



INAUGURACION DEL SEMINARIO

**"UN GOBIERNO
PARA EL DESARROLLO HUMANO"**

Palabras del Presidente del Senado

Gabriel Valdés S.

Valparaíso, Congreso Nacional, 3 de Diciembre de 1992



UNA PAGINA LIMPIA

Bienvenidos a Chile y a Valparaíso. Me da una profunda alegría poder decirles que este Parlamento es una vez más el alma de la democracia chilena. Por unos días ustedes nos honrarán con su presencia y contribuirán al engrandecimiento del debate latinoamericano. Cuando se reabre un parlamento sabemos bien que el reto principal es pensar lo nuevo, pero que ello no significa olvidar todo el pasado. Recuperar la experiencia vivida es a veces condición necesaria para hacer un camino seguro. Muchas gracias por estar con nosotros.

Se reúnen aquí más de sesenta líderes políticos y culturales de todas las Américas y del Caribe, que han sido invitados a título estrictamente personal. Ustedes representan a la nueva generación que habrá de asumir, muy probablemente, tareas de mayores responsabilidades en sus propios países. Vamos a intercambiar opiniones con absoluta libertad sobre lo que está pasando en nuestra América Grande y en el mundo.

El mundo de hoy presenta retos muy diferentes de aquel que conocimos hace sólo unas décadas. El recorrido ensayado por América Latina y el Caribe nos deja lecciones inolvidables no sólo porque recorrimos dolorosos caminos donde fueron violados los derechos del hombre y donde se generalizó la pobreza, sino también porque tuvimos logros importantes que nos hicieron pensar en días mejores.



Los años sesenta fueron tiempos de creatividad. La consigna del desarrollo movilizó a intelectuales y políticos. Entusiasmó a la juventud por doquier. El ambiente general era de optimismo y de fe en el futuro. Los avances fueron categóricos. Allí están como testigo el crecimiento de las economías, las enormes inversiones en infraestructura, los esfuerzos por diversificar las exportaciones, el impulso a la industria para sustituir importaciones, la ampliación de los servicios sociales en los campos de la educación y de la salud. Esta espera compartida de días mejores se expresó también en importantes aportes a la cultura.

En esos años el desarrollo era visto principalmente como una tarea del Estado que protegía la actividad productiva. Era promotor y también ejecutaba. Asumía la responsabilidad por la redistribución del ingreso y era el árbitro en los principales conflictos. El Estado era el gran conductor de la sociedad e integraba a todos los sectores sociales. Nada parecía viable si no era en conexión con las instituciones públicas.

La distancia con que hoy se observa el pasado nos permite ver las restricciones de un modelo que en su época nos pareció hermoso como la Marilyn Monroe. Las estrategias aplicadas empezaron a mostrar sus límites para el crecimiento: aparecieron las presiones fiscales, las tendencias inflacionarias, los déficit comerciales, los endeudamientos internos y externos, las contradicciones entre las expectativas y las realidades. Estaban a la vista las fallas de un Estado que se hacía cada vez más rígido, tanto para incrementar la productividad en la economía, como para asegurar el bienestar de la población. El cambio tecnológico en los países



industrializados contribuyó a hacer más evidente cuán obsoleta podía ser una vía de desarrollo que había alcanzado singular éxito en otro momento.

Vinieron las rectificaciones esperadas. Se apuntó el dedo acusador contra el Estado y el péndulo empezó a desplazarse hacia el extremo opuesto. El desmoronamiento de los sistemas socialistas aceleró los esfuerzos por desmontar los aparatos estatales para reducirlos a una mínima expresión y permitir así que el mercado y la iniciativa privada asumieran los papeles protagónicos.

La nueva concepción ha contado con respaldo generalizado a través de los continentes. El resultado en los países que han aplicado el nuevo esquema con más audacia, es conocido: un gran dinamismo de algunos sectores de la economía, especialmente del sector externo, nuevos centros comerciales, numerosas construcciones de lujo, nuevos niveles de consumo para unos pocos. Al mismo tiempo han quedado desprotegidos amplios sectores de la población. Ha aumentado la pobreza en los hogares de nuestra América, la educación se ha empequeñecido y llega a menos personas.

Los indicadores de pobreza para medir los comienzos de la última década del siglo son alarmantes. La realidad de hoy es la de sociedades con más pobres y con más ricos. Como el peligro del comunismo no es amenaza para nadie, el debate ideológico en torno a estas diferencias perdió su contenido tradicional. Descartada la inquietud sobre la posible caída de América Latina en el campo del este, ha quedado al desnudo el reto para encontrar un camino propio que aleje al Continente



de tantas situaciones de injusticia que se han ido perpetuando en nuestras sociedades. Es preciso retomar el tema del crecimiento económico para hacerlo equitativo, equilibrado y sostenible en el largo plazo.

Es posible en la actualidad asumir con mayor frescura el tema del Estado. Ya no está presente la carga ideológica que nos condujo a extremos de derecha o de izquierda y que nos impidió con frecuencia considerar los caminos intermedios y de desarrollo progresivo. La nueva generación de políticos de la región, que muchos de ustedes representan, está obligada a tener gran coraje para delinear el futuro. En un mundo de pueblos cada vez más interdependientes, se abren horizontes de posibilidades insospechadas. Algunas veces podemos quedar atrapados mirando el ayer y haciendo la misma política de siempre. La inercia suele ser el más formidable obstáculo al reto de la creatividad.

La patria de cada uno de nosotros, así como lo que es común en las Américas, no es algo del pasado. La silueta patria se perfila cuando se escudriña el futuro; se perfigura en la mente con la fuerza de la esperanza. La Patria no es tan sólo la síntesis de gestas pretéritas, ni de glorias de ejércitos victoriosos, ni de símbolos que despiertan sentimientos heredados. La Patria no está principalmente atrás, sino adelante. La Patria es sobre todo la conquista del mañana. Es verdad que es la tierra de los padres, pero mucho más importante: es la tierra de los hijos. No es un recuerdo nostálgico, sino una construcción paciente, un llamado a la tolerancia, al encuentro de muchos para hacer una tarea común. En épocas como las que vivimos de crisis y desafíos nuevos, esta idea se transforma en verdad apremiante.



