

*La ilusión del buen gobierno*

# *La ilusión del buen gobierno*

Sociedad civil, democracia y desarrollo humano  
en América Latina

*Manuel Ernesto Bernal Alvarado y  
Víctor Flores García*

COMPILADORES



*La ilusión del buen gobierno.* Bernalde Alvarado, Manuel Ernesto y Flores García, Víctor,  
Compiladores, UNESCO - MOST Montevideo, Julio, 2004

*Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO, y no comprometen a la Organización. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican de parte de la UNESCO juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.*

**Ilustración de tapa:** La recolección de oro en zona roja, 1997, Ricardo Migliorisi (Asunción, Paraguay, 1948), tomado de *Iberoamérica pinta*. UNESCO-FCE. México, 1997

**Diseño:** Stella Fernández

**Edición de texto:** Jorge Barreiro

**Impresión y encuadernación:** mastergraf srl  
Gral. Pagola 1727 - CP 11800 - Tel. 203 47 60\*  
Montevideo - Uruguay  
E-mail: mastergraf@netgate.com.uy

Depósito Legal 333.145 - Comisión del Papel  
Edición amparada al Decreto 218/96

#### DERECHOS RESERVADOS

Queda prohibida cualquier forma de reproducción, transmisión o archivo en sistemas recuperables, sea para uso privado o público por medios mecánicos, electrónicos, fotocopadoras, grabaciones o cualquier otro, total o parcial, del presente ejemplar, con o sin finalidad de lucro, sin la autorización expresa del editor de la UNESCO.

ISBN 92-9089-078-9

# Indice

Prólogo	
<i>Manuel Ernesto Bernales Alvarado</i> .....	9
Introducción	
<i>Víctor Flores García</i> .....	17
PRIMERA PARTE	
I. <i>Diez falacias sobre problemas sociales de América Latina</i>	
BERNARDO KLIKSBERG .....	29
II. <i>Por una gobernabilidad democrática para la expansión       de la libertad</i>	
JOAN PRATS CATALÁ .....	71
III. <i>Globalifóbicos contra globalitarios en América latina</i>	
ANDRÉS SERBIN .....	123
SEGUNDA PARTE	
IV. <i>La decepción democrática: expectativas y desilusiones</i>	
RUBÉN AGUILAR VALENZUELA .....	153
V. <i>Dialéctica entre la esperanza y el desencanto democráticos</i>	
RODRIGO PÁEZ MONTALBÁN .....	169
VI. <i>La tentación autoritaria</i>	
SANDRA WEISS .....	179
VII. <i>Filosofar para la liberación: quehacer intelectual y resistencia</i>	
HORACIO CERUTTI GULDBERG .....	195
VIII. <i>El eterno sueño democrático</i>	
VÍCTOR FLORES GARCÍA .....	213



# Prólogo

MANUEL ERNESTO BERNALES ALVARADO\*

**I**lusión: «Concepto, imagen o representación sin verdadera realidad, sugeridos por la imaginación o causados por el engaño de los sentidos. Esperanza cuyo cumplimiento parece especialmente atractivo. Viva complacencia en una persona, cosa, tarea, etc. Retórica: Ironía viva y picante». Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. XXI Edición. Madrid. 1992.

*«Orígnase en gran parte el desprecio con que la justicia es tratada en aquellos países, de la extraviada conducta de los que gobiernan, porque si el público observa en ellos un genio ambicioso y amigo de enriquecerse con perjuicio de todos, unas costumbres viciosas que, por ser él quien las había de corregir en los demás, causan mayor escándalo, y una dirección pervertida y abandonada al imperio de sus pasiones y de la parcialidad ¿qué mucho será que los particulares hagan poco aprecio, o ninguno, de su autoridad, y que miren la justicia como cosa irrisible e ideal, pero que nunca llega a tener uso en la práctica de la república? Por esto será justo no atribuir toda la culpa a los moradores de aquellos países, sino partirla entre éstos y los jueces, como que ellos fomentan y dan aliento a los otros para que se hagan despreciables las órdenes, para que los preceptos no se veneren, y para*

---

\*Especialista de Programa del Sector Ciencias Sociales y Humanas de la UNESCO en la Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe en Montevideo; politólogo y administrador público; dedicado a temas de relaciones internacionales, inteligencia y planeamiento estratégico. Sus opiniones no representan a la UNESCO ni la comprometen, son de su exclusiva responsabilidad. La misma norma es válida para quienes escriben en este libro.

