

El Método para elaborar un Proyecto de Nación

(Mayo, 1996)

Lic. Antonio Martínez Uribe
Sociólogo, Asesor del Colegio de Altos Estudios Estratégicos

INTRODUCCION

El punto central de estos apuntes no es el de presentar una Propuesta de Proyecto de Nación, sino el de señalar que, aunque bien un plan es algo muy importante en tanto podríamos señalar en él el tipo de sociedad que queremos, es todavía mucho más importante dilucidar acerca de los actores sociales y políticos que conciben y aprueban el plan, diseñan y ponen en marcha la estrategia y los programas para llevarlo a su realización.

Lo anterior es así porque nuestra propia historia nacional nos muestra que muchos planes de gobierno o de partido para el desarrollo, algunos hechos con participación de organismos o expertos internacionales, no se han llevado a cabo o, por una u otra razón, se han realizado de manera parcial sin garantizar su continuidad.

En la actualidad conocemos ya varios proyectos de Agenda de Desarrollo o Proyectos de Nación, pero en consideración a nuestra cultura política también podría decirse que todos padecen de falta de credibilidad, aún a pesar de que sus contenidos respondan o apunten, de verdad, hacia la superación de nuestros problemas de desarrollo social. Esta reacción de escepticismo o desconfianza se da muy en particular cuando provienen de partidos o agrupaciones identificadas con un interés partidario. No se produce idéntica reacción cuando son formulaciones de personas sin partido. Pero unas y otras propuestas

no abordan un punto que es crucial: ¿Cómo proceder para elaborar un proyecto de tanta envergadura, tomando en cuenta que se trata de un problema socio político?

Es en consideración a lo anterior que este cuaderno de trabajo termina proponiendo elementos metodológicos generales para llevar adelante el proceso de elaboración de un Proyecto de Nación que, al igual que los Acuerdos de Paz o la Constitución de la República, tenga un contundente respaldo nacional.

En vez de presentar otro plan más -los diferentes planes propuestos deben de ser muy útiles para el inaplazable proceso de concertación nacional- formulo que un asunto importante es la credibilidad del Proyecto de Nación, tanto en su fase de elaboración como en la de implantación, evaluación y realimentación, así como para garantizar su gradualidad y continuidad. La posibilidad de lograrla está directamente relacionada con las élites políticas mostrando su vocación de nación al ponerse de acuerdo en estas cuestiones trascendentes para el interés nacional. Esto parte de la idea de que si se desea un Proyecto de Nación Democrática hace falta una clase política con vocación de nación democrática. Con este planteamiento espero contribuir a esclarecer acerca de este elemental tema de la vida nacional.

UN PROYECTO DE NACIÓN PARA EL SALVADOR

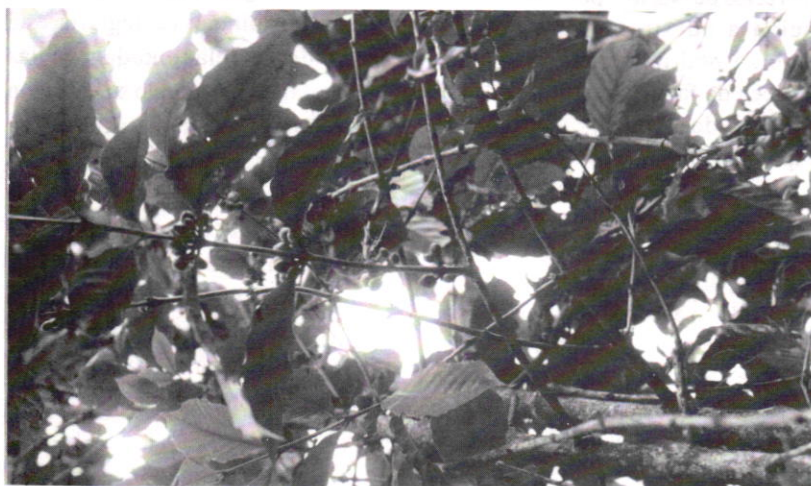
I. EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ: APRECIACIÓN GENERAL

A. Los Acuerdos de Paz, expresión de la finalización del conflicto militar.

El significado político de los Acuerdos de Chapultepec fue principalmente el ponerle fin al conflicto militar, es decir ponerse de acuerdo en una fórmula política que terminara con el enfrentamiento.

Aunque el Acuerdo fuera firmado únicamente por las dos partes beligerantes, por un lado el Gobierno/ Fuerza Armada y por el otro el FMLN, éste tuvo un importante respaldo nacional e internacional. El apoyo nacional se debió a que si bien el resto de fuerzas sociales y políticas nacionales no firmaron la paz, si participaron en el intenso proceso de consultas que se produjo a fin de consensuar un documento aceptable no sólo para "las partes" sino que para ellas y el país en su conjunto. Es por eso que los Acuerdos de Paz tuvieron una enorme repercusión nacional e internacional.

Para los propósitos de este trabajo destacamos los aspectos que acompañaron intrínsecamente el proceso de la firma de la paz:¹



i. Después de diez años, el enfrentamiento armado no tenía posibilidad de solución. El instrumento militar había mostrado su incapacidad para hacer la correlación de fuerzas favorable a cualquiera de las partes. Para el FMLN no era un problema de continuar con la lucha armada, los depósitos de armas descubiertos luego de la firma de la paz indican que contaban con medios para hacerlo. El problema era continuar pero acompañados por un amplio respaldo popular, mas la ofensiva de noviembre de 1989 demostraba con claridad mediana que ello ya no era posible.

ii. La situación en la América Central había dado un giro muy brusco: ocupación militar de Panamá por los Estados Unidos en diciembre de 1989 hecha en un período relativamente corto y la captura dramática del General M. A. Noriega, que es llevado preso al territorio estadounidense; gran derrota política electoral de los sandinistas en Nicaragua en febrero de 1990; elección de gobiernos de signo conservador en el resto de países de la región.

