. En la dirección general, donde está el tercer nivel de gobierno, en lugar de estrategias, se dividieron en proyectos y procesos, cada uno con sus respectivos indicadores y metas. De esta forma generamos un modelo donde todo se mide a través de metas; no son únicamente buenas intenciones, sino que especifica cómo se medirá y qué valor numérico se logrará en forma anual y en los próximos seis años.

*El documento de planeación del desarrollo para seis años intenta ser rector, plural y dinámico y susceptible de ser usado por y para todos... Esta es la primera vez que un gobierno mexicano genera 40 programas en su primer año de administración.*

**MOHAMMAD AZARANG**

El modelo es teóricamente muy apropiado, pero debimos aterrizarlo e implantarlo al nivel de un gobierno que tiene 40 secretarías o ministerios junto con otras instituciones y organismos, todas las cuales se dividen en tres niveles, y que abarcan a millones de personas. Para concretarlo desarrollamos un sistema computacional de planeación estratégica. Cuando el modelo es sólo conceptual, todos lo consideran adecuado; pero al querer implantarlo, considerando que el Secretario de Estado debe generar su plan estratégico basado en el plan del Presidente, comienzan los problemas, los que se acentúan a medida que aumenta el grado en que están involucradas las personas y crece la complejidad de las respuestas, apareciendo la resistencia al cambio. La complejidad es asegurar que todo el gobierno esté enfocado hacia los mismos objetivos.

El sistema computacional está en ambiente Web para que cualquier persona le pueda acceder y sea posible definir estrategias, objetivos, medir, analizar y responder sobre su impacto en todo momento. Por ejemplo, el Secretario de Estado puede reunirse –y lo hace– con sus subsecretarios para analizar qué pasa con las metas basadas en la planeación estratégica, al igual que el Director General con su personal, mientras el Presidente lo hace en las reuniones de gabinete con sus secretarios o ministros. De esta manera se toman decisiones basadas en información real y no sólo lo que se planificó hacer, sino lo que está ocurriendo en cada momento. El sistema se está implantado en un ciento por ciento en el gobierno, no tanto en la definición de estrategias como en las respuestas y uso de las personas, llegando en los momentos de mayor intensidad de aplicación a más de 10.800 usuarios de planeación estratégica en línea usando el sistema.

Este sistema abrió camino a otras iniciativas. Después que se definió la planeación estratégica, necesitamos recursos para continuar con los procesos. El sistema presupuestario del gobierno, basado únicamente en comparaciones con los años anteriores, debió cambiar y generamos un sistema de presupuesto estratégico, con un módulo adicional, donde se asignan recursos a los proyectos planeados. Como el presupuesto basado en los ingresos no alcanzaba para todos los proyectos, tuvo que darse prioridad a algunos. Al analizar los proyectos –el sistema casi nos forzó a hacerlo– advertimos que muchos, más de 5.000, estaban repetidos o no agregaban valor, en el sentido de que ni siquiera eran eficientes o su calidad era insuficiente, y los eliminamos en un análisis conjunto. Así los recursos se repartieron entre los proyectos de mayor prioridad para el gobierno en esta planeación del desarrollo.

¿Cómo llegamos a tanta gente? No basta con proponer un sistema, también se requiere capacitar a las personas. Para llegar a muchos en poco tiempo usamos nuevos recursos tecnológicos, que llamamos las salas de Espacio Virtual de Aprendizaje (EVA). A través de capacitación virtual en todas las secretarías logramos llegar a miles de personas al mismo tiempo. Un gobierno de seis años es un plazo muy corto: no se puede perder tiempo y las estrategias deben implantarse desde el primer año.

Las metas indicadoras del sistema abrieron el camino para un sistema de evaluación del desempeño del gobierno en todos los niveles. Esto permitió generar un sistema de incentivos basado en el porcentaje de cumplimiento de las metas.

## **Yeidckol Polevsky Gurwitz**

VICEPRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE LAS INDUSTRIAS  
DE LA TRANSFORMACIÓN (CANACINTRA)

Quiero comentar acerca del tema de la competitividad que se discutió ayer. A los empresarios nos acusan a menudo de no ser competitivos y querer protección. Las empresas pueden ser eficientes o ineficientes, productivas o improductivas, rentables o no rentables, pero cuando se trata de competitividad, las tareas del gobierno están de por medio.

¿A qué me refiero? En el caso de México, en materia de financiamiento enfrentamos costos elevados, un enorme diferencial entre tasas activas y pasivas y precios de la energía también altos. La inversión en investigación y desarrollo que hace el gobierno, del 0,34 por ciento del PIB, una de las más bajas en América Latina, no depende de los empresarios. También es insuficiente la inversión en la formación de capital humano. El costo de la seguridad es muy elevado. El Estado de derecho y las políticas fiscal, tecnológica, empresarial y monetaria son también partes muy importantes de la competitividad. Igualmente lo es la existencia, calidad y costo de uso de la infraestructura. Tenemos un costo de peajes en carreteras muy elevado y tengo entendido que sólo Japón nos supera. En el caso del ferrocarril, por ejemplo, creíamos que con la privatización se iban a resolver los problemas. Pero se crearon tres empresas, una en el norte, otra en el centro y una tercera en el sur, y como se privatizaron también las vías, utilizar las de otra empresa implica costos elevados, de modo que continúa sin ser competitiva la utilización de la infraestructura para el transporte de carga.

Todas las tareas del gobierno están relacionadas con la competitividad de un país. A las empresas nos afectan los retrocesos en el costo país de los últimos años y la falta de competitividad. Desde otro punto de vista, en México se cree que las empresas compiten unas con otras, aunque nosotros sabemos que la competencia en el presente es de empresa-gobierno-país contra empresa-gobierno-país. Si llega un producto de Corea a México, no sólo compiten las empresas respectivas, sino también compiten las políticas tecnológicas, de financiamiento y la infraestructura. Pero no hemos logrado que esto se vea así en México.

*En México se cree que las empresas compiten unas con otras, aunque nosotros sabemos que la competencia en el presente es de empresa-gobierno-país contra empresa-gobierno-país.*

YEIDCKOL POLEVNSKY

## **NUEVA ZELANDA**

### **Lewis Holden**

SECRETARIO ADJUNTO, MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO

Iniciaré mi presentación de hoy con algunos comentarios con relación a la transparencia y responsabilidad, y después reflexionaré sobre los resultados. En el

contexto de esta discusión, la responsabilidad y transparencia se consideran en términos del uso de los fondos públicos para los fines deseados por parte del parlamento. En Nueva Zelanda, actualmente tenemos un sistema muy fuerte y bien desarrollado de administración fiscal basado en la transparencia y apertura total. Hemos introducido muchas estrategias que el Ministro Dockendorff mencionó en su presentación, y entre las iniciativas implementadas se encuentran acuerdos explícitos tanto entre el parlamento y los ministros como entre ministros y las entidades públicas de las cuales están a cargo. Este sistema está tan bien implantado en el pensamiento neozelandés que es impensable que algún gobierno pudiera desviarse del principio de la apertura completa.

En cuanto a los resultados, empezaré con una verdad obvia. Asegurar que los agentes públicos cuenten con la autoridad para usar fondos públicos no nos dice nada acerca de si estos fondos son utilizados eficientemente, o si la entrega de los programas es efectiva. Nos dice aún menos sobre la realidad de lo que se está logrando en el sentido macroeconómico.

En Nueva Zelanda, además de un exceso de mecanismos formales establecidos de responsabilidad y transparencia, estamos sometiendo nuestras políticas de crecimiento, y de productividad en particular, a una evaluación muy detallada y rigurosa. Ahora mencionaré las tres razones que respaldan ese enfoque, y tres maneras en que se están implementando estas evaluaciones.

El asunto es plantear el porqué estamos enfocados en algo que, en términos fiscales, es un gasto muy modesto en políticas de innovación para la productividad industrial. De hecho, en nuestras discusiones con nuestras contrapartes extranjeras, incluyendo Irlanda y Singapur y otros países que tratamos de emular en términos del desempeño del crecimiento, nos han dicho que no debemos, en ninguna circunstancia, gastar tanto tiempo en la evaluación, sino que deberíamos pasar a la etapa de la implementación. Como dije anteriormente, existen tres razones fundamentales para dar tanto énfasis a la evaluación y los resultados.

Primero, creemos tener conocimientos considerables sobre los fundamentos de una economía moderna y las fórmulas para las políticas que requiere, pero nos encontramos ante mucha incertidumbre relacionada con los medios con que podríamos aumentar la productividad y mejorar el crecimiento mediante la innovación. Si bien creemos que un proceso de ese tipo es crítico, y de hecho constituye la base para el cambio significativo del desempeño económico, nos sentimos también bastante humildes reconociendo que, en efecto, sabemos poco acerca de lo que sí funciona y lo que no, lo cual es algo que nos esforzamos por entender.

El segundo punto es la preocupación normal que antiguos funcionarios del

*Asegurar que los agentes públicos cuenten con la autoridad para usar fondos públicos no nos dice nada acerca de si estos fondos son utilizados eficientemente, o si la entrega de los programas es efectiva. Nos dice aún menos sobre la realidad de lo que se está logrando en el sentido macroeconómico.*

LEWIS HOLDEN

Ministerio de Hacienda, como yo, sentimos acerca del concepto de obtener valor por el dinero. Nueva Zelanda luchó largo y duro para lograr un estado de estabilidad fiscal. Fue una batalla recia, que no estamos dispuestos a perder por tomar un camino menos riguroso en las decisiones sobre el gasto público, simplemente porque se diseñan las políticas para promover el crecimiento económico.

