

Los retos de la democracia y del desarrollo en América Latina

Gladys Lechini* - Pedro Romero**

Resumen

El presente trabajo intenta sumar un aporte a la discusión sobre la democracia en América Latina bajo el supuesto de que la misma encierra opciones que superan la estabilidad y permanencia del régimen, para situarse en escenarios que moldean nuestras sociedades y sus proyectos políticos.

Como el nuevo modelo político-económico que se intenta articular supone una redefinición de las relaciones Estado-sociedad y mercado, la discusión sobre la democracia, su modelo de aplicación y sus relaciones con un cierto tipo de desarrollo vuelve a adquirir relevancia.

En este contexto se propone la transición hacia una democracia inclusiva, que demanda la concertación de una estrategia económica con el diseño de una nueva institucionalidad. El desafío es reconciliar a la democracia con una estrategia de modernización y desarrollo incluyente que al mismo tiempo aspire a ampliar los márgenes de maniobra y autonomía decisoria, en un marco de globalización.

Palabras clave: Democracia. América Latina.
Globalización. Institucionalidad.

Abstract

[The Challenges of Democracy and Development in Latin America]

The article attempts to contribute to the discussion on democracy in Latin America. This is done from the supposition that democracy offers choices which transcend the stability and permanence of the regime, to be entrenched into scenarios that shape our societies and their political undertakings.

As the new political-economic model which is being articulated, presupposes a re-definition of State, society and market relations, its model of application, as well as its relationships with a certain type of development, becomes relevant again.

In this context, a transition towards an inclusive democracy is proposed. This requires the coordination of an economic strategy with a new institutionalization plan. The challenge is to reconcile democracy with a strategy for an inclusive modernization and development that at the same time will aspire towards extending the parameters for maneuvering and decision-making autonomy, in a framework of globalization.

Key words: Democracy. Latin America.
Globalization.

* Investigadora del CONICET y profesora de la Universidad Nacional de Rosario.

** Director de la Carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Las cuestiones referidas a la democracia han sido una constante en la agenda latinoamericana en las últimas dos décadas. A poco de su recuperación, en los ochenta, las primeras dificultades se situaron en conseguir disciplinar a las Fuerzas Armadas y en sostener la debacle económica de lo que se conocería como la década perdida del crecimiento. Los noventa nos encontraron ante el binomio democracia-modernización, que prometía crecimiento si se aplicaban las recetas del Consenso de Washington.

Muy por el contrario, las consecuencias de aplicar las medidas del ajuste estructural hicieron de América Latina una tierra donde hoy se puede tristemente cartografiar la pobreza y la exclusión, ser testigos del traspaso de buena parte de los recursos nacionales al capital extranjero y de la profundización de la ya conocida identificación de política con corrupción. Si los gobiernos militares de los setenta nos legaron los desaparecidos políticos, la aplicación irrestricta de las recomendaciones del Consenso de Washington nos dejaron los “desaparecidos económicos”.

Los tiempos que corren muestran un intento por articular un nuevo modelo político-económico que supone una redefinición de las relaciones Estado-sociedad y mercado, a la vez que un nuevo posicionamiento concertado frente a los desafíos globales. Ante ello, la discusión sobre la democracia, su modelo de aplicación y sus relaciones con un cierto tipo de desarrollo vuelven a estar presentes.

Con ese marco referencial, el presente trabajo intenta sumar un aporte a la discusión sobre la democracia en América Latina bajo el supuesto de que la misma encierra opciones que superan la estabilidad y permanencia del régimen, para situarse en escenarios que moldean nuestras sociedades y sus proyectos políticos. Por ello, en primer lugar intentaremos algunas precisiones conceptuales vinculadas al contexto histórico regional con un énfasis especial en la compleja relación entre hecho político y hecho económico. Luego intentaremos dar cuenta de las distintas concepciones que encierra la cuestión de la democracia, puesto que ellas suponen un modelo político-económico subyacente. Para terminar, propondremos algunos núcleos temáticos que aparecen como los nuevos emergentes de la discusión democracia-desarrollo.

La necesidad de recurrir a la historia

La frecuente preocupación por la situación de la democracia en América Latina se ha teñido en los últimos tiempos de algunos interrogantes que suelen describir intencionalidades políticas, no siempre claras. Tanto es así, que el juego de sustituciones o semejanzas conceptuales ha permitido un crecimiento en la agenda regional del tema de la gobernabilidad a través de la puesta en escena de la urgen-

cia. Temas como la debilidad institucional del Estado, nuevas amenazas, pobreza, corrupción, educación, etc., fueron abordados desde una perspectiva que centra el debate en la relación gobernantes y gobernados, y las medidas a adoptar para garantizar la estabilidad del régimen.

