

Reseñas de libros

Círculo de Montevideo. Segunda Reunión Plenaria. Barcelona abril de 1997. Programa de las Naciones Unidas, Montevideo, 1997.



El *Círculo de Montevideo* se constituyó en 1996, a invitación del doctor Julio María Sanguinetti, Presidente de la República Oriental del Uruguay, con la finalidad de reflexionar sobre los retos y oportunidades planteadas a América Latina y para discutir los nuevos caminos de la región. El grupo de políticos, intelectuales

y dirigentes de organizaciones internacionales que respondieron a esa convocatoria decidió reunirse periódicamente con la intención de abrir nuevos caminos para la gobernabilidad y el desarrollo humano sostenible en esta región que, en su diversidad, plantea desafíos comunes. Con una agenda abierta y enfoque multidisciplinario y pluralista, el *Círculo* busca aportar puntos de referencia para apoyar la responsabilidad del liderazgo y contribuir al debate social y democrático.

La segunda reunión plenaria del *Círculo de Montevideo*: "Empleo y reforma del Estado", la convocó, en abril de 1997, en Barcelona, el Presidente de la Generalitat de Cataluña, Jordi Pujol. En la agenda figuró, como tema relevante, la preocupación por la creación de empleo y el papel del Estado en la economía globalizada de este fin de siglo. A los asistentes, miembros fundadores del *Círculo*: Belisario Betancur, Natalio Botana, Felipe González, Enrique Iglesias, Hélio Jaguaribe, Ricardo Lagos, Manuel Marín, Luciano Martins, Jordi Pujol, Germán Rama, Julio María Sanguinetti y Fernando Zumbado, se sumaron: Javier Arenas, Manuel Fraga Iribarne, José Angel Gurría, William McDonough, Álvaro Ramos y Alberto Ruiz Gallardón. Los documentos de reflexión fueron preparados por Hugo Fernández Faingold, senador uruguayo, y por Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro de Administración Federal y Reforma del Estado, de Brasil.

233

Los participantes debatieron, entre otros temas, sobre el aumento de la desocupación y la creciente desigualdad en el reparto de ingresos en economías en constante expansión; la adaptación de los aparatos estatales a una realidad transformada por el poder de los mercados globales y el capital transnacional; y la redefinición de un Estado de Bienestar que la necesidad de equilibrar los presupuestos públicos ha puesto en crisis.

Esta publicación, editada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) refleja –como lo expresa Eduardo Niño Moreno en la Presentación del volumen– el apoyo del PNUD a una “iniciativa de reflexión y debate multidisciplinario y plural, impulsada por el Presidente Sanguinetti, como instancia de debate político-intelectual y de construcción de consensos en torno a los cambios necesarios para la consolidación de una gobernabilidad democrática de visión sistémica, que integre las dimensiones sociales, económicas y políticas del proceso, en y desde América Latina”.

De la lectura de los trabajos presentados y del resumen de las deliberaciones surge la evidencia de una saludable tendencia a observar “con ojos propios” la realidad de América Latina y el Caribe, a admitir sus singularidades con respecto a su inserción en la globalidad. Pero, además, queda patentizado en esas páginas un enfoque singular sobre las metas del desarrollo de nuestros países, claramente delineado en el Capítulo VI, y último, de esta publicación: “*Gobernabilidad democrática y desarrollo político. El caso del PNUD en América Latina y el Caribe*”, del Director Regional del PNUD, Fernando Zumbado.

Expresa Fernando Zumbado que, hace algunos años, el Programa de las Naciones Unidas inició un proceso de reflexión sobre la incidencia del proceso democrático en el desarrollo de los países de la región. Se buscaba investigar sobre los factores que determinaban la sostenibilidad del desarrollo humano, proceso, aún no culminado, pero que ha permitido construir una agenda para el cambio dentro del vasto contexto de la gobernabilidad democrática, para lo cual era necesario contar con un marco de referencia sobre el proceso político que lo impulsa. De ahí lo señalado por el Informe sobre Desarrollo Humano de 1993: “*la ausencia de un compromiso político y no la falta de recursos financieros, es con frecuencia la causa verdadera del abandono en que se encuentra la humanidad*”.