iii. Al interior de El Salvador constatabamos una nueva dinámica social, con gran repercusión en la política, generada a partir de un real proceso de apertura de

espacios, promovida en parte por la administración de J. N. Duarte y de manera particular por el destacado papel de algunos medios de comunicación y las elecciones de 1989 que, con la participación de aliados del FMLN alcanzan una indiscutible credibilidad nacional y externa.

iv. Los empresarios salvadoreños necesitaban crear condiciones de estabilidad y gobernabilidad para el país a fin de desplegar planes de reactivación económica.

v. Estados Unidos, que había venido siendo el principal patrocinador de apoyos diplomáticos, políticos, económicos y militares del régimen salvadoreño, aunque se mostrara más favorable a un acuerdo entre el gobierno y el FMLN, en parte a causa de que su proyecto no había obtenido todos los logros programados y que el fracaso del socialismo real era muy evidente, no parecía que fuera a dejar sin su apoyo al régimen y sus fuerzas armadas.

vi. La Unión Soviética, antes de que se produjera la crisis general de su sistema, había expresado públicamente que no estaba interesada en financiar ningún nuevo régimen revolucionario. Aún más: había llegado a entenderse con los Estados Unidos frente a la espectacular y sofisticada guerra contra Irak.

vii. En fin, había profundos y trascendentes cambios en el mundo, especialmente el estruendoso desmoronamiento del socialismo real, cuya repercusión al interior del país, como lo había sido a escala internacional, era muy conmovedora. Particularmente importante fue el impacto psicológico producido a los actores políticos y sociales, para unos de júbilo y para otros de gran desaliento.

EL METODO PARA ELABORAR UN PROYECTO DE NACION

La situación regional e internacional se tornaba muy diferente a la que se planteaba a finales de la década de los setenta, momento en que se produjo el estallido del conflicto. El telón de fondo presentaba una situación nacional en la que la necesidad de terminar con la guerra se había convertido en un interés de gran importancia estratégica nacional, la inmensa mayoría quería finalizar la guerra, empezando por los cuerpos armados pero el problema era cómo hacerlo o a cambio de qué.

Al poner fin al proceso de negociación lo que obtuvimos fueron unos acuerdos en los que el FMLN depone sus armas, se incorpora al proceso político institucional como partido político legal a cambio de importantes concesiones que afectaron principalmente a las Fuerzas Armadas, los antiguos cuerpos de seguridad, la Constitución y al sistema político.

Se concluye esta parte con las siguientes formulaciones cuya importancia reside en el hecho de ser compartida por sectores decisivos para nuestro futuro:

- i. La firma de los Acuerdos no fue producto exclusivo de la dinámica propia del enfrentamiento/entendimiento de dos partes sino que producto de una dinámica mucho más compleja e intensa que se enmarca dentro de nuevas tendencias que se conforman a gran escala. En la etapa actual es necesario también hacer un análisis a fondo de la nueva situación internacional para ubicar con mayor exactitud el país y sus intereses nacionales, posibilidades de democracia, desarrollo y gobernabilidad.
- ii. Las negociaciones debatieron en el fondo el problema de la democratización del poder político pero no abordaron ni plantearon soluciones históricas a los proble-



mas sociales y económicos que, reiteradamente, se afirmó que habían sido el origen del conflicto. Es por eso que se afirma que los Acuerdos terminan con el conflicto político/militar pero no con el conflicto histórico social y económico.

- iii. No obstante, como ya se dijo, es algo de tanta relevancia que bien vale la pena volver a subrayarlo puntualmente, los Acuerdos tenían un elemento crucial: gozaron de gran credibilidad nacional e internacional, pero el punto clave para ponerlos en marcha fue la credibilidad nacional producto de la plena participación que en ella tuvieron todos los actores políticos y sociales decisivos de la vida nacional, incluida la Iglesia Católica, muy a pesar de que los firmantes del compromiso fueron solamente el Gobierno y el FMLN.²
- iv. Señalar la trascendental importancia de los Acuerdos pero también su temporalidad. Es decir, tuvieron significación para una etapa histórica bien determinada de la vida nacional, etapa que precisamente en la hora actual está a punto de cerrarse.
- v. Por último, otra sustancia cate-

górica sin la cual tampoco los Acuerdos habrían tenido viabilidad -a pesar de las dificultades que se presentaron- la voluntad de cumplir de las partes firmantes y la audacia de los responsables encargados por parte de las Naciones Unidas de mediar de una manera aceptable. No obstante, esta mediación internacional no habría sido fructífera si no hubiera existido la voluntad de los actores nacionales. Esto seguramente sea lo ejemplar del caso salvadoreño para la comunidad internacional.

Una vez alcanzado el cumplimiento de los Acuerdos en su totalidad, y apreciando la situación en su significación global, lo más importante ahora es, a fin de darle continuidad al proceso abierto, orientar dedicados esfuerzos para:

- i. Implantar en un plazo perentorio, un proceso de solución gradual y continua de conflictos sociales-históricos que aún persisten; y
- ii. En sentido estratégico, acordar y poner en marcha un verdadero Proyecto de Nación.

De no cumplir con estas dos condiciones, que deberían realizarse de manera simultánea, el proceso podría interrumpirse y el país entraría de nuevo a una situación de inestabilidad e ingobernabilidad, cuestión que no se valora como algo inmediato e

inminente. De producirse, ésta tendría una naturaleza de muy grave, cuestión que no indica que necesariamente tendrá la misma fenomenología del pasado, es decir, que la situación obligue a desembocar en otro conflicto armado como el que se puso fin en Chapultepec, México, en enero de 1992.