*que aquellos pueblos sean monstruos sin cabeza y sin gobierno». Jorge Juan y Antonio de Ulloa: Noticias secretas de América (Manuscrito 1749). Edición de Luis Ramos Gómez. Colección Crónicas de América 63. Primera edición Mayo 1991. p. 456.*

**Buen Gobierno:** No son escasas las definiciones o proposiciones sobre lo que es un buen gobierno; para muestra, las que difunden el Banco Mundial y programas internacionales académico-políticos sobre gobernabilidad. La preocupación se remonta a nuestros primeros años de vida independiente. Cito una carta del Libertador Simón Bolívar del 27 de abril de 1829 que el destinatario, el agente inglés de apellido Campbell, transcribió a su Gobierno en despacho del 4 de junio del mismo año: *“Creo que sin mucha exageración éste puede ser llamado el hemisferio de la anarquía (...) No dudo que semejante cúmulo de desórdenes contribuya a abrir los ojos de los ilusos y dé ocasión de ver claro a nuestros amigos de Europa, convenciéndolos al mismo tiempo de que mi conducta y principios son demasiado moderados para gobernar este país”* (Bolívar. Prólogo de Manuel Trujillo. Biblioteca Ayacucho. Venezuela. 1983.).

**D**esde la perspectiva del trabajo de la UNESCO, debo relatar la historia detrás de este libro que hemos compilado junto con Víctor Flores García, experimentado comunicólogo y periodista formado en el pensamiento crítico de la reflexión filosófica latinoamericana. Estimo oportuno además ofrecer alguna información sobre los empeños de nuestro organismo internacional y sus contribuciones mediante el Sector de Programa Ciencias Sociales y Humanas, a partir de la vivencia del trabajo en la UNESCO-Montevideo.

En 2000-2001 se previó publicar un libro que recogiera las coordenadas del debate del único seminario internacional latinoamericano y caribeño sobre «ONGs, gobernanza y desarrollo» del Programa Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST por su sigla en inglés) realizado en Montevideo el 26 y 27 de noviembre de 2001, como parte sustantiva, en aquel momento, del trabajo del Comité Nacional

de Enlace del Uruguay del MOST y de sus responsables en París. ([www.unesco.org.uy/most/seminario/ongs-gobernanca](http://www.unesco.org.uy/most/seminario/ongs-gobernanca))

En la Fase I del Programa MOST (1994-2001) se previeron actividades sobre el tema gobernanza, desarrollo y sociedad civil; el Seminario citado fue una de las cuatro acciones previstas en 2001, antes de una conferencia mundial que pusiese en diálogo sus respectivos resultados para contribuir a una estrategia para la superación de la pobreza, en alianza con instituciones académicas y de interés público, estatales y no gubernamentales, en particular con el Programa de Investigación Comparativa sobre Pobreza (CROP, en inglés, [www.crop.org](http://www.crop.org)). En la página electrónica [www.unesco.org/most](http://www.unesco.org/most) se puede apreciar parte de la documentación de la UNESCO, incluidas las ediciones en imprenta, pocas en español, otras menos en portugués, la mayoría en inglés y francés. En el siguiente lugar ([www.unesco.org.uy/shs/index.html](http://www.unesco.org.uy/shs/index.html)) se puede consultar la ubicación del MOST en la actividad de Ciencias Sociales y Humanas en los países del MERCOSUR y Chile, incluido el Seminario de 2001 ya referido.

El trabajo del Comité Nacional de Enlace del MOST en el Uruguay fue iniciado el 22 de octubre de 1999 –con apoyo y reconocimiento de la Comisión Nacional para la UNESCO y de la Secretaría Técnica Internacional del MOST en París–, y hasta el año 2003, cuando prácticamente fue desactivado el Comité, formaron parte del mismo los titulares de todas las entidades académicas de Ciencias Sociales del Uruguay (Universidad de la República, Universidad ORT, Centro UNESCO de Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Centro de Altos Estudios Nacionales del Ministerio de Defensa, Centro de Formación para la Integración Regional, CEFIR, Universidad para la Paz de las Naciones Unidas (capítulo Uruguay), Universidad Católica y la Red Economistas del MERCOSUR). El Secretariado estaba conformado por un secretario ejecutivo, delegado alterno de la Universidad Católica, y un co-secretario, quien esto firma, delegado de la UNESCO-Montevideo.

