

PRISMA opera como centro de investigación aplicada sobre temas de desarrollo y medio ambiente en El Salvador, con un enfoque que enfatiza los aspectos institucionales y sociales del proceso de desarrollo, así como las interrelaciones entre la dimensión local, nacional e internacional, en dicho proceso.

A partir de esa visión, **PRISMA** trabaja por una mejor comprensión de la relación intrínseca entre los problemas del desarrollo y del medio ambiente en nuestro país.

Asimismo, promueve una mayor transparencia y participación social en la formulación de las políticas y proyectos de desarrollo impulsados por la cooperación internacional y el Estado salvadoreño.

Contenido:

Una herencia de AID en El Salvador: Andamiaje institucional empresarial en la sociedad civil

¿Hacia el desarrollo sostenible?: Buscando un papel para la AID en la post-guerra fría

Una herencia de AID en El Salvador: Andamiaje institucional empresarial en la sociedad civil

Deborah Barry

Hay pocos ejemplos en el mundo, donde la ayuda de un país haya estado tan íntimamente relacionada con la política, economía e institucionalidad de otro, como en el caso de la cooperación de Estados Unidos a El Salvador.

La magnitud de la asistencia en sí misma resulta abrumadora. En el periodo 1980-1992 la asistencia total (económica y militar) superó los cuatro mil quinientos millones de dólares. En su mayor parte, los destinos y la forma de emplear estos fondos fueron arreglos realizados con instancias gubernamentales salvadoreñas, tanto existentes como otras creadas expresamente, generándose un considerable impacto en el Estado salvadoreño y sus políticas.

No obstante, existe un aspecto de la cooperación estadounidense a El Salvador que si bien no ocupa un gran peso en el monto total de la ayuda, resulta sumamente importante por su impacto en la promoción de instituciones en la esfera no-gubernamental, muchas veces llamadas 'de la sociedad civil.'

Fruto de los últimos ocho años de su ayuda, AID orientó y financió el montaje de un andamiaje institucional no-gubernamental en base a la lógica y participación empresarial. Ha significado una inversión multifacética que logró organizar al sector empresarial, sobre todo el grande, en instituciones 'aptas' para asumir funciones abandonados por el Estado, y operar como contrapartes de la cooperación internacional.

Así, en los momentos actuales cuando coinciden la reconstrucción del país con la disminución de fondos de AID y con posibles cambios en la orientación de su política, resulta que esta red de instituciones está montada y funcionando todavía en base al financiamiento externo.

Surge entonces la interrogante sobre el papel y utilidad de esta estructura institucional empresarial, a la luz de las necesidades de la reconstrucción, la ampliación de la participación social, y las propuestas de reorientar la política de AID hacia las preocupaciones del 'desarrollo sostenible.' (ver artículo adjunto)

El andamiaje institucional de corte empresarial

El caso de El Salvador es un reflejo cabal de la complejidad de los giros que ha sufrido la política de desarrollo de la AID. La puesta en práctica de una política reformista, inspirada, por el lado económico, en las "necesidades básicas" y, por el lado militar, en el pensamiento contrainsurgente más avanzado de los Estados Unidos, se vió drásticamente alterado conforme avanzaba la década de los ochenta. Con el advenimiento de las macropolíticas de estabilización y ajuste, AID dedicó una buena parte de sus esfuerzos hacia el 'apoyo al sector privado' como el nuevo eje de su estrategia de crecimiento económico.

La tarea significaba no sólo empezar a revertir las grandes políticas, orientaciones y funciones institucionales en el Estado que habían sostenido con enormes sumas de financiamiento, sino también mejorar su relación con el sector empresarial, y fortalecer la capacidad de éste para actuar dentro de la nueva estrategia de AID.

Lo novedoso de este esquema de asistencia es la forma organizativa de estos actores sociales y el proceso de institucionalización de la lógica empresarial. El resultado ha sido el montaje de una andamiaje institucional no-gubernamental acorde con los conceptos, políticas y proyectos que emanarán del sector empresarial, pero cuyo cobertura abarca una gran parte de las esferas de interés de la sociedad civil, entendidas en términos mucho más amplios que los estrictamente empresariales.

En el caso de El Salvador, será desde estas instancias que se proyectarán las propuestas para el cambio de la política oficial, y simultáneamente desde allí, desde donde se asumirá el papel de liderazgo y de principal beneficiario de las nuevas políticas propuestas.¹

A partir de un esquema organizativo de **fundaciones empresariales**, el resultado más significativo ha sido el de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES, y la amplia red de instituciones promovidas directa e indirectamente desde esa fundación.

