

**Gobernanza estratégica para el
desarrollo: de la experiencia europea a
la experiencia latinoamericana**

Maria João Rodrigues

Maria João Rodrigues

Socióloga, Instituto Universitario de Lisboa. Doctora en Ciencias Económicas (Ph.D.), Universidad de París. Asesora Especial en Políticas Europeas (Asesora Especial a las presidencias de la Unión Europea y a la Comisión Europea). Profesora de Políticas Económicas Europeas en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas, y en el Instituto Universitario de Lisboa. Miembro del Consejo de Administración del Centro de Política Europea, Bruselas. Miembro del Consejo del Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionales, Lisboa.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
E-mail: direct@mariajoaorodrigues.eu

El punto de partida debería ser el reconocimiento de que el actual modelo es insostenible y nos está conduciendo a una situación inaceptable, aun cuando Europa se muestre como el mejor ejemplo internacional de calidad de vida y de un modelo de desarrollo que combina las dimensiones económica, social e internacional.

Gobernanza estratégica para el desarrollo: de la experiencia europea a la experiencia latinoamericana*

La gobernanza estratégica resulta crucial a los fines de un proceso de recuperación y desarrollo exitoso. Este trabajo comienza por destacar algunos puntos críticos de la nueva estrategia de desarrollo de la Unión Europea actualmente en preparación: la EU2020. Con base en estas experiencias actuales así como en las pasadas de 27 países en torno a la gobernanza estratégica, este documento elabora un enfoque más general, el cual podría ser de relevancia para los países de América Latina.

I. Gobernanza estratégica y desarrollo en la Unión Europea

En los inicios de una nueva década, la Unión Europea, al mismo tiempo que implementa su nuevo marco institucional definido por el Tratado de Lisboa, se enfrenta a dos grandes desafíos: definir su papel en el nuevo orden internacional emergente, y renovar su modelo de desarrollo. Esta renovación estaría conducida por la Estrategia EU2020, a diez años de la singular experiencia de coordinación transnacional de las políticas económicas y sociales enmarcadas en la estrategia de Lisboa adoptada el año 2000.

Éste es el momento de hacer una evaluación crítica exhaustiva de esta experiencia y de la situación en la que estamos ahora luego de una igualmente singular crisis económica y financiera. Éste debería ser también el momento para el establecimiento de una nueva aspiración, con requerimientos muy precisos en cuanto a la existencia de un propósito central, de prioridades estratégicas, de acciones clave y de un método de gobernanza para los próximos años.

1. Nuestro modelo de desarrollo no es sostenible

El punto de partida debería ser el reconocimiento de que el actual modelo es simplemente insostenible y nos está conduciendo a una

Recibido: 16-07-2010. Aceptado: 13-08-2010.

(*) Conferencia Magistral presentada en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 12 de noviembre de 2010. Traducido del inglés por **Antonio Quintín**. Título original: "Strategic Governance for Development: from the European to the Latin American Experience".

situación inaceptable, aun cuando Europa se muestre como el mejor ejemplo internacional de calidad de vida y de un modelo de desarrollo que combina las dimensiones económica, social e internacional.

En primer lugar, nuestro modelo de desarrollo es insostenible porque nuestros patrones de producción y consumo están socavando el clima y el equilibrio ecológico del planeta. El modo en que administramos la energía en nuestras casas, la forma en que está organizada nuestra movilidad y la manera cómo funcionan nuestras fábricas se traduce en emisiones de carbono que conducirán a una mayor perturbación de dicho equilibrio si no se logran revertir de aquí al 2020. Esta reversión de la tendencia a la que estamos resueltos requiere incrementar la eficiencia energética y difundir las energías renovables en todos los sectores, con el fin de desvincular el crecimiento de las emisiones de carbono. Sin embargo, no es suficiente reducir la proporción que tienen las emisiones de carbono en el PIB, en el sentido de que haya una relativa disociación. Queremos lograr una absoluta disociación, lo que quiere decir la reducción total de las emisiones de carbono. Esto sólo es posible mediante un cambio radical de las actividades económicas actuales por aquellas actividades sustentadas en una baja emisión de carbono. En los sectores más contaminantes, tales como el de transporte, esto dependerá de grandes innovaciones sociales y tecnológicas. Finalmente, esto también requerirá de importantes cambios en nuestros hábitos de consumo relacionados con la movilidad, el hábitat, el equipamiento doméstico, el uso de la energía, y en nuestra forma de vida en general. En definitiva, la cuestión central que sirve de soporte a esta enorme transformación consiste en cómo debemos definir qué es una buena forma de vida y qué es prosperidad.

En segundo lugar, nuestro modelo de desarrollo es insostenible debido a que las tendencias de envejecimiento de la población están socavando las bases financieras de nuestros sistemas de protección social. Incluso si la tasa de empleo aumentara considerablemente, la población activa disminuirá y el coeficiente de dependencia crecerá, lo cual podría reforzar la carga financiera sobre las próximas generaciones o reducir sus niveles de protección social o, lo más probable, que ocurran ambos fenómenos.

Esto será inevitable a menos que otros factores sean incorporados a este escenario, tales como incrementos en la tasa de natalidad, en la extensión de la vida laboral o en los flujos de inmigración; la generalización de la igualdad de oportunidades; nuevas prioridades

Nuestro modelo de desarrollo es insostenible por el hecho de que el sistema financiero está socavando las condiciones para la inversión de largo plazo, la cual es necesaria para garantizar el empleo y el crecimiento sostenible durante la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono e intensiva en conocimiento.

en la redistribución del ingreso o un salto en la productividad laboral, basada en nuevas fuentes de crecimiento. De hecho, la discusión relevante hacia el futuro es acerca de la combinación adecuada de todos estos factores si queremos evitar la degradación de los sistemas de bienestar europeos.

En tercer lugar, nuestro modelo de desarrollo es insostenible por el hecho de que nuestro sistema financiero está socavando las condiciones para la inversión de largo plazo, la cual es necesaria para garantizar el empleo y el crecimiento sostenible durante la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono e intensiva en conocimiento. Durante las dos últimas décadas una gran transformación tuvo lugar en las diversas formas del capitalismo, comenzando por la modalidad anglo-sajona y extendiéndose a otras, incluyendo la de la Europa continental. Al aumentar su papel en la financiación de las empresas, los mercados financieros han tomado las riendas del sistema económico sometiéndolo a una inestabilidad crónica y a nuevas reglas de rentabilidad: no la de la inversión productiva de largo plazo, necesaria para sostener el crecimiento y la creación de puestos de trabajo, sino la rentabilidad de corto plazo y corta de miras, que es exigida por la mayoría de los accionistas. Además, este tipo de rentabilidad ha sido desarrollada por nuevos instrumentos financieros, que apuntan a obtener ganancias extras apostando a riesgos extras (tales como las ventas al descubierto [*short-selling*] y otros instrumentos financieros derivados). El sistema bancario también ha estado contaminado por dicha lógica, alentada por la regulación insuficiente sobre las reservas de capital.