Puesto así, la funcionalidad del debate para los gobiernos de la región está directamente vinculada a la tensión que propone la respuesta inmediata, y a las cuotas de poder a las que se pueden acceder –financieras y políticas– por plegarse a ellas. Se “contrabandea” así un modelo de democracia a construir, como garantía de participación en los dividendos del nuevo modelo económico global. Ante ello, consideramos importante recuperar algunas precisiones sobre el posicionamiento de la “cuestión democrática” en el pensamiento político de la región, y su conflictiva vinculación con la evolución económica de la expansión capitalista.

En primer lugar, vale la pena destacar que la democracia se identifica con un régimen político específico, que nace en la segunda mitad del siglo XVIII. Como muy bien lo resume Maira (2004: 13), desde entonces, la democracia es la base de un régimen político fundado en mecanismos y procedimientos bastante exactos que incluyen las reglas de constitución y funcionamiento de los tres poderes políticos; un catálogo de derechos y garantías fundamentales de carácter universal para hombres y mujeres; la renovación periódica de los gobernantes en base a elecciones libres y con un mandato regulado en el tiempo y las competencias; el funcionamiento plural de los partidos políticos; la perspectiva abierta de la alternancia y el cambio de los titulares del gobierno y el afianzamiento del principio de legalidad que establece las mismas reglas obligatorias para las autoridades constitucionalmente elegidas y para los ciudadanos que las designan.

A notar que este nuevo *ethos* político se produce junto al desarrollo de una profunda mutación económica que da origen al sistema capitalista. La revolución industrial y la consecuente reproducción del capital, dieron origen a un orden económico con vocación global. Esta simbiosis de acontecimientos volverá altamente compleja la posibilidad de diferenciar la mutación política descrita por Maira y el hecho económico emergente de la Revolución Industrial.

Tanto es así, que América Latina será progresivamente incorporada a la historia occidental por ese nuevo orden económico y, en el marco de esa concepción del mundo y del hombre, haciendo tabula rasa de originarias concepciones ancestrales. Se determinó así la incorporación periférica de la región al sistema capitalista en formación. (Bohórquez, 2000-1: 7-16)

Dussel (2004) sostiene que esta configuración periférica tiene su origen efectivo en 1492 con la empírica mundialización de la modernidad europea, la organización colonial y el usufructo de la vida de “los otros-no europeos” en el nuevo orden económico.

Este acontecimiento marca una tensión permanente en la historia latinoamericana en torno a una propuesta modernizadora, que supone la pertenencia a

la “barbarie” y la necesidad de seguir la propuesta del desarrollo central. Desde Hegel a Fukuyama, la consigna ha estado vigente y ha teñido los acontecimientos políticos de la región.

En este marco, la reflexión sobre la democracia ha atravesado por diversos momentos en cuanto a sus niveles de consideración y reflexión, aunque siempre cruzados por la tensión original causada por el desajuste económico. La etapa de consolidación de los Estados Nacionales encontró –salvo honrosas excepciones– la portación del pensamiento de la nueva institucionalidad y del nuevo régimen más ligado a sectores oligárquicos que reprodujeron al interior de las sociedades latinoamericanas la dinámica global. Estos grupos consideraban que los sectores populares se caracterizaban por la incapacidad, la tendencia al autoritarismo, los desbordos violentos y por frenar el progreso económico que ellos representaban. (Argumedo, 2004: 342)

La caracterización de Juan Carlos Puig como “dependencia nacional” a aquella instancia del desarrollo económico y político de la región puede ser el reflejo de la tensión original. Según su teoría, la consolidación de los estados nacionales se explica en términos de una situación en la que se alcanza la independencia formal-institucional; pero el orden naciente responde a un conjunto de intereses concertados de diversos grupos hegemónicos en consonancia con los intereses “metropolitanos”.¹

La posguerra muestra el ascenso de la problemática del desarrollo, y con ella, la definición conceptual de centro y periferia. Aún así –y más allá de sus aportes– el posterior enfoque de la dependencia, surgido promediando los ‘60, la situará como una teoría a “mitad de camino” que no terminaba de asumir la cuestión de fondo en la región.

