

Conjeturas sobre el "déficit democrático" en América Latina

Rodrigo Arocena *

Este trabajo busca contribuir a la discusión de los avatares de la democratización, de las causas de sus avances y retrocesos, de sus perspectivas en América Latina. Se pone el énfasis en las dinámicas de actores. Se analizan las relaciones entre extensión y profundización de la democracia. Se formulan ciertas conjeturas acerca de las interacciones entre globalización, democracia y desarrollo, considerando especialmente algunas posibilidades nuevas.¹

¿Cuál es el problema central?

La afirmación de que América Latina vive una "democracia en déficit" ha devenido de uso corriente. Trabajos muy relevantes figuran bajo títulos semejantes (por ejemplo, Carrillo editor 2001), que aluden a cuestiones fundamentales a cuya discusión las páginas que siguen pretenden hacer un pequeño aporte, el cual empieza precisamente por cuestionar la validez de la noción de "déficit democrático".

Las carencias o defectos de cualquier "democracia realmente existente" -o poliarquía- varían enormemente de país a país, por supuesto, pero en ningún caso conocido escasean. No se conoce una democracia sin déficit, y probablemente no la habrá nunca. Más allá de intenciones y resultados, el uso de la expresión "democracia en déficit" sugiere que existe "la" democracia como patrón para las comparaciones.

Ese primer defecto del enfoque suele acompañarse de otros. Implícita o explícitamente, el modelo de referencia suelen ser los regímenes políticos de los

principales países de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico), en breve, del "Norte". Se avanza así en un procedimiento caro a ciertos economistas, el "benchmarking", que consiste en estudiar una actividad dada empezando por escoger una alegada "mejor práctica" internacional en dicha actividad, enumerar sus virtudes reales o supuestas, y a continuación compararla con la situación de los casos estudiados, obteniendo una lista de carencias o déficits. La desatención al contexto específico surge así como un segundo defecto frecuente del enfoque.

En el caso de numerosos estudios de consultoría, el procedimiento desemboca en una larga serie de recomendaciones para los gobiernos. Las Instituciones Financieras Internacionales parecen opinar que, en América Latina, los resultados menos que favorables de las políticas económicas que indujeron serán paliados por sucesivas "generaciones" de reformas; por consiguiente las recomendaciones se multiplican y diversifican hasta parecerse a listas de compras. La escasa probabilidad de que los destinatarios de semejantes recomendaciones -los gobiernos- puedan implementarlas constituye un tercer defecto, bien "práctico", del enfoque que comentamos.

Esto último es lo realmente serio; en efecto, nadie debiera dudar de la gravedad de los problemas que afligen a las democracias latinoamericanas - frágiles, "de baja intensidad", "delegativas", "indolentes", etc. La cuestión es si la metáfora contable ayuda a encararlos. Sus limitaciones asoman también cuando uno se pregunta qué podría ser una "demo-

* Unidad de Ciencia y Desarrollo, Facultad de Ciencias, Universidad de la República, Uruguay – roar@fcien.edu.uy

1 Versión revisada de un texto escrito a partir de una intervención en la Mesa "Déficits y desafíos de los procesos de democratización" del Seminario Internacional "Cambios en democracia y nuevos sujetos políticos", Montevideo, noviembre 2004. Avanza en la elaboración de un enfoque presentado en trabajos previos (Arocena, 2004 y 2005) que en parte sintetiza. El autor quiere agradecer tanto la invitación de Susana Mallo y Miguel Serna, para participar en dicho evento, como los sugerentes comentarios de un árbitro a una versión previa de este texto.

cracia con superávit"; si la respuesta aludiera al exceso de democracia, nos alejamos del lenguaje de la contabilidad para ubicarnos en el centro de la política, pero en tal caso los defectos se habrían convertido en auténticos peligrados.

El enfoque de la "democracia en déficit" luce como una suerte de estática comparativa, que necesita referirse a situaciones con déficit nulo o muy escaso, "democracias en equilibrio". Las del Norte no lo son; vale la pena tenerlo muy en cuenta para encarar los problemas del Sur. Por ejemplo, para afrontar la inmensa cuestión de la corrupción en la política, conviene recordar cómo fue que la misma barrió con el sistema de partidos italiano y captar las raíces de la colusión entre gobierno y gran capital en Estados Unidos, elocuentemente descrita por Stiglitz (2004). Aún más importante es tener en cuenta que los sustantivos avances que han tenido lugar en el Norte surgieron de largos y conflictivos procesos históricos, en los que un papel relevante les cupo a las iniciativas de distintos actores sociales y, en particular, a las luchas de los sectores postergados.

En suma, para analizar la problemática de la democracia, más que recurrir a una estática comparativa, conviene centrar la atención en las dinámicas de actores.

Semejante punto de vista lleva a evocar sumariamente algunos rasgos de la evolución latinoamericana durante las décadas finales del siglo XX.

Las transiciones a la democracia tuvieron lugar, dentro de su enorme diversidad, en el contexto de lo que cabe llamar *períodos de activación colectiva*. La democracia como meta compartida dinamizó el accionar de diversos movimientos que, a la vez, impulsaron la instauración de poliarquías, nuevas o restauradas, y diversificaron tanto las reivindicaciones como las formas de participación. Se registraron así algunos avances significativos en materia de disminución de la inequidad, igualdad de género y respeto a los derechos fundamentales.