Finalmente, muchas empresas han estado también influidas por ese mismo tipo de lógica cuando sus gobiernos corporativos han comenzado a dar respuestas a las expectativas de los accionistas más que a las de todos los sectores involucrados, y desde el momento en que su dirección superior se reorientó a favor de la gestión financiera. Por lo tanto, la reciente crisis económica y financiera es la consecuencia directa de esta metamorfosis importante del capitalismo. Aun si fuera posible controlar esta crisis mediante una intervención pública sin precedentes, será necesaria una profunda reforma del sistema financiero y de la gobernanza corporativa para poder superarla y evitar que vuelva a ocurrir en el futuro. Entonces debemos preguntarnos a qué tipo de nuevo paradigma económico deberíamos aspirar.

Una vez que las necesidades fundamentales de recursos materiales están garantizadas para toda la población, las otras dimensiones del bienestar deberían crecer de manera equilibrada y no ser sacrificadas con el fin de aumentar el consumo de recursos materiales. En este marco, la forma de medir y comparar el progreso y el crecimiento debe ser revisada.

Éstas son las cuestiones fundamentales que Europa ya no puede posponer por más tiempo, más aun en el momento decisivo actual cuando una estrategia de desarrollo de largo plazo va a ser diseñada y adoptada por las instituciones europeas implicando a todos los actores relevantes.

2. Un nuevo concepto de prosperidad

La primera cuestión a aclarar es qué debemos entender por prosperidad, en tanto idea central que nos proporcione un sentido de dirección y de progreso. El nivel de recursos materiales medido a través del PIB, y las condiciones de vida en términos de vivienda, transporte, alimentación y salud, incluso si ellas permanecen como básicas, no parece ser un enfoque satisfactorio de la prosperidad. Primero, porque eluden las restricciones de recursos globales que estamos viviendo. Segundo, porque ignoran las otras dimensiones que son necesarias para el bienestar de la gente, aun utilizando esos recursos materiales. Esas otras dimensiones del bienestar son: acceso a capacidades, a actividades útiles, a la iniciativa; la seguridad física y ambiental; la protección social, los derechos democráticos; la integración social y el sentido de pertenencia a una comunidad mayor.

Este concepto más amplio y profundo de bienestar debe conducir el proceso de renovación de nuestro modelo de desarrollo. Ser mejor y no simplemente ser más rico y más fuerte debería ser la aspiración subyacente de nuestra cultura. Esto tendría varias implicaciones para el principio central de un modelo distinto de desarrollo. Este principio es simple: una vez que las necesidades fundamentales de recursos materiales están garantizadas para toda la población, las otras dimensiones del bienestar deberían crecer de manera equilibrada y no ser sacrificadas con el fin de aumentar el consumo de recursos materiales.

En este nuevo marco, la forma de medir y comparar el progreso y el crecimiento debe ser profundamente revisada. En efecto, los indicadores para medir el crecimiento debieran ir más allá de los que se utilizan para medir el PIB y tener en cuenta aquellas distintas dimensiones del bienestar. El valor agregado ya no debiera ser medido por la relación existente entre el PIB y el empleo, ignorando el agotamiento de los recursos naturales. Además, el incremento de la productividad laboral debería ser medido no sólo comparando el

crecimiento del PIB con el crecimiento en las horas de trabajo, sino comparando el crecimiento del bienestar en sus distintas dimensiones con las horas de trabajo aplicadas a esas distintas dimensiones. Finalmente, los avances en las diferentes dimensiones del bienestar no pueden ser medidos sobre la base de indicadores que suministran promedios per cápita, ya que pueden resultar engañosos; resultan indispensables para la medición del conjunto de las dimensiones los indicadores sobre su distribución relativa entre la población.

Una sociedad donde todos los ciudadanos puedan satisfacer sus necesidades materiales fundamentales, desarrollar sus capacidades, participar en actividades útiles, tomar iniciativas, contar con seguridad física y ambiental y con protección social, practicar sus derechos y deberes democráticos con un verdadero sentido de pertenencia. ¿Es ésta la sociedad que queremos? Todo esto es posible, pero mediante una transformación muy profunda.

3. Una estrategia de innovación para el desarrollo sostenible

La nueva estrategia de largo plazo de la Unión Europea debe estar inspirada por un principio central: innovación para el desarrollo sostenible. Innovación tecnológica, económica, política y social. Para conducir esta transformación, algunas prioridades estratégicas debieran estar claramente definidas.

Desplazamiento hacia actividades de baja emisión de carbono

Es preciso cambiar nuestros patrones de consumo, de producción y de movilidad. Este cambio debe concernir a todos los sectores, pero particularmente a aquellos que más contribuyen a la contaminación tales como el de transporte, la manufactura y la vivienda. Se debería estimular la expansión de servicios, de negocios, de servicios personales y colectivos como los de salud, de educación, de ocio y de actividades creativas y de comunicación, pero, si queremos evitar la desindustrialización, todo aquello debería combinarse con una nueva revolución industrial centrada en una baja emisión de carbono, en productos más inteligentes y seguros, y en combinación con servicios de post venta. La creación de nuevos puestos de trabajo y el "envejecimiento" de los empleos existentes deben acompañarse de medidas para una transición justa tales como la re-cualificación de los trabajadores.

La innovación requiere ser impulsada no sólo por las nuevas demandas, sino también mediante nuevas interacciones, en materia de suministro, entre empresas e instituciones de educación e investigación.

Hacer del conocimiento y la creatividad los principales recursos de las personas, empresas y regiones

La innovación requiere ser impulsada no sólo por las nuevas demandas, sino también mediante nuevas interacciones, en materia de suministro, entre empresas e instituciones de educación e investigación. Para ello es necesario generalizar las condiciones para que las empresas puedan innovar, condiciones tales como el cambio organizativo y el desarrollo de competencias, el acceso a tecnologías y conocimientos especializados, al capital de riesgo y a los mercados, así como la reducción de la carga administrativa. Esto también requerirá desarrollar, a largo plazo, redes de investigación pan-europeas dirigidas a abordar los principales desafíos que plantea este nuevo modelo de desarrollo, bajo una perspectiva interdisciplinaria. La acumulación de conocimientos en los programas europeos de investigación ha estado demasiado subordinada a políticas basadas en la competencia. Finalmente, esto significa no sólo generalizar la educación secundaria y la difusión de la educación superior, sino también ampliar el acceso al aprendizaje permanente basado en centros de aprendizaje abiertos y en organizaciones que aprenden [*learning organisations*], cuyo papel se incrementará en el proceso de desarrollo de competencias. Además, nuevas competencias deben también generalizarse, tales como el trabajo en equipo, el trabajo en red, aprender a aprender, y los comportamientos sostenibles.