El interés por la problemática de la dependencia no suprimirá la preocupación por el desarrollo, sino que imaginará e impulsará “otro” desarrollo, con “otros” beneficiarios sociales y mayores márgenes de autonomía decisoria. Según Iazzetta (2004: 13), la superación de la dependencia atada a la propia superación del capitalismo y la prioridad concedida a aquel tema no permitirá advertir ni valorar las libertades “formales” que contiene la democracia, incluso bajo su versión capitalista.

En este marco, entre los ‘60 y ‘70, la democracia no constituyó un tema de preocupación tanto para el pensamiento como para los principales actores políticos regionales. Algunos pueden atribuirlo al arrastre de vicios tradicionales de las

¹ En su Teoría de la Autonomía, Juan Carlos Puig caracteriza dos modelos de Dependencia: uno llamado Paracolonia, que sólo se diferencia del coloniaje por un cambio en el status jurídico del país periférico. El otro es la Dependencia Nacional, cuyo ejemplo más representativo estaría dado por la Generación del ‘80 en la Argentina o el juego de las oligarquías de la mayoría de los países latinoamericanos. Al respecto se puede ver: Puig, Juan Carlos, (comp.) (1984), *América Latina. Políticas Exteriores Comparadas*, Buenos Aires, GEL, Vol. I, Introducción, pág. 73.

sociedades latinoamericanas, pero tal apreciación –un tanto epidérmica– suele confrontársela con otra que tiende a descubrir una clara vinculación entre tipo de régimen y modelo económico. La mayoría de los movimientos populares de la región fueron juzgados como autoritarios o antidemocráticos, generando así un claro “recelo” hacia el modelo –de lo que se entendía– como democracia liberal.

Existe coincidencia en sostener que la ferocidad represiva de las dictaduras militares consiguió en buena parte de América Latina consolidar un nuevo consenso en cuanto al valor de la cuestión democrática. Se puede afirmar que tal consenso aún se mantiene. Prueba de ello es la superación de diversas crisis nacionales en la región, sin ruptura institucional. En la mayoría de los casos, el horror de las dictaduras presiona sobre la conciencia colectiva de manera casi unánime, a tal punto que sectores sociales conservadores, que solían reclamar la presencia del “orden”, anteponen hoy la cuestión institucional.

Sin embargo, la década del noventa trajo un nuevo binomio: la relación democracia-ajuste estructural, el cual si bien no cuestiona ni margina el debate democrático, lo pone en escena en una nueva dimensión. Las consecuencias sociales, económicas y políticas del modelo aplicado en los noventa en la región forman hoy parte de nuestra cotidianeidad. Pobreza, exclusión, deuda, apropiación de recursos por el capital transnacional, crisis del sistema de representación política y corrupción son parte del “infierno”, para utilizar los términos de un presidente argentino.

En conclusión, la historia latinoamericana indica, en primer lugar, una tendencia que marca un tratamiento de la cuestión democrática marcado por la indiferencia o la marginación vinculada a una versión liberal inseparable de un modelo que perpetuaba la periferia. En segundo lugar, la prolongada y violenta presencia de dictaduras militares convirtió a la democracia y sus valores en aspiración y conciencia colectiva. Finalmente, la hecatombe socio-económica de la década del noventa terminó recuperando los cuestionamientos históricos en términos de su modelo futuro. Es así como resulta importante relevar brevemente la discusión actual sobre el modelo de democracia a construir en la región, que luego supondrá igualmente distintas formas de concebir los desafíos de un desarrollo económico sustentable.

La democracia entendida como gobernabilidad restringida

Promediando la década del setenta, comenzó a desarrollarse en el seno de la Comisión Trilateral un debate sobre la democracia en los países occidentales. El punto de partida presentaba un diagnóstico que marcaba un creciente desfasaje entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta de las instituciones públicas. El resquebrajamiento del Estado de Bienestar, el divorcio entre capitalismo

productivo y capitalismo financiero, unido a una formidable mutación científico-tecnológica, aparecían como algunos indicadores que prendían señales de alarma sobre las democracias occidentales.

La respuesta puso en escena la cuestión de la gobernabilidad como problema central, a punto tal que gobernabilidad y democracia comenzaron a ser utilizados indistintamente. Un núcleo duro de temas surgió entonces de estas perspectivas, que incluía cuestiones relativas a la estabilidad democrática.