Concluidas las transiciones, tendió a primar más bien un relativo *estancamiento de la democratización*. No tuvo lugar un retroceso hacia regímenes abiertamente autoritarios, pero avances como los indicados antes perdieron vigor e incluso se revirtieron. Ello no podía dejar de afectar la calidad de las poliarquías, en tanto grado de vigencia de ciertas normas y nivel de funcionamiento de ciertas instituciones.

Así, en la segunda edición de un libro de referencia (Diamond, Hartlyn, Linz & Lipset editores, 1999) se afirma que por entonces la democracia se había expandido geográficamente en América Latina, pero que no se había profundizado. Se sostiene también que durante los '90 el desempleo, la pobreza y la desigualdad se incrementaron, dando lugar a retrocesos, angustias y sufrimientos que no pueden persistir indefinidamente sin dañar gravemente las

instituciones y las normas que caracterizan a la democracia. (Diamond, Hartlyn & Linz, 1999: 60, 61)

Grosso modo, la participación ciudadana tendió a disminuir y muchos observadores constataron un cierto "desencanto" con las nuevas democracias. En la segunda mitad de los años '90, un pequeño intento prospectivo nos llevaba a caracterizar al escenario tendencial como "democracia persistente rutinaria" (Arocena, 1999), susceptible de manifestarse como democracia "delegativa" (O'Donnell, 1997) o "indolente" (Mainwaring y Scully, 1996).

Ese escenario se fue afirmando, pues en América Latina "una vez alcanzada la transición hacia la vida política competitiva, el ejercicio de libertades y derechos decrece con el paso del tiempo en lugar de fortalecerse y consolidarse." (Payne *et al*, 2003: 15)

La cita precedente es importante no sólo porque resume lo constatado en diversos estudios de caso sino también porque está formulada de modo tal que parece suponerse que el ejercicio de la ciudadanía y la afirmación de las poliarquías se alimentan mutuamente. En tal caso, la profundización de la democracia sería una suerte de proceso autosostenido. Ahora bien, no es eso lo que indica la evolución contemporánea de América Latina. En la región, las transiciones a la democracia tuvieron lugar en el contexto de procesos de activación colectiva -vale decir, de alza sustancial de los niveles de participación y de ampliación de las libertades y los derechos reivindicados- mientras que, con la relativa consolidación de las poliarquías, el ejercicio de la ciudadanía perdió vigor y devino mucho más rutinario; el estancamiento de la democratización empezó a afectar a la calidad de la democracia.

Recapitulando, el enfoque presentado sugiere que, hacia el 2000, el problema central de la democracia en América Latina era que, después de los procesos de transición y consolidación de las poliarquías, no se asistía a protagonismos colectivos vigorosos orientados hacia la profundización de la democracia.

Retrocesos y avances de la democratización

Para discutir la cuestión planteada, ciertas distinciones elementales y aproximativas pueden no ser inútiles. Sugerimos distinguir entre democracia y democratización, así como entre profundización y extensión de la democracia.

El carácter democrático de una asociación o proceso tiene que ver con la medida en que los integrantes de la asociación o las personas involucradas en el proceso son consideradas como iguales en derechos y deberes, particularmente en relación a la elaboración de decisiones y a la evaluación de las consecuencias de las decisiones.

Los asuntos involucrados son obviamente complicados, pero algunas cosas son bastante claras. No se conoce asociación o proceso plenamente democrático. No existe una escala única que permita atribuir un determinado "grado" de democracia a cada caso. A menudo, cuando se comparan dos casos, no se puede concluir fácilmente que uno es más o menos democrático que el otro. Pero otras veces esa conclusión surge con mucha fuerza, como lo sabe cualquiera que ha vivido bajo una dictadura y sobrevivido a ella. Por consiguiente tiene sentido, aunque no sea demasiado preciso, hablar de democracia en relación a una situación cuyo carácter democrático es comparativamente alto. Y aún más sentido tiene hablar de *democratización* para referirse a los cambios que le den un carácter más democrático -o menos antidemocrático- a una cierta asociación o proceso, disminuyendo las desigualdades en lo que hace a la adopción de decisiones y/o a sus consecuencias.

Si la democracia se refiere a una situación, la democratización alude a una transformación. A su vez, la democratización puede ser considerada como *profundización de la democracia* cuando tiene lugar en un ámbito cuyo carácter democrático es ya significativo, mientras que conviene hablar de *extensión de la democracia* para dar cuenta de la democratización de un ámbito de muy escaso o nulo carácter democrático.

Ejemplifiquemos. La poliarquía es el régimen político caracterizado por: (i) gobernantes electos, (ii) elecciones frecuentes, libres y limpias; (iii) libertad de expresión; (iv) fuentes alternativas de expresión; (v) autonomía asociacional, (vi) ciudadanía inclusiva (Dahl, 1998: 85-6, 90). La vigencia efectiva de tales instituciones en una asociación supone una medida de su carácter democrático que, en la comparación histórica, luce realmente alta, por lo cual cabe calificarla como democracia en sentido amplio.