Lograr que el sistema de bienestar sea el sustento del cambio y de la reducción de la desigualdad social

Para sostener todos estos cambios necesitamos construir un Estado desarrollista de bienestar, apoyando la transición durante todo su ciclo de vida, sacando lo mejor del potencial de las personas y reduciendo las desigualdades sociales. La primera preocupación debiera ser, por supuesto, reducir el desempleo a largo plazo y el desempleo juvenil. Una situación de desempleo debe rápidamente convertirse en la transición a un trabajo, en un entrenamiento pertinente o en una actividad útil, o en una combinación entre ellos. El envejecimiento activo debe ir acompañado de un mejor aprovechamiento de la experiencia y la competencia de la gente mayor. La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres debe ser activamente generalizada en todos los niveles profesionales.

Las finanzas públicas debieran ser reorientadas en apoyo a la economía real, que es, por cierto, la mejor manera de avanzar hacia el equilibrio presupuestario. Esto significa redirigir el gasto público y los impuestos para sustentar la inversión pública y privada en la perspectiva de un crecimiento más inteligente y más verde.

La conciliación entre el trabajo familiar y la vida social debe ser posible gracias a mejores servicios de atención familiar y a un mejor reparto de las responsabilidades familiares. El acceso a la movilidad para el aprendizaje a través de Europa debe ser generalizado, allanando el camino para una mayor movilidad profesional. La inmigración con una activa integración social debe ser promovida como un factor dinamizador de las sociedades europeas. Finalmente, la pobreza debe ser combatida activamente, en primer lugar, mediante la reducción de las desigualdades sociales y de los trabajos empobrecedores; en segundo lugar, proporcionando un acceso generalizado a las políticas activas del mercado de trabajo y a buenos servicios públicos y, en última instancia, garantizando un ingreso básico y un esquema de integración para todos.

Lograr que el sistema financiero esté al servicio de la economía real

Es preciso reorientar el sistema financiero de manera que pueda servir de soporte a la economía real. Todas las instituciones y productos financieros deben ser regulados a fin de controlar la inestabilidad de las finanzas y canalizar los recursos financieros en apoyo a la economía real, el crecimiento sostenible, la creación de empleos y, en particular, las inversiones a largo plazo requeridas para atender las prioridades estratégicas mencionadas anteriormente. Esto también implicará luchar contra los paraísos fiscales y las prácticas especulativas, tales como las ventas al descubierto y muchos otros productos financieros derivados. Una supervisión más fuerte sobre los bancos debe ir acompañada de un control más estricto de la liquidez. Por último, deben ser revisadas las normas del gobierno corporativo, en particular los estándares contables, la remuneración de los ejecutivos superiores y los derechos de los interesados y los accionistas con el fin de asegurar las inversiones a largo plazo y la competitividad sostenible. Estos principios deben ser fortalecidos, además, por las agencias de calificación cuando evalúan el endeudamiento público y privado.

Las finanzas públicas debieran también ser reorientadas en apoyo a la economía real, que es, por cierto, la mejor manera de avanzar hacia el equilibrio presupuestario. Esto significa redirigir el gasto público y los impuestos para sustentar la inversión pública y privada en la perspectiva de un crecimiento más inteligente y más verde.

¿Constituyen estas prioridades estratégicas una utopía? No, en absoluto; la mayoría de las soluciones tecnológicas necesarias ya se conocen. La dificultad real tiene que ver con lo vigoroso que sea el proceso político y lo suficientemente democrático como para conducir esta gran transformación.

La reciente crisis financiera y económica ha sido controlada, pero todavía no está superada y hay que estar prevenidos respecto de posibles réplicas en el futuro. Por lo tanto, el principal desafío de este proceso político es cómo hacer que la recuperación no sólo sea exitosa, sino sea algo más que una recuperación, la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo.

Es crucial tomar las decisiones correctas cuando se trata con la variedad de dilemas que están ante nosotros:

- ¿Cómo podemos recuperar el crecimiento y la creación de puestos de trabajo y, al mismo tiempo, reducir las emisiones de carbono? Mediante la reorientación de la inversión, la producción, el consumo y la creación de puestos de trabajo hacia soluciones que impliquen la reducción de las emisiones de carbono.

- ¿Cómo podemos recuperar el crecimiento y reducir la deuda pública, que es ahora mucho mayor después del esfuerzo realizado con los paquetes de estímulo y los rescates derivados de las dificultades financieras? Apoyando activamente la creación de puestos de trabajo, reorientando el gasto público hacia inversiones clave e impulsando la tributación ecológica.

- ¿Cómo podemos recuperar el crecimiento y acelerar la transición hacia actividades que impliquen una baja emisión de carbono y hacia una economía más inteligente? Apoyando activamente la innovación en todos los niveles y en todas las empresas, así como la transición a la que se verán enfrentadas las personas ante nuevos puestos de trabajo.

4. Un nuevo enfoque para la formulación de políticas en la era global

Esta transición implica decisiones cruciales que deberán adoptar todas las partes involucradas y, de hecho, todos los ciudadanos; pero es fundamental aclarar cuál debe ser el nuevo enfoque a desarrollar para la formulación de políticas públicas. Debería utilizarse la gama completa de instrumentos disponibles para gestionar dicha transición: las pautas de la planificación estratégica, las regulaciones y los estándares, los servicios públicos, los beneficios públicos y tributarios, las compras públicas, las instituciones financieras

La combinación de políticas requiere de una intervención pública más estratégica y más enérgica, la cual no está en absoluto en contradicción con lo mejor de las nuevas formas de activismo de la sociedad civil.

públicas, los contenidos y métodos educativos, la comunicación pública que sirve de marco a las decisiones públicas, el apoyo y los incentivos a las iniciativas de la sociedad civil. La combinación de políticas, sin duda, requiere de una intervención pública más estratégica y más enérgica, la cual no está en absoluto en contradicción con lo mejor de las nuevas formas de activismo de la sociedad civil. Un buen ejemplo es el apoyo público que ha de darse a las redes para la innovación y creación de puestos de trabajo, o a las redes de integración social, las cuales deben ser fortalecidas a nivel regional, nacional y europeo. Por otra parte, los servicios públicos, en tanto principales reguladores, proveedores de servicios, fijadores de estándares y promotores de redes, tienen un potencial sin explotar que puede ser usado más plenamente al fomentar la innovación para el desarrollo sostenible.

Por eso, la estrategia de futuro a largo plazo de la Unión Europea debería ser traducida en acciones de gran alcance sobre la base de una combinación de políticas multinivel, incluyendo medidas a nivel global, europeo, nacional y local. En esta combinación de políticas, la dimensión europea debería ser fortalecida mediante tres formas diferentes: la coordinación europea de las políticas nacionales, la aplicación de instrumentos europeos específicos y la definición de una posición europea en los foros internacionales.