El tercer asunto se relaciona directamente con el punto planteado por Álvaro García en sus comentarios preliminares, y se trata de la evaluación como medio efectivo para lograr el consenso en donde aún no exista. Éste es, en mi opinión, un punto fundamental. Mientras que podemos llegar fácilmente a un acuerdo en el nivel más alto sobre lo que intentamos lograr –específicamente, un mayor bienestar para nuestro pueblo– cuando bajamos al nivel de los programas, existe considerablemente más debate. La evaluación en efecto es buen medio para alcanzar un acuerdo sobre las fórmulas políticas.

Ahora quisiera hablar acerca de las tres maneras en que planteamos el proceso de la evaluación. El primer tema es la eficiencia: ¿hacemos las cosas correctamente? El segundo es la eficacia: ¿estamos haciendo lo correcto? El tercero y más importante de los temas es el impacto: ¿está logrando lo que hacemos alguna diferencia a nivel macroeconómico? Aunque obviamente existen puntos en común entre estos asuntos, en términos generales, estos son los tres productos principales que sacamos de la evaluación.

Con relación a la eficiencia, mi enfoque ahora está más que nada en las políticas que fomentan el crecimiento y la productividad. En Nueva Zelanda realizamos un inventario anual de todos los programas y políticas activas de asistencia al desarrollo económico. Esta evaluación consiste en un documento que empieza con una declaración de las bases y la lógica de intervención del programa, para luego informar, basándose esencialmente en entradas y salidas, sobre lo que se ha hecho y a qué costo. En el caso de nuestra política de desarrollo de encadenamientos, por ejemplo, el documento revela cuántos grupos han sido establecidos o mantenidos, y cuál fue el costo de estas iniciativas.

En cuanto a la eficiencia, también tenemos un programa de evaluación más intensivo, que reconoce que los programas toman bastante tiempo para madurar, y en algunos casos, aún más tiempo para producir los resultados deseados, o acaso producir algún resultado. Actualmente estamos en proceso de completar planes detallados de evaluación para cada política y programa individual o conjunto de ellos. Estos planes establecen las metas de las iniciativas, identifican los datos requeridos para determinar si dichas metas se están alcanzando, establecen indicadores del éxito o fracaso del programa desde una perspectiva *ex ante* e identifican, además, las brechas en nuestros conocimientos. En otras palabras, constituye la investigación que necesitamos realizar para ayudarnos en el proceso. En resumen, estamos tratando de establecer, de modo *ex ante*, los medios bajo los cuales los programas serán mantenidos, extendidos o terminados en un futuro, y esto constituye un programa de evaluación de tres a cinco años.

En cuanto al tercer asunto (y el más difícil), i.e., el impacto macroeconómico, sin duda reconocemos que los programas específicos de asistencia industrial, programas de desarrollo regional, y políticas de innovación, entre otros, siempre

constituirán sólo una pequeña parte de una estrategia de crecimiento general. Por esto hemos desarrollado lo que denominamos *indicadores de referencia para la innovación*. Además del impacto modesto que los programas específicos ejercerán sobre el crecimiento total, también reconocemos que existe un serio problema de atribuciones. El asunto es cómo establecer una relación entre las estrategias individuales de intervención y nuestros objetivos de un nivel más alto, uno de los cuales, en el caso de Nueva Zelanda, es recuperar la ubicación en la mitad superior de los ingresos per cápita del OECD.

Por lo tanto, los indicadores de crecimiento e innovación no se usan principalmente como instrumento para garantizar la responsabilidad, sino que representan, más bien, una forma de medir los resultados contra las metas de la comunidad en general. Los indicadores fueron desarrollados como una herramienta para levantar informes regulares de progreso relacionados con estos objetivos, y en particular, el objetivo del ingreso per cápita. Nuestro primer informe fue publicado el año pasado y se publicará un segundo informe el año entrante. Hemos identificado diecisiete indicadores claves en varias áreas temáticas: medidas de productividad, el sistema de innovación, la investigación y el desarrollo del sector privado/público, talentos y destrezas, lo que nosotros llamamos “conectividad global” – las importantes relaciones entre Nueva Zelanda y el resto del mundo – los patrones de inversión, y por último, a nivel sectorial, el progreso en las áreas de ventaja comparativa futura actual o potencial para el país. Hemos obtenido resultados mixtos y esperamos ver mejoría en el futuro.

## Comentarios

### Ludwig Meier

Ex Ministro de Pesquería, Perú

Con el permiso de Rafael Roncagliolo, que fue Director Ejecutivo de la institución Transparencia, ampliamente conocida por todos, abordaré el tema de la transparencia. Al finalizar el gobierno de Alberto Fujimori se observaban claramente los niveles de corrupción que había, y durante el período de ocho meses del gobierno de transición se adoptó un conjunto de medidas para evitarla, destinadas a la transparencia. En primer lugar, se resolvieron normas para el acceso a la información, lo que ha estado funcionando de una manera bastante efectiva. Después se generaron accesos a la información a través de Internet y un portal del gobierno.

Pero cuando este terminó, como suele ocurrir en América Latina, la nueva administración resolvió refundar y volvió a comenzar. Por supuesto, durante un período extenso el gobierno actual no continuó con la provisión de información para estos portales, aunque en el presente ya está actualizada. Lo importante es la continuidad y actualización de la información, tema al que se debe prestar atención. Posteriormente se estableció un sistema de seguimiento del presupuesto, también a través de Internet, que permite saber cuánto se gastó y cómo se han utilizado los fondos públicos.

Se supone que las fuentes de corrupción son los contratos o compras del Estado y otras contrataciones en general y la obtención de determinados favores. Durante el gobierno de transición se estableció un sistema de declaraciones juradas de los funcionarios públicos de confianza, que deben ser publicadas. Incluyen los ingresos, egresos y el patrimonio de los funcionarios públicos, que se somete al escrutinio de la opinión pública. Todas estas medidas están vigentes. Cada día se leen en el *Diario Oficial El Peruano* las declaraciones juradas de funcionarios públicos y en ocasiones hasta se generan discusiones al respecto. Durante este gobierno se aprobó una ley de *lobby*, que tiene algunas imperfecciones a mi juicio, pero es bastante aceptable. Sin embargo, como ocurre con frecuencia, su reglamento hizo imposible cumplir con la ley y el reglamento, y ahora este último está siendo revisado.

A pesar de todas estas medidas sigue existiendo la corrupción. Como las medidas tomadas son insuficientes, es importante que se perfeccionen y que continúe la búsqueda de fórmulas para evitar la corrupción en nuestros gobiernos.

### **Pablo Guerrero**

Asesor Principal del Vicepresidente, Política de Operaciones y Servicios  
a nivel de los países, Banco Mundial

Haré un par de preguntas. El proceso que empezó en México como un programa muy ambicioso de visión y estrategia, con los detalles que Mohammad Azarang alcanzó a describir, ha seguido evolucionando de una forma distinta a la originalmente planeada. Parece que dentro de la Presidencia misma el enfoque estratégico se ha descentralizado y no estoy seguro sobre quién es ahora el guardián de la visión y de la estrategia de largo plazo. Tal vez esta parte de la historia todavía debe ser contada, pero se trata de una parte muy importante para entender que las soluciones a veces no llegan a sus conclusiones.

Con respecto a la transparencia, me llamó la atención la opacidad de algunos de los acuerdos más importantes entre gobierno, sociedad civil y el trabajo en Finlandia. Se trata de uno de los países más exitosos y, sin embargo, sus antecedentes de transparencia son mixtos. Quisiera que mis colegas comenten a qué tipo de conclusión se puede llegar con estos datos.

### **Datuk Mustafa Mansur**

Presidente de la Federación de Industria de Malasia

Considerando las discusiones de ayer y hoy, es claro que una estrecha relación entre el gobierno y el sector privado tiene un impacto positivo en su productividad y eficiencia. En el caso de Malasia, la clasificación de nuestra productividad y eficiencia ha aumentado considerablemente durante los últimos dos años. Cuando hablan de esta situación, muchos oradores y comentaristas actuales han empleado la palabra *confianza*. En Malasia, siempre ha habido una relación de confianza entre el gobierno y el sector público, y la confianza efectivamente es esencial para los negocios. Hace alrededor de 40 años en nuestro país, las discusiones raramente llegaban hasta las cortes y la gente casi siempre optaba por un arreglo extrajudicial.

Formalmente no se redactaron ni suscribieron acuerdos.

Hoy en día, si bien el gobierno tiene mucha confianza en el sector privado, mantiene, sin embargo, cierto elemento de control sobre la responsabilidad y gobernación corporativa, y esto se mantiene inclusive en el caso de las sociedades cotizadas públicamente. La Bolsa de Valores de Kuala Lumpur y la Comisión de Valores requieren que todos los miembros de las juntas directivas de las compañías tomen 26 créditos de cursos y programas de capacitación todos los años, y los directores que no cumplen no pueden continuar en sus puestos. Esta medida procura garantizar que cada director de compañía (en particular las sociedades cotizadas públicamente) entienda totalmente sus roles y responsabilidades. Por lo tanto, convencer a los empresarios a unirse a la junta directiva de una empresa malasia no es tarea fácil, obviamente, considerando los requisitos estrictos que se les imponen. Además, todas las compañías (las públicas al igual que las privadas) deben conformarse con la muy estricta Norma Contable de Malasia. De hecho, dicha norma es tan estricta que las prácticas fraudulentas se han hecho muy infrecuentes.