Vale la pena precisar esto último:

"En la ciencia política contemporánea hay consenso sobre las condiciones que deben cumplirse para que el acceso al gobierno de un Estado pueda considerarse democrático:

- Autoridades públicas electas.
- Elecciones libres y limpias.
- Sufragio universal.
- Derecho a competir por los cargos públicos.
- Libertad de expresión.
- Acceso a información alternativa.
- Libertad de asociación.
- Respeto por la extensión de los mandatos, según plazos constitucionalmente establecidos.

- Un territorio que define claramente el *demos* votante.
- La expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido." (PNUD, 2004: 53)

La democratización de un régimen poliárquico, que puede incluir tanto la mejora de "herramientas" ya en uso como la introducción de otras, supone una *profundización* de la democracia.²

Distinto es el panorama en lo que hace a otras dimensiones potenciales de la democracia, por ejemplo en la mayor parte de los ámbitos que tienen que ver con la economía, donde los criterios democráticos tienen por lo general relevancia muy escasa. Cuando ésa es la situación, impulsar tales criterios exige un gran esfuerzo de "invención" social para disminuir significativamente las asimetrías tanto en el ejercicio del poder como en sus efectos, pues se trata de la *extensión* de la democracia a ciertos ámbitos donde está esencialmente ausente.

Ahora estamos en condiciones de formular, muy esquemáticamente, ciertas afirmaciones que en realidad sólo son conjeturas para la discusión:

1) El funcionamiento "corriente" -o en "estado de régimen"- de una democracia no suele de por sí conducir a su profundización sino más bien al contrario. Siempre necesitamos democracia, pero lo creativo y motivador no son en general las democracias relativamente consolidadas y "estabilizadas" sino los procesos de democratización, los que cuestionan ciertos aspectos antidemocráticos de las relaciones sociales. Cuando tales procesos son débiles o inexistentes, los niveles alcanzados en materia de democracia tienden a disminuir.

2) Los avances sustantivos hacia la democratización se vinculan, frecuentemente, con la emergencia de actores sociales contestatarios y con periodos de activación colectiva.

3) La democratización resulta a menudo de la interacción de procesos de extensión y profundización de la democracia; en particular, es difícil que los intentos por profundizar la democracia alcancen éxitos significativos si no resultan impulsados además por esfuerzos en pro de la extensión de la democracia.

Intentemos aportar algunos elementos conceptuales y empíricos en apoyo de tales conjeturas.

Una democracia funciona en "estado de régimen" cuando no existen dinámicas sociales fuertes orientadas sea a trastocarla, sea a profundizarla; vale decir, cuando el funcionamiento corriente es aceptado de hecho o de derecho por casi todos. En semejantes condiciones, las personas y grupos en posiciones su-

2 En este caso, la profundización de la democracia se refiere a sus dimensiones políticas, que incluyen -según lo señaló en su comentario un árbitro al que nos permitimos citar- "entre otros elementos, los procedimientos de decisión, el trato a las minorías, las formas de representación, los mecanismos de rendición de cuentas horizontales y verticales, las modalidades de ciudadanía (local, nacional), las relaciones entre los poderes, en particular, entre la justicia y las decisiones de las asambleas políticas. El punto es importante porque remite a la calidad política de la democracia, y encierra criterios que tanto rigen para las viejas como para las nuevas democracias."

bordinadas o intermedias concentran la atención en sus problemas particulares, mientras que aquéllos ubicados en las posiciones de control no encuentran demasiados obstáculos para afianzar o incluso expandir su poder.

En el funcionamiento corriente de las poliarquías, los "poderes fácticos" tienden a afirmarse. A veces, las democracias devienen poco relevantes desde el punto de vista de la situación de los sectores desposeídos. En ciertos casos, llegan a asemejarse mucho a plutocracias, como sucede hoy en Estados Unidos.

En dicho país, se vivió durante los años '60 una cierta "activación colectiva", vertebrada por el movimiento en pro de los derechos cívicos, impulsada también por la resistencia a la Guerra de Vietnam y ejemplificada asimismo por variadas reivindicaciones relativas a las condiciones laborales y a la atención a las personas de mayor edad. Esos esfuerzos interconectados de profundización de la democracia política y de extensión de la misma al campo social tuvieron resultados significativos en ambos terrenos y, en conjunto, impulsaron una significativa disminución de la desigualdad. Durante los años '70, esa activación colectiva disminuyó sustancialmente y la poliarquía norteamericana pasó a funcionar "en estado de régimen". Se sabe que desde entonces los diferenciales de poder se incrementaron sustancialmente. La poliarquía avanzó hacia la plutocracia. Ya antes de que Bush hijo asumiera su primer mandato presidencial, un investigador reconocido sostenía que la alta desigualdad impulsa la transformación de Estados Unidos en algo que se parece a una cuasi democracia autoritaria, con una política oculta manejada por el dinero (Galbraith, 2000: 4).

En las democracias persistentes rutinarias, que en mayor o menor medida se fueron configurando en América Latina una vez culminados los procesos de democratización política, los "poderes fácticos" han venido recuperando gran parte de lo que había disminuido su influjo como resultado de los precedentes periodos de activación colectiva. Garretón (2003: 49, 52) sostiene que el gran riesgo que la democracia política enfrentará a partir de ahora en América Latina es que, con un régimen democrático en funciones, en lugar de uno militar o autoritario, su accionar pueda ser irrelevante o inefectivo, y estar a la merced de los poderes de facto del pasado o del futuro. Esa irrelevancia es lo que de hecho denuncian "alzamientos" populares como los que han tenido lugar en Bolivia, Argentina o Perú durante los primeros años del siglo XXI.