Es hora de cambios. Hora de hacer patria. La gran riqueza de nuestra región está en su gente. Sólo como producto del trabajo, del vigor y del esmero de un pueblo que recobra la confianza en sí mismo, será posible construir nuevos diseños políticos. Hoy celebramos para América Latina una era de democracia y de libertad. A pesar de los insensatos intentos golpistas en Venezuela, de la caída de la democracia en Haití, de la difícil situación del Perú y de tantas otras amenazas que hacen precaria las democracias de nuestra América, la fe en un futuro mejor se mantiene.

No podemos jugar con un optimismo que no nos hemos ganado en los hechos, que hemos tomado prestado de sucesos en otros continentes. Esta oportunidad de América Latina será despreciada si volvemos a la guerra de imágenes, si retornamos a la vieja política. Si sólo importa lo formal, la fachada, y no la gente que habita nuestras tierras, no habrá desarrollo para la democracia en los países de América. Una sociedad moderna necesita que se liberen todas las energías de su gente.

La democracia no crecerá si no penetra en las comunidades apartadas o en los centros vecinales que nacen en nuestros suburbios, si no promueve el quehacer y la vitalidad de los grupos organizados en todas las actividades sociales. Se han hecho oír muchas voces que reclaman la autonomía de la sociedad civil frente al Estado, como un rasgo de la modernidad. ¡Cuidado! que a menudo se ha reparado para este reclamo casi exclusivamente en la iniciativa privada como motor del crecimiento económico. Se trata de un paso adelante, pero no es todo. La capacidad de



expresión de las oportunidades debe llegar también a los sectores menos adecuados para ejercitar la autonomía.

La participación es, por lo tanto, la otra cara de la libertad. Fomentarla y extenderla es la labor más fecunda que puede emprenderse para operar la transformación de la sociedad y del Estado. Cuando hablamos del cambio en las funciones del Estado, nos referimos principalmente a la esfera económica: para que el sector público colabore en la conquista de los mercados; para impulsar la innovación tecnológica y mejorar la competitividad; para que venda sus empresas y algunos de los servicios que prestan. También es necesario pensar en cambios en el plano político: para que las instituciones democráticas sean un factor dinámico en las agrupaciones sociales; para que se abran mayores espacios a la expresión de la comunidad, para que los partidos políticos no sean meras agencias de empleo. Los vacíos en estos campos son abismantes en nuestros países y afectan sobre todo a los sectores más atrasados, a los campesinos, a los indígenas, a los jóvenes, a las mujeres, a los más pobres.

Es por esta razón que cada vez más frecuentemente la gente parece sentirse desvinculada de su gobierno. En las cosas que les afectan diariamente sus opiniones y sus angustias no parecen contar. Estas discrepancias afectan el robustecimiento de cualquier democracia. Muchas veces junto a grandes logros macroeconómicos vemos que las penurias de los ciudadanos aumenta. Suben las reservas monetarias y baja la atención de salud o la posibilidad de obtener educación. Aumentan las exportaciones, pero también la delincuencia, el humo y los ruidos en las ciudades.



Nuestros países han vuelto al crecimiento económico, pero la mayoría de los trabajadores sufren un decrecimiento real en sus salarios.

Por otra parte, si nos contentamos meramente con la democracia formal, estaremos negando otra aspiración legítima de la gente ¿Por qué los gobiernos aparecen muchas veces débiles para combatir la corrupción? Ya no es sólo tarea de los gobiernos reducir la pobreza, que es el escándalo de nuestro Continente. Es una obligación de todos, de los gobiernos, de los partidos, de los empresarios, de las comunidades locales. Igualmente nacional debe ser el esfuerzo para dar a la juventud una educación que libere su capacidad creativa, asiente su responsabilidad y su alegría de vivir. No es distinto el esfuerzo para imponer socialmente el cambio en el ordenamiento urbano, que en nuestra América es caótico, y en las políticas ecológicas que atañen a las vidas actuales de todos los ciudadanos y que empeoran diariamente.

Por muy válidas que sean las explicaciones, mientras sean más y mayores los divorcios entre gobernantes y gobernados, menos serán las oportunidades para la democracia. Amigos míos, menos serán las oportunidades para disfrutar de una paz duradera.

Con miedo a la libertad no se puede destruir la democracia. Se trata de una cuestión de eficacia y legitimidad. Es preciso respetar las autonomías regionales, sociales, culturales o étnicas. También las políticas. Hay un camino para no repetir los errores del pasado. Nadie quiere una integración de la sociedad por la vía burocrática,



menos aún del clientelismo político. Debe haber una integración que parta de cuerpos y organizaciones de base. La democracia exige gobiernos que respondan, que sean sensibles a las necesidades de las gentes.

No nos engañemos: para que pueda surgir la sociedad civil en toda su plenitud es preciso la descentralización del Estado. La participación es casi impensable sin cambios sustanciales que fortalezcan el poder local, sin la habilitación de espacios a escala humana y comunitaria, para que las organizaciones sociales interactúen con las autoridades. Hablar de sociedad civil y de su robustecimiento sería hipócrita.

El Estado tradicional de burocracias concentradas no es un vía que facilite la libertad y la participación de la gente. El reto que tenemos al frente exige que seamos capaces de trasladar muchas de las actividades políticas que antes tenía el Estado a la sociedad civil. Quiero advertir del enorme riesgo que representa el que cuando un Estado se ve fuertemente disminuido por haber traspasado funciones económicas al sector privado, se refugie en malas prácticas concentradoras del pasado, para negarse a distribuir el poder político. Esta tendencia puede conducirnos a la mayor catástrofe en el empeño de construir democracias en América.

Los cambios que nuestros países deben afrontar demandan matices nuevos. El Estado de hoy no puede ser como el de los años sesenta. No puede pretender ser el marco de las actividades económicas y sociales, ni hacerlas depender de su esfera de competencia. ¿Por qué tener miedo a un Estado que inspire, apoye y fortalezca la



inciativa y la creatividad de la sociedad civil? Si no vencemos este reto, se harán más grande esos divorcios que debilitan la libertad y retardaremos la construcción de una convivencia más humana, más armónica, en que el desarrollo se pueda expandir hacia todos.