Ahora quisiera comentar sobre el tema de la competitividad, en el cual considero que el gobierno juega un papel fundamental. El costo de administrar una empresa ha aumentado durante los últimos dos años. Puede que esto sea motivado por la ineficiencia del gobierno o de las organizaciones privadas, el creciente costo de la energía y también asuntos de seguridad (por ejemplo, el problema de los camiones secuestrados en Malasia) además de la corrupción, por supuesto. Si bien los problemas de seguridad han sido resueltos en parte debido a mejoras en nuestras relaciones con la policía, los esfuerzos por detener la corrupción en Malasia incluyen la reciente creación de la Organización Nacional de la Integridad, a la cual el sector privado está afiliado.

Como conclusión final, creo firmemente que, como mencionó Lewis Holden en su presentación, es esencial realizar estudios del impacto de las medidas implementadas con el fin de combatir la corrupción y fomentar la transparencia.

### **Oh-Soek Hyun**

Presidente del Instituto de Investigación de Comercio,  
Asociación Coreana de Comercio Internacional, Corea

Tengo un comentario principal que hacer acerca de la materia de la transparencia en Corea. Creo que este asunto tal vez sea el meollo de la llamada crisis de representación, ya que existe bastante desconfianza en la sociedad civil hacia instituciones como el parlamento, los partidos del gobierno de turno y los políticos en general, como consecuencia de bajos niveles de transparencia. Existen básicamente dos formas de mejorar la transparencia: una es producir y diseminar más información, y la otra es mejorar la calidad de la información disponible.

A pesar de que Corea es uno de los países con la infraestructura informática más avanzada (el 60 por ciento de la población es usuario de Internet y el 70 por ciento es abonado de teléfonos móviles) la producción y diseminación de información es insuficiente y la transparencia sigue siendo blanco de crítica. Sobre esta materia, los medios juegan un papel importante. En Corea, así como en otros

países, el interés de los medios se enfoca esencialmente en asuntos de corto plazo, en lugar de las estrategias de desarrollo de largo plazo. La transparencia, sin embargo, es una materia a la que se le ha dado prioridad, y considerando el poder de los medios, su participación en los esfuerzos por aumentar la transparencia debe ser fomentada. Actualmente, el gobierno ha organizado varios foros acerca de la cooperación con los medios en asuntos como la competitividad y el futuro de la economía coreana, y el desafío ahora es incorporar la materia de la transparencia en el debate. Por consiguiente, tendría yo interés en saber si otros países tienen experiencia con la participación de los medios en los esfuerzos por mejorar la transparencia.

### **Mayi Antillón**

Vicepresidenta Ejecutiva de la Cámara de Industrias, Costa Rica

Quiero solicitar a quienes han trabajado en el tema de transparencia y rendición de cuentas, en especial por las experiencias de Nueva Zelanda y, en menor medida, de Irlanda y Finlandia, que nos muestren rutas sencillas para iniciar el trabajo en nuestros países. Al reflexionar sobre planes estratégicos como el caso de México, que se nos acaba de referir, y por la visión de cortísimo plazo que tienen los gobiernos, veo muy difícil el poder cumplir una agenda de acciones tan compleja. Veo mayor viabilidad para su cumplimiento en aquellos países con caminos más pragmáticos, tales como Nueva Zelanda. La rendición de cuentas en Costa Rica se da anualmente el día primero de mayo, en el discurso del Presidente de la República a la Asamblea Legislativa. Por largo y tedioso, los costarricenses ni lo ven ni le prestan mucha atención, o bien en cadenas de televisión semanal, cuya finalidad es más bien propagandística. Una real rendición de cuentas, cuantitativa y cualitativa, por cumplimiento de objetivos dentro de un plan nacional, sería muy útil. Joan Prats afirmó ayer algo bien interesante, que el Estado no es una empresa, y por lo tanto, aplicando esta idea, debemos cuidar que los mecanismos que exijamos al gobierno para la rendición de cuentas no sean los mismos que se establecen para las empresas, donde –como él dijo– están involucrados sistemas.

Con respecto a la transparencia, también me preocupa mucho que ahora en Costa Rica se difundan más los escándalos, como bien dijo Leonardo Garnier, de gente de corbata. Pero el objetivo no debe ser su divulgación: lo importante no es tanto la denuncia sino la prevención, cuya ruta sea quizás suscribir nuevos códigos de ética para la función pública así como también para la privada. Quisiera poder compartir caminos más sencillos para partir en nuestros países, donde el sector privado podría ser el aliado perfecto para exigir rendición de cuentas y llegar a una transparencia mucho más efectiva, porque de otra manera el problema se vuelve contra nosotros. A menor transparencia y menor rendición de cuentas, mayor informalidad, que es uno de los problemas más preocupantes que atraviesan los países latinoamericanos. Los ciudadanos pueden sostener que, si no se rinden cuentas, ¿para qué estoy pagando mis impuestos?

El Ministro Eduardo Dockendorff sostuvo ayer que en Chile están trabajando en una iniciativa legislativa para la creación de la figura del Defensor del Pueblo. En Costa Rica ya existe pero no ha desempeñado el foco de su gestión en la búsqueda

de la transparencia y rendición de cuentas dentro del sector público, que debería ser el corazón de su quehacer. En la actualidad es como un buzón de sugerencias y de denuncias de toda la sociedad, por lo que se transforma en una especie de bombero que a diario atiende a minorías que reciben poca atención, se preocupa por los precios pero no por la prevención y la puesta en marcha de mecanismos de transparencia. Si pudiéramos incluir en la agenda del Defensor estos temas haríamos un gran favor a nuestros países.

### **Daniel Zovatto**

Director Regional para América Latina, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)

Me gustaría sugerir que retomemos el objetivo central de esta reunión, cual es, la elaboración de visiones de país para la formulación e implementación de estrategias nacionales de desarrollo.

En primer lugar, deseo apuntar la importancia de evitar caer en el error de producir estrategias demasiado tecnocráticas que estén desconectadas del contexto político dentro del cual deben operar. Con el debido respeto, hablaré en primer lugar de México. El Presidente Vicente Fox lanzó hace cuatro años, al puro inicio de su gestión, una estrategia muy ambiciosa en materia de desarrollo, con una primera fase a seis años plazo y una segunda a veinticinco años plazo. Sin embargo dicha estrategia, bien concebida desde el punto de vista de la planeación estratégica adolece, desde el punto de vista político, de una debilidad fundamental: el Presidente Fox no ha tenido durante estos cuatro años mayoría propia en el Congreso y, por ende, no ha podido lograr la aprobación de tres grandes reformas fundamentales para que su estrategia de desarrollo tenga viabilidad: la reforma fiscal, la reforma laboral y la reforma energética. No digo que esto sea responsabilidad exclusiva del Presidente Fox, sino que México se encuentra, consecuencia de la situación de gobierno "dividido" que experimenta, en un contexto de bloqueo institucional que le ha impedido avanzar significativamente en la puesta en marcha de esta ambiciosa estrategia de desarrollo.

Estas consideraciones me llevan a referirme, de manera muy breve, a otras tres situaciones. En el caso de El Salvador, el excelente trabajo realizado por la Comisión Nacional de este país en materia de desarrollo no ha sido, empero, aceptado ni adoptado por la totalidad de los partidos políticos, en especial los de la oposición, que han expresado su firme resistencia al mismo, como nos ha señalado Francisco de Sola. Se trata, como sabemos, de un proyecto muy bien diseñado, pero sin viabilidad política seis años después de su formulación. Pero los casos de México y de El Salvador no son los únicos. Hay muchos otros ejemplos en América Latina. En el caso de Costa Rica, el esfuerzo de concertación liderado por el entonces Presidente Rodríguez no prosperó ya que la propuesta enviada por el Ejecutivo al parlamento fue distinta de la negociada entre las partes. Este fracaso dejó sin agenda de reforma al ex Presidente Rodríguez y lo llevó a denunciar que Costa Rica es "ingobernable" (como ya lo había dicho su antecesor, el ex Presidente José María Figueres Olsen). También está el caso de la República Dominicana, país en el cual el entonces Presidente Leonel Fernández (durante su

primer mandato) elaboró una estrategia de visión de país que fue inmediatamente discontinuada por su sucesor, el ex Presidente Mejía. Con estos ejemplos he querido resaltar la importancia fundamental de que las estrategias de visiones de país estén firmemente asentadas en un amplio consenso político y conectadas con el parlamento, de manera que tengan viabilidad y sostenibilidad política más allá de un periodo de gobierno, especialmente en sistemas presidenciales como son los latinoamericanos y sobre todo en el caso de "gobiernos divididos". De lo contrario, el peligro es que, como la experiencia latinoamericana lo evidencia, puedan terminar siendo ejercicios con consecuencia política práctica muy limitada.

En segundo lugar, en la mayoría de los países de América Latina los partidos políticos son, actualmente, la institución con la menor credibilidad, seguidos a muy corta distancia por los parlamentos, los que también están muy desacreditados. Este desprestigio de los mecanismos de la democracia representativa es la razón por la cual muchos actores (en especial de la sociedad civil) se sienten tentados de llevar a cabo estos ejercicios por fuera de los parlamentos. Sin embargo, proceder de esta manera no sólo aumenta el riesgo de reducir las posibilidades de viabilidad política de estos ejercicios, sino que también debilitan aún más nuestras de por sí frágiles democracias. Con ello se da pie asimismo (muchas veces inspirados por buenas intenciones, en otras no tanto) a la utilización patológica de los mecanismos de democracia directa, en un peligroso intento de querer reemplazar los mecanismos de la democracia representativa. De ahí la importancia de trabajar en pro del fortalecimiento de los partidos políticos así como en volver a darle al parlamento un papel muy importante, no sólo en materia de las visiones de país y de las estrategias de desarrollo, sino también en lo que refiere a la fiscalización, rendición de cuentas y transparencia, temas que son fundamentales en una democracia representativa. En este sentido me parece importante destacar lo que han expresado los expertos de Nueva Zelanda, Finlandia e Irlanda -como bien apuntó hoy Mary Doyle-, acerca del papel estratégico que el parlamento juega en estas naciones a diferencia de lo que ocurre en numerosos países latinoamericanos, donde muchos de estos ejercicios se llevan a cabo al margen de los congresos.