Por causas que no es del caso analizar no se pudieron publicar las contribuciones al seminario y, recién a fines de 2003, el consejero Regional Principal de Ciencias Sociales para América Latina y el Caribe, en ese entonces también Director de la Oficina de la UNESCO



en México, asignó un pequeño fondo que nos sirve para editar el presente libro, cuyos autores participan *ad honorem*. A estas alturas es imposible publicar las actas del Seminario de noviembre de 2001 o realizar una obra en ese sentido, asunto en el que los dos miembros del Secretariado del Comité MOST estuvimos trabajando durante 2002 y parte de 2003.

Al comenzar a trabajar en la compilación y edición del libro se nos hacía evidente que en la materia prima que nos ocupaba existían algunas importantes diferencias entre la producción de autores individuales e institucionales del Cono Sur —excepto Brasil—, y lo que se produce en México y Centroamérica: asuntos como el estilo, los esquemas, destacadas proposiciones empíricas y, sobre todo, elementos de una visión valorativa implícita, tradiciones intelectuales y contextos históricos. Vale decir, aspectos o dimensiones inherentes a los paradigmas en ciencias sociales.

Resulta conveniente recordar que entre los argumentos dados para que de los tres especialistas de ciencias sociales en nuestra región se asignaran dos a México y uno a Montevideo, estaba el siguiente: hay diferencias significativas entre la ciencia social de América Central y México, con clara influencia de la ciencia producida en los Estados Unidos de América, y la producida en el Cono Sur, con clara influencia de Europa occidental; debía por tanto desarrollarse una acción desde el norte y desde el sur para un mejor resultado en toda la región. En su momento señalé que esa aseveración no se compadecía con los hechos, porque tanta influencia tuvieron la academia y las escuelas europeas occidentales en la producción de las ciencias sociales y humanas en México, como la constatada en Argentina, Uruguay, Brasil, Chile y Paraguay. Análogamente, la academia y las escuelas dominantes estadounidenses también ejercieron destacada influencia en los dos «polos» a los cuales nos estamos refiriendo. Las segundas influyen con más fuerza en toda América Latina y el Caribe desde los años 80. Las reacciones a esa influencia también son notorias tanto en el norte como en el sur de América Latina. Finalmente se optó por una concentración de responsabilidades y recursos en México.

No corresponde aquí entrar al fondo de la cuestión. Sí es pertinente indicar que, en general, entre las principales ponencias presentadas al seminario del MOST de 2001 y los ensayos que se han logrado compilar después, principalmente desde México, hay semejanzas y especialmente diferencias que cada lector podrá advertir y juzgar.

La UNESCO y sus principales asociados a escala mundial, como el Consejo Internacional de Ciencias Sociales (ISSC en inglés), ha mantenido una actitud menos «militante» que la postura que ha caracterizado a los científicos sociales de la academia regional; dicha actitud menos “política”, es también de hecho debatible. Un panorama general de la producción en ciencias sociales puede apreciarse en la valiosa colección de la Revista Internacional de Ciencias Sociales que hace más de 50 años edita ininterrumpidamente, aunque en los últimos años, no tenemos la edición en imprenta en español ni en portugués, y tampoco han aumentado los autores de nuestra región. ¿Signo de la marginalidad de América Latina en el proceso mundial del poder, de la llamada sociedad del conocimiento?

Ahora debo decir que los temas y problemas de fondo tratados en esta suerte de relación o crónica van a ser motivo de debate en el *Foro Repensar América Latina y el Caribe*, que forma parte del Programa Regional de Ciencias Sociales y Humanas y que espero sea también un foro –no el único– para alentar el «repensar las ciencias sociales” y disciplinas surgidas de ellas u otras fuentes de saber.

Es pertinente recordar que en los años 50 la UNESCO realizó *Encuestas sobre la Enseñanza Universitaria de las Ciencias Sociales*, cuyas publicaciones en español de la Unión Panamericana tuvieron un papel destacado en la formación de profesionales. Allí se encontraban temas de desarrollo, seguridad, gobernabilidad, democracia, participación y sistemas políticos, entre otros, de acuerdo con las escuelas y autores relevantes de la época.

Una mejor comprensión de los problemas de la «sociedad civil», de las ONGs, antes ONDGs, «D», por desarrollo, probablemente nos lleve a releerlas junto con obras como las de Cardoso y Faletto, Medina Echeverría,

Germani, Solari, Prebish, Quijano ..., así como a revisar las lecturas de los clásicos, los que están de moda y los que no.