B. Los rasgos principales de la nueva situación.

La situación estratégica ha cambiado en el mundo. La confrontación bipolar de las superpotencias subsumía la mayoría de los problemas. Los dos bloques aseguraban la disciplina de aquellos países o actores sobre los cuales tenían influencia.

El fracaso del modelo prosoviético de nueva sociedad produce un descrédito de las posiciones y propuestas políticas, sociales y económicas de la izquierda, sobre todo aquellas que tenían origen en las concepciones inspiradas en el marxismo y el leninismo. Por el otro lado, para otros, tal derrumbamiento marca la victoria final de la evolución ideológica y política del género humano.³

Mas, sin embargo, lo que se ha producido es un deterioro de la disciplina; viejas animosidades y problemas vuelven a la superficie. Estos serían rasgos relevantes de la nueva situación:

1. Problemas nacionalistas y étnicos.
2. Problemas históricos.
3. Conflictos religiosos.
4. Crisis de liderazgo y del sistema de partidos políticos.
5. Amenazas económicas y ecológicas, amenazas a los procesos democráticos, graves peligros nucleares.
6. Explosión de la conciencia ciudadana, búsqueda de la identidad propia.

Hoy, sin la amenaza del socialismo soviético, queda el capitalismo dominando como sistema de sociedad, con el reto inmenso de demostrar su capacidad para resolver los problemas sociales. Es por ello que, en parte, y tanto en el centro como en la periferia, o lo que se da en llamar norte y sur, surgen nuevas inquietudes por darle centralidad a la seguridad y al desarrollo de la persona humana, en el marco de la protección del medio ambiente. Los datos son alarmantes porque la polarización social y económica, tanto dentro como entre las naciones continúa creciendo; los progresos en la calidad de vida son inequitativos.⁴

Pero por otra parte, la nueva situación genera también nuevas preocupaciones, entre ellas la necesidad de abordar problemas teóricos cuya importancia no había sido considerada. Una vez constatado el fracaso del modelo de sociedad, edificado en lo que fue la Unión Soviética y resto de países de la Europa Central, se plantea que tenemos a la orden del día y de un modo bastante apremiante, muy en particular para un país como El Salvador, la necesidad inaplazable de reestructurar y redimensionar, por ejemplo, la idea misma de desarrollo, el verdadero sentido de una política social, las nociones de interés privado y público, el concepto de progreso, los términos "izquierda" y "derecha" y el verdadero significado de lo que es la seguridad para el desarrollo de una nación.⁵

Es decir, partiendo de la premisa de que lo que allá se derrumbó fue fundamentalmente una determinada concepción de sociedad, estamos entonces obligados a repensar sobre la importancia estratégica de las

"La confrontación bipolar de las superpotencias subsumía la mayoría de los problemas. Los dos bloques aseguraban la disciplina de aquellos países o actores sobre los cuales tenían influencia".

concepciones en los procesos sociales ya que, a fin de cuentas, lo que ponemos en práctica son determinados planes previamente dibujados en nuestras mentes.

Tomando en cuenta este escenario, y ubicado en el marco de la situación nacional, aprecio que hay al menos cuatro problemas fundamentales,

necesarios de resolver, como condición ineludible para darle continuidad y correcta dirección al proceso mismo en el país, cumplidos los Acuerdos de Paz:

- i. **El primero** e insoslayable es el de resolver, hasta donde se pueda, el problema de la concepción de Proyecto de Nación y proceso de desarrollo, visto en su integralidad.⁶
- ii. **El segundo** es el del liderazgo, cuestión vinculada al problema del método, la voluntad política, la inteligencia, la credibilidad y el estilo personal de dirección estratégica y operativa.
- iii. **El tercero** es la necesidad de un Proyecto de Nación, la definición del perfil de sociedad que queremos, que no es solamente un problema de carácter económico, puesto que tiene que ver con una coherente y sólida concepción de la línea global de desarrollo integral.
- iv. **El cuarto** es, en el marco global de una estrategia que contempla plazos de corta, mediana y larga duración, el de la propuesta política para el período actual.⁷ En otras palabras: ¿Cuáles son las prioridades sociales y economi-

EL METODO PARA ELABORAR UN PROYECTO DE NACION

cas? ¿Qué es lo que es posible resolver y realizar en el período de gestión de un gobierno y cómo darle continuidad y gradualidad?

II. NACION, GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y ELITES.

Estos apuntes de trabajo pretenden sustentar la siguiente hipótesis: La construcción de la Nación, la democracia, el desarrollo y la gobernabilidad están íntima y directamente relacionadas con el papel de las élites dirigentes en ese proceso.

La hipótesis forma parte de un trabajo de investigación, en marcha, y su demostración de validez para el país implica, claro está, mayor dedicación y tiempo. Sin embargo, la vasta experiencia de historia internacional así como la consistencia de trabajos ya realizados, muestran que es una hipótesis demostrada suficientemente, aunque en El Salvador los estudios acerca de las clases dirigentes sean prácticamente inexistentes.

A. El concepto de gobernabilidad democrática.

El Proyecto de Nación está íntimamente vinculado al problema de la gobernabilidad y ésta con la administración de intereses diversos existentes en la vida de una nación. Conviene dilucidar sobre esto.

Como siempre sucede con la teoría y con las conceptualizaciones, no hay un mismo contenido para un mismo concepto; cada autor o investigador define su propio concepto o toma aquél que le parece mejor.

Con el concepto de gobernabilidad sucede lo mismo, encontraremos variedad de significados o interpretaciones aparte de las propias interpretaciones que pueden darle los diferentes analistas.

Cientistas políticos dicen que la gobernabilidad depende tanto de la sociedad civil como del Estado. No definen qué entienden por una y otra cosa, pero, ciertamente, el problema de la gobernabilidad va mucho más allá de las esferas del poder del Estado.