En épocas de la historia como la que nos corresponde vivir, con acentuados virajes y desafíos nuevos, el que asume responsabilidades públicas no puede contentarse con administrar la situación que se le presenta. Su función no consiste en resolver los problemas que encuentra planteados. El político es más bien, aquel que es capaz de formular las inquietudes que subyacen en estado de confusión y plantearlas de cara al país. El político debe practicar la virtud de penetrar en las aspiraciones de la gente, de interpretarlas para luego interpelar a las energías de la nación. El político debe ser el hombre que hace fluida la relación entre la sociedad civil y el Estado.

Lo dicho implica exigencias grandes para los partidos políticos. Ellos deben ser los intermediarios entre las comunidades humanas y las instituciones públicas. Su eficacia se mostrará en la medida en que sean capaces de precisar objetivos que movilicen a la comunidad y que respeten sus capacidades propias. Los partidos políticos deben ser tremendamente sensibles a los grupos naturales. A ellos les corresponde transformar espacios de ejercicio del poder, abrirlos a las demandas y permitir que las comunidades y las personas puedan interpelar a las autoridades para que rindan cuenta de su desempeño.



La nueva forma de hacer política será, entonces, la que favorezca la convivencia de las personas y agrupaciones humanas en su vida cotidiana; la que organice los intercambios entre los ciudadanos para la formación de sus intereses e inquietudes; la que ofrezca un medio ambiente propicio para la satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales; la que ponga a disposición de todos los mecanismos de resolución pacífica de los conflictos; la que respete las energías de cada cual y haga menos necesario el recurso del poder y los procedimientos burocráticos para solucionar los problemas. En síntesis, la nueva forma de hacer política es aquella en que la política misma se torna menos necesaria desde arriba, porque se puede hacer desde abajo. Es posible hacer política sin miedo a la libertad.

Pienso que hemos recogido la bandera de la democracia con un reto singular. Para engrandecerla será preciso escribir una página limpia en la historia de las Américas. Será preciso intentar un camino diferente. Los mejores pensadores y políticos de actualidad se cuestionan en todas las formas la capacidad del modelo económico para distribuir, por sí solo, beneficios y oportunidades económicas. Sería iluso pensar que el modelo económico será capaz de solucionar los problemas políticos. Hay un enorme reto a la creatividad. Es la razón de haberlos invitado aquí. Para que libremente, de cara al futuro, intercambiamos experiencias e iniciativas. En esta reunión nadie dará conferencias. Ninguno tiene el monopolio de las respuestas. Tampoco de las preguntas.



Si nos juntamos con el tema de un gobierno para el desarrollo humano, es porque compartimos aquella inquietud por la justicia que busca ubicar al hombre en el centro de todos nuestros esfuerzos políticos y económicos. Hay razones para que seamos optimistas y trabajemos con tenacidad. Pero también sobran las razones para dejar de lado la autocomplacencia en que han caído muchos gobiernos. Es preciso rescatar para la política el que sea un quehacer al servicio de la gente, de su libertad, de su democracia, de su tranquilidad espiritual, de su bienestar material.

Muchas gracias.



SEMINARIO

" UN GOBIERNO PARA EL DESARROLLO HUMANO "

Chile, Valparaiso

3 , 4 y 5 de Diciembre, 1992

**SENADO DE LA REPUBLICA
DE CHILE**

PNUD

BID

UN GOBIERNO PARA EL DESARROLLO HUMANO

Los años ochenta pasarán a la historia como una década de turbulencias y cambios. La de los noventa será decisiva para definir el marco de entrada de América Latina y el Caribe al siglo XXI. El inicio de otro milenio es un tiempo propicio para abrirse a lo nuevo e imaginar el futuro próximo del hombre. Pero el porvenir se moldea siempre con la arcilla del presente, y ciertas pautas delimitan lo posible.

Razones de la esperanza y señales de preocupación.

Después de una "década perdida" para el desarrollo hay razones para la esperanza y señales inequívocas de preocupación. Se asiste al colapso de un modelo de organización de la sociedad, que marcó casi un siglo de enfrentamientos y que, pese a sus trágicas realizaciones, alimentó utopías de progreso y convivencia igualitaria. Se celebra el triunfo de la libertad y el fin de las trabas a la iniciativa y la eficiencia. Pero los nuevos aires no parecen todavía despejar los cielos de América Latina. El balance de la década no arroja indicios claros de recuperación. La pobreza no retrocede con el progreso de la libertad. La pregunta por el nuevo rumbo y la nueva agenda es la más pertinente del momento.

Otro dato se desprende del recuento del pasado reciente. Después de 500 años de un primer descubrimiento, el hombre se redescubre ahora en una nueva dimensión de su universalidad. Es el habitante de una gran casa común, cimentada en profundas innovaciones tecnológicas y de las comunicaciones. Se abre un mañana de mayor libertad y proyección, que conlleva retos nuevos, especialmente en las zonas alejadas de los centros promotores del cambio. Ahora en cualquier confín del mundo, como en un juego de espejos, cada quien puede mirar su miseria en la opulencia del otro, y su opresión en la libertad ajena. Esta consideración preside cualquier pensamiento sobre los caminos del desarrollo. Ya no existen parcelas aisladas. El escenario es el mundo y los actores son hombres y pueblos libres. Devaluados los paradigmas alternativos, la vía queda trazada: un sistema democrático de gobierno y una economía de mercado global.

Las oportunidades que se abren son inéditas. Por primera vez el proceso político latinoamericano no discurre por paradigmas excluyentes. Se reconocen consensos sin precedentes y se abre la posibilidad de superar la crónica inestabilidad política de la región. Se insinúa una cultura de tolerancia y se deslegitima el recurso a la violencia.

Pero también se encienden las señales de alerta. En particular porque las fuerzas del mercado y la democracia no siempre han dado muestras de pareja bien avenida. La armonía no ha sido natural ni espontánea. Durante la colonia, el vasallaje de la población autóctona facilitó el ingreso a la era mercantil. Y en época más reciente, gobiernos dictatoriales han ahogado libertades para abrir economías, o controlado los mercados en aras de la igualdad.