FUSADES fue creada en 1983 como gremial del sector empresarial al igual que otras instituciones hermanas en el resto de la región,² con el objetivo de promover la nueva estrategia que se había venido desarrollando en AID bajo la primera Administración Reagan.

Las preocupaciones iniciales de FUSADES, se centraron en la problemática de la agroexportación tradicional y, por iniciativa de AID, en los temas

vinculados a la promoción de las exportaciones en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

Influido por el modelo de los 'tanques de pensamiento' de los Estados Unidos, se estableció dentro de la fundación el Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES), que fungió como la entidad pensadora, investigadora y formuladora del plan de fortalecimiento del sector empresarial, a partir de dos ejes de promoción: las reformas estatales implícitas en la política de estabilización y ajuste; y, la orientación, capacitación y organización de distintos grupos del sector empresarial para que fueran asumiendo un papel de liderazgo en estas transformaciones globales de la economía.

Pero, paulatinamente la ampliación de los programas de FUSADES comenzaron a darle un cuerpo programático a los distintos elementos claves para la promoción de la nueva estrategia económica, hasta llegar a engendrar los componentes institucionales necesarios para cubrir la gama de los intereses involucrados en FUSADES y/o promovidos por AID. Estos elementos giraban principalmente en torno a la promoción, manejo de información, asistencia técnica y financiamiento para la diversificación de las exportaciones para terceros mercados.

Para 1985, FUSADES tenía funcionando cinco programas principales; el Programa de Promoción de Inversiones y Diversificación de Exportaciones (PRIDEX), el Programa de Diversificación Agrícola (DIVAGRO), el Programa de Fortalecimiento de Asociaciones (FORTAS) y el Programa de Pequeña y Microempresa (PROPEMI).

El crecimiento inicial de estos programas está íntimamente ligado con los diferentes programas y proyectos que financiaba AID, siendo en muchos casos las entidades ejecutoras o promotoras de aspectos claves de ellos. Más tarde, en 1987, arranca el programa FIDEX (Fondo de Inversiones de Exportación) que manejará la componente de financiamiento que incluían los proyectos de AID para el fomento de exportaciones, y se formalizará también la creación de un Departamento de Legislación.

A lo largo del período 1984-92 FUSADES logró establecer estos programas y fue receptora de un fuerte financiamiento. Así, los montos involucrados en los proyectos de AID con FUSADES en este período superaron los cien millones de dólares, sobre una base programada de más de \$150 millones.³

Aparte de expandir y consolidar sus propios programas, FUSADES engendró nuevas instituciones que luego serían sujetos directos de financiamiento externo, participando en su diseño, en la definición de los criterios de su funcionamiento y, muchas veces, en la designación de su personal clave. Así, crecía la capacidad operativa y el alcance de trabajo del conjunto de los programas iniciales, cada uno jugando un papel de institución clave del sector empresarial dentro de los programas financiados por AID.

¹ Para un trato más a fondo de este tema ver el libro de Herman Rosa: *AID y las transformaciones globales en El Salvador* (CRIES, 1993).

² CINDE (Coalición de Iniciativas para el Desarrollo) en Costa Rica, FIDE (Fundación para la Inversión y Desarrollo de las Exportaciones) en Honduras, y la GREMIAL en Guatemala. El reciente retorno de AID a Nicaragua aún no ha logrado consolidar la institución correspondiente.

³ Herman Rosa, Op. Cit. p. 81.

La extensión del rol de "semillero institucional"

Es particularmente interesante notar como, a partir del Programa de Fortalecimiento de Asociaciones, FORTAS, FUSADES logra extender su visión y la lógica de participación empresarial dentro de más esferas de la sociedad salvadoreña.

En 1986, se crean, con apoyo directo de FUSADES, tres nuevas fundaciones: la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), la Fundación Industrial para la Prevención de Riesgos Ocupacionales (FIPRO), y la Fundación HABITAT. Estas entidades tendrían, según FUSADES, "un papel crítico en la formulación y la implantación de una estrategia económica y social consecuente con los objetivos de FUSADES y con las exigencias de un nuevo concepto de desarrollo nacional en el que el empresario en forma organizada pueda jugar un papel fundamental." ⁴

Luego de haberse sido "gestadas" estas instancias para operar en los campos de la educación, salud ocupacional y vivienda, comienzan a recibir directamente financiamiento por parte de la AID. El caso de FEPADE ejemplifica la dimensión y peso de esta institución: en 1987 inició un proyecto con AID por un monto de catorce millones de dólares, de los cuales más de doce ya habían sido desembolsados para 1992, y de acuerdo a los planes de AID, para el año fiscal 1993, estaba previsto que se iniciara un nuevo proyecto con un monto planeado de siete millones de dólares, elevándose a veintiún millones de dólares el monto de los recursos que AID pensaba canalizar a través de FEPADE.