Otros formulan análisis orientando la importancia de la posibilidad, no sólo de gobernabilidad, sino de gobernabilidad democrática en aspectos como que debe haber aceptación del carácter legítimo de las autoridades, el hecho de que hayan mecanismos para canalizar demandas sociales, que haya participación en la elaboración de política y hábitos de comportamiento institucional. Pero la simple percepción indica que pueden darse todas estas condiciones y no producirse gobernabilidad de ningún tipo.

Por otra parte, hay críticas a otras conceptualizaciones del término "gobernabilidad". Por ejemplo se dice que la gobernabilidad entendida como "buen gobierno" hace énfasis en condiciones que se originan en el Estado, pero limitándolas a la idoneidad, probidad, liderazgo y capacidad.⁸ Borrel sostiene que debe tomarse en cuenta "otras condiciones" como por ejemplo las instituciones políticas, organismos del Estado y sus relaciones, partidos, etc. Según él, estas otras condiciones tienen que tomarse en cuenta porque pueden facilitar o dificultar la gobernabilidad. Agrega que otras condiciones también pueden afectar la gestión de gobierno, digamos el problema de la pobreza o la inseguridad ciudadana, pero que estas se sitúan en la esfera de la sociedad civil.

Este planteamiento hace una división bastante tajante entre el Estado y, por otro lado, la sociedad civil. Realmente los fenómenos sociales suceden de una manera más interrelacionada e interactuante en el marco de un espacio y un proceso muy intrincado y dinámico.

Se formulan críticas también a enfoques de la gobernabilidad porque engloban situaciones más amplias; por ejemplo, porque se vinculan o identifican con la democracia o el desarrollo. Pero, se argumenta, la gobernabilidad se refiere a un concepto que tiene un sentido o algo más "estricto": es una relación de poder, trata de las relaciones entre gobernantes y gobernados, entre dominantes y dominados.

Esto último es cierto, la gobernabilidad tiene que ver con esa problemática de intrincadas relaciones e interacciones que se dan entre el conjunto de sujetos o entes sociales-institucionales alrededor de intereses diferenciados.

¿Cuáles son entonces los factores que permiten la gobernabilidad, o cuáles son aquellos que producen la ingobernabilidad? La respuesta tiene que ver con la relación entre gobernantes y gobernados, y con el contenido de esa relación política, es

decir la formulación e implantación de la agenda o proyecto de nación de un país en un proceso determinado.

Lo que si se puede sostener es que la gobernabilidad y la estabilidad no significan ausencia de conflicto, sino que la gobernabilidad o la ingobernabilidad tienen relación directa con la forma cómo se adminis-

"El Proyecto de Nación está íntimamente vinculado al problema de la gobernabilidad y ésta con la administración de intereses diversos existentes en la vida de una nación".

tran y procesan los conflictos sociales, ya sean éstos políticos, económicos, militares, culturales o incluso internacionales. Si el procesamiento es autoritario, la gobernabilidad también será autoritaria; si es democrática, la gobernabilidad también será democrática. Pero los conflictos siempre existen; son inherentes, propios de la sociedad humana y muy en particular del proceso sociopolítico en cuyo centro se encuentra la lucha por el poder.

Retomo en este trabajo la conceptualización de Philippe Schmitter:

"La clave de los diferentes grados de gobernabilidad se encuentra no tanto en las magnitudes objetivas de los resultados macroeconómicos, las diferencias sociales o las relaciones de clase, como en la manera en que se lleva a cabo la mediación de intereses bien diferenciados entre sociedad civil y el Estado".⁹

La mediación es tan importante que, de una situación de aparente no conflictividad, una actuación no democrática puede provocar una situación de ingobernabilidad. O, en otro caso, de cara a una situación de conflictividad, si se procede conforme a una metodología democrática puede y debe desembocar en gobernabilidad. Hay que tener presente que encontramos situaciones de incapacidad de regímenes democráticos de consolidarse y esto tiene que ver con la forma de regular las pugnas. O, en otros términos, situaciones de democracias mal gobernadas.¹⁰

Recapitulando, podemos afirmar que el logro de un Proyecto de Nación exige:

- i. Menos conflictividad
- ii. Más gobernabilidad

Lo cual supone:

- i. Una clase dirigente con vocación democrática que promueva:



- Más democracia
- Más desarrollo social

B. Elites y Proyecto de Nación.

¿Qué es lo que constituye el problema estratégico de fondo? ¿Cuál es el agente o factor común en cada uno de los diferentes conceptos que examinamos? ¿La Gobernabilidad? ¿La Nación? ¿El Desarrollo? ¿La Democracia? ¿Las élites políticas? ¿La participación ciudadana?

La democracia, para el caso, no es la variable dependiente de factores socioeconómicos, culturales, externos o internos, sino que es el resultado de ciertos consensos respecto a adoptar esa opción como la aceptable para organizar el ejercicio del poder.¹¹

Merece la pena, entonces, centrar nuestra atención en evaluar a las élites políticas o al estamento buró-político en el proceso democrático y la gobernabilidad de una nación.