El desafío de hoy es avanzar hacia el desarrollo sin descuidar la calidad de la convivencia interna. Los que aspiran a conducir a América Latina y el Caribe no disponen de recetas con efecto automático, ni en lo económico ni en lo político. Tanto la libertad como el bienestar material, son objetivos situados en un horizonte no muy preciso, que pide ser delineado con sabiduría y alcanzado sólo en base al esfuerzo conjugado de los hombres. Construir la casa humana y compartir el espacio común son el fruto de una tarea paciente.

El mundo se universaliza e integra en las comunicaciones, pero a la vez se fractura. Hoy se conoce la mayor concentración del poder, la riqueza y el conocimiento que jamás haya tenido lugar en la historia de la humanidad. El orden económico mundial está dictado por el llamado Grupo de los Siete, que representa a unos 800 millones de hombres provistos de recursos mayores que los 4.000 millones restantes. Y no siempre ha sido así. En 1960, los ingresos del 20% más rico de la población mundial eran 30 veces superiores a los del 20% más pobre. En 1989 la relación es de 60 veces. En 1960 los países en que habita el 21% más rico de la población mundial participan del 70% del PNB internacional. Ahora generan el 83%. Mientras tanto, América Latina, con la población aumentada, ve disminuir su participación. Solamente en los años ochenta desciende del 7% al 4% en el comercio mundial, y del 12% al 8% en la inversión extranjera directa. Los pobres, entre tanto, pasan de 112 a 184 millones de personas.

El incremento de la brecha interna en lo social es también alarmante. En Brasil el 20% más rico tiene un ingreso 26 veces mayor que el más pobre. Los ajustes aplicados para equilibrar las economías y volverlas competitivas han incidido en una mayor polarización interna. Tiene fundamento, entonces, preocuparse de que el logro de la integración internacional de los países de la región no se haga a costa de una desintegración nacional.

La agenda del siglo XXI.

La necesidad de cambios y de estrategias adecuadas para emprenderlos ha sido reconocida por voces tan autorizadas como el PNUD, la CEPAL, el Banco Mundial, el BID. El crecimiento económico con equidad ya no es sólo un imperativo ético, sino una condición para la gobernabilidad. Lo advierten muchas ciudades de la región, en que sólo la vigilancia policial protege a minorías citiadas ante

la amenaza de hordas de mendigos y delincuentes. El desarrollo y la estabilidad no pueden basarse por mucho tiempo en la contención. El cambio debe llegar tanto del esfuerzo productivo como de la democratización interna.

En el contexto actual se torna admisible un pensamiento renovador. Existen indicios de que la época del crecimiento económico sin política social se aproxima a su fin. La aplicación de la simple consigna de liberar las fuerzas del mercado y esperar sus beneficios para todos, ha demostrado sus efectos limitados; incluso en Estados Unidos que ha incrementado sus niveles de pobreza. Se reconoce la necesidad de formular y emprender una resuelta política social, la cual no es concebible sino en el marco de una redefinición del papel del Estado, para que éste se vuelva más democrático y moderno. El propio discurso sobre la modernidad debe enriquecerse con los aportes de una visión solidaria, fundada en el común destino de los seres humanos.

La cuestión se plantea como una innovación en el patrón de desarrollo, para que la eliminación de la pobreza se integre a una estrategia de crecimiento y, por lo tanto, a los criterios para la inversión y a la expansión de las fuerzas productivas. Descartada la vía basada principalmente en la explotación de recursos naturales y en la mano de obra barata, el éxito tiene que descansar en la capacidad de absorción y desarrollo tecnológico, para la organización moderna de la producción y el incremento de la competitividad. La superación de la pobreza y la modernización económica no son caminos paralelos, sino requerimientos mutuos para redefiniciones globales de desarrollo.

Las sociedades modernas y las recientemente industrializadas han avanzado gracias a la vigencia de normas políticas y sociales basadas en una equidad razonable. Pero éstas no se han derivado tanto del convencimiento acerca de determinadas fórmulas o modelos de desarrollo, sino de la capacidad de las autoridades para asimilar la realidad vivida por hombres y mujeres concretos, y comprender el impacto que ella puede tener en la estabilidad social. Una condición esencial para el desarrollo pareciera ser el mutuo reconocimiento entre sectores de la sociedad, que han coexistido sin descubrirse. La redefinición de las políticas en el terreno económico, por lo tanto, no es separable de los esfuerzos para volver más democrática a la sociedad.

Encarar la renovación del pensamiento y de la práctica en el quehacer político es el reto para una nueva generación de dirigentes. Se les pide contrarrestar los vacíos dejados por las políticas antes aplicadas, no sólo en términos de una mayor eficiencia, sino también en torno a la equidad; por lo tanto, no sólo acerca de los medios, sino igualmente sobre los fines. Los llamados a la conciencia se han sucedido en los últimos años. El Informe del PNUD de 1991 sobre el Desarrollo Humano se encabeza con el párrafo siguiente: "La ausencia de compromiso político, y no la

falta de recursos financieros, es con frecuencia la causa verdadera del abandono en que se encuentra el hombre."

Visto desde un ángulo más pragmático, la cuestión se plantea en la hora actual como un problema de supervivencia o de gobernabilidad; es decir, de búsqueda de alternativas que prevengan al mismo tiempo del autoritarismo y de la inestabilidad crónica. La función de gobierno presupone no sólo la capacidad para hacer buen uso de los recursos, sino también la legitimidad o correspondencia con las expectativas de los ciudadanos. Corregir el rumbo significa progresar hacia un mayor bienestar en lo material, llevando a la vez la democracia hasta las raíces de la convivencia humana.

En el fondo, lo que está en juego cuando se habla de convivencia y de democracia no es otra cosa que el reconocimiento de la condición de sujetos de los seres humanos, y de su capacidad para interactuar con arreglo a deberes y derechos. Subyace el presupuesto, implícito o explícito, de un pacto o de un acuerdo entre ciudadanos como fundamento de toda democracia, el cual se encarna en prácticas e instituciones, pensadas para facilitar la convergencia de intereses y para dirimir la contradicción. Para avanzar en esta dirección es preciso encarar tres cuestiones centrales e íntimamente ligadas: la superación de la pobreza, la modernización equilibrada de las economías, y la democratización de la sociedad.