El andamiaje crece aún más. Con financiamiento de AID, se fortalecen o se crean otras instituciones del sector privado, tales como: "Empresarios Juveniles" (Asociación Pro-Superación Juvenil, APROSJU); COMCORDE (Comité Coordinador para el Desarrollo Económico del Oriente); y UCAFES (Unión de Cooperativas de Cafetaleros de El Salvador). Entre 1984 y 1992 estas organizaciones, conjuntamente con FEPADE, FIPRO y la Fundación HABITAT, recibieron más de veintiún millones de dólares de un total programado de treinta y un millones de dólares. ⁵

El establecimiento de estas nuevas fundaciones y asociaciones empresariales coinciden con el marco de la nueva estrategia que es paulatinamente impulsada por AID, que logra implantarse más firmemente a partir del triunfo de ARENA en las elecciones de 1989. Aunque anteceden la adopción oficial de la política económica de ajuste, una buena parte del andamiaje institucional ya está establecido y experimentado, para responder a la lógica de la privatización de ciertas funciones del Estado.

⁴ FUSADES, Memoria 1986.

⁵ Herman Rosa, Op. Cit. p. 86

Una Propuesta para el municipio

Para 1991, el papel de FORTAS, al llegar a la finalización de su programa inicial, se revitaliza en base a una nueva orientación del fomento de asociaciones. Ahora, concentra sus esfuerzos en la creación de **fundaciones locales** para el desarrollo a nivel del municipio. El primer resultado fue la creación de FUNDECOYO, (Fundación para el Desarrollo de Tepecoyo), que tuvo como su primer Presidente al propio Director Ejecutivo de FUSADES, cafetalero de la zona.

De acuerdo a FUSADES, el nuevo programa de FORTAS se concentraría en "promover la participación del sector privado en la solución de los problemas sociales, por medio de programas de desarrollo integral comunitarios ... enfocados hacia los problemas de las comunidades, cubriendo como principales áreas de acción lo relacionado a salud, educación, capacitación vocacional-empresarial, creación de microempresas y recreación." ⁶ Posteriormente, se incorpora al tema de medio ambiente como parte de sus preocupaciones.

Las primeras fundaciones locales patrocinadas por FUSADES corresponden a los municipios de Tepecoyo, Santa Tecla Sur, Talnique, Juayúa, Chalchuapa, Ataco, Comasagua, Apaneca, Talnique, Zaragoza y Chiltiupán, todos básicamente en zonas cafetaleras del occidente del país, y en la mayoría de los casos con la participación local de miembros de FUSADES.

Aún no está claro si también estas instancias serán consideradas aptas de recibir financiamiento de parte de AID u otras fuentes externas. En cualquier caso, comienzan a surgir en un momento que coincide con el impulso de la descentralización, uno de los aspectos de la política que impulsa AID y ahora el Banco Mundial, como parte de las reformas institucionales del ajuste.

Si uno extiende su lectura sobre la institucionalidad de la sociedad civil salvadoreña de inspiración empresarial, se puede nombrar otras fundaciones que son financiadas por AID: FUNDASALVA (anti-drogas), la SALVANA-TURA (Medio Ambiente), FUNSAL (Salud), y otras.

Perspectivas

Con el fin de la guerra, lograda por la vía negociada, el gran reto nacional consiste en incorporar los intereses de grandes sectores de la población y de la sociedad civil en un proyecto de reconstrucción del país, logrando su identificación y participación en un proyecto de nación.

Si bien, la institucionalidad mencionada aquí puede reflejar pasos importantes en la modernización de los sectores económicos más poderosos, un elemento que resultó clave para lograr la paz, ahora cabe preguntarse si

⁶ FUSADES, Memoria 1991.

eso es suficiente para enfrentar la tarea de un verdadero desarrollo del país.

Hay quienes afirman que existe una doble representación de intereses, al haber convertido los intereses del mercado en expresiones institucionales que operan también en la esfera de la sociedad civil, no exclusivamente como agentes económicos.⁷

Si desde el mercado, son los agentes económicos, según el tamaño de sus capitales, los que pueden lograr ventajas económicas, si participan ahora también en una institucionalidad de la sociedad civil, pueden lograr ventajas políticas. Esto, sobre todo en un momento histórico cuando el Estado tiende a achicarse e intervenir cada vez menos en la economía, y cuando mundialmente se promueve la participación de la esfera "no-gubernamental" en casi todos los proyectos de desarrollo.