El accionar poco relevante y efectivo de gran parte de los regímenes en funciones se comprueba con particular virulencia en el auge de la violencia social. Klaus Bodemer sostiene que América Latina es no sólo la región más desigual sino también la más

violenta del mundo, si se la mide en términos de homicidios registrados. "Los datos llevan a concluir que la violencia no disminuyó en absoluto en América Latina, sino que todo lo que se observa es más bien una transformación de su estructura: el predominio de la violencia política, que caracterizó las décadas de 1970 y 1980, ha cedido paso a una violencia social, que refleja los crecientes problemas económico-sociales en la región y un auge de la marginalización y la pauperización de grandes capas de las sociedades latinoamericanas." (Bodemer, 2004: 241)

Parecería pues que, aún si el objetivo se limita a preservar ciertos niveles de democracia, hace falta impulsar la democratización. Respecto a esta última, recordemos alguna otra enseñanza de la historia.

En un libro fundamental, Rueschmeyer, Stephens y Stephens muestran que el proceso de democratización, en algunas grandes experiencias del pasado, ha sido primariamente el producto de la acción de las clases subordinadas. En Europa, fue la clase obrera y no las clases medias la fuerza motora del avance hacia la democracia, aunque no tenía poder para lograrlo por sí sola y necesitaba aliados. Los autores recuerdan que, en Alemania ya en vísperas de la Primera Guerra Mundial, todavía eran los Social Demócratas los únicos partidarios de un gobierno parlamentario y de la extensión general del sufragio. (Ver Rueschmeyer *et al.*, 1992: 49, 98, 99, 109)

Afirman también Rueschmeyer y sus coautores (1992: 274) que el crecimiento de la organización autónoma de las clases subordinadas, aún cuando no tenga inicialmente un propósito político, puede conducir a la expansión de una cultura "contra hegemónica" y a un accionar más explícitamente político que modifica el balance del poder en la sociedad.

En la Europa del siglo XIX los regímenes políticos estaban muy por debajo de lo que al presente se consideran requisitos imprescindibles para una poliarquía. La profundización de la democracia política fue poderosamente estimulada por el accionar de los movimientos obreros a favor de la extensión de la democracia al terreno social, a la industria y a la economía en general. Esto era lo que principalmente impulsaba a los actores colectivos que, según los autores recién citados, fueron los principales protagonistas de la democratización política. Su accionar en el campo propiamente político, que llegó a traducirse en grandes huelgas en pro del sufragio universal, reconoce como punto de partida su enfrentamiento al despotismo fabril, vale decir, la búsqueda por paliar las desigualdades extremas en la adopción de decisiones y en las consecuencias de las mismas que caracterizaban sus condiciones de trabajo.

Sin pretender enunciar nada parecido a una "ley general" de la democratización - seguramente inexistente -, ni tampoco minimizar sus aspectos específi-

camente políticos, vale la pena registrar que, en el caso evocado como en otros, la historia muestra que la profundización de la democracia puede recibir poderosos impulsos de los esfuerzos por extenderla a otros ámbitos.³

A la inversa, puede ocurrir que el debilitamiento de los impulsos en pro de la extensión de la democracia a otros terrenos facilite la relativa reversión de la democratización que es frecuente en las poliarquías funcionando "en estado de régimen". Para ejemplificarlo, podemos seguir considerando la cuestión de la democracia industrial y económica, cuya búsqueda por parte de los movimientos obreros coadyuvó, según recién se recordó, a la democratización política. Cabe sostener que "la democracia industrial ha estado siempre en la agenda de las organizaciones y partidos de las clases trabajadoras. Incluso los primeros sindicatos pelearon por ella y a veces consiguieron un pequeño grado de control a nivel de planta. En Europa durante la década de 1970, la participación de los trabajadores o, más en general, la democracia económica devino el eje central del programa de varios movimientos sindicales y partidos social demócratas. En casi todos los países europeos, algún modesto avance legislativo en tal dirección tuvo lugar, pero las agendas más ambiciosas de, por ejemplo, los sindicatos suecos y la izquierda francesa, que hubieran constituido avances mayores hacia la democracia en la industria, nunca llegaron a realizarse y la cuestión se desvaneció de la agenda ante los problemas económicos de la década de 1980." (Rueschmeyer *et al.*, 1992: 300, nuestra traducción). Y por entonces la tendencia a que las consecuencias del accionar político se alejaran de las favorecidas por los ricos y se acercaran a las preferidas por los pobres, que había sido significativa en las poliarquías del "Norte", se agotó y dejó el lugar a una vigorosa tendencia de sentido opuesto (Dunn, 2000: 284).

Cabe pues reformular una observación precedente: aún si el objetivo se limita a preservar ciertos niveles de democracia, parece necesario impulsar no sólo la profundización de la democracia sino también su extensión a terrenos donde su vigencia es muy escasa.