En ese contexto, por ejemplo, la “eficacia estatal” suponía un modelo de acción pública que “regulara” la demanda social conforme a las condiciones económicas en las que se desenvuelve, incluyendo una dinámica de mercado en su paradigma de comportamiento. Asimismo, con “crisis de representación” se aludía al crecimiento de la desconfianza en la clase política, en el sistema de partidos e incluso en las instituciones del sistema.

Con la idea de que la democracia pone en peligro a la democracia se hace colisionar la ampliación de derechos y la puja social por el acceso a los mismos con la imposibilidad de una nueva expansión económica distributiva. La globalización del capitalismo financiero impone condiciones ante las que la insatisfacción de la democracia social termina poniendo en peligro la democracia institucional. La democracia, según este razonamiento, cuando se profundiza, alimenta ofertas y demandas, vuelve ingobernable a la sociedad. La pérdida de confianza entre los electores y sus partidos, entre la ciudadanía y las políticas estatales, produce estados de ingobernabilidad. (Torres Rivas, 1993: 92)

Este conjunto de preocupaciones pronto tuvieron sus manifestaciones particulares en América Latina, y la imposición en la agenda de estos temas ocupó un lugar estelar desde mediados de la década del ochenta y fundamentalmente en los noventa.

Los procesos de reforma del Estado, vía privatizaciones o sistemas de reordenamiento burocrático, el surgimiento de una nueva ingeniería para el manejo de lo público y la contención de la demandas sociales, las adaptaciones del sistema de partidos, el rol legitimador de los medios de comunicación social y las fuertes medidas de disciplinamiento colectivo, mediante la atomización de las demandas, fueron –entre otros– los comunes denominadores de la política regional.

En este sentido, los documentos *Governance and Development* (1992) del Banco Mundial, y *Gobernabilidad y Desarrollo. El estado de la cuestión* (1992) del Banco Interamericano de Desarrollo, han jugado un papel fundamental en la discusión de estas medidas, tanto en la arena de la política como de las ciencias sociales de la región. Recuperada la institucionalidad democrática y habiendo desaparecido (al menos momentáneamente) los enemigos “externos” del sistema, los problemas de gobernabilidad comenzaron a visualizarse principalmente como deficiencias del propio Estado y del sistema político.

Por otra parte, la preocupación por el uso eficiente y transparente de la asistencia financiera internacional llevó a incorporar a la idea de gobernabilidad democrática los conceptos de “rendición de cuentas” o responsabilidad (*accountability*), predictibilidad, honestidad, etc. (Filmus, 2001)

Esta interpretación conservadora de una “democracia con límites” vuelve a plantear en términos de dilema la posibilidad de su ampliación, si se la quiere combinar con un modelo de desarrollo alternativo con mayores niveles de justicia social y autonomía decisoria. Debemos reconocer, también, que el énfasis puesto en la cuestión estatal convierte la praxis política de la clase dirigente en un permanente “gobierno de la crisis”. La misma se ve sometida a optar por un atrincheramiento institucional-administrativo o por brindar las condiciones para el surgimiento ascendente de nuevas organizaciones sociales y de nuevos canales de participación, en un contexto internacional donde la estabilidad parece ser uno de los bienes más preciados.

La democracia como pilar de un modelo político económico alternativo

El binomio gobernabilidad-democracia y sus consecuencias permitieron el surgimiento de la alternativa participación-democracia como respuesta donde sentar las bases de un nuevo modelo regional. La discusión apunta ahora a un reordenamiento de las relaciones Estado-sociedad-mercado en busca de “nuevos consensos” como sustentos de la estabilidad. Se considera que el modelo de la democracia restringida esconde la posibilidad de que el Estado –más allá de su lógica constitutiva– incrementemente importantes niveles represivos para garantizar el juego de las variables económicas nacionales y globales.

De entender la gobernabilidad democrática como un asunto de ingeniería en el ámbito de la cúpula del Estado, la nueva opción pasa a ser ahora un proceso más complejo donde deben interactuar un conjunto de actores. Por lo tanto, no es sólo el producto de la capacidad de un gobierno para ser obedecido por sus propios atributos (transparencia, eficacia, *accountability*), sino también de la capacidad de todos los actores políticos estratégicos para moverse dentro de determinadas reglas de juego –una especie de concertación–, sin amenazas constantes de ruptura que siembren la incertidumbre en el conjunto de la sociedad. (Rojas Bolaños, 1995)

Este modelo de democracia ascendente también pone en escena un núcleo de temas que merecen destacarse:

Se apunta a la estabilidad por el consenso y se plantea que, aunque la consecución de consensos altere los tiempos que suele aconsejar la eficiencia y la eficacia del “nuevo estado”, éstos son preferibles al absolutismo institucional. El acento se sitúa en la concertación como variable estabilizadora de la gestión y tam-

bién como “constructo social” que termina definiendo un nuevo modelo democratizador, sin negar que se necesitan nuevas virtudes para el manejo de lo público.