En tercer lugar me gustaría apuntar que la transparencia no puede dissociarse del tema del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. Gran parte de la corrupción en América Latina y en otras regiones del mundo se origina en los problemas del financiamiento de la política. Este es un tema muy complejo, respecto del cual no tengo tiempo en este momento de profundizar, pero que es clave para la calidad de nuestras democracias. En mi opinión, vamos a avanzar muy poco en materia de transparencia y de lucha contra la corrupción si no le entramos de lleno a este tema.

En cuarto y último lugar, deseo dejar planteada la necesidad de que reflexionemos acerca del papel clave que juegan los medios de comunicación como parte del problema pero también de la solución en este ámbito debido a su tendencia de focalizarse en lo inmediato. En especial, el impacto de la televisión en épocas de la "videopolítica" para dirigir la atención del público (*agenda setting*) y definir los criterios que informan la capacidad de enjuiciar (*priming*).

## Mary Doyle

Secretaria General Asistente, Departamento del Primer Ministro, Irlanda

Este, claramente, es un asunto complejo de gran alcance sobre el cual limitaré mis comentarios a apenas unos puntos principales que considero relevantes. Con relación a los resultados de las políticas y programas gubernamentales, es claro que virtualmente existe un círculo virtuoso de formulación e implementación de políticas que tiene que incluir la evaluación e información sobre el progreso, o bien de la falta de progreso con relación a asuntos claves. En nuestra experiencia, que seguramente es muy común en muchos de los países representados aquí, hemos visto que lo que se mide se lleva a cabo. Es por lo tanto esencial tomar las decisiones correctas en cuanto a qué se mide y cómo se hace. Asimismo, es mejor mantener el proceso tan sencillo como sea posible, porque cuando la evaluación se convierte en un proceso demasiado complejo o amplio pierde su valor como información para la elaboración de políticas.

En Irlanda, disponemos de una gama bastante amplia de instituciones y mecanismos para medir el progreso, tales como un boletín estadístico relacionado con los indicadores de progreso nacionales y una revisión anual de la competitividad, así como una gran cantidad de materiales didácticos formulados por el Consejo Económico y Social. Todos estos documentos son rastreadores de alto nivel del progreso macroeconómico, pero el parlamento no aprovecha de modo suficiente la información disponible para hacer revisiones críticas de la elaboración e implementación de políticas. Hacer buen uso de esta información es uno de los desafíos que encaramos en el futuro inmediato.

En cuanto a la información aportada por los múltiples actores y socios sociales al diálogo y el proceso de elaboración de políticas, dentro de nuestro acuerdo de sociedad se da considerable diálogo y acuerdo entre los actores en cuanto a la dirección de la política, y se informa con regularidad sobre la implementación de las políticas. Existe, por lo tanto, un conducto que los socios sociales, sindicatos comerciales o de trabajo pueden usar para suministrar información para la elaboración de las políticas y el seguimiento de su implementación.

Hemos llegado a la conclusión que, si bien es difícil evaluar el progreso sobre los asuntos de un solo ministerio, es considerablemente más difícil medir el progreso en asuntos transversales en que median varios ministerios. Para responder a esto, en nuestro último acuerdo de sociedad social implementamos una importante innovación. Esta innovación consistió en la identificación de diez *iniciativas especiales* que en esencia son los asuntos de mayor preocupación para la sociedad, además de la fijación de los rendimientos y resultados esperados para cada una, así como el marco a usar para lograr el acuerdo sobre las acciones a llevar a cabo y la evaluación requerida. A pesar de que la iniciativa se encuentra aún en una etapa muy preliminar, creo que representa una muestra interesante de experimentación e innovación. Los asuntos priorizados incluyen la construcción de cierta infraestructura, y la inclusión de la población en su conjunto en la información social, así como una amplia gama de programas de seguros. Uno de los elementos claves de esta iniciativa es que todos los actores involucrados participen en el análisis compartido de necesidades y, por ende, en una evaluación compartida de progreso.

Esta mañana muchas personas han hablado de la corrupción y la ética, y en Irlanda la corrupción es también una preocupación importante. De hecho, el asunto es tomado con mucha seriedad, y existe un importante movimiento hacia un marco fuerte de legislación sobre la ética. Éste se complementa con la legislación sobre la libertad de información e informes del Contralor y el Auditor General.

El punto final que quisiera destacar se relaciona con el cambio cultural que es necesario si el progreso ha de lograrse en esta interesante agenda, empezando con cambios importantes dentro del gobierno para asegurar una responsabilidad de acciones más abiertas y transparentes. De hecho hay que considerar que existe en el servicio público irlandés una importante tradición de secretismo, ya que uno de los primeros actos llevados a cabo por los funcionarios gubernamentales cuando asumen el poder es suscribir el Acta Oficial de No Revelación, lo cual sin duda influye en su conducta. Necesitamos tener el valor de encabezar un proceso de cambio cultural, y también nos tenemos que preguntar cómo el público puede, de la mejor manera, definir la información que en realidad necesita. Una de las interrogantes que nos debemos hacer como encargados de hacer las políticas en Irlanda, es cómo administrar y presentar la información para que sea lo más accesible y entendible para el público.

### **Raj Makoond**

Director del Consejo Económico Conjunto, República de Mauricio

El primer asunto sobre el que quiero comentar es cómo fomentar una cultura de responsabilidad y transparencia, brindando una visión de nuestra experiencia en Mauricio, en particular con relación al financiamiento de los partidos políticos por el sector privado, un asunto importante planteado por Daniel Zovatto. Nos hemos fijado bastante en nuestro desempeño en el Índice de Corrupción Percibida de Transparencia Internacional, y después de dos años de discusión sobre la materia en el Consejo Económico Conjunto con el apoyo de expertos internacionales, elaboramos un conjunto de recomendaciones, entre ellas la de instaurar un código de ética que el sector corporativo tendría que obedecer. Uno de los asuntos principales discutidos en el Consejo fue la postura que asumiríamos con respecto al financiamiento de los partidos políticos, y estuvimos de acuerdo en que se requería de transparencia completa y que las compañías deberán obedecer el código establecido. Ésta no fue una decisión que tomamos fácilmente y sin duda no constituye un proceso fácil de implementar, ya que pasar del compromiso hablado a la realidad cuesta mucho. Fue, sin embargo, un proceso de discusión interesante y, después de mucho esfuerzo, acordamos un arreglo adecuado. Actualmente estamos ofreciendo varios talleres de trabajo para mayor discusión y toma de decisiones sobre el asunto.

Mi punto final corresponde a la necesidad de contar con un marco legal para contribuir a la lucha contra la corrupción y promover mayor transparencia. Existe un importante proyecto de investigación que están llevando a cabo actualmente académicos de la Universidad de Oxford sobre el concepto de la *carga de la reputación*, que de hecho es un asunto muy interesante. Por ejemplo, aunque el marco legislativo de Dinamarca es considerablemente menos amplio que el de

Nigeria, su carga de reputación, pasado de una generación a otra, es significativamente mayor. La cuestión es, por lo tanto, cómo podemos generar y medir adecuadamente la carga de la reputación del país. Nuestro colega de El Salvador mencionó algunas estrategias que están implementando para lograr ese fin, y me interesaría empaparme de las experiencias de otros países, como Finlandia. En nuestra experiencia, la carga de la reputación está decayendo. Por ejemplo, existen controversias por las que hace diez años un ministro habría renunciado y que hoy no se consideraría un motivo para tomar semejante acción.

### **Jaques Wagner**

Ministro de la Secretaría del Consejo para el Desarrollo Económico y Social (CDES), Brasil

Quiero abordar la cuestión de la transparencia, no de los programas sino del uso del presupuesto público. Como debemos admitir que vivimos en una economía de mercado, la primera pregunta que deberíamos formular es: ¿cuál es el código de ética del mercado? A partir de la respuesta se deriva lo demás. La corrupción, por ejemplo, está en el poder público, en la iniciativa privada, en el norte y en el sur, en todas partes. Es cierto que la cocaína se produce en el sur, pero las armas se producen en fábricas bien conocidas que se sabe dónde están. Mientras la cocaína se saca de la selva, nadie puede poner la mano sobre la producción mundial de armas, ni sobre los paraísos fiscales, algunos de ellos incluso en el norte, que reciben recursos incluso provenientes de la corrupción. Si la Organización de las Naciones Unidas está por intervenir algún Estado por ausencia de democracia, no sé por qué no consigue intervenir cuando el mercado financiero ha transformado al mundo en un gran casino, que funciona 24 horas diarias, todo el año, y saca de un país grandes cantidades de recursos.

El principio es que la democracia no puede depender de la honestidad del gestor, sino que debe organizarse de manera preventiva. De otra manera, si hay un acto de corrupción público, es posible detener al corrupto, pero el dinero del pueblo ya se haya ido. Esto tiene que ver con la preocupación de Daniel Zovatto sobre la democracia, porque o ésta resuelve los problemas de empleo, trabajo, salud y educación, o el valor que estos dejan no se queda en el pueblo. También ocurre con la clase política, porque el problema no es ésta por sí misma, sino que la política no disminuye los dramas sociales del pueblo. Según una reciente investigación que hizo en la región el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, si a las personas se les recuerda que con la democracia pasan hambre, y se les ofrece una dictadura que da empleo, la gente contesta: “me da lo mismo, la democracia es cosa de los políticos, lo que me interesa es comer todos los días”. Por lo tanto, los valores para aquellos que dependen de un plato de comida son distintos a los que nosotros estamos tratando aquí.