A nivel nacional y local, los servicios públicos deben convertirse en poderosos promotores de las prioridades clave del desarrollo sostenible, tales como la de una economía sustentada en bajas emisiones de carbono, la capacidad emprendedora y la inclusión social. Pueden promover las economías de bajas emisiones de carbono mediante el establecimiento de nuevos estándares y regulaciones, sirviéndose de la contratación pública, la introducción de impuestos y beneficios ecológicos, y el fomento de nuevos comportamientos a través de la educación y la comunicación pública. Pueden promover la capacidad emprendedora mediante la reducción de la burocracia, el suministro de apoyo financiero y técnico, y la difusión de programas educativos en materia de capacidad emprendedora y espíritu empresarial en todos los niveles. Por último, los servicios públicos pueden promover la inclusión social y la igualdad de oportunidades mediante la mejora en la calidad y rendimiento de las prestaciones de salud, de educación, vivienda, infraestructura y planificación urbana, y de otros servicios sociales con el fin de fortalecer la integración social; la más alta prioridad aquí debe ser la erradicación de la pobreza infantil.

La arquitectura de la estrategia requiere, en el nivel superior, de un marco estratégico único, que contenga orientaciones estratégicas clave y de largo plazo, que lleve a superar la desconexión actual entre el crecimiento, por un lado, y el empleo, la política social, el desarrollo energético y el desarrollo sostenible, por el otro.

5. Mejorar la gobernanza: participación, coordinación y *accountability*

Cuando se trata de proyectar más allá del 2010, es importante no perder el acervo de experiencias y conocimientos adquiridos a partir de la estrategia de Lisboa, que son muy significativos, aun cuando varios de sus objetivos no se hayan alcanzado. Dicho acervo consiste en:

- un amplio consenso político acerca de la dirección estratégica principal;
- un proceso a escala europea de coordinación de las reformas e innovaciones estructurales para hacer frente a estos desafíos, con participación de instituciones, gobiernos, parlamentos, regiones y sociedad civil europeos, en diferentes niveles;
- un gradual redireccionamiento de diversas políticas: de empleo, de protección social, de educación, de investigación, de innovación, de sociedad de la información, de mercado único, de energía, política regional y macroeconómica.

Con el fin de mejorar la gobernanza de este proceso político, es preciso dar prioridad a lo siguiente:

a) La arquitectura de la estrategia requiere de algunas mejoras fundamentales:

- en el nivel superior, un marco estratégico único, que contenga orientaciones estratégicas clave y de largo plazo, que lleve a superar la desconexión actual que existe entre el crecimiento, por un lado, y el empleo, la política social, el desarrollo energético y el desarrollo sostenible, por el otro;
- en el nivel intermedio, las directrices basadas en el Tratado amplio de economía y empleo deben ser directrices integradas, cubriendo todo el ámbito de la estrategia;
- en el nivel operacional, en cada una de las políticas relevantes, los objetivos comunes y las acciones clave deben ser adoptadas de acuerdo con estas prioridades estratégicas (y de ninguna otra, a fin de evitar el llamado efecto "árbol de Navidad").

b) Es preciso aumentar la *accountability* política mediante la adopción de decisiones claras acerca de las prioridades y sincronizando esta estrategia con los ciclos políticos a nivel nacional y europeo.

c) Identificar claramente la caja de herramientas, ya sea nacional o europea, que puede ser utilizada por cada política. Promover, además, un mejor uso de dichas cajas por cada una de ellas, haciendo

una actualización de la combinación de políticas con el fin de obtener instrumentos más fuertes y más europeos.

d) Mejorar el proceso de implementación de cada decisión del Consejo de Ministros europeo y de los Comités y Grupos de apoyo respectivos, apuntando a una mejor articulación tanto a nivel europeo como nacional y entre ambos niveles. Para ello, es necesario:

- identificar la caja de herramientas disponible para cada decisión del Consejo;

- definir una hoja de ruta general para su aplicación;

- mejorar el trabajo de los comités de apoyo al Consejo;

- mejorar los métodos de revisión de expertos *inter pares* [*peer review*] respecto de los procesos de implementación a nivel nacional.

e) Mejorar el proceso de implementación de las directrices y objetivos comunes. Para ello es preciso:

- mejorar la coherencia entre la información, las directrices integradas y las acciones clave;

- preparar el programa nacional EU2020 de manera tal que haya una coherencia recíproca entre éste y los programas nacionales gubernamentales;

- combinar los informes de los avances nacionales anuales (corto plazo) con los informes temáticos anuales enfocados sólo en algunas acciones clave previamente seleccionadas;

- definir los indicadores y los plazos en relación con los principales objetivos, e invitar a los Estados miembros a definir objetivos específicos ambiciosos pero realistas adaptados a cada caso particular;

- seleccionar los indicadores clave para comprender las dimensiones principales respecto del bienestar general, la economía del conocimiento y el desarrollo potencial;

- desarrollar una evaluación comparativa más inteligente, poniendo las buenas prácticas en el contexto adecuado, usando indicadores de avance, construyendo *rankings* respecto de la capacidad de cada Estado miembro para evolucionar hacia las metas establecidas para cada uno de ellos;

- mejorar el proceso de seguimiento y evaluación mediante la focalización en las recomendaciones específicas de cada país;

- mejorar el proceso de aprendizaje basado en talleres temáticos y bases de datos sobre buenas prácticas;

- introducir recompensas políticas y financieras positivas para avanzar en los objetivos comunes y metas nacionales.

f) Mejorar la coordinación entre las decisiones relevantes del Consejo Europeo mediante:

- el fortalecimiento del papel coordinador del Consejo Europeo;
- el desarrollo de interacciones regulares entre los Comités o Grupos del Consejo, focalizándose en cuestiones concretas.

g) Perfeccionar el papel desempeñado por el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales.

h) Identificar los métodos para mejorar la participación y la movilización de la sociedad civil e interlocutores sociales. Implica:

- mejorar el papel de las Cumbres Tripartitas y del diálogo macroeconómico;

- apoyar el papel del Comité Económico y Social Europeo y de su red conformada por los Consejos Económicos y Sociales nacionales;

- apoyar la adaptación de la Estrategia EU2020 a los grupos destinatarios específicos;

- desarrollar diversos tipos de asociaciones para la implementación de los proyectos.

i) Mejorar los instrumentos de comunicación con el fin de involucrar diferentes tipos de actores: funcionarios, formadores de opinión, miembros de la sociedad civil, jóvenes y ciudadanos en general. La comunicación debe ser suficientemente promovida a nivel europeo, nacional y local mediante la potenciación de aquellos que pueden multiplicar y adaptar el mensaje.

j) Desarrollar los métodos para un mejor proceso de implementación en el nivel territorial y apoyar las iniciativas adoptadas por el Comité de las Regiones. La implementación de la agenda debería ser ahora totalmente transferida al nivel territorial, considerando:

- el aprovechamiento de las peculiaridades territoriales y garantizando la plena utilización de los recursos endógenos;

- el desarrollo de pactos territoriales europeos sustentados en políticas regionales y en una plataforma europea para intercambiar las mejores prácticas;

- que las ciudades y áreas metropolitanas tengan las condiciones para transformarse en los principales centros para la innovación y la creatividad.