La democratización política en América Latina extendió en alguna medida la democracia a los lugares de trabajo, las aulas, las relaciones de género, donde luego los procesos de democratización avanzaron menos rápido o retrocedieron. Por consiguiente, el problema central que nos ocupa en estas páginas puede ser replanteado en los siguientes términos: si la democratización política se ha estancado o incluso revertido, ¿qué procesos de extensión de la democracia a otros terrenos podrían coadyuvar a revigorizar la democracia política y la participación creativa de la ciudadanía en general?

El triple obstáculo

La interrogante que cierra la sección anterior conduce a preguntar cuáles son al presente las causas profundas de lo que ciertos analistas ven como los "déficits" de la democracia en América Latina y otros como su relativa irrelevancia o ineficiencia. El enfoque esbozado en estas páginas lleva a conjeturar que algunos de los obstáculos mayores para el avance de la democratización provienen: (1) de la llamada globalización, (2) del fracaso de la ortodoxia y (3) de la ausencia de alternativas a ese fracaso. Tratemos de justificar tan esquemática formulación.

A fines de los '90, Diamond, Hartlyn y Linz (1999: 58) sostenían que la cuesta más empinada que se plantea como desafío de carácter internacional para la democracia es la necesidad de que los países de la región se adapten a las demandas de la globalización económica. Esa opinión parecía compartida por quienes encabezaban la mayor parte de los regímenes democráticos relativamente consolidados de América Latina. ¿Cuáles son esas "demandas" y cómo conviene "adaptarse" a ellas? Las reformas y las políticas simbolizadas por el Consenso de Washington eran las respuestas predominantes entre los gobiernos de la época. Las consecuencias prácticas de su implantación fueron pobres en general, y simplemente desastrosas en algunos casos.

Esos magros resultados no se debieron sólo a la ineficiencia y alta corrupción que a menudo jalonaron las ejecutorias gubernamentales. Constituyeron asimismo las consecuencias lógicas de opciones que favorecen a sectores sociales privilegiados en desmedro de muchos otros, agravando así la ya pavorosa desigualdad promedial de América Latina, sin fortalecer e incluso debilitando las capacidades endógenas para producir bienes y servicios con alto valor agregado de conocimientos y calificación. Cuando tales capacidades han crecido rápidamente en otras partes del globo y han devenido tanto más gravitantes que aún en el pasado cercano para la competencia económica internacional, la posición productiva de la región resulta frágil, lo que se refleja en su dependencia financiera y aún política, todo lo cual a su vez repercute en la escasa capacidad disponible para resolver problemas sociales. Es así que las "recetas" ortodoxas fracasan ante los desafíos de la globalización.

Las consecuencias de ello han llegado a ser alarmantes. Afirma O'Donnell (2001: 105) que "una amenazadora posibilidad es insinuada por la globalización: la pérdida de verosimilitud, no ya de tal o cual grupo o régimen político, sino del propio Estado nacional como concentración suficiente de poder y voluntad para la gestión efectiva del bien común de su población."

3 A este respecto resulta muy interesante lo que dice Tilly (2004, capítulo 6) sobre las condiciones en que los movimientos sociales resultan promotores de la democratización, a veces como "subproducto" de su accionar.

Esta "amenazadora posibilidad" encuentra considerable sustento en la realidad. En el "Norte", la recomposición favorable a los más poderosos de las relaciones sociales y políticas se entretendió con la nueva gravitación del conocimiento científico y tecnológico; empezó a configurarse una sociedad capitalista del conocimiento (Arocena y Sutz, 2003). De ese proceso, las principales beneficiarias fueron las empresas transnacionales, las cuales aprovecharon los cambios técnicos e impulsaron los cambios institucionales que, en conjunto, les permitieron dar un nuevo gran salto en la internacionalización de sus actividades productivas y financieras. Esa es la médula de la globalización. Las transnacionales y sus gobiernos promovieron la adopción de marcos regulatorios como los que dieron origen a la Organización Mundial del Comercio y la implementación de las políticas que recomiendan las Instituciones Financieras Internacionales. Los diferenciales de poder técnico-productivo se han ampliado en desmedro de gran parte de los países del Sur, cuyos estados se ven debilitados a la vez por ello, por el incremento consiguiente de las exigencias de las transnacionales, por las robustecidas presiones políticas externas y por las nuevas regulaciones internacionales. Así no es de extrañar que, pese a las carencias de la "ortodoxia" representada por el Consenso de Washington, nada fácil esté resultando la construcción de alternativas.

Pero, como siempre, la explicación "desde el afuera" es sólo parcial; la comprensión mínimamente solventa de lo que sucede exige combinar factores externos e internos. Atendamos - siempre sumariamente - a algunos de estos últimos. Cuando tocaron a su fin los períodos de activación colectiva que signaron las etapas decisivas de las transiciones a la democracia, tendieron a desdibujarse en América Latina - como ha ocurrido en varias otras regiones del planeta - un conjunto de actores sociales, especialmente los de tipo laico que se definen en función de proyectos para el futuro. Paralelamente, y también a semejanza de lo que sucede en otras tierras, se expandió la incidencia de actores colectivos de tipo identitario, vale decir, los que se constituyen primordialmente no en función de lo que hacen o se proponen hacer sino de lo que son o creen ser. Las desconformidades y las reivindicaciones se multiplicaron, no así las capacidades para articularlas en torno a proyectos alternativos intelectualmente consistentes, políticamente viables y con sólido respaldo organizativo.