Si entendemos que el mercado debe ser completamente libre y que no tiene que obedecer a ningún código de ética, será infructuosa la discusión que hemos tenido acá, porque en los negocios todo es admitido cuando los grandes grupos empresariales se disputan los mercados. Estos conflictos no ocurren en una tranquila mesa de negociación, sino que algunos llegan hasta el terreno policial.

Quiero introducir este nuevo concepto: si nosotros queremos construir una sociedad globalizada, tenemos que saber en torno a qué valores humanos y éticos queremos erigirla. Si los valores se basan sólo en los asuntos del mercado, del dinero y de los negocios, si la vida vale menos que el dinero, perdónenme, creo que no lograremos tener una sociedad humana y ética.

### **Mahomed Iqbal Ebrahim**

Vicepresidente de la Confederación de Comercio, Industria y Trabajo, y  
Presidente del Consejo de la Pequeña Empresa, Botswana

Dentro de nuestras discusiones de las estrategias de desarrollo, existe un principio fundamental subyacente que se ha planteado una y otra vez, y trata de la existencia de alguna forma de democracia. Digo 'alguna forma de democracia' porque la democracia no es una franquicia. No puede ser exportada de un lugar a otro, y ciertamente no existen procedimientos estándares. Cada país establece su propia definición, y ésta debe fundamentarse en el sistema de valores de esa sociedad en particular. La democracia, sin embargo, debe dejar espacio para el desacuerdo, reconocer la diferencia de opiniones y aceptar la crítica, pero aún más importante, debe ser responsable.

Creo que como sector comercial necesitamos fortalecer los principios, procesos e instituciones democráticas. También creo que tenemos un papel que jugar, que es el de guardián de la conciencia nacional. Esto, sin embargo, significa que tenemos primero que limpiar nuestras propias casas. La relación entre los negocios y la política no es fácil, pero es, sin embargo, necesaria. Mi consejo final a quienes de nosotros representamos el sector comercial es que debemos caminar por el sendero alto de la moral, en el camino hacia una mejor calidad de vida y libertad para nuestras sociedades.

### **K. Yogeesvaran**

Director de Evaluación, Unidad de Planeación Económica, Departamento  
del Primer Ministro, Malasia

Este fue un intercambio muy rico de opiniones sobre el tema de la transparencia y la responsabilidad. De hecho, creo que estos conceptos son percibidos bajo una luz distinta de una región a otra. En Malasia, y quizá en otras partes de Asia, consideramos la transparencia y la responsabilidad en términos menos técnicos que en algunos de los países representados aquí hoy. En lugar de crear iniciativas nuevas, hemos observado cómo los mecanismos e instituciones existentes han evolucionado y se han transformado para tratar los asuntos importantes de la transparencia y responsabilidad.

En Malasia, hace diez o quince años, la transparencia y la responsabilidad de las acciones gubernamentales raramente se cuestionaban. Sin embargo, durante los últimos diez años, la sociedad se ha vuelto más próspera y educada, y la población se ha expuesto a diferentes realidades por trabajar y estudiar en el extranjero. Por consiguiente, la gente exige mayor transparencia en las decisiones que se toman, y mayor responsabilidad en el uso de los fondos públicos. Creo que el gobierno ha

respondido en cierto grado a todas estas exigencias, y que existe un nivel considerable de satisfacción con las respuestas dadas. Esto se ha demostrado en parte con la victoria abrumadora del partido en el poder durante las últimas elecciones.

Entre las iniciativas que el gobierno puso en práctica con el objetivo de mejorar la transparencia, está el Informe del Auditor General, que se presenta cada año al Comité de Cuentas Públicas del Parlamento. Este informe ofrece datos detallados de los propósitos a los cuales el gobierno asignó fondos, y de aquellos en que efectivamente se gastaron dichos fondos. El informe se introduce al parlamento para debatirlo y es revisado por el Comité de Cuentas Públicas. El Comité no está integrado sólo por parlamentarios del partido en el poder, sino que también de la oposición, y el vicepresidente, en efecto, forma parte de la oposición. El debate sobre los resultados del informe es intenso, y si bien se identifican los errores del gobierno, lo que es más importante es que se proponen soluciones.

Otra medida para el proceso de desarrollo y la implementación es el gobierno electrónico, que se inició hace unos diez años. El progreso ha sido lento pero constante, y en este momento los 25 ministerios y entidades gubernamentales han sido enlazados por un portal de Internet, mediante el cual el público tiene acceso a todo tipo de información relacionada con el gobierno, incluyendo charlas, políticas y acuerdos, una iniciativa que no existía hace diez años. Creo que el sector privado definitivamente tendrá que estar de acuerdo con que hoy existe mucho mayor acceso a la información que en el pasado, y según mencionó mi colega Datuk Mustafa Mansur ayer, el sector privado también tiene acceso privilegiado a documentos confidenciales, sobre los que a menudo se solicita su opinión.

Mi ejemplo final de iniciativas relacionadas con la transparencia es lo que se conoce como *indicadores clave del desempeño*, que el nuevo Primer Ministro ordenó aplicar a todas las empresas relacionadas con el gobierno. Se desarrollan diferentes indicadores para cada tipo de empresa, y éstos constituyen una herramienta interesante para medir el desempeño del sector privado.

### **Mohammad Azarang Esfandiari**

Ex jefe de la Unidad de Planeación Estratégica de la Presidencia de la República, México

Cuando se diseñó el Plan Nacional de Desarrollo, el plan y la visión fueron compartidos y consensuados con el parlamento. La idea era que se trataba de un plan no del Presidente, sino del país para los siguientes seis años, de lo que se desprendería la importancia de implantarlo a nivel nacional. Daniel Zovatto mencionó algo muy interesante, que el parlamento ahora no admite reformas. Creo que esto es más atribuible a que cada partido se preocupa de sus propias prioridades y no de las del país. El Presidente Fox reconoce que sus manos están atadas y no puede cumplir con las promesas, porque no lo dejan. No se trata de una excusa, sino que así es la situación.

Por lo tanto, no podemos decir que esta realidad sea una cuestión de planeación o no; de otra manera, habría que lograr alinear todo el esfuerzo del gobierno hacia los mismos objetivos y asegurar que todos estemos en el mismo camino. Que no se haya aceptado la reforma fiscal no quiere decir que el gobierno o el país estén

paralizados. Lo que ocurre es que se están presentando recursos a los proyectos más prioritarios, donde realmente alcanza el dinero. Si hubiese más dinero, automáticamente se harían más cosas, lo que no quiere decir que por falta de recursos no exista un *Plan B*; se han hecho escenarios bajo diferentes supuestos presupuestarios, siempre hay una mejor y peor opción y estamos preparados para ambas, a que ocurran cambios en la inflación, en el precio del petróleo, o en los factores que ayudan al gobierno a generar más o menos ingresos. No atribuyo a la falta de acuerdo en la planeación que la visión original no haya funcionado o no sea implantada, sino a un desacuerdo político.

¿Qué pasó después? Cuando empezamos a implantar el plan en el gobierno, sin mucha experiencia, se estableció un enlace con cada secretaría y el equipo me reportaba a mí. La idea era que estuvieran suficientemente preparados para recibir el traspaso de responsabilidades desde un sistema central hacia ellos, que manejaran su sistema de manera autosuficiente y los enlaces fueran directamente responsables, informando al ministro de cada secretaría o ministerio, con un nivel muy alto dentro de la escala de las organizaciones. Cuando el proyecto culminó, todas las secretarías tenían suficiente poder y responsabilidad de trabajo para dar seguimiento a las propuestas, proyectos y procesos. Arriba del modelo, en el nivel superior, el Presidente está recibiendo resultados, realizando seguimiento de los proyectos y procesos en cada nivel y determinando como se continúa con los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo. Quizá falta alguien de la Presidencia que observe a mayor distancia el proceso, pero el sistema está funcionando, tal vez no a la velocidad que quisiéramos, pero el cambio cultural ya se hizo.

Se generó una ley de transparencia, insuficiente para terminar con la corrupción, pero es un medio y un paso adelante. En Internet se están dando a conocer las contrataciones, los proyectos, las licitaciones, el nivel de empleo, los sueldos y salarios que gana cada funcionario del gobierno, de manera totalmente transparente. Cualquiera puede entrar al sistema y si no está satisfecho, preguntar y el gobierno tiene la responsabilidad de dar respuesta en un plazo de 24 horas.

Pero igualmente, como se ha mencionado en este Foro, la corrupción no se ha acabado, es algo cultural y ha existido por tanto tiempo, que no acabará por un solo avance. Otras medidas que se han tomado son profesionalizar las contrataciones en el gobierno. Ya no se puede entrar por recomendaciones o parentesco, sino que se requiere aprobar una serie de exámenes; quien no los aprueba no entra al gobierno. Además, se aplican reglas a las nuevas contrataciones. Esto no termina con la corrupción, pero ayuda a reducirla. También se han dado a conocer medidas que existían, como el seguimiento de los presupuestos y la declaración patrimonial del que entra y sale del gobierno. Se han hecho muchas cosas y sabemos que aún faltan muchas otras por hacer.

