

impronta técnicamente, el diagnóstico sobre el funcionamiento del Congreso mexicano no habría presentado la imagen, durante tanto tiempo, de un actor que no agrega intereses y que tampoco puede influir en las iniciativas de gobierno. Esta imagen está cambiando rápidamente, de forma que la “encrucijada del Congreso mexicano”—subtítulo de este volumen—consiste en la capacidad de esta institución para situarse “entre el control y el equilibrio” (p. 181). Esta propuesta normativa abre el debate sobre qué supone esta combinación y en qué porcentaje la asume el Congreso mexicano y, por lo tanto, avivará un debate que no es ajeno a la ciencia política.

Finalmente, la lectura de este libro se recomienda a aquellos interesados en el Congreso mexicano y a los que trabajan directamente en el seno de esta institución o en el contexto de la legislación mexicana.

.....  
*The United Nations Development Programme: A Better Way?*, por Craig N. Murphy, Nueva York, Cambridge University Press, 2006, 372 pp.

Jerry Pubantz  
 University of North Carolina at Greensboro

Craig N. Murphy escribió un libro para felicitar al Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo (PNUD). Encargado por el PNUD, el volumen de Murphy le sigue la pista a la evolución del programa, desde sus orígenes como fusión de dos entidades previas de desarrollo de la ONU (el Programa Expandido de Asistencia Técnica, EPTA, y el Fondo Especial para el Desarrollo Económico, SUNFED), hasta su situación actual. El profesor Murphy, ex presidente de la Asociación de Estudios Internacionales y del Consejo Académico del Sistema de las Naciones Unidas, cuenta la historia del PNUD a través de biografías profesionales e intelectuales de sus administradores, legendarios expertos en desarrollo, y aquellos que dirigieron los miles de proyectos del PNUD. Como historiador oficial de la organización, Murphy realizó cientos de entrevistas y tuvo acceso a los archivos y al personal de la agencia.

Murphy no sólo describe el PNUD sino también la evolución de su teoría del desarrollo, su papel en la lucha Norte-Sur y el proceso de aprendizaje organizacional a lo largo de cuatro décadas. Asimismo, trata de situar su relato en la tradición del extraordinario Proyecto de Historia Intelectual de la ONU, promovido por Thomas G. Weiss, Louis Emmerij y Richard Jolly en la City University del Instituto Ralph Bunche de Nueva York. Weiss y sus colegas efectivamente presentaron a las Naciones Unidas como la incubadora de grandes ideas sobre relaciones

internacionales y gobernabilidad global (por ejemplo, *Ahead of the Curve*, 2001, Indiana University Press). El autor le atribuye al PNUD los siguientes hechos: colocar al Estado en vías de desarrollo en el centro de la asistencia para el desarrollo (p. 79), dar origen a la idea del desarrollo humano sustentable (p. 267), llevar a las Naciones Unidas hacia la promoción de la democracia y la apreciación del desarrollo como libertad (p. 138), tomar la delantera en nombre de las mujeres (pp. 201-203) y el medio ambiente (p. 269), desempeñar un papel en la transformación política de China (pp. 180-181) e incluso “apoyar a las instituciones que ayudaron a construir un Estado [palestino] moderno y efectivo” (p. 184).

Murphy sustenta sus afirmaciones generales en las políticas, declaraciones, escritos y memorias de individuos clave que, en un cargo u otro, honraron al PNUD con sus vidas profesionales; eminentes personalidades como David Owen, Margaret Anstee, Richard Jolly, Mark Malloch Brown, Paul Hoffman, William Draper, Arthur Lewis, Barbara Ward y George Arthur Brown. A los especialistas en el desarrollo interesados en las carreras y opiniones de estos individuos, así como a los viejos colegas del PNUD, Murphy les ofrece ricas biografías organizacionales. Sin embargo, en este sentido, su libro habría sido más útil si se hubiera incluido una bibliografía, no sólo con las obras de estos encargados de elaborar

las políticas públicas, sino también de fuentes secundarias sobre ellos y sobre el PNUD. Además, serían útiles datos de las ciencias sociales y referencias a la vasta literatura sobre cada uno de los temas que analiza Murphy.