A partir de 1998, la recesión agravó las consecuencias de la muy desaparecida distribución de los frutos del crecimiento económico de los años previos. Las movilizaciones de protesta llegaron a ser muy grandes; en ellas se encontraron actores colectivos nuevos o viejos o reciclados; varios de ellos convergieron en torno a las demostraciones contra la globalización a partir de su fulgurante irrupción en 1999.

Las derrotas electorales de los gobiernos que habían encarnado en América Latina la aplicación del Consenso de Washington empezaron a enhebrarse como cuentas de un collar que puede conocer otras en los años por venir.

Pero en más de un caso las prácticas gubernamentales cambiaron bastante menos de lo que hacían suponer los dichos anteriores de los nuevos gobernantes y de lo que esperaban sus más entusiastas partidarios. Por debajo de la diversidad de situaciones nacionales y de la complejidad específica de cada una de ellas, empezó a manifestarse la endeblez de las alternativas - en tanto opciones realmente distintas y de largo plazo - a las estrategias cuyo predominio en América Latina se afirmó después de la gran crisis de comienzos de los '80.

Se ha anotado que "si bien el discurso neoliberal ha dejado de ser aceptable, ni han surgido propuestas de regreso al pasado -al Estado intervencionista de la industrialización sustitutiva- ni existen propuestas radicalmente alternativas a la ortodoxia neoliberal (...). Simplemente ha dejado de ser creíble el marco definido en el Consenso de Washington, y cuando las demandas sociales resurgen, reclamando una respuesta inmediata, los gobernantes deben tratar de darla sin contar con un marco definido de formulación de políticas." (Paramio, 2004: 43) Lo realmente grave es que no pocos de esos gobernantes llegaron a serlo en ancas del rechazo al Consenso de Washington, anunciando que encarnaban una propuesta netamente diferente y contando con el respaldo de una militancia galvanizada por la consigna de que "otro mundo es posible". ¿Cuáles pueden ser las consecuencias de tamaña combinación de circunstancias?

A fines de 1999 -en un Seminario al que me invitaron los mismos generosos colegas que me han propuesto escribir este texto-, intentando escudriñar las perspectivas que se abrían para América Latina cuando empezaban a triunfar electoralmente fuerzas opuestas al neoliberalismo calificadas de "neorreformistas", esbocé distintos escenarios para el futuro. El primero de ellos se caracterizaba como sigue: "Las dificultades objetivas que el modelo de crecimiento supone para revertir la desigualdad, las urgencias de la coyuntura, las propias carencias -en materia de programas, estrategias y conformación de equipos- y otros factores pueden llevar a que, de hecho, no haya políticas alternativas [...]; en tales condiciones, las nuevas ejecutorias gubernamentales probablemente no se distinguirán sustancialmente de las precedentes, en lo que se refiere al modelo de desarrollo, aunque podrían hacerlo en otros aspectos tan relevantes como, por ejemplo, la limpieza de la gestión pública. Este caso se caracterizaría pues porque, en los hechos, se ejecutaría *el programa de los otros*, [...] con o sin mantenimiento en el gobierno de los partidos 'neorreformistas.'" (recogido en Arocena, 2001).

Poco después la "Alianza" argentina - cuyo triunfo fue saludado como la derrota del "modelo" dominante - se hundió aplicando "el programa de los otros" y arrastrando a su país a una pavorosa crisis. El recientemente depuesto mandatario ecuatoriano accedió a su cargo en medio de una marejada opuesta al neoliberalismo - un claro ejemplo de período de activación colectiva -, pero su desempeño presidencial, que condujo a una pronta ruptura con lo más organizado de su base social, sugiere que el Consenso de Washington puede perder la elección y ganar el gobierno.

La globalización afecta a la democratización, la "ortodoxia" la corroe y la endeblez de las alternativas no la vivifica. Pero ésa no es toda la historia.

Después del "sexenio perdido"

En América Latina se divisan nuevas posibilidades económicas, políticas y aún ideológicas. Tras un tránsito abrupto de la "matriz estadocéntrica" a la "matriz mercadocéntrica" (ver por ejemplo Cavarozzi 2001) y una nueva gran crisis, el fundamentalismo del mercado se ha visto erosionado, distintas formas de una cierta recuperación del papel del Estado parecen probables, y algunas ya están en curso. Más aún, conjeturamos que se ha abierto una "ventana de oportunidad" - sin duda pequeña y transitoria - para avanzar hacia un desarrollo de nuevo tipo que se entreteja con la extensión y la profundización de la democracia.