II. Gobernanza estratégica para el desarrollo: un marco metodológico

1. Planificación y Gestión Estratégica

La definición e implementación de una agenda para el desarrollo exige un proceso de planificación estratégica. Sin embargo, dada la

La premisa aquí es que es pertinente la planificación porque el cambio es impulsado no sólo por las iniciativas individuales y la competencia entre ellas, sino también por las nuevas formas de cooperación, y tanto una como la otra requieren la definición de reglas acerca del bien común, el cual debe estar basado en prioridades y metas de largo plazo.

complejidad y velocidad de los cambios en las sociedades complejas de hoy en día, cabe preguntarse si queda allí algún espacio para la planificación. ¿Es pertinente, útil o incluso posible la planificación?

La premisa aquí es que es pertinente porque el cambio es impulsado no sólo por las iniciativas individuales y la competencia entre ellas, sino también por las nuevas formas de cooperación, y tanto una como la otra requieren la definición de reglas acerca del bien común, el cual debe estar basado en prioridades y metas de largo plazo. Éstas pueden iluminar el camino a seguir, y así contribuir a que ese "tren" tan rápido y complejo que estamos conduciendo más útil se nos vuelva. Ciertamente, la planificación es indispensable cuando se trata de grandes procesos de cambio, tales como la implementación de una nueva agenda para el desarrollo o el estímulo a procesos de integración regional. Y la planificación es posible cuando el objetivo no es una planificación estratégica para predecir y definir el futuro, sino más bien para anticipar futuros posibles (¡siempre hay muchos!) y tratar de darles forma a través de la gestión estratégica del cambio.

Después de las décadas de 1980 y 1990, época durante la cual la crítica a las experiencias pasadas de planificación parecía haber enterrado el concepto de planificación en sí, éste se ha vuelto a lanzar a lo largo de diferentes líneas: en el sector privado, por las grandes empresas, y en el sector público, por los países asiáticos y europeos, y, más específicamente, por la Unión Europea.

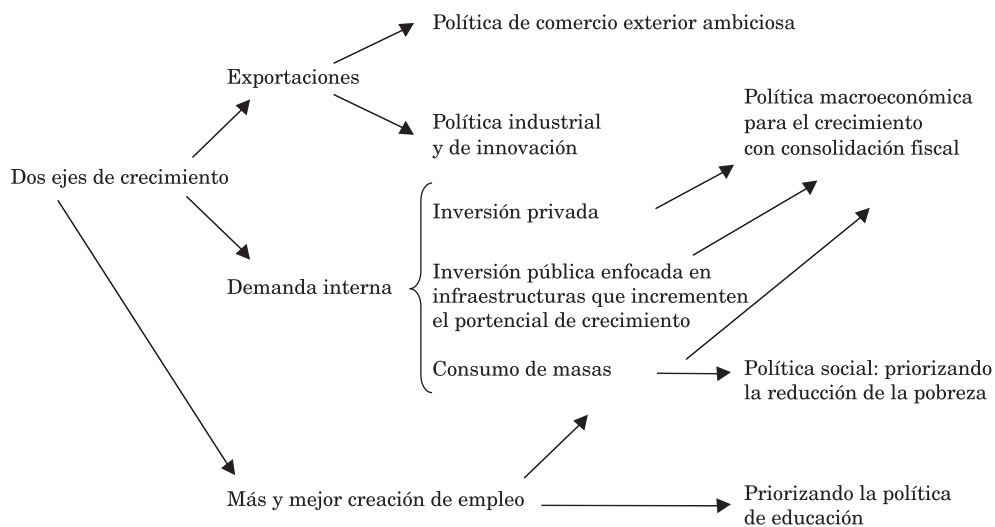
También es importante evaluar las distintas fases de la rica experiencia de América Latina. Es la experiencia y el concepto de planificación estratégica más recientes y que este trabajo presenta de manera sistemática, abarcando las siete etapas del ciclo de gestión estratégica: preparación, análisis estratégico, definición y desarrollo de la estrategia, planificación operativa, implementación, y seguimiento y evaluación.

Preparación

La preparación comienza a partir de un impulso inicial, que puede surgir como consecuencia de varios factores convergentes: el surgimiento de nuevos retos, cambios en la composición del poder político, el estímulo de experiencias extranjeras, o nuevas percepciones y perspectivas teóricas. La voluntad política para definir una nueva agenda de desarrollo es un factor decisivo, pero no es suficiente. Para que el proceso pueda despegar en forma apropiada, es necesario contar con un equipo central que esté familiarizado con el estado

del arte de la formulación de políticas públicas; además, tener expertos que puedan aportar nuevas perspectivas teóricas para resolver los problemas inmediatos y puedan construir el modelo causal más pertinente (algunas decisiones en este ámbito deben tomarse desde el comienzo, aun cuando vayan a sufrir cambios más adelante, como se observa en la Figura 1); por último, es preciso tener coordinadores que puedan organizar de manera sistemática, creativa y eficiente la interacción entre funcionarios y expertos, que en esta etapa no sólo deben ser buenos especialistas, sino también generalistas competentes.

Figura 1
Estrategia para un nuevo ciclo de desarrollo



Fuente: elaboración propia.

Análisis estratégico

Sobre la base de los informes existentes (para evitar reinventar la rueda), el análisis estratégico debe proceder de la siguiente manera: analizar el contexto mundial (las principales tendencias económicas, sociales, medioambientales y tecnológicas); analizar la situación nacional (desafíos y problemas, fortalezas y debilidades, amenazas y oportunidades); analizar los principales factores que estructuran los escenarios posibles (seleccionados con base en el modelo causal referido anteriormente); examinar, consolidar y profundizar el modelo causal

basado en la construcción de una matriz de impactos transversales, tal vez recurriendo a una consulta de expertos Delphi (aunque este proceso ocupa mucho tiempo).

Prospectiva estratégica

Al análisis anterior le sigue la fase de prospectiva estratégica, que debe proceder de la siguiente manera: identificación de los escenarios posibles, contruidos con base en formas realistas mixtas de la posible evolución de los factores estructurantes (ver Tabla 1); ordenación de los escenarios posibles en función de su grado de conveniencia, sobre la base de una definición de valores y prioridades políticas (que deben aparecer claramente explícitos), marcando un cambio desde una perspectiva analítica a una normativa; identificación definitiva de un escenario de referencia entre aquellos que se consideran deseables, y también probables. A partir de aquí, ya se puede recurrir a la definición de la estrategia de desarrollo a adoptar.

Tabla 1
Factores estructurantes y construcción de escenarios

Factores estructurantes y su posible evolución	Contexto social			Sistema político			Evolución económica nacional			Evolución social nacional		
	Hip a	Hip b	Hip c	Hip a	Hip b	Hip c	Hip a	Hip b	Hip c	Hip a	Hip b	Hip c
Escenario A	X			X			X			X		
Escenario B			X			X			X			X
Escenario C		X			X			X			X	
Escenario D		X			X			X			X	
Escenario E		X				X		X				X

Fuente: elaboración propia.