El enfoque de Murphy, centrado en las personalidades en torno a las cuales se desarrolla gran parte de sus argumentos, proviene de su decisión de ubicar al PNUD en el centro del esfuerzo por el desarrollo global, de describirlo como un actor central en el proceso de desarrollo ya desde la década de 1950, en el que los secretarios generales de la ONU, otras agencias de la ONU, Estados-nación y actores no gubernamentales interconectados con el PNUD son como planetas y cuerpos celestes interconectados con una estrella central. Este enfoque está lleno de problemas históricos y analíticos: el primero y más importante es que exagera la importancia de la organización y reduce el papel de otros actores en el sistema internacional. Al hacerlo, supone que la organización tiene una visión correcta del mundo y considera que los otros son agentes que se interponen en el camino del éxito de la organización. Acerca de los fracasos del PNUD, Murphy afirma: “los mayores impedimentos [...] tienen que ver con la estructura tradicional del sistema internacional, con las potencias y los intereses de los Estados-nación, y con la dinámica del tipo de política mundial que existía antes de las Naciones

Unidas" (p. 26). Una vez que ha organizado estas fuerzas históricas mundiales en contra del PNUD, el autor puede olvidar sus fracasos y describir sus éxitos, grandes y pequeños, como el producto de la voluntad y la sabiduría organizacional.

Como Murphy centra su historia en el funcionamiento interno del PNUD, ignora en gran medida el contexto general. Existen por lo menos dos capas de interferencias más allá del PNUD mismo, que deben abordarse para comprender por completo la historia de la organización. Primero está la política del sistema de las Naciones Unidas y segundo, un análisis matizado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo requeriría una descripción completa del mundo exterior, de la política internacional, incluidos la guerra fría, los movimientos de liberación nacionales, la globalización y la economía neoliberal, en relación con los cuales el PNUD es más un producto que el creador.

En el libro del profesor Murphy no se menciona a Javier Pérez de Cuéllar, primer secretario general de la ONU en promover la democratización en el mundo en desarrollo. Los honores que Murphy le confiere al PNUD por su política ambiental apenas ofrecen un breve comentario sobre el papel de Gro Harlem Brundtland y la Comisión Mundial para el Ambiente y el Desarrollo (CMAD) que ella encabezó. No se hace referencia a *Our Common Fu-*

*ture*, el informe de la CMAD que introdujo el término "desarrollo sustentable" al léxico común del discurso de las relaciones internacionales. Entendido de afuera hacia dentro, más que de adentro hacia fuera, el "desarrollo humano sustentable" no fue una idea original, como sugiere Murphy, sino más bien un caso en el que el PNUD atrapó las ideas nuevas sobre el ambiente y el desarrollo que aparecieron en conferencias mundiales, entre actores no gubernamentales y organismos tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente y la Organización Meteorológica Internacional. Sí comenta algo sobre el gran economista argentino Raúl Prebisch, pero no reflexiona sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Grupo de los 77 y el Movimiento de los Países No Alineados, los cuales cuestionaron la visión que los países donantes tenían sobre el desarrollo y el comercio, y estructuraron el apoyo del mundo en desarrollo para que el PNUD defendiera su causa.

Curiosamente, al libro le falta un análisis sobre la política interna de las Naciones Unidas. Murphy alude a la "política de cortar cuellos en la ONU", "problemas de flujo de efectivo", "impedimentos burocráticos" y la "terriblemente engorrosa burocracia" de la ONU. El autor sugiere que una revisión de las oficinas regionales del PNUD encontró que 50 por ciento tenía "equi-

po(s) directivo(s) disfuncional(es)" (p. 303). También menciona que el PNUD se atrasó para liberar el gasto después del tsunami en Asia en 2004, pero no da ninguna explicación al respecto. Tampoco hay un análisis de cómo ha triunfado el PNUD ante las luchas burocráticas de la ONU. Incluye afirmaciones extrañas, como la de la página 348: "Por desgracia, como toda burocracia tradicional [cosa que no es], el PNUD tiene un sinnúmero de mecanismos para aislarlo de la información nueva que proviene del exterior". Como prueba, él pone un ejemplo idiosincrático personal para cubrir los mecanismos plurales que menciona. Todo esto es tentador, pero no se presenta ningún estudio sobre las causas de estos problemas.