Agrega el Director Regional del PNUD que “*los problemas que ofrece el desarrollo abarcan realidades que se encuentran más allá de la esfera estricta de las necesidades económicas, en el campo político e institucional, en las superestructuras del poder, en las nuevas realidades del mercado. Los habitantes de América Latina y el Caribe no sólo quieren vivir dignamente, sino en libertad, con justicia social, en equilibrio armónico con la naturaleza. Reconocemos la brecha existente entre estas aspiraciones y la situación presente, una brecha que, insistimos, no es insalvable. Al contrario.*”

“*La asistencia mediante el proyecto aislado ya no tiene necesariamente ni el efecto ni el impacto para cambiar de raíz las situaciones de vida de la gente. En un mundo con cada vez más posibilidades, sumergidos por primera vez en una vertiginosa dinámica global, las respuestas que*

debemos ofrecer abarcan dimensiones que no son alcanzables sino a través de procesos políticos en los que intervengan todos los sectores de la sociedad civil.

.....
“La gobernabilidad democrática es para el PNUD una herramienta insustituible en la vía hacia el desarrollo humano. No sólo como una visión que supera las antiguas concepciones del desarrollo, donde se igualaba el progreso con el mero desarrollo económico, sino como el elemento que establece las posibilidades de la dimensión política del desarrollo humano sostenible. El camino que hemos recorrido nos obliga a referirnos a los últimos cuarenta y cinco años, que son los primeros de las Naciones Unidas. En este tiempo se impulsó el crecimiento económico, fortaleciendo las sociedades y las economías de los Estados Nacionales de la región.

“Los diversos órganos e instituciones del sistema de las Naciones Unidas asumieron un conjunto de temas fundamentales: las nuevas estrategias de desarrollo, la integración regional y subregional, el diseño de economías mixtas, las transformaciones estructurales (reformas tributarias, agrarias y educacionales). Estos no sólo eran temas de carácter económico, ya que las propuestas de desarrollo social contribuyeron al fortalecimiento de las políticas sociales de los países, buscando desde el aumento del empleo, hasta el concierto de esfuerzos para superar el flagelo inflacionista, impulsando diversas modalidades de participación social.

“Existe una cierta paradoja en la actividad anterior del PNUD. Aunque el

desarrollo económico era la meta establecida, los temas y áreas de acción aludían directa o indirectamente a cuestiones políticas fundamentales. A pesar de esto, las referencias políticas eran implícitas o tangenciales. Por esto no se previó el resultado de estos enfoques, que confirieron a la política un rango subalterno, tanto en los aspectos teóricos como en los prácticos.

“No es gratuito que se impulsara esa modalidad teórica y práctica, porque había una razón poderosa: la existencia de un conflicto sobre la legitimidad del régimen político de Estado-Nación en América Latina. A consecuencia de la guerra fría entre las superpotencias nucleares se abrió un espacio para la competencia abierta en la región entre diversos regímenes políticos. No existía un acuerdo fundamental acerca del principio de legitimidad del régimen político, es decir, las razones para articular la autoridad y la conformidad de los súbditos de un sistema. Sin este acuerdo fundamental, no era concebible un paradigma de desarrollo democrático para la región latinoamericana. Por otro lado, las personas que estaban promoviendo acercamientos teóricos sobre las formas de la democracia en la región y la discusión sobre desarrollo en ocasiones se llevaba a cabo bajo la amenaza de represión de las dictaduras o en las pocas ‘islas’ que representaban las nociones democráticas durante la década del setenta en el exilio.

“Es necesario recordar que el concepto de gobernabilidad se divulgó en la opinión pública internacional a raíz del informe de la Comisión Trilateral en 1975. Este documento no tuvo una recepción positiva en América Latina, dado que sus asertos eran críticos de los sistemas democráticos de los países industriales, lo

que era aprovechado por los propagandistas de los numerosos regímenes autoritarios de la época para desprestigiar las ideas democráticas. En rigor, la gobernabilidad como un atributo necesario de un régimen político, se divulgó en las propuestas de los opositores y disidentes de los regímenes autoritarios. A casi todos los que pretendían alcanzar el régimen democrático se les hizo evidente que necesitaban aumentar el consenso, el acuerdo y la concordia para acceder a regímenes menos conflictivos y más estables. Las crisis políticas eran provocadas por la falta de acuerdos sustanciales y este vacío de poder fue uno de los factores que impulsó las nuevas dictaduras, muy especialmente, en los países con mayor grado de polarización social, política e ideológica.