1. LA SUPERACION DE LA POBREZA.

La pobreza es el principal y más grave de los problemas de América Latina y el Caribe. No habrá condiciones de gobernabilidad mientras no se lo enfrente directamente. La experiencia indica que no basta con garantizar el crecimiento económico. Hay que diseñar y llevar a la práctica políticas específicas para superarla.

No sólo pobreza sino empobrecimiento.

A pesar de las dificultades de medición de la pobreza en todos los países, se sabe que la disparidad de ingresos es abismante. El ingreso del quintil más rico viene a ser entre 10 y 20 veces superior al del más pobre. De acuerdo a estimaciones de la CEPAL, a comienzos de los años 80 dos tercios de la población de Centroamérica se encontraban en estado de pobreza. A finales de una década de destrucción y guerra, la situación debe ser peor. La economía chilena, en ascenso desde 1984, no fue suficiente para reducir la población bajo el umbral de la pobreza, que alcanza al 40% en 1989. Los obispos católicos argentinos llaman la atención sobre el empobrecimiento, mientras se aplaude el repunte económico del país.

Siendo la pobreza un mal crónico de nuestra región, lo más preocupante es su incremento. El consumo per cápita de la población disminuye significativamente entre 1980 y 1987. Según datos de PREALC, en México se reduce en un 14,6%, en Argentina un 17,6% y en Chile un 22%. Existen, además, indicios de que el carácter de la pobreza se ha ido transformando, especialmente en los países que han iniciado el camino hacia la modernización de las economías. Ya no se trataría solamente de la población refugiada en el sector informal, sino de los trabajadores industriales, y ello como efecto de las modificaciones en los sistemas de contratación y subcontratación del trabajo, y de la debilidad creciente de las organizaciones sindicales. De confirmarse esta tendencia, lo que estaría ocurriendo sería un fenómeno de empobrecimiento, que se desenvuelve al mismo ritmo que progresan los esfuerzos de estabilización económica. Por otra parte, es de todos conocido que en la mayoría de los países, conforme avanzan los ajustes aplicados para enfrentar la crisis estructural, el gasto social de los gobiernos se restringe sensiblemente.

Activar la iniciativa de los pobres.

Hoy se reconoce la necesidad de imaginar cambios sustanciales en la política social. Por una parte, y sin que esto implique un retorno al Estado benefactor y paternalista, existe un cierto consenso en torno a cambios que fortalezcan a las instituciones estatales para dispensar los servicios propios de una política social clásica, como salud, educación, vivienda y seguridad. Por otra parte, también hay convergencia acerca de la necesidad de focalizar los recursos hacia los pobres. Pero no existe la deseada claridad sobre los procedimientos.

El tema de la focalización merece un amplio debate no sólo desde la perspectiva técnica, sino especialmente con respecto a los presupuestos sobre el desarrollo que están en juego. Se han ensayado métodos altamente sofisticados con resultados escasos, como son los subsidios a la demanda en forma individualizada y monetaria. En algo han aliviado a los más pobres de entre los pobres. Pero lo que preocupa, además de la eficiencia, es el peligro de paternalismo y clientelismo encubierto, cuando se fomenta la pasividad y dependencia respecto de los organismos públicos.

Una forma diferente de plantear el problema es la del desarrollo humano, que persigue objetivos cualitativamente más ambiciosos, con costos estimados menores. No basa su eficacia en un gran despliegue técnico desde el Estado, sino que parte de los propios pobres. Reconoce la condición de personas en aquéllos que se encuentran en estado de pobreza, y extrae conclusiones distintas a la hora de proponer una política focalizada. El principio rector del desarrollo humano es la atención a la gente, como sujeto al mismo tiempo que como el fin último de la economía. Lleva a la

práctica lo que suele afirmarse acerca de los hombres: que son el recurso económico fundamental y la principal riqueza de una nación. Concibe la política social, primero como un estímulo a la iniciativa y luego como una adecuada dotación de recursos materiales y de conocimiento. La acción gubernamental consiste, en este marco, en la ampliación efectiva del campo de oportunidades en vista del bienestar; el que no es concebido como una dádiva del Estado sino como resultado de un esfuerzo humano sostenido.

Las capacidades y las necesidades de los hombres.

Al partir desde abajo y de la gente, hay dos elementos centrales que pueden traducirse en parámetros para la acción: la fe en las capacidades humanas y la atención a las reales necesidades de los hombres.

El reconocimiento de las capacidades humanas debe ser eficaz y expresarse en una estrategia consecuente. En muchas situaciones, los pobres están propiamente incapacitados. Es necesario, entonces, formar o reconstituir esas capacidades mediante la inversión en capital humano, lo que implica prestar atención a la salud, entregar conocimiento, destrezas, tecnologías. En una palabra, habilitar a las personas para que se conviertan en protagonistas de su futuro. El otro elemento, complementario al anterior, es el diseño y ejecución de programas para el autodesarrollo, que multipliquen los agentes económicos. Se materializan mediante el apoyo a la participación y a las instancias organizativas de la base.

Atender a las necesidades humanas es el otro eje que sostiene y da coherencia a esta vía de desarrollo. Cierta forma unidimensional de abordar el tema, de raíz economicista o tecnocrática, ha deformado las apreciaciones sobre el tema. Las necesidades humanas son múltiples y de variado espectro. No pueden soslayarse las premuras materiales básicas, como la autosuficiencia alimentaria, la expansión del empleo, la generación de ingresos. Pero los límites de una política de seguridad material garantizada desde arriba, han quedado al descubierto en las experiencias estatistas. En el mismo impulso de satisfacción de los apremios materiales, es posible conjugar respuestas a otras demandas, que con la misma propiedad deben considerarse necesidades humanas. Es la aspiración a participar, a crear, a ser reconocido en la dimensión de la iniciativa y la libertad. La satisfacción simultánea de ambos tipos de necesidades define la estrategia del desarrollo humano. Contribuye a configurar la base económica y política de la gobernabilidad. Fomenta el ejercicio de la ciudadanía. Es un progreso hacia una democratización profunda de la sociedad.