### **Yeidckol Polevnsky Gurwitz**

Vicepresidente de la Asociación de las Industrias de la Transformación (CANACINTRA), México

Con muy buena voluntad, el Presidente Fox empezó a hacer estos estudios de planeación estratégica manejando dos niveles, uno de los técnicos, que conocían el

tema, y otro de los operadores, pero estos no lo entendían, no lo conocían y ni siquiera se adherían. Otro de los grandes errores fue que nunca en México se había seleccionado un gabinete por medio de *headhunters* y como tampoco estos tenían experiencia en reclutar personas con experiencia política, seleccionaron personas con experiencia administrativa, que deben ser muy competentes como administradores, pero que no saben de política. Esto condujo a la incomunicación entre ambos niveles y los resultados no son los esperados.

Ayer se hizo el comentario de que los países no son empresas. Creo que esto es muy evidente y, sin embargo, las instituciones se han querido manejar como empresas. Por ejemplo, la Banca Nacional de Desarrollo, que existe en todos los países, debe ser fuerte y apoyar el desarrollo, se dedica en la actualidad a la búsqueda de rentabilidad, mientras la Banca de Promoción al Comercio Exterior carece de recursos para promoción y tiene menor envergadura que la de muchos otros países. Es un tremendo error haber olvidado que las bancas de desarrollo no son bancas comerciales.

En la planeación faltó una visión para determinar qué le corresponde al Estado resolver. El mercado es muy importante, pero no puede resolverlo todo, y en aquello que no puede solucionar debe entrar el Estado. Hemos pedido un Estado fuerte, no sobre dimensionado, dado que hoy se ha debilitado mucho. Igualmente se ha culpado en forma desmedida al Congreso hasta por parte de organismos empresariales, como ocurrió con la exigencia de que votara la reforma fiscal, cuando la iniciativa todavía no llegaba al Poder Legislativo. Algo similar ocurrió con el debate de la reforma laboral y la reforma energética. Esto ha generado desprestigio de los legisladores al punto que todos los culpan, lo que también provoca descrédito del gobierno. El Presidente Fox reconoció en un informe reciente que el 87% de las iniciativas enviadas al Congreso habían sido aprobadas, y que las iniciativas no aprobadas eran las que necesitaban de más tiempo para su debate o tenían mayor nivel de complejidad. Por otra parte, constantemente se escucha a los supuestos políticos que encabezan las secretarías de Estado quejarse porque se *politizan los temas*. Pero bueno, es que son temas de política, ¿cómo no se van a politizar? Lo están incluso antes de que comience la discusión. Se interpreta la politización como si fuera negativa, lo que genera confusión en los políticos, la prensa y la sociedad civil.

Creo que en México sufrimos el problema de la ley del péndulo, en que vamos de un extremo a otro. Todos los países de América Latina manejamos un mismo modelo. En la época del modelo de la economía cerrada, con el cual nuestros países crecieron y generaron empleo, en ningún país se planteó visualizar la innovación, el desarrollo tecnológico y prepararse para la apertura. Recuerdo que cuando comenzaba la apertura en México, los empresarios la percibían como algo aberrante. Nadie les había dicho que la economía cerrada iba a ser sólo temporal, mientras las industrias se fortalecían. Los latinoamericanos seguimos en esa época de la división internacional del trabajo, al igual que en muchos de los países de África. Los gobiernos y empresarios creemos que debemos continuar siendo los países que aportan la mano de obra barata y los recursos naturales, a pesar de que los países más competitivos no tienen mano de obra barata, y queremos ser competitivos sin generar mayor valor agregado. Estamos en la época de la economía del

conocimiento y muchos todavía no hablan de los temas pertinentes de este período.

En México queremos manejar todos los indicadores a nivel internacional, excepto los salarios. Pero si no mejoran los ingresos del trabajo, ¿cómo reactivaremos nuestro mercado interno? Hemos polarizado más la economía, con mayor número de pobres, junto con gente mucho más rica. Estoy de acuerdo con lo que decía hace poco el Ministro Wagner de Brasil: también los empresarios tienen conductas bastante criticables y en materia de monopolios no hay peores que los privados. ¿Vale la pena cuidar a empresas trasnacionales e internacionales que llegan a comprar a los mercados locales y acaban con las empresas locales? Se necesita una revisión del modelo económico, lo que no significa cambiarlo en 180 grados, sino hacer rectificaciones, aprender de los errores cometidos y buscar cómo tener una economía con mayor compromiso social y que permita reducir las enormes brechas que existen en la sociedad.

### **Lewis Holden**

Secretario Adjunto, Ministerio de Desarrollo Económico, Nueva Zelanda

Me temo que me falta la pasión con la que los latinoamericanos plantean sus puntos de vista, pero como burócrata, no puedo resistir ofrecer unos pocos comentarios sobre el tema de la política y los medios, porque no es frecuente que se me presente una oportunidad como esta. Con relación al asunto planteado por Daniel Zovatto referente al rol y responsabilidad del parlamento, en Nueva Zelanda hemos instaurado varias estructuras y sistemas efectivos para ese fin, así como la filosofía innegable de que es el parlamento el que en última instancia es soberano. Con toda probabilidad es ésta una de las razones por las que economizamos, según sugirió Daniel, en la creación de procesos de consulta y ejecución extra parlamentaria. El nuestro no es, sin embargo, un escenario perfecto. Uno puede tener un sistema complejo de controles y balances y responsabilidad, pero una cosa es llevar el caballo al agua, y otra es hacer que la tome. Y es justo decir que existe un nivel de frustración entre la burocracia en el sentido de que el sistema sigue confiando demasiado en una cultura de independencia y no-corrupción entre los servidores públicos, y que los parlamentarios no toman tanta ventaja del sistema como podrían. Lo mismo puede decirse cuando se trata de aumentar el interés en la agenda de largo plazo. Siempre estamos convocando a reuniones para seleccionar los comités en la agenda de crecimiento de mayor plazo, y aunque aceptan cortésmente las invitaciones, la asistencia, no obstante, es esporádica. Creo que el Comité para el Futuro de Finlandia es una iniciativa muy interesante de análisis en este sentido, y de hecho válida para el contexto de Nueva Zelanda.

El segundo tema que quisiera comentar es el financiamiento de los partidos políticos. Antes de meterme en asuntos de la reforma económica trabajé en la reforma política y electoral. En Nueva Zelanda a los partidos políticos no se les permite comprar publicidad en la televisión, sino que se les asigna el tiempo televisado gratuitamente con base en los resultados de las elecciones anteriores. También existe un modesto financiamiento para equipos de investigación de los partidos políticos, que ayuda a fortalecer su capacidad para analizar y entender la política. Además, existen límites al gasto que en efecto son bastante modestos, tanto

al nivel del electorado como al nivel global, y creo que este sistema funciona muy bien.

Finalmente, quisiera hacer un comentario sobre las ventajas y desventajas de tener medios de comunicación muy activos y un fuerte enfoque en la responsabilidad. Entre las áreas de responsabilidad que me tocan actualmente están la política de turismo (porque el turismo es la industria más grande de Nueva Zelanda para el sector de la pequeña y mediana industria), la industrial, la política regional y la política de crecimiento del gobierno. Durante el lapso que serví en ese puesto, lo único que creó interés entre los medios fue una pequeña máquina para hacer café expreso que compré para mi personal. Aunque esto dominó a los medios por aproximadamente una semana, no hemos podido atraer su atención hacia los asuntos como las estrategias de crecimiento, no obstante esfuerzos ingentes de nuestra parte.



---

**CAPÍTULO 6**

# Conclusiones



# Síntesis del debate

## **Álvaro García**

EX MINISTRO DE ECONOMÍA Y EX MINISTRO SECRETARIO GENERAL  
DE LA PRESIDENCIA, CHILE

Como ustedes podrán imaginar, resulta imposible extraer conclusiones definitivas del enriquecedor diálogo que hemos entablado en estos días. De forma tal que intentaré presentar las ideas expuestas con cierta apariencia de orden, sin intentar resumir las experiencias transmitidas por cada uno de ustedes, experiencias que dan cuenta en buena medida de la riqueza de esta actividad. Esta es una tarea que debe encomendarse ahora a quienes convocaron este encuentro –la CEPAL, el Banco Mundial e IDEA Internacional– con el fin de reunir fórmulas específicas que permitan resolver los diferentes problemas que hemos discutido, organizarlas y distribuir las de forma que faciliten nuestro proceso de aprendizaje. Al mencionar ahora a las instituciones que nos convocaron a esta reunión, me gustaría aprovechar la oportunidad para agradecerles también por su invitación. Creo estar hablando por todos los participantes cuando digo que hemos tenido el privilegio de participar en una sesión de trabajo extraordinariamente productiva. También fue, en mi opinión, una oportunidad más bien poco común, ya que los temas discutidos no son los característicos de este tipo de reunión y el interés expresado en ellos confirma su importancia.

Tenemos un consenso absolutamente generalizado sobre la conveniencia de que los países cuenten con una visión estratégica. Si bien en términos generales los países que nos hemos reunido en este Foro tienen esta visión, las formas que estas adquieren y los modos como se originaron son muy variados. No obstante, todas tienen una característica en común, que es su manera proactiva de examinar el

futuro. Creo que hubo consenso general en que, si queremos ser exitosos para lograr los objetivos del desarrollo, debemos mirar hacia adelante y no hacia atrás. También se señaló que esta visión debía ser holística, balanceada, comprender objetivos y a la vez establecer prioridades y métodos para alcanzarlos.

Considero que una primera conclusión en esta materia es que la visión no es un libro, un resultado o un acuerdo firmado. Es, sobre todo, un proceso de construcción de confianzas para ir adaptando la visión a la cambiante realidad. De modo que el desafío no consiste en sentarse una vez y tener un plan, un libro o una perspectiva del futuro, sino generar una capacidad de diálogo continua, que permita aunar esfuerzos y compromisos en torno a una visión que necesariamente se plasme en una realidad de manera dinámica.