“De este modo, la necesidad de establecer coaliciones políticas y sociales para construir regímenes democráticos dotados en mayores grados de gobernabilidad se volvió una necesidad patente en la región. En varios países, los antiguos adversarios –y en ocasiones enemigos de guerras civiles, reales o larvadas– decidieron construir procesos de consenso y acuerdos para disminuir los niveles de conflicto en sus países. De esta manera, la difusión del concepto de gobernabilidad democrática de fines de los años ochenta modificó la percepción marcadamente pesimista de la década anterior. Fueron los propios actores del drama político quienes impulsaron el cambio, en su búsqueda de concordia interna y paz exterior.

“La concepción de desarrollo en cuanto a crecimiento económico fue objeto de una crítica radical a fines de los años ochenta. El supuesto según el cual el crecimiento económico aumentaba la des-

igualdad en un primer momento para después, por un proceso de ‘percolación’ iba a beneficiar las clases que había marginado previamente, resultó falso. La búsqueda de alternativas de desarrollo implicó la superación del reduccionismo económico para definir una estrategia fundada, ante todo, en las necesidades básicas de las personas”.

“1990 marcó un hito con la presentación del primero de los informes anuales sobre la situación del desarrollo humano en el mundo. El PNUD quiso aportar a la discusión sobre el tema un instrumento que compara la situación de los países y que promueve la salida de las condiciones de indigencia de gran parte de la humanidad. A partir de entonces, el PNUD está observando, cada vez más de cerca, las relaciones y las dependencias entre los sistemas políticos y su capacidad de establecer caminos consistentes hacia el desarrollo humano. De esta manera, la gobernabilidad se convierte en una de las herramientas más importantes para crear el contexto adecuado de la puesta en práctica de un paradigma que se centra en mejorar las condiciones de vida de las personas. Su escueta definición es la siguiente: “El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente”. Otras oportunidades señaladas en el informe incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos fundamentales y el respeto a sí mismo”.

“El Informe del año siguiente abrió con lucidez una nueva veta en el camino al desarrollo: la interdependencia entre los

factores políticos y las acciones propias del desarrollo, subrayando la necesidad de una reestructuración y señalando lo siguiente: “aunque su alcance es muy grande, la reestructuración para el desarrollo humano sólo es posible si se adopta una estrategia política realizable”. Sin embargo, realizar este análisis de la realidad no excluye la consideración de ciertos valores fundamentales, “(es necesario) estimular la libertad democrática. Si una sociedad es libre, la influencia no siempre requiere afluencia. La democracia es un aliado valioso para todos.

“En esta oportunidad, el PNUD establece las causas de la privación de grandes segmentos de la población. La inadecuada distribución de los recursos obedece por lo general a una causa política. Los intereses protegidos y las estructuras de poder, establecimientos militares, élites urbanas y rurales, burocracias corruptas pueden ser la causa de la mala distribución. (...) Por lo tanto, una reestructuración sólo puede darse si las presiones políticas se movilizan con éxito a su favor’. (Informe sobre desarrollo humano 1991). El Informe de 1992 profundizó en la relación entre la libertad política y el crecimiento económico, concluyendo: ‘Hoy en día, las personas consideran la libertad como un elemento adicional opcional. Y el último decenio ha sido, en efecto, una década de democracia en muchas partes del mundo. (...) Durante la última década se han dado oleadas de transiciones de sistemas políticos autocráticos a gobiernos democráticamente elegidos’. El Informe llamó a esto ‘marea de libertad’ y destacó con especial énfasis el proceso político de nuestra región.

.....