El apego a estos principios invita a formular una política ambiciosa, por ejemplo, para apoyar al sector informal de la

economía, estimulando la creación de microempresas en el ámbito rural y urbano. En la integración de los esfuerzos de la gente y en el apoyo institucional a ellos brindado, se funda el cambio cualitativo que convierte al sector informal en lo que se viene llamando el sector de economía solidaria. La participación de la comunidad organizada es igualmente válida en el campo de los servicios. Puede multiplicar el impacto de las políticas de salud, educación, vivienda, equipamiento comunitario y protección del ambiente. La experiencia indica que al involucrarse en estos quehaceres los propios interesados, aportan no sólo su trabajo, sino también su experiencia acumulada en la lucha por sobrevivir. Los beneficiarios suelen ser, además, los mejores vigilantes de una utilización óptima de los recursos.

Descentralizar el poder para llegar a la comunidad.

Poner en práctica una política de desarrollo humano exige encarar ciertos cambios institucionales, especialmente en dos grandes direcciones: hacia la descentralización del Estado y hacia la construcción de instancias que favorezcan una articulación de lo público y lo privado.

Un Estado concentrado y centralizado tiende a limitar la eficiencia en el campo social. A la inversa, la descentralización orientada a conferir atribuciones al poder local, tiene el efecto de vincular más directamente a los gobernantes y gobernados. Por una parte, puede potenciar mejor la atención de las autoridades a las necesidades específicas de la gente y, sobre todo, a favorecer la interlocución con las comunidades de base. Por otra parte, ofrece mayores oportunidades para que los ciudadanos ejerzan su derecho a pedir cuentas por el desempeño de la autoridad y exijan responsabilidad en los cargos públicos.

Desde otro ángulo, siendo el Estado el promotor y responsable de una política social, puede ser mucho más eficaz si en este propósito moviliza a la sociedad civil y articula con ella su acción. Si las comunidades son el sujeto de un autodesarrollo, y si por definición ellas se encuentran dispersas en todo el territorio, es preciso encontrar los mecanismos insituacionales intermediarios para que los grupos humanos se conecten con los poderes públicos.

El papel de las Organizaciones No Gubernamentales ha sido reconocido en las funciones de gestión y promoción comunitaria. Pero éstas pueden dinamizarse aún más, en la medida en que el Estado las convoque como instancias intermediarias, favorezca su capacidad profesional y operativa, y contribuya al mismo tiempo a legitimar la confianza de las bases. Un rol similar podría jugar la empresa privada al interior de planes de desarrollo coherentes. Con mecanismos institucionales adecuados, brindaría otra forma de articular la esfera pública con la privada.

Por último, es preciso plantearse el problema del financiamiento de una política gubernamental de desarrollo humano. El combate a la pobreza se resolverá positivamente sólo cuando la sociedad entera lo asuma como empresa de todos y en beneficio de todos. Un esfuerzo financiero proporcional a la dimensión del problema se pondrá en marcha sólo como producto de un gran diálogo nacional. Una tarea esencial de los gobiernos, en conjunto con las instancias morales de mayor reconocimiento en cada país, es la de convocar a ese diálogo, incorporar en él a los empresarios e interpelar tanto sus capacidades financieras como ejecutivas.

2. LA MODERNIZACION EQUILIBRADA DE LAS ECONOMIAS.

En el día de hoy, la incorporación económica de toda la población debe ser encarada como un esfuerzo interno de los países. La cooperación externa, salvo en casos de excepción, puede contribuir con aportes puntuales, pero difícilmente será la fuente principal de los recursos. Aun más, es presumible que la porción de la ayuda destinada a América Latina y el Caribe sea en el futuro decreciente.

Una estrategia desde dentro.

La actividad desplegada por la comunidad (o el sector de economía solidaria) no debería entenderse sólo en el plano de lo alternativo o marginal, sino formando parte de una estrategia integradora de desarrollo. Uno de los problemas de las economías que recién emprenden el rumbo de la modernización, es el abismo que tiende a crearse entre el sector dinámico y el rezagado. La economía comunitaria o de base se localiza, obviamente, en este último y privilegia los aspectos microeconómicos. El desafío del desarrollo consiste justamente en la consideración de lo microscópico, para superar el abismo entre el sector de punta y el atrasado, para articular la pequeña empresa a la moderna. La integración de todo el país en un proceso de desarrollo requiere, obviamente, del crecimiento económico global. Espera que se traduzca en mayores recursos, tanto para facilitar la incorporación de los nuevos agentes económicos, como para mejorar los servicios que dispensa el Estado.

Las orientaciones predominantes para el logro de los equilibrios macroeconómicos y la modernización de las economías, han puesto en la agenda una discusión que es preciso retomar desde una perspectiva más amplia y moderna. Habitualmente se ha visto como requisito de equilibrio financiero la reducción del tamaño del Estado, sin plantearse adecuadamente el problema de su función para el desarrollo. Los énfasis más recientes indican, empero, una tendencia a la rectificación. Se ha caído en la cuenta de que el asunto no radica tanto en el tamaño del Estado, sino en las

modalidades de articulación de lo público y lo privado, y en la eficiencia con que cada uno cumple con sus funciones específicas. No se trata, por lo tanto, de escoger entre el mercado y el Estado, como si ambos fuesen excluyentes. Hay que procurar que se potencien el uno al otro para una realización cabal de sus cometidos.

En las economías industrializadas la cuestión apenas se plantea y la función estatal no está en tela de juicio. Pero en las sociedades que se debaten por salir del subdesarrollo al interior de una economía abierta y globalizada, el tema del Estado es estratégico. No está en cuestión el retorno al intervencionismo, tal como se lo conoció en el pasado. Tampoco la autarquía del "desarrollo hacia adentro". Se trata, más bien, de repensar, en las actuales condiciones de mercados abiertos y universales, una estrategia de crecimiento y modernización "desde dentro" que, poniendo a resguardo la integración de la sociedad, impulse la competitividad en el mercado internacional.

El problema de la modernización radica en las alternativas y modalidades. El dilema viene a ser el siguiente: si sea forzoso realizar la inserción externa de acuerdo a la lógica expansiva de las empresas transnacionales, con intereses bien localizados en un país en desarrollo, o si sea posible que se oriente y conduzca en consonancia con un patrón de desarrollo nacional. En este caso, la pregunta remite a los mecanismos más adecuados para contrarrestar las imperfecciones del mercado.