Se propone la participación como garantía, pues el sistema no se agota en el ejercicio ciudadano mínimo, sino que avanza en una dimensión inclusiva socioeconómica como sostén de la gobernabilidad. Se avanza así hacia la propuesta de una ciudadanía plena que plantea mecanismos de participación alternativos con poder decisorio, control permanente de los actos de gobierno –en función de las promesas electorales– e incluso una nueva vinculación Estado-sociedad, donde las organizaciones comunitarias acotan la dinámica de mercado a aquellos temas que hacen al interés general.

Se cuestiona el modelo de los noventa, por considerarlo centrado en una racionalidad económica sin mayores preocupaciones por la ampliación de la cultura democrática. Los gobiernos privilegiaron una modernización del Estado orientada mecánicamente por el objetivo de reducir el gasto público que termina por desnaturalizar el propio sistema político. (Calderón y Dos Santos, 1992: 191)

En conclusión, frente a las perspectivas de una democracia de baja intensidad, preocupada por contener los reclamos populares, desde un Estado que utiliza la institucionalidad como coacción o limitación para garantizar un supuesto funcionamiento estable, aparece una nueva visión que propone una gobernabilidad construida día a día, por la participación amplia que garantice un juego justo en la distribución de los beneficios, así como una correcta separación de la lógica ético-política de la lógica económica.

Sin embargo, la separación teórica puede colisionar con una cotidianeidad cubierta de grises, aún en gobiernos en los que el discurso manifiesta un firme rechazo al orden de los noventa. La tensión original de arrastre histórico convive con la urgencia, los condicionamientos del contexto nacional e internacional y las limitaciones que devienen del nuevo orden económico. En este marco, América Latina enfrenta el desafío político de las próximas décadas en el que su crecimiento económico con mayores niveles de justicia e inclusión implican también debatir un nuevo sistema político.

Democracia y desarrollo en perspectiva

En el nuevo siglo, algunos sectores sostienen el argumento de que un mundo globalizado e interdependiente, con nuevos actores y nuevas tipologías de relación, necesita una mayor complejidad conceptual. Y en este sentido últimamente América Latina ha mostrado dificultades para generar un pensamiento de largo plazo.

Por otra parte, la región aún mantiene buena parte de los indicadores que la ubicaron en la periferia global y en el subdesarrollo interno. Es cierto que, en ambos casos, se podrán mostrar variantes propias del nuevo escenario internacional para sostener que tales categorías históricas resultan inadecuadas.

Como ya mencionamos, las concepciones de la CEPAL sobre el desarrollo y la dependencia, junto al pensamiento sobre la autonomía de Juan Carlos Puig o de la viabilidad de Helio Jaguaribe, constituyeron una perspectiva que durante más de dos décadas permitió una particular interpretación de la situación latinoamericana. Sin embargo, más allá del envejecimiento y la falta de actualización de aquellas teorías –inevitable, por otra parte– las inquietudes y desafíos que evocaban entonces, siguen pendientes –y tal vez en forma más acuciante– en nuestros días. (Iazzetta, 2004: 14)

No hay proyecto mundial que tenga en cuenta los intereses y las necesidades de la región. Las últimas elecciones presidenciales en los EEUU mostraron con sorpresa cómo las relaciones con América Latina eran relegadas en los debates sobre política externa, llegando al punto de que el propio Kerry, que encarnaba la alternativa demócrata, tenía dificultades para nombrar los Jefes de Estado más importantes de la región.

A ello se suma que su peso en la economía global ha disminuido, al igual que su influencia política en escenarios de poder tales como organismos internacionales o espacios de concertación multilaterales. La apertura de su economía al capital trasnacional fue producto de su debilidad estructural y, consecuentemente, estuvo lejos de habilitar un “linkage” político que permitiera una presencia más destacada en la política internacional. Si esta situación no es periférica, al menos hay que reconocer que sus evidencias muestran demasiadas similitudes.