Dentro del contexto general de la política global, Estados Unidos, la Unión Soviética y actores particulares en el mundo en desarrollo van y vienen fugazmente en *A Better Way*? El autor sugiere que la política estadounidense se pasa por alto o es menospreciada. En el primer caso considera que, con base en la afirmación de un escritor de discursos, el Programa de Cuatro Puntos de Harry Truman de 1949 fue una treta cosmética de relaciones públicas, una tesis que rápidamente podrían refutar los asesores de Truman, Clark Clifford, George Elsey, Walter Salant y Benjamin Hardy. En el segundo, Murphy insinúa que la administración de Eisenhower se interpuso en el ca-

mino de la inversión de capitales en el Tercer Mundo, un poco con el discurso "oportunidad para la paz" de Eisenhower de 1953 y la fórmula para ayudar al mundo en desarrollo contenida en las propuestas del presidente. Caroline Pruden explica mucho mejor las intenciones de Eisenhower en *Conditional Partners* (1998, Louisiana State University Press).

Finalmente, las descripciones detalladas de las organizaciones tienen una tendencia a fusionar la historia. En este caso, el autor une el PNUD, que comenzó sus operaciones en 1966, con sus predecesores, el Programa Expandido de Asistencia Técnica y el Fondo Especial para el Desarrollo Económico, como si los tres organismos fueran un continuo que evoluciona de manera natural. Esto es fácil de hacer porque el autor sigue las carreras del personal que pasó de una organización a otra, pero la realidad fue muy diferente. EPTA era una iniciativa estadounidense que hizo hincapié en la asistencia técnica, no en la inversión de capital y consiguió que la organización fuera casi óptima para la manera de pensar de los países en desarrollo. El esfuerzo por establecer el SUNFED, que proporcionaría capital, fue una respuesta de la mayoría de la Asamblea General de la ONU, pero nunca logró atraer los fondos suficientes de Washington para convertirse en un jugador importante en el desarrollo. No fue el destino el que los unió a mediados de

la década de 1960: se necesitó la decisión de Lyndon Johnson, el político del *New Deal* y presidente de Estados Unidos, para dar el apoyo estadounidense a la fusión.

Para el investigador que estudia las principales personalidades del desarrollo de la ONU y el trabajo que realizaron dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *United Nations Development Programme: A Better Way?* será una lectura interesante. Los que quieran entender el PNUD dentro del contexto más amplio de los asuntos de las Naciones Unidas y las relaciones internacionales, tendrán que esperar un trabajo que cumpla con este objetivo.

.....

*Cuba: hoy y mañana*,  
por Rafael Rojas (coord.),  
Planeta/CIDE/Fundación  
Ford/Fundación Adenauer,  
2005, 256 pp.

Arturo López-Levy  
Universidad de Colorado en Boulder

*Cuba: hoy y mañana*, coordinado por el historiador Rafael Rojas, es resultado de un seminario en el CIDE que analizó los actores e instituciones de la política cubana en tres dimensiones: gubernamental, no gubernamental e internacional. El libro analiza la reali-

dad cubana con una visión más integral que el modelo lamentablemente extendido de “Fidel al timón”, más cercano al tipo de régimen sultanístico que al posttotalitario que caracteriza al régimen cubano actual.

Tal mérito no exime al libro de dejar fuera temas tan importantes como los que aborda. Discutir la democratización de Cuba sin incluir el reto de preservar los indicadores sociales alcanzados en salud y educación en la isla es disertar sobre Hamlet sin mencionar al príncipe de Dinamarca. Claro que sin elecciones libres (con libertad de asociación y expresión) no hay democracia posible, pero conviene recordar los peligros de la falacia electoralista. Como Robert Dahl demostró, todas las democracias modernas son economías mixtas, donde el mercado se combina con un importante sector público para establecer una meseta mínima común social y económica<sup>1</sup> sin la cual la necesaria equidad política para una democracia es imposible.

En su ensayo sobre el Partido Comunista, Marifeli Pérez-Stable reconoce correctamente que “contrario a Europa del Este, el nacionalismo favorece al gobierno cubano ante un sector amplio de la población para el cual

---

<sup>1</sup> Robert Dahl, “Why all democratic countries have mixed economies”, en John Chapman y Ian Shapiro (eds.), *Democratic Community*, Nueva York, New York University Press, 1993, pp. 259-282.