Whitehead plantea la situación en sus propios términos:

"Lo único que puedo hacer en este breve comentario es sugerir algunas variables que valdría la pena considerar en algún estudio comparativo futuro. Mencionaré primero lo más vulgar, y tal vez por eso el ausente más conspicuo de nuestras discusiones: la calidad personal del liderazgo político nacional disponible. Para bien o para mal, el caso boliviano no se puede entender sin saber quien es Paz Estenssoro y que tipo de liderazgo ofrece. Lo que pasa ahora en Perú es inexplicable sin analizar lo rara y excéntrica que es la trayectoria y la personalidad política del Presidente García. Betancur tiene también algo que ver con el modelo de democratización seguido en Colombia. Pido disculpas por la vulgaridad, pero esta variable hay que incorporarla y estudiarla con disciplina académica".¹²

Franco, por su parte:

"Puede aceptarse que ciertas condiciones culturales o valóricas facilitan el surgimiento de la democracia, pero no es válido sostener que haya pueblos incapacitados para alcanzarla. Hay países, asimismo, que muestran que es posible que la democracia coincida con grandes crisis económicas o sociales (una guerra, por ejemplo), mientras que otros permiten comprobar que las dictaduras son las que promueven el crecimiento económico. No cabe entonces aceptar determinismos de especie alguna y resta esperar que en medio de una combinación poco favorable de factores, las élites políticas latinoamericanas tengan la lucidez y el liderazgo como para fortalecer la democracia".¹³

Y Pradera, señala desde su óptica, el factor humano como fuente del poder así:

"Al preguntarse por el futuro de la política cabe contestar que las fuentes nutricias del poder (las jerarquías

EL METODO PARA ELABORAR UN PROYECTO DE NACION

sociales, la desigualdad distribución de los recursos económicos, la división del trabajo, las pasiones, y ambiciones humanas) seguirán fluyendo ininterrumpidamente hasta la consumación de los tiempos".¹⁴

Es a los líderes a quienes les cae el compromiso estratégico de dirigir y orientar los procesos en una u otra dirección, asegurar su continuidad y gradualidad, en definitiva de consensuar y hacer avanzar o no un Proyecto de Nación. Por eso comparto el enfoque conceptual de Botella, quien dice que es posible construir un sistema democrático estable, siempre que las élites del poder:

- i. Deseen mantener la unidad y la cohesión del sistema;
- ii. Puedan hacer a sus respectivos grupos sociales determinadas transacciones entre intereses divergentes, y,
- iii. Que encuentren mecanismos institucionales efectivos de acomodo entre los diversos grupos.¹⁵

Todas estas formulaciones son claves para comprender la importancia del estamento buró-político y las élites en general, en el proceso político en el marco del escenario estratégico, en el cual se produce el procesamiento de los diferentes intereses, que debe

forzosamente suponerse al momento de la elaboración de un Proyecto de Nación.

La época es de cooperación y no de enfrentamiento, las condiciones políticas están dadas para eso. Sin embargo el conflicto estará siempre subyacente y es por eso que se justifica la existencia del Estado, para que cumpla su función de ente mediador de intereses diversos. El problema, nada sencillo de resolver, será cómo procesarlos y habrá que hacerlo recurriendo al método democrático a fin de obtener una gobernabilidad también democrática.

El proceso no es evolutivo, el logro de un ambiente de seguridad para el desarrollo, fin último de la nación salvadoreña, tal como claramente está definido en la Constitución, que genere una gobernabilidad estable, es un proceso consciente en el que el papel principal lo juegan los líderes. Es en este marco que deben de producirse las relaciones e interrelaciones entre nación, democracia, desarrollo, gobernabilidad y actores sociales y políticos.

En tanto Proyecto de Nación, es decir un Proyecto Democrático que no pretenda someter los intereses de una parte de la sociedad en favor de otros, el quid para la viabilidad del proyecto está directamente relacionado con la forma como se procesan conflictos

emanados, en algunos casos, por el antagonismo que se produce entre reivindicaciones diversas. Por eso resulta también para el contenido y viabilidad del proyecto que su primer componente resuelva el problema del liderazgo.

Resumiendo: La clave está en la capacidad de mediación de los intereses diferenciados, la forma de administración del conflicto social y esto supone la gestión o intermediación de un liderazgo o clase política democrática, creíble, voluntariosa e inteligente, altamente representativa del Proyecto Democrático de Nación.

C. La concepción de Proyecto de Nación.

Hoy nos encontramos con nuevos elementos, rodeados de extraordinariamente nuevas situaciones, las cuales hay que enfrentar seriamente y, en consecuencia, analizar con bastante profundidad al momento de plantearse no sólo el diseño de un proyecto de nación democrática y desarrollada -cuestión relativamente sencilla de hacer- si no con algo mucho más importante como es el problema de cómo elaborar e implementar el proyecto en cuestión.

Lo anterior es un asunto relacionado no solamente con problemas como el marco institucional exigible para alcanzar el proyecto o el financiamiento del desarrollo, antes bien, con un problema muy importante como es el del procesar, teniendo como meta alcanzar consensos, los intereses diferenciados que existen en una nación históricamente determinada. Uno de los conceptos a descifrar para poder resolver lo de la gobernabilidad democrática es, como ya se mencionó, el de la concepción del proceso, la naturaleza del fenómeno social y el modelo de desarrollo a alcanzar, en otros términos el Proyecto de Nación.





El escritor y pensador venezolano, Arturo Uslar Pietri, contemplando el panorama que se conforma en el mundo luego del derrumbe del modelo soviético, nos plantea la exigencia de cuestionarnos a nosotros mismos:

*“Este tercer tiempo de nuestro siglo es ciertamente el más difícil de todos, el más desconcertante, y el que cada ser humano tiene que enfrentar con menos ayuda ajena. Pero por ello mismo tiene que ser también una ocasión excelsa de nuevas reflexiones y respuestas a las viejas cuestiones fundamentales y, entre ellas, a la mayor de todas, la de conocerse a sí mismo. La más segura manera de salir de ese laberinto cambiante es la de comenzar por averiguar lo que no somos. Hay muchas evidencias reiteradas de que no somos muchas cosas que muy costosamente hemos creído ser en el pasado. Es una perspectiva que ofrece poca base para el entusiasmo”.*¹⁶