De igual modo ocurre con el desarrollo interno. Latinoamérica es una región donde más del 40% de la población vive en la pobreza y el 10% más rico es dueño de casi la mitad de la riqueza. Este 10% de la población recibe el 48% del ingreso total, mientras que el 10% más pobre sólo recibe el 1,6%. Esto contrasta con lo que ocurre en las naciones industrializadas, donde el 10% más rico recibe el 29,1%, al tiempo que el 10% más pobre recibe el 2,5%. Si nos remitimos al *Coefficiente de Gini* sobre la concentración de los ingresos entre los años setenta y noventa, observamos que en América Latina y el Caribe es 10 puntos más desigual que en Asia; 17,5 puntos más desigual que los 30 países de la OCDE; y 20,4 puntos más desigual que Europa del Este. La inequidad en el país menos desigual de América Latina –Uruguay– es mayor que en el país más desigual de Europa del Este y las naciones industrializadas. (Jubany, 2005)

Esta situación de inequidad podría completarse con un análisis de la estructura productiva, del mercado de trabajo, de la inversión científico-tecnológica o de la fortaleza institucional que igualmente evocarían la antigua conceptualización de subdesarrollo.

En medio de este escenario, la región se enfrenta nuevamente al desafío del crecimiento con justicia en democracia. Como señala José Nun:

(...) existe un régimen constitucional de democracia representativa pero, al mismo tiempo, y paradójicamente, cunden el subdesarrollo económico y el subdesarrollo social. O sea que pareciera que ni la modernización condujo antes a la democracia ni la democracia está llevando ahora a la modernización. El desafío es reconciliar a la democracia con una estrategia de modernización y desarrollo incluyente que al mismo tiempo aspire a ampliar los márgenes de maniobra y autonomía decisoria, en un marco de globalización no imaginado ni previsto en los años sesenta. (Nun, 2004: 15)

La tensión histórica parece mantenerse en vigencia y, ante ello, la cuestión democrática se asume como parte estructural de una prospectiva de desarrollo alternativo. Vale la pena entonces recuperar la tradición analítica “interno-externo” para ver los principales aspectos que enfrenta el binomio desarrollo-democracia en la región.

La dimensión externa

El contexto internacional explica buena parte de la crisis económica que acompañó la recuperación democrática en los ochenta. El endeudamiento heredado de las dictaduras condicionó profundamente las opciones de crecimiento. La década de los ochenta fue considerada en América Latina la década perdida, pues a pesar de la paulatina recuperación de la democracia en los estados de la región el principal producto de exportación lo constituyeron las remesas de dinero que se dirigían a los países centrales, habida cuenta que el pago de los servicios de la deuda externa resultó el objetivo prioritario.

Las negociaciones inclinaron la balanza hacia la imposición de condiciones de los grupos acreedores, y la puesta en escena de la democracia como un eje sobre el que convocar alianzas externas no pasó de lo declamativo y formal.

Los noventa abrieron paso al Consenso de Washington y, con él, a una serie de recetas que posicionaron al neoliberalismo como pensamiento “único” o, para decirlo con Lander, como la visión natural y realizada del modelo de la vida moderna. Así, lógica política y lógica económica conviven en una unidad inseparable y se convierten en el parámetro para la acción de las instituciones y el comportamiento social. El correlato de sugerencias encuentra a la apertura comercial, el achicamiento del Estado, la vigilancia de la participación social, las ventajas al capitalismo financiero o el control del déficit fiscal como imperativos para integrarse al mundo del tercer milenio.

No cumplir con estas prescripciones salvadoras suponía autoexcluirse del sentido común hacia el que marchaban las sociedades desarrolladas. En tanto su opción imponía un modelo de democracia restringida o regulada que permitiese cabalgar la globalización en busca de acelerar un crecimiento que derramara bienestar para nuestras sociedades. La gobernabilidad es un concepto asociado que aparece, en este caso, como “puente” entre la conservación del tipo de régimen y los costos de la adaptación al modelo global.

En respuesta, y como parte del surgimiento de una alternativa regional, en la XIII Cumbre Iberoamericana de La Paz, en 2004, los presidentes criticaron las reformas estructurales de los noventa y sus consecuencias de pobreza, desigualdad y exclusión social. En el plano internacional, apelaron a la tradición política de la región: el principio de no intervención, la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, así como el respeto a la integridad territorial son parte del enunciado del Documento. A tales principios se debe agregar el compromiso con la nueva agenda, en la que la condena del terrorismo internacional va de la mano con la crítica al funcionamiento de la ONU –de hecho se plantea una amplia reforma– y a la conducta del Fondo Monetario Internacional y sus recetas.