Definición y desarrollo de la estrategia

La definición de la estrategia de desarrollo debe basarse, en primer lugar, en una clara enunciación de los objetivos estratégicos. En segundo lugar, en la identificación de las grandes prioridades estratégicas, que no deben ser demasiado numerosas y deben estar articuladas entre sí como factores causales que lleven al logro de los objetivos estratégicos deseados. Por último, la estrategia debe

Puede ser necesario organizar los servicios públicos horizontalmente en vez de seguir una lógica sectorial, movilizandolos órganos correspondientes de forma independiente del ministerio al que pertenecen.

basarse en el proceso de transformar los objetivos estratégicos generales en directrices más específicas, con el apoyo de la herramienta del "árbol de objetivos".

Planificación operativa

La fase de planificación operativa se inicia al utilizar las directrices para especificar cómo deben reorientarse las diferentes políticas sectoriales; luego, deben programarse las medidas y metodologías que deben ser adoptadas y definir cómo éstas pueden traducir la estrategia de desarrollo en una agenda para el desarrollo. A ese mismo fin, también es necesario reunir a funcionarios familiarizados con el estado del arte en diferentes políticas sectoriales, y expertos sectoriales que puedan ofrecer nuevas perspectivas. Otro paso fundamental, para garantizar la credibilidad, consiste en lograr establecer los medios jurídicos y financieros para la implementación de la agenda, y definir indicadores físicos y financieros, así como indicadores de resultados y de impacto. Por último, es necesario organizar los servicios, identificando claramente los equipos responsables de cada programa y proyecto, y crear órganos de coordinación que operen en el más alto nivel (del gobierno) y puedan apoyar la gestión estratégica de la agenda de desarrollo establecida.

Durante esta fase, así como en la de implementación, puede ser necesario organizar los servicios públicos horizontalmente en vez de seguir una lógica sectorial, movilizandolos órganos correspondientes de forma independiente del ministerio al que pertenecen. En tales casos, la coordinación horizontal es manejada por órganos de coordinación del gobierno central o por un ministerio de coordinación con un equipo ministerial horizontal, y un director de programa a tiempo completo. Siempre debe haber coordinadores del gobierno central a cargo de la vigilancia sistemática de todos los programas y su articulación con el proceso presupuestario.

Implementación

La fase de implementación es evidentemente una etapa clave, y aun cuando le precede la fase de planificación, esta última está altamente condicionada y debe continuar durante todo el proceso de gestión estratégica. De hecho, la gestión estratégica no debería ser vista sólo como un ciclo, sino como un sistema de etapas en interacción.

La primera condición para garantizar una implementación efectiva es lograr el apoyo y la movilización de la sociedad. Existe otra condición aun más básica que a menudo es subestimada: obtener

el apoyo y la movilización de los funcionarios públicos que se encargan de la implementación (de ahí la importancia de los procedimientos de comunicación interna y la movilización de los equipos responsables de cada fase).

Siempre que sea posible, la implementación debe estar precedida por proyectos piloto que ponen a prueba y permiten perfeccionar las soluciones. Su despliegue debe tener en cuenta las condiciones locales, lo que significa establecer mecanismos de intercambio fluido con el contexto para analizar las buenas prácticas (es decir, talleres e informes elaborados con la contribución de expertos, lo que explica la importancia de los procedimientos de seguimiento y evaluación). La metodología de proyectos piloto no siempre permite la evaluación, ya que, por ejemplo, cuando están involucrados los criterios de equidad para un acceso más generalizado a incentivos o beneficios, la metodología dependerá, más bien, de procedimientos de consulta previa (como se verá más adelante).

La implementación de una agenda de desarrollo se produce de varias maneras: a través de la regulación estatal, a través de la provisión de servicios públicos, y mediante la gestión de los procesos de cambio. En cuanto al papel regulador del Estado, existen metodologías que garantizan una "mejor regulación", las que pueden ser desplegadas para llevar a cabo una evaluación de impacto ante de tal manera que los efectos adversos y las cargas administrativas se reduzcan al mínimo. Respecto a la mejora en la provisión de servicios públicos, las opciones básicas se presentan en cada área en relación con el modelo asumido (descentralización/desconcentración), con el diseño de la tecnología de la información y los sistemas de organización adoptados, y con las posibilidades que ofrecen la contratación externa o las formas de asociación público-privada. Más allá de la provisión de servicios, también es muy importante el papel económico del Estado en la implementación de una estrategia de desarrollo, ya que el Estado es la principal fuente de empleos, de inversiones y de compras. En cuanto a la gestión de los procesos de cambio, se requiere gerenciar y ejercer liderazgo sobre los proyectos, capacidad para conducir personas, establecer comunicaciones y relaciones con los distintos actores involucrados en el proceso, y una gran amplitud de otros temas acerca de la gobernanza (como se verá más adelante).

Seguimiento y evaluación

El seguimiento se ha vuelto mucho más eficiente gracias a los sistemas de control de gestión basados en las tecnologías de la información,

Con el fin de garantizar un proceso más eficiente, es preciso definir las funciones institucionales de cada actor con la mayor claridad posible. Además, en cada ordenamiento constitucional específico, los gobiernos deben tomar la iniciativa de proponer una estrategia de desarrollo, con instrumentos legislativos y financieros elaborados en cascada a partir de la agenda y los programas de desarrollo.

que permiten realizar evaluaciones continuas de indicadores físicos y financieros, así como efectuar el seguimiento de los resultados (estos últimos son más difíciles de rastrear debido a que implican a menudo acceder a los sistemas nacionales de estadísticas, que están necesitados de mejoras). Respecto a la evaluación, el objetivo es vincular la eficiencia y la eficacia con los impactos del programa a la luz de los objetivos estratégicos generales. Por lo tanto, hay mucho que ganar al ubicar la evaluación dentro del contexto más amplio del modelo causal y del escenario de referencia que se adopte. El proceso de evaluación también debiera combinar un elemento interno (la autoevaluación), conducido por las agencias responsables, con la evaluación externa, llevada a cabo por entidades independientes. Es preciso aclarar que el objetivo central de la evaluación no es juzgar sino más bien proporcionar el aprendizaje colectivo para mejorar el rendimiento. La evaluación puede servir de base para actualizar o revisar la estrategia de desarrollo, e iniciar un nuevo ciclo, siguiendo el itinerario descrito anteriormente.

2. Gobernanza estratégica

La sección anterior describió a grandes rasgos el ciclo de planificación y gestión estratégicas sin hacer referencia al contexto institucional. Sin embargo, es crucial tener en cuenta dicho contexto a lo largo de todo el ciclo. En lo que sigue a continuación, el análisis presupondrá un contexto institucional que tiene como marco la democracia representativa con mecanismos de la democracia participativa.