“El Informe de 1993 constituyó un poderoso impulso para el programa de actividades del PNUD en América Latina y el Caribe. Tal documento señaló un cambio en el enfoque tradicional relacionado con el régimen democrático, buscando que los cambios necesarios de cada sociedad deberían proceder, ante todo, de la dinámica interna de cada uno de los países, sin tener que seguir modelos europeos o norteamericanos. Pero cualquiera que sea la estructura formal por la que opte un país, ésta no es sino el punto de partida de un largo proceso que consiste en facilitar unas formas efectivas de participación popular. De esta manera argumentaba que ‘también han existido tentativas hechas desde fuera para promover o alentar la democracia, por ejemplo, mediante el condicionamiento de la ayuda a la introducción de reformas democráticas. Aunque en muchos casos se trata de una expresión de interés común por los derechos humanos universales, esas tentativas desde fuera pueden antagonizar innecesariamente a la población y desprestigiar a quienes dentro del país actúan a favor de un cambio democrático. La democracia no equivale a una decisión solitaria ni a unas elecciones organizadas a toda prisa. La democracia exige un largo y complejo proceso de desarrollo político. Dado la inmensa diversidad de formas políticas posibles, es poco probable que las exigencias externas equivalgan a las necesidades reales de un país”.

“El problema central de muchos países es la carencia de instituciones democráticas arraigadas. Si se aspira a que las democracias funcionen, éstas necesitan muchas cosas además de procesos electorales. Necesitan de unos partidos políticos estables, que por sí mismos pueden

reunir a muchos grupos de intereses diversos y amoldarlos en una organización cohesiva. También necesita de grupos independientes, como organizaciones de agricultores, sindicatos, grupos de consumidores, grupos empresariales o grupos culturales y religiosos, organizaciones no gubernamentales, así como los demás elementos de una sociedad civil que facilitan y regulan sistemáticamente el proceso de articulación de las exigencias populares”.

“La formación de esas instituciones lleva tiempo, para lo cual éstas necesitan renovarse constantemente, de manera que no se convierta en instrumentos por conducto de los cuales una pequeña élite manipule a su antojo las palancas del poder. Como dice Víctor Pérez Díaz “...utilizo la metáfora arquitectónica de la construcción (...) teniendo como referencia la manera de construir no las pirámides de Egipto, de piedra para la eternidad, sino esas casas de California del Sur, hechas de adobe y de materiales ligeros, prestas a desaparecer en cualquier momento como consecuencia de un temblor de tierra o un cambio en el estilo de vida: edificios precarios cuya vida se prolonga día a día gracias a la obstinación y el ingenio de sus moradores enfrentados a circunstancias imprevisibles”.

“En síntesis, el encuentro entre la concepción de un desarrollo humano y la vivencia de los propios actores en situaciones políticas de carácter límite son el antecedente histórico reciente del actual programa del PNUD con respecto a la

governabilidad democrática. Este nuevo impulso ha superado algunas restricciones y carencias del pasado. En primer lugar, se han superado los enfoques que Marshall Wolf denominó ‘utopías de comité’, es decir, un listado de buenas intenciones elaborado por un conjunto de técnicos, cada uno de ellos aportando su idea preferida. En segundo lugar, hay una orientación democrática definitiva y tras las propuestas realizadas emerge un paradigma de desarrollo democrático. Y, en tercer lugar, se asumen las raíces propias y las restricciones de la realidad en cada Estado nacional. De esta manera se genera la posibilidad de opciones plurales para responder a las cuestiones de la política democrática de cada país. Es claro, en todo caso, que no hay recetas únicas ni soluciones evidentes para cada país”.

La introducción transcrita, tal vez excedida como reseña de una publicación, es ante todo una invitación a la lectura de un texto ineludible. En las páginas subsiguientes, el Director Regional del PNUD ingresa en los lineamientos de la actual propuesta del Programa para los países de América Latina y el Caribe y desarrolla las tres características conceptuales de las actividades. Ellas están interrelacionadas y, en su conjunto, definen el contexto teórico de los múltiples proyectos y acciones realizados en la región: i. el enfoque directo y transparente de los factores políticos; ii. el reconocimiento de la multiplicidad de las dimensiones de la democracia que abarca todas las dimensiones de la sociedad; y, iii. el avance institucional en sus aspectos económicos, sociales y políticos.