Por lo tanto, este libro es parte del seguimiento que realizamos al Seminario de noviembre de 2001, y también es un insumo para el *Foro Internacional Repensar América Latina y el Caribe* y, agregado, *Repensar las Ciencias Sociales* –¿se puede hacer lo primero sin lo segundo?– que también será animado desde la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO en Montevideo, en sus varias líneas de trabajo, tanto prioritarias –ética de la ciencia y la tecnología, bioética– como otras: incluyendo Filosofía, Prospectiva, Seguridad y Derechos Humanos.

La tarea se impone porque en este bienio debemos debatir y hacer proposiciones para una mejor adopción de decisiones públicas con la siguiente premisa: «*la pobreza, especialmente la extrema pobreza, la miseria, es una violación de los Derechos Humanos*». Llevamos cinco años de labor con grandes limitaciones. Sin embargo, hay trabajo acumulado y algunos frutos que nos permiten intensificar esfuerzos en la perspectiva aprobada por los Estados miembro.

Finalmente, en los primeros años de este nuevo siglo la mayoría de las naciones de América Latina conmemorará 200 años de su independencia política de España. Haití se independizó antes y Brasil, después, se transformó de Imperio en República. Algunos de nuestros problemas más acuciantes tienen muy hondas raíces, algunas de las cuales pueden verse en la Colonia y en las formaciones sociales y estatales precolombinas. Un registro de esa realidad está en la *Historia General de América Latina*, editada por la UNESCO, cuyo VI volumen acaba de ser presentado en París.

La realidad que enmarca y condiciona el trabajo de la UNESCO, en particular la gestión del Sector Ciencias Sociales y Humanas es muy compleja, bastante difícil de comprender y, por tanto, presenta enormes retos al rigor y a la imaginación a la hora de definir políticas, estrategias y programas, los cuales no pueden estar fuera de los respectivos procesos nacionales y subregionales ni de las respuestas en términos de proyectos de país, de nación, o de integración, que surgen de la realidad y de la voluntad de los principales actores de la

región. Este tema está siendo recogido en otro libro con diversos aportes, que será publicado este año.

Me parece que la principal contribución de la UNESCO, en el Sector Ciencias Sociales y Humanas para América Latina y el Caribe en el siglo pasado fue el proyecto estratégico de creación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Este acuerdo intergubernamental por iniciativa de Chile y de Brasil, incluía a la Escuela Latinoamericana de Sociología y a la Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública, ambas con sede en Santiago de Chile, y el Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales con sede en Río de Janeiro, Brasil. Después del golpe militar que dio origen a la dictadura en Chile, desaparecieron las Escuelas mencionadas y en cambio surgieron Programas Nacionales FLACSO. Resultado principal del Proyecto FLACSO fue la creación del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

La humanidad vive otro proceso de mundialización cultural, globalización en su sentido técnico-económico, especialmente a partir de 1989-1990. El sistema de las Naciones Unidas ha realizado más de una decena de Cumbres o Conferencias mundiales desde 1978, y especialmente desde 1990. Hoy tenemos Objetivos (Metas) de Desarrollo del Milenio; Informes Mundiales, Regionales y Nacionales de Desarrollo Humano; un Informe Mundial “Seguridad Humana, Ahora”; un reciente Informe Regional “Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”. La UNESCO ha publicado un *Informe Mundial sobre las Ciencias Sociales* en 1999, disponible en inglés, así como otras publicaciones de carácter prospectivo, algunas de ellas en español. El Sector Ciencias Sociales y Humanas de la UNESCO, a través del Programa MOST, inició en 1994 la discusión *Repensar las Ciencias Sociales* acompañando a organismos especializados, como el ISSC, redes académicas de varios continentes.

El Consejo Superior de la FLACSO, Convenio Intergubernamental vigente, ha lanzado el proyecto *Repensar América Latina*, con el mismo nombre que el de la UNESCO, y tiene importantes áreas de co-

incidencia importantes con la propuesta de la UNESCO que se va a debatir.

Aquí es donde adquiere pleno sentido una pregunta esencial para el Foro Repensar América Latina (y repensar las ciencias sociales): *¿Cuál debe ser la contribución del Sector Ciencias Sociales y Humanas de la UNESCO en América Latina y el Caribe en los próximos 20-25 años?* Este libro de ensayos pretende ayudar a responder esta pregunta.