Se reconoció también que este es un proceso político, social, de cambio cultural, en que todos los actores están aprendiendo de la experiencia para comprometerse de mejor manera con el esfuerzo que se debe realizar. Este proceso se ejecuta más adecuadamente cuando es más explícito o formal, en el sentido que haya instituciones consolidadas, documentos y evaluaciones que se hacen públicos, fortaleciendo el compromiso de los actores y, por lo tanto, aunque se hizo énfasis en que no deberíamos conformarnos con una reunión por buena que esta haya sido, sí debería haber una institución que dé cuenta pública de manera permanente de lo que se hace.

Dicho esto, creo que el segundo énfasis estuvo en afirmar que es muy conveniente tener una visión, pero que esta se construye día a día, por lo tanto lo que realmente cuenta es el quehacer cotidiano, las acciones que se priorizan y las reformas que se inician. Hubo varios ejemplos expuestos en las mesas de discusión en que nos declarábamos muy conformes con la idea que teníamos, pero posteriormente la misma no se transformaba en realidad porque al momento de convenir los cambios requeridos para ponerla en práctica, surgían los desacuerdos. Los consensos se tienen que traducir en acciones o se debe lograr consensos en las acciones prioritarias a ejecutar, porque de otra manera la estrategia se debilita y su posibilidad de llevarse a la realidad es seriamente perjudicada. En consecuencia, hay que balancear la creación de una visión con la definición de los objetivos, políticas y programas de corto plazo que la construyen. François Bourguignon señaló ayer con mucha claridad que son estas acciones las que normalmente generan los conflictos, y que en la raíz de éstos hay problemas distributivos, porque no todos ganan igualmente e incluso algunos pueden perder con las reformas.

Para abordar y resolver estos conflictos distributivos es necesario reforzar la creación de espacios formales de diálogo y construcción de acuerdos. De no ser así, ocurre lo contrario y se refuerzan los espacios informales, porque los conflictos se tienen que resolver de todas maneras. Son estos espacios informales los que robustecen la opacidad, la falta de transparencia y todos los problemas que mencionamos durante la última sesión. No debemos desconocer la existencia de conflictos, o pensar que una visión de país generará unanimidad y pavimentará el camino, sino que, por el contrario, es necesario aceptarlos, porque el proceso estará lleno de ellos y se requerirá de instituciones capaces de resolverlos.

Joan Prats fue muy claro al plantear ayer que la creación de instituciones que absorban estos conflictos es un objetivo central en toda estrategia de desarrollo. Así

como el Consenso de Washington y otras propuestas nos han hecho claras sugerencias respecto de cómo manejar la economía o la necesidad del capital humano y la innovación tecnológica, Prats llegó a la clara conclusión de que el desarrollo requiere de instituciones y que un esfuerzo central de nuestros países es su creación. En muchos Estados de América Latina dichas instituciones ya existen y en todas las democracias, además, tienen un espacio en el parlamento. Este es otro reconocimiento muy importante: debemos fortalecer y reforzar la negociación y el acuerdo político, y esto no es incoherente con la mayor participación social. A mi juicio, el dilema entre democracia representativa y democracia participativa es una ficción porque ambas se refuerzan mutuamente. El desafío es cómo congeniarlas, pero es bastante nítido que la democracia representativa se fortalece con la participación social y esta última sólo es posible con un esquema de democracia representativa. A lo largo de la reunión se formularon sugerencias prácticas de cómo congeniar estas dos dimensiones. Resultó atractiva la presentación de la experiencia del comité parlamentario de Finlandia, que ofrece un espacio de diálogo para estos dos ámbitos, al igual que los relatos que hicieron los representantes de casi todos los países sobre cómo se construyen los planes y presupuestos y cómo éstos, cuando se hace de manera participativa y evaluada, enriquecen nuevamente el diálogo entre los actores. También el Ministro Wagner señaló la importancia de reconocer los espacios de cada uno, puesto que así como hay acuerdo en que ambos procesos —el participativo y el representativo— se refuerzan mutuamente, es también importante que existan ciertas materias propias del parlamento y otras propias de la sociedad, sin tratar de mezclarlas.

Un objetivo central del desarrollo debe ser construir estas instituciones para procesar los conflictos, crear consensos con una visión de largo plazo y evitar la miopía estratégica que, como señaló José Luis Machinea, nos afecta en muchas ocasiones. Aunque existen ricas experiencias respecto de la creación de estas instituciones, no hay una marca registrada, una fórmula lograda, que se pueda sencillamente transferir de un país a otro, porque éstas deben ser plenamente coherentes con la especificidad local y porque no podemos suponer que aquello que funciona en una parte, mecánicamente lo hará también en otro lugar.

Sin embargo, hubo ciertas sugerencias de carácter general que convendría rescatar.

La primera es la capacidad de *learning by doing*, es decir, que toda institución debe contar con un método de aprendizaje propio, que le permita irse superando a sí misma a través de la experiencia.

Otro aspecto que surgió con claridad es que aprenderemos mejor de la experiencia en la medida que ésta se objetiva. Por lo tanto, todos los relatos que escuchamos sobre la existencia de indicadores que permiten evaluar la eficacia de las instituciones constituyen una forma práctica de ir aprendiendo de la experiencia. Esta es una tarea que los organismos internacionales podrían desarrollar con gran satisfacción de los gobiernos, sistematizando, dando a conocer y difundiendo estos indicadores, explicando cómo se implementan, facilitando la necesaria inversión que los países deben hacer para construirlos, aportando una experiencia internacional que en general no está disponible. Sólo a partir de esa realidad objetiva es que las instituciones pueden ir perfeccionándose de manera continua.

La tercera conclusión de carácter general es algo que Joan Prats denominó ayer *eficiencia adaptativa*. Las instituciones que se generen deben ir adecuándose, en primer lugar, porque la realidad está cambiando constantemente y no siempre permanecen los mismos actores; en segundo lugar, porque cuando se reconoce que estas instituciones operan especialmente sobre el conflicto y no sobre la unanimidad, deben ir adaptándose a espacios que dan lugar a la diferencia. Esta capacidad de adaptación salvaguarda lo esencial, que es el espacio de diálogo. No queremos una institución que cumpla con objetivos específicos, sino que invite al diálogo y que permanezca en el tiempo. Esto requiere de una institución que dé y construya confianza y cuyo permanente objetivo sea este, más que el logro de una meta determinada.

Relacionado con esto, también surgió la importante conclusión de que estas instituciones, por razones de eficiencia, deben dar cuenta de los distintos ámbitos donde los acuerdos se gestan y se implementan. Esto implica que hay un ámbito nacional, relacionado con la visión del país, pero también hay ámbitos sectoriales, lo que enfatizaron las exposiciones de los representantes del sector privado, sobre todo en su colaboración en el ámbito industrial. Tiene que existir un espacio propio de discusión, para que el debate se lleve a los distintos ámbitos del territorio, permitiendo que la ciudadanía se sienta más representada por su realidad y no por propuestas que le pueden parecer demasiado abstractas, como por ejemplo un gran objetivo nacional.

El cuarto tema global que a mi juicio surgió en el Foro es el de la centralidad de los gobiernos, en el sentido que el Ejecutivo está llamado a ocupar un papel central en este proceso de construcción de visión de país. Reconociendo que esta tarea excede al gobierno, y siendo válida sólo en la medida que lo exceda, también se puso mucho énfasis en que el Ejecutivo debe ocupar un papel fundamental, primero, como el único capaz de invertir en estas instituciones; segundo, como agente que facilita el proceso; tercero, respetando la autonomía del mismo, sin posesionarse de este para sacar ventajas políticas de corto plazo. Después, básicamente en las últimas dos sesiones, se reforzó la importancia que tiene el gobierno, la necesidad de transparencia en el quehacer público, de rendición de cuentas, de proveer información para hacer viables y enriquecer estos procesos. Se coincidió en que en la medida que los actores cuenten con más información objetiva, la construcción de acuerdos parece más fácil. También se mencionó ayer la necesidad que tiene el gobierno de contar con medios para compensar a los perdedores en estos procesos para que sean viables, porque no basta sólo con reconocer que unos ganan y otros pierden. Además, se debe empoderar a los actores transfiriéndoles información, capacitando a los actores más débiles, ayudando a la organización social, difundiendo los resultados del proceso para que se valore en las instituciones de origen de los actores el papel que su líder está implementando.

Quiero destacar algo que a mi juicio es una suerte de paradoja. Parece que la construcción de acuerdos practicables es más compleja y difícil en las sociedades más polarizadas, pero al mismo tiempo más necesaria o indispensable, precisamente porque en ellas el nivel de conflictos y la incapacidad para resolverlos son más agudos. En las sociedades más polarizadas el Estado tiene menor capaci-

dad de construcción de consensos, los partidos políticos normalmente tienden a perder su carácter programático y combaten en el corto plazo, los actores son más débiles y por lo tanto hay una tendencia más manifiesta a excluirse del proceso y a buscar disparar contra éste desde afuera del sistema. Todo esto opera debilitando la posibilidad de construir consensos nacionales.