Para el caso de El Salvador, donde quizás se logró establecer la institucionalidad más sofisticada, diversificada y experimentada en Centroamérica,⁸ cabría levantar una serie de preguntas en torno al futuro.

En primer lugar, ¿Es lo empresarial un criterio administrativo o representa realmente la introducción de la lógica del mercado que busca maximizar las ganancias, como criterio institucional, sesgando así la posibilidad de una asignación de recursos de una manera realmente redistributiva?

En segundo lugar, ¿Existe una adecuada representación de todos los intereses empresariales del país en la dirección, como socios o como beneficiarios de los proyectos o programas que promueven estas instituciones? De no ser así, tomando en cuenta la tendencia de la caída de donaciones internacionales ¿Habría una oportunidad de fomentar la creación de otro andamiaje institucional de esta envergadura, que pueda reflejar los intereses de sectores no representados o habría que aprovechar la capacidad existente y ver como ampliar la participación y orientación en este marco institucional heredado?

Finalmente, hay otras preguntas más de fondo. ¿Es lo empresarial el reflejo de todos los intereses de la sociedad civil? ¿Es posible que la lógica y diversidad de intereses de la sociedad civil pueden expresarse a partir de esquemas institucionales empresariales?

Obviamente, esto último nos remite a una discusión mucho más amplia, que dejamos para otra ocasión. Pero, hay casos que son más obvios que otros. Los intereses de la población por la salud, la educación y el medio ambiente, temas que hoy en día están en el centro del debate sobre el desarrollo, por definición, no solo desbordan los esquemas empresariales, sino que surgen de lógicas ajenas a las del mercado.

¿Hacia el Desarrollo sostenible?: Buscando un papel para la AID en la post-guerra fría

Herman Rosa
Deborah Barry

La política de asistencia de Estados Unidos está en un proceso de redefinición, como parte del intento de la Administración Clinton de poner la política exterior a tono con la nueva realidad histórica marcada por el fin de la guerra fría y una nueva percepción sobre la naturaleza de los nuevos desafíos estratégicos.

En el plano de las definiciones más globales, el Consejo de Seguridad Nacional (que responde directamente al Presidente) revisa todo el marco de políticas de la cooperación que proporciona Estados Unidos; es decir, tanto de la asistencia bilateral como aquella que se canaliza a través de las organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, el FMI, el BID, los diversos organismos de Naciones Unidas, etc.

Por otra parte, en un plano más restringido, aunque con impacto más inmediato, a nivel de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), su nuevo director, Bryan Atwood, ha propuesto un nuevo enfoque para el programa de asistencia y está en marcha un intento bastante ambicioso de reestructuración, que tiene como objetivo "redefinir, reenfocar y reducir el tamaño de la AID".

La reorganización interna de la AID, que se espera completar para mediados de Enero de 1994, supone reducir el número de personas que trabaja para la Agencia, así como el número de países donde se piensa operar, porque, según Atwood, ya no existe la necesidad ni los recursos de seguir operando como en la época de la guerra fría, cuando "los Estados Unidos podían justificar operaciones en más de cien países, porque se estaba en competencia con la Unión Soviética y sus aliados".¹

No obstante, el fin de la guerra fría no significa que la asistencia al desarrollo carezca de sentido. Por el contrario, se plantea que sigue siendo necesaria para enfrentar una serie de problemas globales que se han constituido en las nuevas amenazas estratégicas para los intereses económicos y políticos de los Estados Unidos y sus aliados. Estos problemas son:²

7. Entendiendo que existen tres esferas de poder: el estado, el mercado y la sociedad civil que responde a una lógica mas social que política u económica.

8. Existía planes de parte de USAID en las otras misiones de crear instancias o instituciones similares en casi todos los países.

¹ Atwood, Bryan. *Statement before the Subcommittee on International Economic Policy, Trade, Oceans and the Environment. Senate Committee on Foreign Relations.* Washington , 14 de julio de 1993.

² Ibid.

- sobrepoblación;
- degradación ambiental;
- pobreza endémica; y
- migración masiva.

A partir de esos problemas se plantea que el objetivo del programa de asistencia al desarrollo de los Estados Unidos debe ser el **desarrollo sostenible**, entendiéndose por ello, la búsqueda de "soluciones duraderas" a esas amenazas estratégicas. En ese marco, se propone concentrar los esfuerzos en cuatro áreas consideradas esenciales para el desarrollo sostenible (ver siguiente página):

- medio ambiente;
- población y salud;
- crecimiento económico; y
- democracia.