La coyuntura económica cambió. Ya no vivimos, como a fines de los '90, bajo el signo de la recesión, que generó esta vez un "sexenio perdido" (CEPAL, 2003); el crecimiento económico se ha reanudado en América Latina y los pronósticos - si bien inherentemente frágiles en este mundo imprevisible - coinciden en que se mantendrá durante algún tiempo. Paralelamente, varias fuerzas políticas están llegando a gobernar a partir de su discurso opuesto a la ortodoxia así como del descrédito en que la crisis sumió a los partidos afines a ella. Al revés de lo que ha ocurrido tantas veces, los sectores que pretenden cambiar los rumbos no llegan al gobierno cuando la economía viene cuesta abajo sino más bien cuando empieza a recuperarse. Esas fuerzas disponen así de cierto margen para mejorar las condiciones de los sectores más desfavorecidos, afianzar sus respaldos e intentar construir sobre la marcha alternativas renovadas al neoliberalismo, bastante desacreditado pero no desplazado.

Por supuesto, no cabe subestimar los obstáculos, pero a ellos ya nos hemos referido en la sección precedente. Aún así, conviene recordar porqué la "ventana de oportunidad" que atisbamos es chica y puede cerrarse pronto. El retorno al crecimiento de la producción se sustenta principalmente en el alza de los

productos primarios de exportación, debido a la recuperación económica internacional y sobre todo a la exuberante demanda china. Se parece bastante pues a los ciclos de bonanza típicos de las relaciones "centro - periferia", habitualmente transitorios; la coyuntura propicia es pues frágil, máxime si se tiene en cuenta el peso de otros factores, como el elevado endeudamiento externo. Como las miserias acumuladas son tantas, aún las mejoras pequeñas que posibilita la bonanza relativa de hoy pueden tener mucha importancia para sus beneficiarios; pero disminuir duradera y significativamente la pobreza y la desigualdad es cuestión de otra magnitud. La oportunidad radica en que pequeños avances en esa dirección induzcan una dinámica de actores capaz de retroalimentarse y pasar a otro nivel.

Para avanzar en esa dirección, entre las condiciones necesarias figuran las siguientes, que vemos como los tres pilares de un Nuevo Desarrollo:

1) *estrategia económica alternativa* para un crecimiento social y ambientalmente sustentable, vertebrada en la incorporación, al conjunto de las actividades productivas de bienes y servicios, de valor agregado de conocimientos, calificaciones y capacidades de resolver problemas de manera nueva;

2) *transformación de la gestión pública*, apuntando a la agilidad y la capacidad de iniciativa requeridas para que el Estado pueda conjugar positivamente el accionar de distintos sectores sociales, respaldando sus potenciales innovadores, articulando intereses diferentes y canalizando las interacciones hacia fines socialmente valiosos;

3) *generalización de la enseñanza avanzada*, procurando que la mayoría de la población pueda acceder a variadas formas de la educación de nivel terciario, de calidad, renovable a lo largo de la vida entera y en permanente combinación con el trabajo.

La condición (3) es imprescindible para que la emergente "sociedad del conocimiento" no reafirme la subordinación externa y la desigualdad interna de nuestros países. Es, en particular, necesaria, para encarar la condición (1), pues cualquier estrategia económica de esa índole se basa fundamentalmente en la expansión de las capacidades de la gente, y sin estrategias semejantes no parece viable mejorar sostenidamente la calidad de vida de las mayorías. A su vez, la condición (2) apunta a un funcionamiento estatal mucho más eficiente que el actual y además distinto, ni relativamente prescindente ni autosuficiente, sino orientado sobre todo a la movilización y articulación de muy variados actores, sin lo cual es ilusorio plantearse propósitos como (1) y (3).

Conjeturamos así que se ha abierto una oportunidad para retomar la casi abandonada meta del Desarrollo, concebido en sentido integral, como lo proponía la mejor tradición latinoamericana. Para ello

es preciso superar la paralizante contraposición entre mercado y estado, reconociendo tanto las contribuciones potenciales insustituibles de uno y otro como sus fallas y limitaciones, pensando pues en un contexto de economía mixta donde lo que puede hacer la diferencia es la activación de diversos sectores y la articulación, inevitablemente difícil y conflictiva, de sus esfuerzos. Como se trata, fundamentalmente, de encarar los nuevos desafíos que suponen la globalización y el peso acrecentado del conocimiento en las relaciones sociales de poder, cabe hablar de *Nuevo Desarrollo desde los actores*.

No hay, en efecto, posibilidades de generalizar la educación avanzada sin la cooperación entre los sistemas de enseñanza, el Estado en general y los mundos del trabajo y la cultura. No se puede multiplicar los conocimientos y las calificaciones en la producción sin poner en juego los saberes y las iniciativas de multitud de productores y trabajadores, potenciándolos a través de sus interacciones con los mundos de la educación y la investigación. No se puede dinamizar la gestión estatal sin interesar material y moralmente en sus resultados a los funcionarios públicos, abriendo cauces a sus propuestas individuales y colectivas, por encima de las rutinas burocráticas codificadas en organigramas y manuales de procedimientos.

Esta es una visión activista en el sentido de Amartya Sen, cuando reclama considerar a las personas y a los grupos no como pacientes sino como agentes del Desarrollo.