Funciones y actores en la gestión estratégica

Con el fin de garantizar un proceso más eficiente, es preciso definir las funciones institucionales de cada actor con la mayor claridad posible. Además, en cada ordenamiento constitucional específico, los gobiernos deben tomar la iniciativa de proponer una estrategia de desarrollo, con instrumentos legislativos y financieros elaborados en cascada a partir de la agenda y los programas de desarrollo. Sin embargo, es necesario considerar que en un contexto democrático pueden presentar contrapropuestas los partidos políticos, grupos de la sociedad civil o simplemente los ciudadanos.

Las organizaciones de la sociedad civil deben participar en los procesos de consulta y construcción de consensos propuestos por los gobiernos, de acuerdo a normas previamente acordadas. Además, la sociedad civil puede lanzar cualquier iniciativa que estime conveniente de conformidad con las normas democráticas. El gobierno

Las experiencias exitosas demuestran que no es suficiente definir el papel de los diferentes actores; es necesario desarrollar las capacidades de estos actores para que puedan desempeñar sus funciones adecuadamente.

entonces debe reelaborar sus propuestas teniendo en consideración los resultados de la consulta, y presentarlas luego a los parlamentos, los que, a su vez, deben debatir estas propuestas y adoptar los instrumentos legislativos y financieros que sean pertinentes. Los gobiernos, a continuación, pueden volver a elaborar sus propuestas incorporando los resultados del debate parlamentario. Luego, con el apoyo de los sistemas de servicio civil, inician la fase de implementación de modo tal que involucre a todos los actores pertinentes. Los grupos de la sociedad civil participarían en esta implementación a través de iniciativas individuales, de proyectos emprendidos por diferentes organizaciones, o mediante asociaciones público-privadas. Apoyados en los servicios civiles, los gobiernos deben organizar el seguimiento y la evaluación, involucrando igualmente la sociedad civil y los parlamentos respectivos. Por último, los medios de comunicación deben difundir información, opiniones y comentarios a través de todo el proceso en su conjunto.

Capacitación y gestión estratégica

Las experiencias exitosas demuestran que no es suficiente definir el papel de los diferentes actores; es necesario desarrollar las capacidades de estos actores para que puedan desempeñar sus funciones adecuadamente. Por poner sólo algunos ejemplos: las capacidades de gestión estratégica del gobierno se ven reforzadas no sólo por las características personales de los dirigentes, sino también por la existencia de un equipo de apoyo a la gestión prospectiva y estratégica vinculada a los equipos que actúan como contraparte en los distintos ministerios.

Es muy conveniente que el gobierno realice regularmente talleres que permitan un debate estratégico libre. Las capacidades del servicio civil se ven reforzadas cuando los equipos de gestión prospectiva y estratégica tienen un impacto en el funcionamiento normal de los ministerios. Esto depende de la comunicación interna, además de la organización de talleres para funcionarios de alto nivel en los ministerios que sean pertinentes.

La conformación de equipos de coordinación y gestión de proyectos es también crucial para el desarrollo de nuevas capacidades, tanto como la búsqueda constante de mejores prácticas nacionales e internacionales. Tampoco se debe olvidar la capacitación de los parlamentarios. Prácticas tales como las consultas a expertos o las consultas públicas, o las nuevas formas de organización tales como las estructuras de articulación horizontal entre las diversas comisiones parlamentarias, pueden ser particularmente útiles.

La capacitación a grupos de la sociedad civil depende en gran medida de su grado de implicación en los procesos de consulta, así como del desarrollo de capacidades técnicas específicas y de los talleres y conferencias. Cuando las organizaciones de la sociedad civil participan en la coordinación, así como en actividades de consulta, la capacitación se convierte en lo más importante, ya que deben trabajar para establecer un consenso sobre las metas. Esto es aun más crucial cuando están en juego los acuerdos específicos o los pactos estratégicos entre sindicatos y asociaciones empresariales.

Por último, cuando la implementación depende en gran medida de grupos de la sociedad civil, puede ser importante transformar su presentación en un formato que sea más inteligible para cada actor involucrado. Las llamadas "cajas de herramientas" son elaboradas por los gobiernos con el fin de llegar a cada actor en la forma más adecuada.

Resumen: gobernanza y gestión estratégicas para una agenda de desarrollo

Sobre la base de lo precisado en los apartados anteriores, ahora es posible presentar una visión global del proceso de gobernanza y gestión estratégicas para definir e implementar una estrategia de desarrollo (ver Tabla 2).

Tabla 2
Gobernanza y gestión estratégicas

Gestión estratégica	Gobernanza estratégica
Preparación	Impulso político-estratégico
Análisis estratégico	
Prospectiva estratégica	Selección de escenario de referencia
Definición / desarrollo estratégico	Opciones políticas-estratégicas
	Propuesta política
	Desarrollo del proceso de consultas
Reelaboración	Reelaboración de propuesta política / Debate parlamentario y adopción de instrumentos legislativos
Planificación operativa	
Implementación	Implementación
Seguimiento / evaluación	Seguimiento / evaluación

Fuente: elaboración propia.

3. Gobernanza estratégica multinivel

El marco precedente procura simplificar algo que es altamente complejo debido a los contextos históricos y políticos y porque la gobernanza opera en varios niveles (local, regional, estatal, nacional, macro-regional e internacional). Aun cuando el nivel nacional es fundamental, si se supone que es necesario mejorar la gobernanza, entonces tiene que estar articulada con todos los otros niveles. Esto es particularmente cierto cuando está en juego un programa de desarrollo.

Con el fin de aclarar el contexto de la gobernanza en los distintos niveles, resulta útil un marco que especifique las competencias que le corresponde a cada uno de los niveles respecto de cada política sectorial (Tabla 3). Pronto se hace evidente que el grado de descentralización por debajo del nivel nacional presenta enormes diferencias dependiendo de la política en juego, tanto como en el caso de los grados de centralización por sobre el nivel nacional, sobre todo cuando existe una integración macro regional. No vale la pena preguntarse qué tipo de gestión es mejor: si de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba, ya que ambos son necesarios; lo que importa, más bien, es cómo combinar dichos enfoques para cada política sectorial. Por ejemplo, la política comercial debe ser mucho más centralizada que las políticas de lucha contra la pobreza, pero aun así estas últimas presentan aspectos altamente centralizados, tales como las medidas de naturaleza tributaria.

Tabla 3
Políticas sectoriales y niveles de gobernanza

Políticas sectoriales	Comercio exterior	Macro economía	Industria	Investigación	Trabajo	Educación	Protección social	Ambiente
Niveles gobernanza								
Macro regional	X		X	X	X			X
Nacional	X	X	X	X	X	X	X	X
Estatal / regional			X	X	X			X
Local					X	X	X	X

Fuente: elaboración propia.