Hacia un Estado más eficiente y democrático.

Cuatro son las dimensiones en que se puede pensar una redefinición del Estado y su papel de conductor y garante de la integración nacional.

1. En funciones de fomento y estímulo al sector privado.

El Estado puede diseñar, en conjunto con la iniciativa privada y el sector laboral, las estrategias destinadas a potenciar las ventajas comparativas; poner a disposición de los empresarios los medios institucionales de que dispone para la conquista de mejores espacios o nichos de mercado; potenciar selectivamente ciertas actividades estratégicas mediante políticas específicas o sectoriales y velando al mismo tiempo por los equilibrios internos.

2. En funciones de modernización tecnológica.

Incorporar las innovaciones en la tecnología es hoy el principal requisito para el incremento de la productividad y para acceder a una capacidad competitiva en el exterior. Para ello se precisa de planes de largo plazo, al menos en dos campos que sólo el Estado puede enfrentar: elevar el nivel educativo de la fuerza de trabajo, y desarrollar la infraestructura científico-técnica en vista de la apropiación y difusión del conocimiento tecnológico.

3. En funciones de equidad social.

El bajo costo de la mano de obra no puede seguir siendo la principal ventaja comparativa de los países en desarrollo. Las innovaciones en el proceso productivo han buscado una mayor flexibilidad en el uso de los factores. Pero ello ha tendido a aplicarse sobre todo en las relaciones laborales. Los sistemas de contratación y subcontratación han intensificado el trabajo, a menudo a costa de nuevas enfermedades laborales, sin que ello tenga una correspondencia en los salarios. Lo mismo ha acontecido con los nuevos y más eficientes métodos de organización del proceso de trabajo. La flexibilidad no es equivalente a indefensión laboral. Las nuevas tecnologías que incrementan la productividad contemplan la participación del trabajo como un elemento constitutivo de la empresa moderna. Para ello es indispensable un apoyo institucional en orden a incrementar la capacidad negociadora de los trabajadores, en permanente diálogo con el sector empresarial.

4. En funciones de equilibrio ecológico.

Al Estado le corresponde garantizar que la diversificación y los incrementos productivos no se hagan a costa de la degradación de la naturaleza.

Concertación en el ámbito nacional y regional.

El que la redefinición del papel del Estado no sea percibida como un retroceso hacia un intervencionismo paralizante, constituye un desafío para la gobernabilidad. El cambio no puede lograrse en base a decretos, sino mediante la amplia convergencia de objetivos. El Estado moderno asigna mayor relevancia a su papel de agente inspirador y concertador de las iniciativas privadas. A la autoridad le corresponde aunar los esfuerzos. Debe poner en marcha procesos de amplia discusión nacional. La incorporación de los empresarios es vital para adentrarse en una visión de modernidad despojada de los rasgos ideológicos que han predominado en el debate de los últimos años. El estímulo a la concertación entre empresarios y trabajadores es una tarea prioritaria.

La inserción competitiva en una economía globalizada reposa sin duda en un esfuerzo interno. Sin embargo, es preciso reconocer la realidad de un mercado internacional asimétrico, de tecnología, conocimiento y poder financiero concentrados, que tiende a profundizar las disparidades. A los dirigentes políticos les cabe elaborar estrategias de fortalecimiento de la capacidad negociadora. El apoyo mutuo entre los países latinoamericanos es una necesidad de la hora presente en que se conforman grandes bloques económicos. Sin ello no se podrán encarar problemas cruciales. Por ejemplo, las trabas al libre comercio impuestas por los países industrializados, que profundizan aún más la desigualdad preexistente. O bien las imposiciones en torno a los compromisos

financieros. Los caminos que se insinúan para la integración regional o subregional son alentadores, y los gobiernos pueden esperar grandes avances en ellos.

Al quedar atrás la confrontación Este-Oeste, la región y los Estados Unidos pueden abocarse a construir relaciones de interdependencia y cooperación, para superar una historia conflictiva y contradictoria.

3. GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA.

La amplitud de la pobreza y una modernización limitada a los sectores de punta, conducen a la progresiva deslegitimación de los gobernantes. Una democracia que reproduce la inequidad puede ser irrelevante para el hombre común. O un pretexto para mesianismos totalitarios, o el suelo fértil para desencadenar la violencia y amparar conductas desintegradoras del tejido social.

Integrar a todos en un orden democrático.

Se conocen en la región situaciones de ingobernabilidad manifiesta en algunos países, derivadas de amplias mayorías no tomadas seriamente en cuenta, o incluso de la coexistencia de dos o más países en uno solo. Para explicarlo se suelen invocar causales externas, pero ellas no contradicen lo esencial: una historia de crisis de legitimidad o de entramamientos crónicos de los gobiernos.

Por otra parte, en todos los países se constatan sectores que evidencian agudos problemas de integración. Su amplitud es variable, pero inquietante entre los jóvenes, los indígenas, las mujeres, los trabajadores informales. La tentación de la violencia resulta en ellos explicable y presenta expresiones tanto políticas como simplemente delictuales. La inseguridad ciudadana es un problema que tiende a generalizarse.

Aparecen, además, formas larvadas de violencia. Son las que muchas personas sin horizontes en sus vidas ejercen en contra de sí mismas, a través de la droga, el alcohol, o la apatía como protesta silenciosa. Muchas manifestaciones que adopta la escasa integración social, tienden a provocar angustia en el resto de la población, que se siente amenazada y recurre a la autoridad para implorar el castigo. La represión se presenta, entonces, como la fórmula más socorrida.

La desintegración social es un problema político que puede cobrar dimensiones cada vez mayores. Aproximarse en forma positiva a sectores tan importantes como la juventud implica tender puentes en los espacios en que se encuentran los afectados, y reconocer las frustraciones y carencias que están al origen de las desviaciones.

La atención a los sectores de mayor conflictividad puede convertirse en el futuro en un verdadero test de la gobernabilidad.