Pero otros autores como Adam Schaff, desde los setenta, o Raúl Prebisch, haciendo lo suyo desde antes incluso que aquel gran acontecimiento se produjera, argumentaba durante una sesión de la Comisión Económica para América Latina acerca del problema insoslayable del marco de los términos de las relaciones entre el “Norte” y el “Sur”:

*“Nadie tiene hoy la verdad revelada, señores, ni en el Norte ni en el Sur. Ambos tenemos atisbos de verdad, hemos hecho análisis, algunos de los cuales son promisorios, pero no podemos aceptar como verdad revelada lo que se piensa en el Norte. Respeto mucho las ideas del Norte, pero no deben de ser tomadas por su valor nominal. Es esencial que, alguna vez, los hombres del Norte y del Sur nos pongamos a examinar la indole de nuestros problemas, dejando de lado los dogmas, las ideas preconcebidas, hasta llegar a una cierta comunidad de puntos de vista. Porque estoy persuadido de que, habiendo los países en desarrollo logrado su industrialización, podrían tener un considerable papel dinámico en el desarrollo de las economías del hemisferio norte. Estamos desperdiciando esa oportunidad. Hay que llegar a fórmulas de entendimiento en las cuestiones que he mencionado y en muchas otras, como la acumulación de capital y la política de inversiones extranjeras. Nada más señores. Muchas gracias”.*¹⁷

La concepción del Proyecto de Nación Democrática implica:

- i. Resolver el problema de la identidad nacional, en nuestro caso el de definir lo que entendemos como nación salvadoreña;

- ii. Reconocer la existencia y respeto de intereses y percepciones diferentes junto a la necesidad de convivir democráticamente; y
- iii. Reconocer que aunque existen intereses diferentes pertenecientes a grupos socioeconómicos distintos, es imperativo reconocer que, por encima de intereses de grupo o partido, existe un interés común, el interés nacional.

Entonces, a manera de conclusión preliminar podría afirmar que no hay para El Salvador posibilidad de iniciar la construcción de la nación democrática, ni gobernabilidad democrática, si no se dan las siguientes condiciones básicas:

- i. Liderazgo con visión y voluntad de Nación democrática.¹⁸
- ii. Administración democrática de intereses diferenciados.
- iii. Credibilidad de liderazgo: que es generada por la real entrega y genuina vocación por construir la nación democrática y por la obtención permanente de resultados, es decir el logro, en plazos bastante perentorios, de metas muy concretas, sobre todo para aquellos amplios sectores de la población de más alta vulnerabilidad, de una acertada política social.
- iv. Gradualidad y continuidad del proceso.
- v. Participación popular.¹⁹

III. PROPUESTA DE METODOLOGIA GENERAL PARA LA ELABORACION E IMPLANTACION DE UN PROYECTO DE NACION.

Teniendo en cuenta que uno de los problemas fundamentales a resolver es el del consenso alrededor de un

EL METODO PARA ELABORAR UN PROYECTO DE NACION

Proyecto de Nación Democrática, concluyo estos apuntes con una propuesta metodológica general para su proceso de elaboración.

A. Importancia de la Concepción de Proyecto de Nación.

Tener claridad, por un lado, que de lo que se persigue es de interés nacional y no partidario o de grupo. Por otro, el común denominador de los participantes debe ser el comprender que el Proyecto o la Agenda que se trata de elaborar y consensuar no es si no que una lista de prioridades del país a fin de darles una solución adecuada teniendo como meta el desarrollo nacional.

B. Naturaleza y alcance del Pacto.

Es necesario definir la naturaleza del Proyecto o Agenda Nacional y el alcance en términos de tiempo. Es decir, ¿Para cuánto tiempo tendrá validez? Lo ideal es que se logre un acuerdo en cuanto a que la Agenda tiene una importancia estratégica, para el largo plazo. Tiene este carácter en consideración a que, si no se resuelven los problemas estratégicos, no habrá desarrollo. Si se define la Agenda, digamos para los próximos 25 años, obviamente tendrán que empezar a resolverse problemas inmediatamente, vinculando sus soluciones a la de los problemas estratégicos que son los que importan.

C. Voluntad y credibilidad del liderazgo.

Ninguna metodología garantiza ciertos elementos esenciales como son: el liderazgo, la voluntad e inteligencia política y la credibilidad. ¿Quiénes son los que aglutinan la iniciativa del Proyecto de Nación, quiénes asumen el liderazgo? Este es un problema central para el proceso de la conformación del consenso nacional, aquí es donde realmente cuentan los líderes con un talante verdaderamente nacional y con una visión estratégicamente lúcida de la situación del país y su entorno. El Proyecto Nacional exige liderazgo y esta condición es una de las más difíciles de reunir en la hora actual; sin embargo, es imprescindible cumplirla. Se trata de que sea un liderazgo representativo, con credibilidad de cara a los diferentes sectores y con su buena cuota de carisma.

D. Metodología para la elaboración del Pacto.

Se recomienda tener en cuenta la lógica siguiente para proceder a la discusión del contenido del Proyecto o Agenda. La lógica supone que los líderes responsables van adquiriendo niveles de entendimiento, que pueden ser muchos dependiendo de la sustantividad y alcance de los consensos. Por ejemplo, el I es el nivel

de entendimiento supuestamente más simple, pero el propósito es alcanzar el mayor nivel de entendimiento posible:

NIVEL I: Definir el Concepto de Agenda o Proyecto a elaborar.

NIVEL II: Definir el alcance: lista de los problemas estratégicos de la nación.

Acordar un formato determinado para la elaboración de la Agenda, es decir utilizar una misma matriz a fin de facilitar el trabajo. Por ejemplo, si se menciona como parte de la Agenda la Crisis Económica, ordenar su formulación. Ej.: Concepto, caracterización del problema, causas y naturaleza de las soluciones propuestas, afinidades.