En cualquier caso, cuando se habla de la gobernanza estratégica de una agenda de desarrollo, dos conclusiones parecen ineludibles:

cada nivel de gobernanza antes mencionado deberá desplegar procedimientos de gestión (ver Tabla 2) para los dominios sobre los que tiene competencias institucionales; y un cierto nivel de centralización estratégica es necesaria para la implementación de una amplia política de cambio. La cuestión central es, entonces, eminentemente política: el nivel que evidencia un mayor grado de centralización debe tener la necesaria legitimidad democrática.

En el caso de América Latina, el nivel de centralización estratégica que corresponde para la promoción de una agenda de desarrollo sigue siendo nacional. Pero, como ha sido históricamente en Europa, en algunas áreas la gestión pueden operar en el nivel macro-regional. En la UE, la política cambiaria, monetaria, comercial, agrícola y de libre competencia opera en el nivel macro-regional; en otros sectores las competencias se comparten entre los niveles comunitario y nacional, como en el caso del medio ambiente, el transporte, la investigación y el empleo. Hay otros ámbitos en que las políticas son nacionales, como en la industria, la seguridad social, la salud o la educación. Pero incluso en estos casos, la UE tiene algunas competencias y desarrolla una combinación de instrumentos diversificados.

La UE ha emprendido un proceso de gobernanza estratégica a nivel comunitario que involucra a la totalidad de los 25 Estados miembros, los que han logrado incrementar su nivel de coordinación entre las distintas políticas nacionales. Este proceso se sustenta en el llamado Método Abierto de Coordinación (OMC, por sus siglas en inglés), que se aplica a 12 políticas sectoriales en la UE, con base en instrumentos más informales o "suaves".

El Método Abierto de Coordinación tiene por objeto establecer un cierto nivel de convergencia estratégica entre los países y las regiones, respetando sus especificidades. Este método implica los siguientes pasos: identificación de los principales retos estratégicos comunes; identificación y debate sobre las buenas prácticas que pueden dar respuesta a esos retos estratégicos; definición de objetivos o directrices comunes de política pública; traducción y adaptación de las directrices para el establecimiento de las políticas nacionales; implementación de las directrices de forma que se adapten a cada país y así movilizar a la sociedad civil; seguimiento de la implementación sobre la base de indicadores y objetivos cuantitativos comunes adaptados a cada caso; evaluación del proceso y actualización de las directrices. Ha habido mucho debate teórico y político acerca del Método Abierto de Coordinación, un debate al que los investigadores de las ciencias sociales han contribuido. Este debate en

El Método Abierto de Coordinación ocupa una posición intermedia dentro de la gama de métodos posibles. Trasciende la cooperación intergubernamental, constituyendo un instrumento para la integración que complementa otros distintos instrumentos más generales.

curso y algunas aportaciones teóricas recientes permiten dar claridad a algunas cuestiones clave.

En primer lugar, cabe exponer algunos comentarios generales para arrojar luz sobre el método en sí. El objetivo del Método Abierto de Coordinación no es establecer un ranking general de países en el campo de cada política, sino que pretende definir un proceso de aprendizaje regional con el fin de estimular el intercambio y la emulación de las buenas prácticas, y ayudar a los países a mejorar sus políticas nacionales. El método utiliza la evaluación comparativa [*benchmarking*], pero trasciende su mero ejercicio. Se establece una dimensión regional, lo que permite que las decisiones políticas se formulen a través de la definición de directrices comunes, y promueve la gestión de los objetivos mediante la adaptación de las directrices compartidas, teniendo en cuenta la diversidad nacional. El método es una manera concreta de desarrollar la gobernanza moderna basada en el principio de subsidiariedad; puede promover la convergencia en torno a intereses y prioridades compartidas dentro del respeto a la diversidad nacional y regional. Es un método integrador que sirve para profundizar la cooperación y la integración regional, y puede ser usado conjuntamente con otros métodos en función del problema al que se dirige, que puede ir desde la armonización a la cooperación.

El Método Abierto de Coordinación ocupa una posición intermedia dentro de la gama de métodos posibles. Trasciende la cooperación intergubernamental, constituyendo un instrumento para la integración que complementa otros distintos instrumentos más generales. La cooperación política debe desempeñar un papel crucial para poder catalizar las distintas etapas del Método Abierto de Coordinación, especialmente a través de la presentación de propuestas de directrices comunes, la organización de intercambios de buenas prácticas, la presentación de propuestas de indicadores y el apoyo para el seguimiento y la revisión de expertos *inter pares*. El Método Abierto de Coordinación también puede convertirse en un importante instrumento para aumentar la transparencia y la participación democrática.

El Método Abierto de Coordinación es "abierto" por varias razones: las directrices comunes y su ranking se pueden adaptar a los contextos nacionales; las buenas prácticas pueden ser evaluadas y adaptadas al contexto nacional; hace una distinción entre los indicadores de referencia a nivel regional y las metas nacionales concretas, teniendo en cuenta el nivel nacional como punto de partida (un indicador común para todos los países puede ser la relación entre la inversión

en Investigación y Desarrollo y el PIB, o la participación femenina en el mercado laboral, por ejemplo, mientras que la meta puede variar de un país a otro. Esto significa que el seguimiento y la evaluación deben basarse en los avances logrados o en los resultados relativos, ya que deben tener en cuenta el contexto nacional bajo un enfoque sistémico); y diversos actores de la sociedad civil participarían en todas las etapas para permitir la creación de nuevas formas de asociación.

Teniendo como base estas experiencias diversificadas, puede tener sentido llevar a cabo una experiencia piloto en América Latina para dar forma a una política sectorial que sea crucial para la agenda de desarrollo. Una buena opción, sujeta a debate, sería la política educativa. Ésta constituye la recomendación final de este documento.

Conclusión

Los países de América Latina enfrentan enormes disparidades sociales y regionales, desequilibrios ambientales, y el desafío de una mejor inserción en la economía mundial. La respuesta a estos problemas mediante la promoción de amplias reformas a largo plazo, a su vez, requiere integrar la estrategia de desarrollo con el establecimiento de sistemas de gobernanza estratégica. En este contexto, este trabajo apunta a lo siguiente: en primer lugar, proponer y precisar los puntos de referencia metodológicos para una agenda de desarrollo que abarque las fases de definición de políticas, de implementación, y de seguimiento y evaluación, lo que significa identificar los tipos de mecanismos institucionales que pueden conducir el proceso de gobernanza estratégica, específicamente los mecanismos de la democracia representativa y la democracia participativa, así como los mecanismos para modernizar los sistemas de administración pública. En segundo lugar, se especifica cómo estos mecanismos pueden operar en los niveles federal, estatal y local. La construcción de un sistema de gobernanza estratégica implica necesariamente una multiplicidad de actores y diferentes niveles de gobernanza, así como la interacción entre ellos. Por último, el documento explora las posibles maneras de definir una agenda de desarrollo, y examina la gobernanza estratégica a nivel macro-regional en un contexto de cooperación y/o de integración regional. A tal efecto, se ha invocado la experiencia de otras macro-regiones que existen en el mundo, en particular la de la Unión Europea.