La relación entre estos cuatro aspectos se plantea en los siguientes términos: "el rápido crecimiento de la población puede afectar adversamente el medio ambiente; la degradación ambiental puede obstaculizar la salud, la agricultura y el crecimiento económico; las pobres condiciones económicas pueden deteriorar el medio ambiente y erosionar las perspectivas para la democracia; y la ausencia de participación democrática, transparencia y de un rendimiento de cuentas adecuado (accountability), al final vuelve el desarrollo insostenible".³

Ante este nuevo discurso, y a fin de dimensionar sus implicaciones, cabe preguntarse cuáles verdaderamente son los nuevos temas o enfoques que se están introduciendo. Esto es importante, en la medida que pueden suponer cambios reales en las orientaciones de la asistencia de Estados Unidos y como catalizador para los cambios en las políticas de asistencia de otros países, y sobre todo de los organismos multilaterales de financiamiento que todavía gravitan alrededor de los Estados Unidos, como es el caso del Banco Mundial y del BID.

El replanteamiento actual a la luz de las reestructuraciones del pasado

Históricamente, el programa de asistencia externa de Estados Unidos nace con la segunda guerra mundial como un programa de apoyo bilateral al esfuerzo militar de Gran Bretaña. Inmediatamente después de la guerra se convirtió en un programa regional de apoyo a la reconstrucción de Europa (Plan Marshall). En los cincuenta, el objetivo fue reforzar la capacidad militar de los aliados que bordeaban la Unión Soviética (Corea del Sur, Taiwán, Filipinas, Indochina, Irán, Turquía, Grecia).

En los sesenta, el eje de interés se desplazó hacia el resto del tercer mundo y en particular hacia América Latina. Fue así como en 1961, bajo la Administración Kennedy, se aprobó la "Ley de Asistencia Externa", se crea la

Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y se lanza el programa de la "Alianza para el Progreso".

Si bien la motivación básica de esta expansión del programa de asistencia se sigue justificando bajo la lógica anti-comunista, se complejiza el enfoque al introducirse la noción de "Asistencia al Desarrollo".

El argumento planteaba que la mejor manera para evitar la "infección" del comunismo era promoviendo un rápido crecimiento económico basado en la industrialización, así como la instauración de gobiernos democráticos de corte reformista. De esa manera, se esperaba que se redujeran las presiones para los cambios más radicales promovidos por las fuerzas de izquierda.

Bajo la lógica de las corrientes de la modernización, el objetivo económico se relacionaban estrechamente con el objetivo político: "Se creía que un crecimiento económico rápido en los países en desarrollo favorecería el desarrollo democrático al expandir las clases medias, al otorgarles poder político a las clases bajas, y al transformar las élites económicas tradicionales de clases terratenientes reaccionarias a clases industriales socialmente responsables".⁴

Este énfasis en el crecimiento industrial, sustentado en una visión de rebalse, que además suponía privilegiar los centros urbanos, fue sujeto de una creciente crítica por parte de comunidad expertos sobre el desarrollo. Según esta crítica, que luego fue retomada por algunos miembros del Congreso de los Estados Unidos, el crecimiento económico promovido por la asistencia beneficiaba desproporcionadamente a las élites tradicionales.

La crítica fue ganando impulso, hasta llevar a una enmienda, en 1973, de la Ley de Asistencia de los Estados Unidos. Según las enmiendas, conocidas como *New Directions* (Nuevas Direcciones), se establecía como mandato que la asistencia al desarrollo de los Estados Unidos se orientara de manera que llegara directamente a los pobres, en particular hacia los pobres del campo.

El argumento básico para el cambio de enfoque hacia las Nuevas Direcciones planteaba que las estrategias tradicionales orientadas a maximizar el crecimiento económico basadas en el fomento de la producción en los centros urbanos, contrariamente a lo supuesto, no dispersaban el crecimiento hacia los pobres. Por el contrario, eran excluidos del proceso de desarrollo, y en algunos casos, perjudicados por las altas tasas de crecimiento.⁵

³ Atwood, Bryan. *Mensaje al personal de AID*. 24/Junio/1993.

⁴ Carothers, Thomas. *In the Name of Democracy. U.S. Policy toward Latin America in the Reagan Years*. University of California Press, 1991.

⁵ Galdi, Theodor W. *Development Assistance Policy: A Historical Overview*. Congressional Research Service, Washington, Abril de 1988. pp. 12-13.