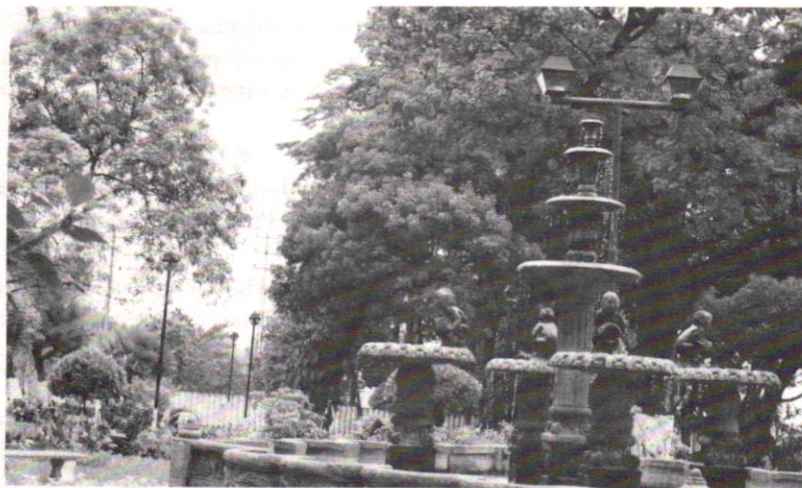
NIVEL III: Una vez elaborado el listado de problemas o temas estratégicos, conforme el formato acordado, definir las prioridades. ¿Cuáles son los más importantes y cuáles los menos importantes? O ¿qué problemas están relacionados con la solución previa de otros problemas?

NIVEL IV: Definidas las prioridades conviene pasar a un nivel de mayor complejidad que es el diseño de perfil de la Estrategia Nacional Global para enfrentar los problemas identificados.

NIVEL V: Alcanzado un Acuerdo de Estrategia Global es posible derivar de ella políticas generales para tratar problemas de orden sectorial.

Primordial en todo el proceso es la realización de consultas serias y permanentes con todos los sectores nacionales a fin de considerar sus intereses. Lo deseable es alcanzar el mayor nivel de entendimiento, no obstante resultaría muy satisfactorio llegar, en la etapa actual, al Nivel III, lo que no significaría que el proceso de entendimiento quedaría roto.





E. Un Grupo de Trabajo de Alto Nivel.

Se recomienda la conformación de un Grupo de Trabajo o Comisión de Alto Nivel para la elaboración del Proyecto o Agenda Nacional, que esté integrada por miembros que tengan las siguientes cualidades:

- i. Personalidades nacionales, independiente de que tengan o no militancia partidaria;
- ii. Ostentar reputación, estatura política e intelectual respetable;
- iii. Gozar de prestigio reconocido por su capacidad negociadora y;
- iv. Mostrar créditos por su identificación con los intereses nacionales del país.

Habría que argumentar el porqué de esta recomendación. En otros países iniciativas importantes, ya sea de orden político o económico, se ponen en manos de gente no solamente competente sino de personas con prestigio nacional e internacional. Por ejemplo, en 1977 se formó la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo, que luego fue conocida como la Comisión Norte Sur; una tarea de tal envergadura exigía que fuera presidida por una figura de la talla de Willy Brandt quien a su vez

hizo rodear de personas eminentes de estatura internacional.

Así surgió también la comisión Bipartita Nacional sobre Centroamérica, conocida como comisión Kissinger y más recientemente, en 1989, funcionó otra Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica a iniciativa del senador estadounidense Sr. Terry Sanford. A él se le reconoció su apoyo y sus dotes de estadista sin los cuales la comisión no hubiera podido cumplir su misión.

En octubre de 1994, el Presidente de la República, Dr. Armando Calderón Sol, formó la Comisión de Educación, Ciencia y Desarrollo integrada por diferentes sectores políticos e intelectuales claves de la vida cultural, económica y política nacional. Independiente de la validez de su contenido y aunque algunos criticaran su composición y sus formulaciones, el informe fue aceptado por la nación.²⁰ De tal manera que este elemento de la metodología ha demostrado su efectividad y eficiencia para este tipo de trabajos de importancia estratégica.

Los anteriores son sólo unos ejemplos. El punto categórico de todo esto es, por un lado, el garantizar el liderazgo que tiene que ver con la credibilidad y el prestigio social y político, y por otra parte, con la necesidad de obtener el consenso ge-

neral en relación a todos aquellos problemas trascendentes de la nación. En el caso del Proyecto de Nación o la Agenda Nacional debería de procederse de manera similar ya sea obteniendo el aval gubernamental o realizando la iniciativa de una manera privada. Existen representantes de los diferentes sectores sociales que gozan de bastante credibilidad nacional e internacional.

Que sea avalada por el Ejecutivo o incluso por los poderes del Estado, es muy importante ya que ello garantiza que los resultados reciban su reconocimiento. Al proceder de esta manera se simplifican problemas metodológicos por cuanto existe lo esencial: la voluntad política del país y además la credibilidad, la confianza política, componentes de gran significación. Se trata de que nadie o bien, casi nadie realmente representativo, ponga en duda el proyecto. No se trata de que todos los sectores tienen que estar representados, si no aquellos de mayor reconocimiento, crédito, reputación y popularidad.

Debe quedar claro que la Comisión cumplirá una misión muy específica: Proponer a un Proyecto o Agenda de Desarrollo de cara al Siglo XXI. Una vez alcanzada esta meta quedarán -si es que los líderes involucrados en ella no logran alcanzar niveles más complejos de entendimiento- todavía problemas concretos, como es el de quiénes son los que conducirán la estrategia para su cumplimiento en los años venideros. Esto es un asunto que no se puede dilucidar desde ahora; sería una cuestión que quedaría en manos del juego democrático electoral.