Se ha hecho visible, en especial entre los jóvenes, una nueva mentalidad de desinterés por lo político y de realce de lo privado o lo individual. Es un fenómeno que refleja rasgos culturales con implicaciones en el campo de los valores. Es un componente de la actual cultura cívica y puede traducirse en la aparición de nuevos liderazgos, de naturaleza distinta a los políticos. Se evidencian desajustes entre las demandas expresadas en grupos emergentes y las propuestas de la autoridad. Ello puede desembocar en cuestionamientos sobre los patrones de ejercicio del poder. No es infrecuente la manifestación de críticas acerca de la aparente reclusión de los gobernantes en la institucionalidad propiamente política y, por lo tanto, sobre su escasa capacidad de trascendencia vinculante con el resto.

La democracia en la vida cotidiana.

El desinterés por lo político puede trocarse en descrédito y acarrear problemas de legitimidad y credibilidad a la clase política. Puede corroer por esta vía la base de sustento de una democracia representativa. Lo que más importa a la mayoría es lo que acontece en el ámbito cercano de su cotidianidad. Por ello un descontento difuso sumado al desencanto político puede ser la plataforma para el resurgimiento de nuevos populismos o totalitarismos.

La cuestión de fondo atañe a la calidad e incluso la relevancia de la democracia, debido a la débil vinculación que se le atribuye con la vida diaria. Se ha hecho evidente que el retorno a las instituciones democráticas, que marca la década de los 80, no desencadena en forma automática una democratización de la sociedad.

Existen sectores en que se echa de menos algo que es normal esperar en democracia, como es la creación de cauces para la participación ciudadana, que sean significativos en las esferas vecinales o gremiales, y en torno a los problemas de la gente. Para otros, - como los sectores indígenas, de pobladores, de mujeres-, son escasos los conductos para canalizar legalmente los desacuerdos, quedando a menudo la represión como el instrumento más disponible para responder a la protesta. Tampoco son abundantes las iniciativas en busca de marcos para que la ciudadanía, en sus distintas modalidades orgánicas, ejercite su derecho teórico a pedir cuentas a la autoridad.

Una democracia con poder.

El desencanto adopta contenidos más precisos en situaciones que evidencian el peso de ciertas esferas en las decisiones

públicas. El discurso democrático no siempre coincide con la percepción de la gente acerca de los verdaderos centros en que reside el poder. No es raro en América Latina y el Caribe constatar la debilidad de los gobiernos ante instituciones que, no siendo formalmente políticas, son políticamente determinantes.

Las decisiones de las cámaras empresariales, o grupos económicos, o centros financieros son con frecuencia las que más cuentan en última instancia. Es corriente que el poder económico potencie su capacidad para intervenir en la vida pública, gracias al control sobre los medios de comunicación más importantes.

En el plano económico, los gobiernos no pueden renunciar a una política tributaria equilibrada y progresiva. Les corresponde introducir, a través del gasto público, elementos de equidad en la distribución del ingreso.

Las relaciones entre el poder civil y las fuerzas armadas es otro punto en que se pone en juego el poder de los gobiernos. No es inusual que las fuerzas armadas terminen fijando los límites de lo tolerable, que se asignen a sí mismas la calidad de columna vertebral del Estado o de la nación, e intimiden a gobernantes legítimamente elegidos. Es evidente que, sin una capacidad de resolución del poder civil en el terreno castrense, no puede hablarse de una democracia sólidamente establecida. El tema del gasto militar es un reflejo fiel de este problema.

Los partidos políticos y el tejido social.

El desafío de una democracia fuerte a la vez que participativa reside, por lo tanto, en la construcción paciente de nexos que articulen a la sociedad civil con el Estado, de acuerdo a la idiosincracia y tradiciones propias. Como en toda construcción, el proceso se inicia desde abajo, desde los cimientos. Una sociedad civil bien entretejida desde los grupos naturales y primarios, con organizaciones representativas de intereses bien identificados, y con mecanismos para la concertación y mediación del conflicto, es un requisito esencial para la gobernabilidad. Al mismo tiempo, es la base de sustentación para gobiernos que experimentan debilidades crónicas ante los núcleos condensadores de poder, como los centros económicos y sectores castrenses.

Pero resulta difícil pensar en el fortalecimiento de la sociedad civil sin el recurso a instrumentos de orden político. El camino más transitado para la articulación del tejido social se encuentra en la reorientación práctica de los partidos políticos. Estos son las instancias indispensables para la mediación entre las instituciones del Estado y los ciudadanos. En el cumplimiento de estas funciones se validan a sí mismos. Les cabe una especial responsabilidad para probar a la ciudadanía tanto la eficiencia

como la legitimidad del sistema.

Es probable que en torno a una redefinición de los partidos políticos se jueguen aspectos esenciales de la gobernabilidad. Les compete la misión de corregir la imagen bastante generalizada, de ser sólo cuerpos que agrupan a los aspirantes a los cargos del Estado. En el terreno de la legitimidad, a los partidos políticos les corresponde escrutar el sentir de los gobernados, y formular en consecuencia las propuestas de desarrollo y democratización de la sociedad. Para ser eficientes, deberán orientar sus aparatos orgánicos con el fin de sintonizarse con las expresiones del liderazgo local y comunitario, y crear canales de comunicación enraizados en las bases. Estos elementos podrían contribuir a una nueva forma de hacer política.

La eficiencia y la legitimidad, por lo tanto, no se contraponen. Por el contrario, son las dos caras de una democracia moderna. Desde un ángulo, un gobierno representativo y promotor de la participación, procura que sus instituciones sean estructuras permeables a los grupos humanos. Desde otro, la independencia y capacidad resolutoria de un gobierno democrático depende en gran medida de la fortaleza de las agrupaciones autónomas y naturales en que se asienta. Un tejido consistente y bien ensamblado de relaciones entre intereses corporativos y de éstos con los partidos políticos, es la principal garantía de eficiencia y legitimidad de los gobiernos.

.....

Con lo dicho en estas páginas no se pretende agotar el problema de la gobernabilidad y del desarrollo humano. Se ha centrado la atención en tres grandes temas: la superación de la pobreza, la modernización económica y la extensión de la democracia a toda la sociedad. Quedan elementos importantes sin mención. Pero este documento sólo persigue estimular el intercambio. Del debate latinoamericano debe surgir la nueva agenda.