En este caso, la democracia supone una convocatoria de consenso amplio vinculado al desarrollo de un capitalismo que permita conservar mayores herramientas decisorias en el marco estatal y en la participación social. Así, la propuesta supone enfrentar los riesgos del entorno internacional, integrados en el MERCOSUR o en la Unión Sudamericana, como una instancia no sólo económica sino también política, para asegurar una incorporación y apertura al mercado internacional que reparta más equitativamente costos y beneficios. Por otro lado, sin cuestionar la agenda global internacional en términos de seguridad, se propone un modelo de relación diversificada en lo comercial así como en la concertación multilateral.

En conclusión, la dimensión externa de la relación democracia-desarrollo implica una tensión entre una propuesta de continuidad prolija de la propuesta de los noventa y un modelo de inserción que no admite alianzas automáticas, que pretende recuperar márgenes de autonomía y participar de la globalidad con un modelo particular de desarrollo.

Será esta nueva opción viable teniendo en cuenta las restricciones externas vinculadas al pago de la deuda y las negociaciones con las Instituciones Financieras Internacionales. Será esta posición posible habida cuenta que varios gobiernos que parecían o prometían adscribir a estos nuevos postulados se han visto ahora forzados por la coyuntura a cambiar y retomar la vieja senda, tal el caso de Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina y Tabaré Vázquez en Uruguay.

En el caso de Chávez, la clara manifestación por un modelo alternativo en Venezuela convive con las restricciones de un aislamiento que le imprime márgenes de inestabilidad a su proyecto democrático. Sus deseos de ingresar al MERCOSUR van de la mano de la necesidad de superar esta situación. En tanto la posibilidad de que Evo Morales sea elegido en Bolivia ha provocado una luz roja en EEUU, frente al aparente desinterés norteamericano y a las no explícitas intenciones de intervención de producirse este paso.

Se debe recordar que el caso Morales presenta un peligro de doble Standard: por un lado, la posibilidad de poner en práctica un proyecto alternativo; y por otro, vuelve a colocar en escena en la región un problema histórico que pocas veces sale a la superficie: la tensión entre la población indígena y los nativos descendientes de inmigrantes europeos.

La dimensión interna

Analizados algunos mecanismos de la escena internacional, se vuelve indispensable dar cuenta de los problemas internos de la región. Los problemas económico-sociales repercuten sobre la seguridad ciudadana, afectando las posibilidades de consolidación democrática.

La democracia política instaurada en la gran mayoría de los países de la región presenta debilidades originadas en las desigualdades, la exclusión social, la marginalidad y la violencia. Erradicarlas supone cambios económicos y político-sociales que redefinan al interior de las sociedades latinoamericanas un modelo de democracia y desarrollo.

En materia de economía, las propuestas pasan –entre otras– por:

- a) Definir lo económico-social en una dimensión única que rompa con la oposición entre crecimiento y distribución, esfera productiva y esfera financiera, asignación del mercado y participación del Estado.
- b) Recuperar una estructura productiva que asegure la necesidad de empleo sin abandonar los márgenes de competitividad crecientes. Para ello, se propone reivindicar cierto liderazgo del sector industrial exportador sin repetir modelos burocráticos del capitalismo prebendario del pasado.
- c) Redefinir al Estado en su carácter de regulador y distribuidor pero también como interventor en materia de inversión en conocimiento, vía el fortalecimiento del sector educativo y científico tecnológico.
- d) Facilitar el crecimiento de un sistema financiero que garantice incentivos crediticios, priorizando la inversión directa por sobre los ejercicios especulativos.

- e) Recuperar la idea *cepalina* de comprender la integración como una escala alternativa a los reducidos mercados internos nacionales. Ello supone plantear a escala regional el modelo de desarrollo económico interno.