Se lograría una cuestión fundamental: el consenso en cuanto a la temporalidad de la Agenda o Proyecto Nacional que debería contemplar el más largo plazo posible, lo que significaría que la clase política, ésta y la venidera, estaría comprometida con el Proyecto, independientemente de que esté dirigiendo el poder del Estado o en la oposición. Una vez

EL METODO PARA ELABORAR UN PROYECTO DE NACION

logrado el Acuerdo de Proyecto de Nación Democrática habría que pensar en obtener el reconocimiento del Estado.

Ponerse de acuerdo en cómo abordar

los problemas identificados forma parte de otra dinámica sumamente compleja que habrá que enfrentar posteriormente. Pero lo crucial es que, si no hay acuerdo sobre la estrategia y las políticas, sí lo habrá en cuanto a

la necesidad de focalizar las prioridades nacionales, cuestión condicional para empezar a encarar en serio la problemática estratégica nacional poniendo al país en la ruta del desarrollo.

REFERENCIAS

- ¹ Una ampliación de este planteamiento se desarrolla en el trabajo "Del Enfrentamiento a la Negociación". *Análisis de los Factores que Determinaron el Fin de la Guerra Civil por Medio de la Negociación en El Salvador*. Antonio Martínez Uribe. Programa de Doctorado en Ciencia Política. Universidad Autónoma de Barcelona. Enero de 1994.
- ² Esto es, a mi juicio, sumamente importante de rescatar porque el Pacto de San Andrés, firmado el 31 de mayo de 1995, entre el gobierno y el Partido Demócrata, aún a pesar de incluir prácticamente todos los factores políticos, económicos y sociales que ciertamente, de implantarse, podrían conducir al desarrollo nacional, no contó con el apoyo ni, en consecuencia, con la credibilidad de sectores estratégicos claves del país. Tan es así que ahora, antes de un año, ya es un pacto roto de manera unilateral por el Partido Demócrata.
- ³ Francis Fukuyama. *El Fin de la Historia y el último hombre*, publicado en 1992.
- ⁴ La forma de cómo se distribuye el ingreso en el mundo es alarmante: el 20% de la gente rica recibe por lo menos 150 veces más que el ingreso del 20% de las personas pobres.
- ⁵ Aclarando conceptos Bobbio plantea, por ejemplo que se ha podido constatar que el principal criterio de distinción entre izquierda y derecha es que la izquierda aprecia más el valor de la igualdad y la derecha más el de la jerarquía, el orden o la diversidad. La izquierda, además, es inclusiva y la derecha exclusiva. Bobbio, N. *Derecha e Izquierda términos antagónicos*. *Diario Latino*, San Salvador, Lunes 19 de junio de 1995.
- ⁶ Entiéndase por concepción al conjunto de valores, opiniones y creencias que determinan la conducta que el sujeto o grupo de sujetos adopta hacia el proceso social mismo. La concepción sirve para la orientación práctica de cara a la realidad social y natural.
- ⁷ Se dice y se acepta que los problemas no los vamos a resolver de la noche a la mañana. Es claro que es imposible hacerlo. Pero, no se aclara la cuestión: ¿Qué es lo que es posible cumplir en la etapa actual del largo proceso social que incluye una variedad de momentos?
- ⁸ Borrel, V.G. *Sectores populares y gobernabilidad precaria en Guatemala*. FLACSO, Guatemala 1995.
- ⁹ Schmitter, P. "La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad" en la Organización de los grupos de interés en Europa Occidental. Susanne Berger. Compiladora. *El pluralismo, el corporativismo y la transformación política*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988.
- ¹⁰ Morlino, L. *Las Democracias*. Alianza Universidad Textos. 1993, Madrid.
- ¹¹ Franco, R. *Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América*. Mimeo. S.f.
- ¹² Whitehead, L. *Generalidad y particularismo de los Procesos de Transición en América Latina*. Pensamiento Iberoamericano No.14/ Julio-Dic. 1988 Madrid. Este planteamiento de Whitehead también debería de retomarse para estudiar hoy nuestro propio proceso y otros a escala latinoamericana.
- ¹³ Franco, R.Op.Cit.
- ¹⁴ Este planteamiento lo hace Javier Pradera, quien es codirector de la revista española de pensamiento Claves de Razón Práctica, en el Suplemento LEONARDO, publicado por los periódicos europeos "El País", "La República", "The Independent" y "Le Monde". En ocasión de la conmemoración de los 500 años del descubrimiento de América y también teniendo como punto de referencia la Exposición Universal abierta el 20 de abril de 1992 en la ciudad española de Sevilla bajo el lema La Era de los Descubrimientos.
- ¹⁵ Joan Botella. Introducción al libro de Arend Lijphart. *Las Democracias Contemporáneas*. Octubre 1987. Editorial Ariel, S.A., Barcelona.
- ¹⁶ Arturo Usler Pietri en: *Este inesperado presente que nos llega*. Madrid. Diario ABC. Julio 19 de 1991
- ¹⁷ Raúl Prebisch. Vigésimo Período de Sesiones de la CEPAL. México, D.F. 24 de abril de 1986.
- ¹⁸ Este liderazgo debe ser representativo de todos los sectores e instancias sociales, políticas, culturales, laborales y religiosas del país, por lo tanto no nos referimos sólo a la clase dirigente de la *res publica*.
- ¹⁹ Entendemos que la participación popular se produce a partir de su organización y el protagonismo de su propio liderazgo que, a pesar de que tiene su propia identidad y reivindicaciones, debe también tener vocación de nación y de democracia. En consecuencia este liderazgo popular forma o debe formar parte del liderazgo de la nación.
- ²⁰ Uno de los señalamientos hechos en cuanto a la forma de composición de esta comisión fue la de haber excluido de ella a la Universidad de El Salvador (UES).