Desde este punto de vista, la observación clave es que todo lo que se haga en torno a los que consideramos como los tres pilares de un Nuevo Desarrollo supone una extensión de la democracia. Cuando se multiplican las calificaciones y el potencial innovador de los grupos y personas que participan en la producción y distribución de bienes y servicios, se acrecientan las posibilidades de que más gente incida en las decisiones y de que una gama más amplia de intereses sea tenida en cuenta, lo que apunta a la siempre difícil extensión de la democracia a la economía. Si en la gestión del Estado tienen más capacidad de iniciativa y decisión sus propios trabajadores en interacción con otros agentes, se propende a la también difícil extensión de la democracia a la función pública. Si se abren cauces para que sean cada vez más los que siempre pueden seguir aprendiendo a buen nivel, se afronta el problema que según algunos estudiosos será el más arduo para la democracia en el siglo XXI, su extensión al campo del conocimiento.

Cualquiera de esas tres modalidades de la extensión de la democracia supone ingentes problemas. Pero pequeños avances son posibles, valiosos en sí mismos y por su contribución potencial a la profundización de la democracia. En efecto, una participación más activa y menos asimétrica en la pro-

ducción, la gestión pública y la educación contribuye a forjar una ciudadanía mejor formada y más informada, con mejores herramientas para reivindicar y ejercer sus derechos, con más experiencia en la adopción e implementación de decisiones colectivas.

Recapitemos y completemos las conjeturas presentadas en las páginas precedentes. Las dinámicas democratizadoras en América Latina han sido seriamente perjudicadas por la endeblez de las alternativas para el Desarrollo ante los embates de la globalización y el predominio de la ortodoxia. Tales factores generaron una profunda crisis cuya superación parcial diversifica las trayectorias posibles. Si las nuevas conducciones políticas en las cuales se encarna el rechazo al neoliberalismo son capaces de convocar a grandes esfuerzos colectivos de nuevo tipo en pro del Desarrollo, podría abrirse otra etapa de sostenida democratización en América Latina.

Referencias

- Arocena, R. y Sutz, J. (2003): Subdesarrollo e innovación. Navegando contra el viento, Cambridge University Press, Madrid.
- Arocena, R. (1999): "¿Bloqueo o cooperación? Partidos políticos y sociedad civil", en P.Hegenstenberg, K.Kohut y G.Maihold eds. Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 147-160.
- ——— (2001): "Escenarios políticos y alternativas para la equidad en tiempos de reformas", en S.Mallo y M.Serna organizadores Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea, Banda Oriental, Montevideo, 37-54.
- ——— (2004): "América Latina después de las transiciones: calidad de la democracia, nuevo desarrollo y equidad proactiva", *Iberoamericana* **16**, 158-162.
- ——— (2005): "Nuevo desarrollo y profundización de la democracia", en Sociedad Civil, Democracia e Integración. Miradas y reflexiones del VI Encuentro del Corredor de las Ideas del Cono Sur, J. de la Fuente y Y. Acosta Coords., Ediciones UCSH, Santiago, 43-69.
- Binetti, C. y Castillo, F. editores (2004): ¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Colombia.
- Bodemer, K. (2004): "Violencia y seguridad pública en América Latina y Europa", en Binetti y Castillo editores, pp. 238-251.
- Carrillo Flórez, F. editor (2001): Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina

y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

• CEPAL (2003): Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2003, Santiago de Chile.

• Dahl, R. (1998): On Democracy, Yale University Press, New Haven, USA.

• Diamond, L., Hartlyn, J., Linz, J. & Lipset, S. M. editors (1999): Democracy in Development Countries. Latin America, second edition, Lynne Rienner Publ., Boulder, Colorado, USA.

• Diamond, L., Hartlyn, J. & Linz, J.: "Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin America", en Diamond *et al* editors, pp. 1-70.

• Dunn, J. (2000): The Cunning of Unreason. Making Sense of Politics, Basic Books, N.York.

• Galbraith, James, K. (2000): Created Unequal, University of Chicago Press, Chicago.

• Garretón, M. A. (2003): Incomplete democracy. Political democratization in Chile and Latin America, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, USA.

• Mainwaring, S. y Scully, T. editores (1996): La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de

Partidos en América Latina, CIEPLAN, Santiago de Chile.

• O'Donnell, G. (1997): Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, Paidós, Buenos Aires.

• ——— (2001): "El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa", en Carrillo Flórez Editor, pp. 101-109.

• Paramio, L. (2004): "Inseguridad económica y frustración política", *El Debate Político. Revista Iberoamericana de Análisis Político* 1.1, 36-46.

• Payne, J., Zovatto, D., Carrillo, F. y Allamand, A. (2003): La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

• PNUD (2004): La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Alfaguara, Buenos Aires.

• Rueschmeyer, D., Stephens, E.H. & Stephens, J.D. (1992): Capitalist Development and Democracy, Polity Press, Cambridge U.K.

• Stiglitz, Joseph (2004): The Roaring Nineties. Why we're paying the price for the greediest decade in history, Penguin Books, Londres.

• Tilly, C. (2004): Social Movements, 1768-2004, Paradigm Publishers, Boulder, Colorado, USA.

Resumen:

Este trabajo busca contribuir a la discusión de los avatares de la democratización, de las causas de sus avances y retrocesos, de sus perspectivas en América Latina. Se pone el énfasis en las dinámicas de actores. Se analizan las relaciones entre extensión y profundización de la democracia. Se formulan ciertas conjeturas acerca de las interacciones entre globalización, democracia y desarrollo, considerando especialmente algunas posibilidades nuevas.

DESCRIPTORES: Democracia / Desarrollo / América Latina / Globalización