El Nuevo discurso en AID: Areas prioritarias para el desarrollo sostenible*

Medio Ambiente: La degradación ambiental amenaza a todas las naciones, incluido los Estados Unidos. No podemos escapar el impacto del agua contaminada, el aire envenenado y el suelo agotado ... El calentamiento global ... y la destrucción de la capa de ozono son problemas trans-nacionales, cuyas ramificaciones eco-nómicas y políticas prometen ser severas (...) Enfrentamos la amenaza de la pobreza endémica global que de manera creciente es impulsada por el daño ambiental. A medida que los recursos se agotan y son mal utilizados ... se generarán conflictos, en la competencia de las naciones por tierras cultivables, selvas, fuentes de agua, y espacios limpios para vivir.

Por tanto, es en nuestro propio interés que dirijamos nuestra atención al medio ambiente internacional. Si nuestra preocupación es el desarrollo sostenible ... la asistencia que logre un crecimiento transitorio y dañino a nuestro ecosistemas globales, no puede ser asistencia al exterior (...)

Incorporaremos una preocupación por los efectos ambientales en todos nuestros programas de desarrollo. ... Los proyectos deben enfocar no sólo cuestiones urbanas e industriales; también deben enfrentar las preocupaciones ambientales rurales como la agricultura sostenible, mantos acuíferos y conservación de suelos. (...)

Población y Salud: El crecimiento sin control de la población es una amenaza para nosotros y para el desarrollo sostenible. La sobrepoblación conduce invariablemente al deterioro ambiental, porque empuja a la gente a sobreutilizar la tierra, deforestar para obtener leña, y agotar las fuentes de agua. La sobrepoblación empuja a la economía rural al punto de colapso, impulsa la migración, y alimenta el desorden social.

Estamos amenazados por el espectro de un número cada vez mayor de gente empobrecida, sobrecargando la infraestructura de sus naciones, deseosas de educación, vivienda y un mínimo de oportunidad económica, demandando entrar a los estados industrializados (...) Enfrentamos la posibilidad de un mundo en el que un tercio de la población está perpetuamente enferma .. (sin) la energía para participar en su propio desarrollo (...) La política poblacional debe ser una tema prioritario para el desarrollo sostenible, porque el fracaso en reducir el crecimiento a los niveles de reemplazo, garantiza un problema de mayores dimensiones en el futuro (...)

Crecimiento Económico: La amenaza de la pobreza endémica y la falta de crecimiento es obvia. Al igual que la degradación ambiental y la sobrepoblación, la falta de crecimiento económico alimenta el conflicto, la migración y una brutal competencia por recursos. La amenaza que proviene de la falta de crecimiento es también sutil y de largo plazo: Los Estados Unidos viven en una economía mundial y las oportunidades de expandir nuestros mercados nunca se materializan si se perpetua la pobreza masiva. (...)

El crecimiento económico exige no sólo el enriquecimiento de las naciones, sino también el darle poder eco-nómico a los individuos y las comunidades. El desarrollo sostenible se basa en la noción de que las países menos desarrollados pueden lograr y sostener el crecimiento económico si ayudan a la gente a crear empresas con ciertas características: No deberían exigir enormes inversiones o concentrar recursos financieros en unas pocas localizaciones o monoculturas. Deberían ser apropiadas a la cultura, la tecnología disponible y el medio ambiente local. Deberían orientarse a la creación de una multitud de ingresos, basados en cadenas de empresas que agregan valor y en múltiples mercados. No deberían estar atadas por una sobrerregulación. Las naciones industrializadas pueden apoyar y estimular el desarrollo sostenible suministrando asistencia técnica, fondos de arranque, mercados donde sea posible, y experiencia empresarial. (...)

Democracia: La democracia es la antítesis de la amenaza; es una parte integral del desarrollo. La amenaza que enfrentamos viene de la ausencia de democracia y de la proliferación del totalitarismo, el autoritarismo y la anarquía. La historia ha demostrado que los regímenes no democráticos son más susceptibles de ir a la guerra. Más aún, los regímenes no democráticos tienen menos probabilidades de tener éxito en el enfrentamiento de las necesidades en las áreas críticas del medio ambiente, población y salud, y crecimiento económico. En resumen, los regímenes no democráticos tienen menos probabilidades de producir un desarrollo sostenible. (...)

El desarrollo democrático es por lo tanto esencial para el desarrollo sostenible. La opción entre crecimiento y democracia es falsa porque el debate en una sociedad cívica es un pre-requisito para tomar decisiones económicas que sean informadas y sostenibles. (...)

Esto no significa necesariamente que debiéramos aplicar nuestro modelo, porque hay muchos caminos para la gobernabilidad democrática. Lo que resulta crítico es que Estados Unidos haga su parte para apoyar y fortalecer los fundamentos de la gobernabilidad democrática: el rendimiento de cuentas en el plano social, económico y político; la descentralización; y las oportunidades para la participación popular. Y claramente, el asegurar el respeto de los derechos humanos fundamentales resulta crítico para que un sistema democrático tenga algún sentido.