En materia social y política la reflexión tiende a centrarse en:

- a) Superar la fragmentación social –derivada del modelo económico de los ‘90– ampliando los niveles de participación, a los fines de consensuar intereses generales, recuperando la centralidad de lo político. Las reflexiones y las propuestas al respecto tienden a reconocer mayores posibilidades de estabilidad y éxito en las transformaciones, con la incorporación de nuevos actores sociales al proceso decisorio. La concertación y la negociación permanente que reparta equitativamente ganancias y pérdidas es ponderada como la práctica de una democracia inclusiva. Se propone, así, un cambio en los actores tradicionales –como los militares– y el ascenso de nuevos sectores, como los medios de comunicación social. Igualmente se destacan las organizaciones libres que ocuparon espacios otrora monopolizados por diversos sectores agremiados. Los nuevos movimientos sociales que no sólo plantean una escala nacional sino regional e internacional (Foro de Porto Alegre o el Foro Regional en Venezuela) aparecen como actores necesarios de la ampliación democrática. Construidos sobre una demanda puntual (sin tierra, indocumentados, sin techo) tienden a describir una nueva visión de la sociedad, del estado y del desarrollo.
- b) Transformar las instituciones políticas mediante la recuperación de la calidad parlamentaria, el fortalecimiento de los partidos como limitación al manejo del Estado por una tecnocracia vinculada a intereses sectoriales o internacionales. Se evalúa la crítica intencionada al Estado como mecanismo que desacredita la política, agravada por situaciones de corrupción tanto en su financiamiento como en el ejercicio mismo del poder. La recuperación política del Estado –si no se quiere modelos de gobernabilidad restringida– supone la superación del clientelismo, la burocratización y la ineptitud de los funcionarios.

En conclusión, los aspectos internos pasan por una transición hacia una democracia inclusiva, que demanda la concertación de una estrategia económica con el diseño de una nueva institucionalidad. Puede que el conjunto de enunciados con fuerte carácter pragmático esconda algunas debilidades conceptuales. Ello constituye una constante en el pensamiento regional luego de la recuperación democrática: la conversión de la urgencia en un fenómeno de largo plazo condena a la reflexión a una respuesta espasmódica e incompleta. Así la negociación otrora prerrogativa del espacio de la implementación política se va convirtiendo en nudo condicionante del propio pensar.

Bibliografía

- ARGUMEDO, Alcira (2004), *Los silencios y las voces en América Latina. Notas sobre el pensamiento nacional y popular*, Ed. Del Pensamiento Nacional, Buenos Aires.
- BANCO MUNDIAL (1992), "Governance and Development", Washington, D.C., The World Bank.
- BID (1992), "Gobernabilidad y desarrollo. El estado de la cuestión", Washington, D.C.
- BOHÓRQUEZ, Carmen (2000/01), *Apel, Dussel, Wiredu y Eze: abordaje intercultural del ideal de justicia*, en *Revista de Filosofía*, n° 34. Maracaibo.
- CALDERÓN, F.; DOS SANTOS, M. (1992), *Veinte tesis sociopolíticas y un corolario en Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina*, ALAS-Nueva Sociedad, Caracas.
- DUSSEL, Enrique (2004), "La China (1421-1800). Razones para cuestionar el Eurocentrismo", en *Revista OtroSur*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Año 1, N° 2, Agosto.
- FILMUS, Daniel (2001), "La concertación de políticas educativas: una asignatura pendiente en la agenda latinoamericana de fin de siglo", en *Perspectives*, UNESCO, Bureau International D'Education, Vol. XXXI, N° 1, Suiza.
- IAZZETTA, Osvaldo (2004), "Los desencuentros entre modernización y democracia", en *Revista OtroSur*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Año 1, N° 1, Mayo.
- JAGUARIBE, Helio (1972), *Desarrollo político: sentido y condiciones*, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- JUBANY, Florencia (2005), *El Estado del Debate Sobre la Inequidad en América Latina*, Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL). Presentado en Conferencia "Gobernanza y Justicia Social en CUBA: Pasado, presente y futuro". FLACSO México, 21-22 de Abril de 2005.
- MAIRA, Luis (2004), "Gobernabilidad y Globalización", en *Revista OtroSur*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Año 1, N° 2, Agosto.
- NUN, José; IAZZETTA, Osvaldo (2004), "Los desencuentros entre modernización y democracia", en *Revista OtroSur*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Año 1, N° 1, Mayo.
- PUIG, Juan Carlos, (comp.) (1984), *América Latina. Políticas Exteriores Comparadas*, GEL, Vol. I, Buenos Aires.

- ROJAS BOLAÑOS, M. (1995), *La Gobernabilidad en Centroamérica*, FLACSO, Costa Rica.
- TORRES RIVAS, E. (1993), *América Latina, Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis*, en "Nueva Sociedad" 128, Caracas.