Anoté algunas ideas que creo ayudarían a enfrentar esta situación. En primer lugar, donde hay mayores necesidades se debe invertir más. Esto es claro por lo menos para un economista, porque como la brecha entre el beneficio social y el quehacer privado es alta, quien la resuelve es el Estado invirtiendo más en estos procesos, particularmente en el apoyo a los actores más débiles, que presentan una tendencia mayor a excluirse y, por lo tanto, a debilitar el proceso nacional. En segundo lugar, debemos avanzar en la resolución de problemas. Varias personas señalaron ayer que el éxito se construye sobre el éxito, y no siempre es posible ser exitosos en resolver los grandes problemas del país, de modo que puede transcurrir mucho tiempo antes de que los actores sientan que esto sirve. En este sentido, se requiere equilibrar la necesidad de contar con una visión nacional que impulse al país, con darle seguridad a los actores resolviendo problemas quizás más pequeños, más prácticos, donde estos mecanismos son útiles, lo que contribuye a validar el proceso. Finalmente, se enfatizó la necesidad de difundir el trabajo realizado, los resultados logrados y se abrió un capítulo que yo considero muy interesante, pero que no era parte de la reunión, sobre el papel de los medios de comunicación en este proceso, cómo fortalecen estos procesos de construcción de consensos, o quizás los debilitan cuando su atención está excesivamente focalizada en lo inmediato.

## **José Luis Machinea**

SECRETARIO EJECUTIVO, COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE (CEPAL)

Creo que este Foro ha sido muy valioso. La reunión ha permitido contar experiencias y a partir de ellas aprender y compartirlas con el Banco Mundial e IDEA Internacional. Esto es lo que la CEPAL quiere hacer y tradicionalmente ha hecho en la región: convertirse en un foro donde intercambiar experiencias.

Como se ha resaltado en más de una oportunidad, aprender no quiere decir copiar. En una oportunidad, cuando era Presidente, Fernando Henrique Cardoso dijo que es necesario respetar la originalidad de la copia, en relación con otro tema. De eso se trata, y también de saber qué funcionó y cómo funcionó en otras latitudes, en contextos institucionales históricos y políticos distintos, lo que deja enseñanzas muy grandes a todos nosotros.

Quiero agradecer muy especialmente a ustedes, que han sido los actores en estos dos días, y señalar que todos hemos podido aprender a partir de sus experiencias y de sus presentaciones. El primer gran agradecimiento es a ustedes, al Banco Mundial y a IDEA Internacional, porque nos han dado la posibilidad de trabajar conjuntamente en este proyecto y espero que podamos seguirlo haciendo.



# Anexos



# Anexo 1

FORO INTERNACIONAL SOBRE  
VISIÓN DE PAÍS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO  
Santiago, Chile, 25 al 27 de julio, 2004

## AGENDA

### **Domingo 25 de julio**

#### REGISTRO Y RECEPCIÓN

*Metodología del seminario.*

### **Lunes 26 de julio**

#### SESIONES INAUGURALES

##### **Competitividad y bienestar: balanceando el corto y el largo plazo**

*¿Cómo pueden enfrentar los gobiernos las necesidades de corto y mediano plazo sin sacrificar los objetivos de desarrollo a largo plazo?*

*José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo, CEPAL.*

##### **Visión de país y programas de gobierno**

*¿Cómo se traduce una visión de país en una agenda de políticas y programas a instrumentar durante el mandato de gobierno?*

*Álvaro García, Ex Ministro de Economía y Ex Ministro Secretario General de la Presidencia, Chile.*

##### **Comentarios**

##### **Factores clave para una estrategia de desarrollo balanceada**

*¿Cómo se logra un balance de los objetivos macroeconómicos y de crecimiento con objetivos institucionales, sociales y distributivos?*

*François Bourguignon, Vicepresidente y Economista Jefe, Banco Mundial.*

##### **Las bases de un consenso político nacional de largo plazo**

*¿Cómo se pueden acordar políticas sostenibles en el largo plazo entre las autoridades electas y otros actores institucionales, políticos y sociales?*

*Joan Prats i Catala, Director Ejecutivo del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña.*

##### **Comentarios**

## EXPERIENCIAS NACIONALES

### TEMA I

#### **Arreglos institucionales para instrumentar una visión de país**

*¿Qué tipo de instituciones se han establecido para promover la convergencia entre la visión de país y los sucesivos programas de gobierno?*

Moderador: Pablo Guerrero, Asesor Principal del Vicepresidente, Banco Mundial.

Lideran la discusión: Brasil, El Salvador, Irlanda y Perú.

#### **Comentarios**

### TEMA II

#### **Apoyo del sector privado a las estrategias de desarrollo integrales y balanceadas**

*¿Qué importancia le asigna y cuál es el papel que juega el sector empresarial en las estrategias de desarrollo de largo plazo?*

Moderador: Luiz de Mello, Jefe Sudamérica, Departamento de Economía, OCDE.

Lideran la discusión: Chile, Costa Rica, Corea, El Salvador y Malasia.

#### **Comentarios**

#### **Orador invitado**

Eduardo Dockendorff, Ministro Secretario General de la Presidencia de Chile.

### **Martes 27 de julio**

## EXPERIENCIAS NACIONALES

### TEMA III

#### **Participación social y fortalecimiento de la relación entre gobierno y parlamento**

*¿Qué participación tiene la sociedad civil en el diálogo entre el gobierno y el parlamento en torno a los objetivos y las prioridades del desarrollo de largo plazo?*

Moderador: Daniel Zovatto, Director Regional para América Latina, IDEA Internacional.

Lideran la discusión: Botswana, Chile, Costa Rica, Finlandia y Mauricio.

#### **Comentarios**

## **TEMA IV**

### **Transparencia y credibilidad de los resultados de programas y políticas gubernamentales**

*¿En qué medida el gobierno da cuenta de los resultados de su gestión y cómo se enteran los ciudadanos?*

Moderador: Juan Martín, Asesor Especial del Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Director de ILPES.

Lideran la discusión: Chile, Malasia, México y Nueva Zelanda.

#### **Comentarios**

#### **Conclusiones**

Álvaro García, Ex Ministro de Economía y Ex Ministro Secretario General de la Presidencia, Chile.

José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.



## Anexo 2

### Lista de participantes

#### **BOTSWANA**

*Mahomed Iqbal Ebrahim*

Vicepresidente de la Confederación de Comercio, Industria y Trabajo, y Presidente del Consejo de la Pequeña Empresa

#### **BRASIL**

*Jaques Wagner*

Ministro de la Secretaría del Consejo para el Desarrollo Económico y Social (CDES)

*Eugenio Staub*

Presidente y Gerente General de Gradiente Electrónica S/A, y Miembro del Instituto de Desarrollo Industrial

#### **CHILE**

*Eduardo Dockendorff*

Ministro Secretario General de la Presidencia

*Juan Claro*

Presidente de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)

*Gastón LHuillier*

Presidente, Proyecto País del Colegio Chileno de Ingenieros

*Álvaro García*

Ex Ministro de Economía y Ex Ministro Secretario General de la Presidencia

#### **COREA**

*Oh-Soek Hyun*

Presidente del Instituto de Investigación de Comercio, Asociación Coreana de Comercio Internacional

*Chin-Seung Chung*

Decano del Instituto de Desarrollo Coreano (KDI), Escuela de Política Pública y Administración

#### **COSTA RICA**

*Mayi Antillón*

Vicepresidenta Ejecutiva de la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR)

*Leonardo Garnier*

Ex Ministro de Planificación Nacional y Política Económica

## **EL SALVADOR**

*Juan José Daboub*  
Ex Ministro del Tesoro

*Francisco de Sola*  
Miembro de la Comisión Nacional de Desarrollo

## **ESPAÑA**

*Joan Prats i Català*  
Director Ejecutivo del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña

## **FINLANDIA**

*Jyrki Kasvi*  
Miembro del Parlamento y Miembro del Comité Parlamentario para el Futuro

## **IRLANDA**

*Mary Doyle*  
Secretaria General Asistente, Departamento del Primer Ministro

## **MALASIA**

*K. Yogeesvaran*  
Director de Evaluación, Unidad de Planeación Económica, Departamento del Primer Ministro

*Datuk Mustafa Mansur*  
Presidente de la Federación de Industria de Malasia

## **MÉXICO**

*Mohammad Azarang Esfandiari*  
Ex jefe de la Unidad de Planeación Estratégica de la Presidencia de la República

*Yeidckol Polevnsky Gurwitz*  
Vicepresidente de la Asociación de las Industrias de la Transformación (CANACINTRA)

## **NUEVA ZELANDA**

*Lewis Holden*  
Secretario Adjunto, Ministerio de Desarrollo Económico

## **PERÚ**

*Rafael Roncagliolo*  
Secretario Técnico del Acuerdo Nacional

*Manuel Sotomayor*  
Ex Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP)

*Ludwig Meier*  
Ex Ministro de Pesquería

**REPÚBLICA DE MAURICIO**

*Claude Ricaud*  
Presidente del Consejo Nacional Económico y Social (NESC)

*Raj Makoond*  
Director del Consejo Económico Conjunto

**ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO  
ECONÓMICO (OCDE)**

*Luiz de Mello*  
Jefe Sudamérica, Departamento de Economía, Ramo de estudios a nivel de país

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
(CEPAL)**

*José Luis Machinea*  
Secretario Ejecutivo

*Juan Martín*  
Asesor Especial del Secretario Ejecutivo y Director del Instituto Latinoamericano  
de Planificación Económica y Social (ILPES)

*Andrés Solimano*  
Asesor Regional, División de Desarrollo Económico

**INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA  
Y LA ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA INTERNACIONAL)**

*Daniel Zovatto*  
Director Regional para América Latina

**BANCO MUNDIAL (BM)**

*François Bourguignon*  
Vicepresidente y Economista Jefe

*Pablo Guerrero*  
Asesor Principal del Vicepresidente, Política de Operaciones y Servicios a Nivel de  
los Países