A medida que los gobiernos rinden cada vez más cuentas, la autoridad que toma las decisiones se acerca y se hace más abierta a las personas que afecta, los recursos se despliegan más efectivamente, y el gasto público llega a reflejar verdaderamente las prioridades de la comunidad.

Esto es crítico no sólo para la democracia, sino también para todo nuestro esfuerzo de desarrollo. El fin último del desarrollo sostenible, y un elemento crítico para el avance de las estrategias en las cuatro áreas, es el hacer que los recipientes de la asistencia sean participantes plenos de su propio desarrollo.

La metodología es, por tanto, clara. Debemos consultar e involucrar a las comunidades, no simplemente a los gobiernos nacionales. Como la política, todo desarrollo es local. Si queremos las mejores ideas, si estamos dispuestos a no imponer nuestras preconcepciones, entonces debemos reaccionar a las necesidades tal como son definidas por quienes las sienten más agudamente. Estamos convencidos que los beneficiarios de la asistencia, debieran ayudarnos a decidir que proyectos beneficiarán a más gente, crearán más ingresos, y enfrentarán el mayor número de problemas.

Trabajando a través de ONGs y organizaciones privadas voluntarias (OPVs) locales, una agencia de cooperación y desarrollo nacional como la AID, puede simultáneamente apoyar el empoderamiento democrático y económico ... (Por ello,) AID implementará una estrategia que utilice estos grupos. (...) Creemos que la gente en el campo son los mejores guías para saber donde se necesitan los proyectos, donde puede mejor invertirse el dinero, donde los retornos llegarán primero, y donde el resultado será más profundo. Las ONGs y OPVs estadounidenses, a través de sus conexiones con contrapartes locales, son claramente críticas para nuestro éxito.

* Fragmentos del testimonio de Bryan Atwood, director de AID, ante un Subcomité del Congreso: Subcommittee on International Economic Policy, Trade, Oceans and the Environment. Senate Committee on Foreign Relations, 14 de julio de 1993, Traducción libre de PRISMA.

Con la llegada de la Administración Reagan en 1981, se reivindica el objetivo del crecimiento, aunque bajo una óptica antiestatista, y se propone un nuevo cambio de enfoque. El argumento ahora era que la pobreza generalizada, el creciente endeudamiento y el estancamiento económico en gran parte del mundo en desarrollo, era producto de la dominación del Estado en la economía y la debilidad del sector privado en esos países.⁶

Con ese diagnóstico, la Administración Reagan lanzó en 1981 la Iniciativa del Sector Privado de la AID, con el objetivo explícito de modificar el enfoque de sector público prevaleciente en la estrategia de AID, hacia uno que enfatizara "las fuerzas del mercado y sectores privados domésticos activos".

También el Banco Mundial modificó su enfoque en los setenta. De una preocupación centrada en el financiamiento de grandes proyectos de infraestructura, su enfoque comenzó a desplazarse hacia "las necesidades básicas" y la "redistribución con crecimiento". En contraste, en los ochenta, la tónica dominante fue la aplicación de "programas de ajuste estructural", que supuestamente prepararían a las economías del mundo subdesarrollado para retomar la senda del crecimiento económico en un marco de una mayor integración a la economía mundial. De allí, el énfasis en revertir las políticas de industrialización por sustitución de importaciones, y la promoción de las políticas de liberalización, de reducción del papel del Estado y, en general, de ampliación del papel del mercado.

El cuanto al tema de la promoción de la democracia, tampoco estamos con un tema nuevo. Si bien este tema estuvo prácticamente ausente en la política de asistencia de los setenta, reapareció en los ochenta. Entendido en su dimensión electoral, el tema del fortalecimiento de la democracia, apareció en un primer momento en la política de Reagan hacia Centroamérica, ante la percepción de que el Congreso resistiría menos el financiamiento de la componente militar de la estrategia en Centroamérica, si el apoyo militar era recibido por gobiernos electos.⁷

Con el tiempo la política de promoción de la democracia fue evolucionando y adquiriendo sustancia, hasta convertirse en una política global bajo la Administración Bush, sobre todo porque el colapso de la Unión Soviética, suponía impulsar una doble transformación en Europa Oriental: por un lado, la transformación hacia economías de mercado, y por otro, la transformación del sistema político hacia el esquema de democracia prevaleciente en occidente.

En ese contexto, en una ampliación del marco global de referencia para sus programas de asistencia, AID lanzó a finales de 1990, su Iniciativa para la Democracia, bajo el argumento que se trataría ahora de vincular explícitamente: "el desarrollo de economías abiertas orientadas por el mercado con el desarrollo de sistemas políticos abiertos

y democráticos".⁸ En esta Iniciativa, AID proponía un programa estructurado alrededor de seis objetivos: a) construir una identidad nacional; b) estimular valores democráticos; c) construir instituciones democráticas efectivas; d) garantizar la honestidad del gobierno; e) promover la competencia democrática; y f) asegurar el control civil de los militares.

¿Dónde está lo nuevo?

Si bien todos estos antecedentes ponen en evidencia que los temas de la pobreza, del crecimiento económico, y de la democracia no son nada nuevos dentro de los programas de asistencia de Estados Unidos, también nos permiten identificar algunos aspectos novedosos del nuevo discurso de AID.

Al respecto, lo primero que salta a la vista es que al retomarse algunos de los temas de los setenta, como el de la sobrepoblación y la pobreza, se elevan a la categoría de amenazas estratégicas, junto y vinculado al tema de la degradación ambiental, que por primera vez aparece como tema principal en la agenda de la cooperación de los Estados Unidos. Por otra parte, al retomarse el tema de la democracia, se amplía y enfatiza en la dimensión de la participación, más allá de los aspectos puramente formales al que normalmente se ha limitado la cooperación externa.

Además, resalta por sus omisiones el abordaje que se hace en el nuevo discurso de AID del tema del crecimiento económico, especialmente cuando fue la preocupación central en el pasado inmediato. Se habla de su importancia, tanto para los países receptores de la asistencia como para los Estados Unidos, pero no se habla de los cambios que pueden ser necesarios en el marco de las políticas económicas para que el crecimiento no sea empobrecedor y depredador del medio ambiente. En la medida que esto tiene implicaciones importantes para el manejo de la política económica internacional de Estados Unidos, sería necesario un consenso básico en este sentido a nivel de toda la Administración.

En conclusión, si bien retoma elementos del pasado, el nuevo discurso de AID, contiene suficientes elementos novedosos, como para dinamizar el debate sobre los problemas subdesarrollo y sobre las estrategias para superarlo.

Al final, ese quizá sea el principal aporte del nuevo discurso, algo nada despreciable, sobre todo cuando los países subdesarrollados enfrentan una situación de declinantes recursos para la asistencia, y una condicionalidad más estricta (no sólo por parte de AID, sino de toda la cooperación externa) que empuja hacia la homogenización de las políticas y estrategias de desarrollo.

⁶ Congressional Research Service - Library of Congress. *The Private Enterprise Initiative of the Agency for International Development*. Washington, Septiembre de 1989.

⁷ Carothers, Thomas. Op. Cit. p. 238.

⁸ La justificación planteaba que "las sociedades abiertas que valoran los derechos individuales, que respetan la vigencia de la ley, y que tienen gobiernos abiertos y sujetos al rendimiento de cuentas (accountable) proporcionan mejores oportunidades para el desarrollo económico sostenido que los sistemas cerrados que sofocan la iniciativa individual" (AID, *The Democracy Initiative*, Washington, Diciembre 1990).

Nuestras Publicaciones

	Precio
Estudio del Sector Cafetalero de El Salvador	¢25.00
Mauricio Albanés	
Los Intemediarios Financieros No Oficiales de El Salvador	¢25.00
Mario Fuentes Nelson Cuellar	
AID y las Transformaciones Globales en El Salvador	¢40.00
Herman Rosa	
Boletín PRISMA No. 1	¢ 5.00
<ul style="list-style-type: none"> • Deuda, Medio Ambiente y ONG's: El Caso del Fondo Iniciativa de las Américas • Actores Sociales y Gestión Ambiental en América Latina 	



Director: Herman Rosa

Editor: Nelson Cuellar

La FUNDACION PRISMA es un centro de referencia, investigación e incidencia sobre temas de desarrollo y medio ambiente en El Salvador.

La FUNDACION PRISMA trabaja por la construcción de consensos para una gestión del desarrollo viable, ambientalmente sensata y socialmente incluyente en El Salvador.

Nuestro estilo de trabajo es una interacción constante, amplia, transparente y colaborativa con los principales actores del desarrollo.

3a. Calle Poniente No. 3760, Col. Escalón, San Salvador

Dirección Postal: Apartado 01-440, San Salvador, El Salvador, C.A.

Tels.: (503) 298-6852, (503) 298-6853 y (503)224 3700; Fax: (503) 223-7209

International Mailing Address: VIP No. 992, P.O. Box 52-5364, Miami FLA 33152, U.S.A.

E-Mail: info@prisma.org.sv

URL: www.prisma.org.sv