

Por Ángel Saldomando



La relación entre gobernabilidad y procesos políticos en América Latina tiene un importante vínculo con los programas de reforma económica e institucional que transformaron y que caracterizan actualmente las economías de mercado en la región. Este vínculo sin embargo no ha sido explicitado suficientemente como eje dominante en los procesos políticos y el papel que ha jugado además como contexto internacional condicionante. Es normal que la atención sobre los procesos políticos, se concentre en aspectos más específicos de las realidades nacionales tales como el desempeño del gobierno, su impacto social, los reajustes políticos y los conflictos que se producen. Pero se debe subrayar que pese a los particularismos nacionales, estos no invalidan una tendencia general dominante que condiciona los procesos políticos en la región.

La búsqueda de modos de gobernabilidad se ha desarrollado no sólo condicionada por las situaciones nacionales y de sus respectivos regímenes políticos, vinculada a los procesos de democratización. Es cada vez más evidente que lo anterior se ha encontrado enmarcado o en dependencia, de la configuración del mercado introducida por las reformas y de su relación con la democracia.

Hasta hace poco los procesos políticos caracterizados por las democratizaciones en curso en América Latina, parecían tener una agenda marcada sólo por los aspectos normativos y formales de la democracia. La agenda económica salía del ajuste y las reformas parecían tener su propia vida, su justificación intrínseca y sus propios canales autónomos de reproducción. Los progresos de la democracia eran regularmente verificados por la continuidad de las elecciones y los progresos de las reformas por su calendario de ejecución, generalmente especificados en los documentos de política acordados con el FMI y el BM en el marco de la condicionalidad.

Los intentos de ligar ambos procesos desde un punto de vista de sus resultados y sus consecuencias en la sociedad y en la política no prosperaban mucho, en los ambientes oficiales y multilaterales. La democracia y su progreso tenían sus requisitos políticos y las reformas sus exigencias técnicas, marchando por separado en los análisis. Cuando se relacionaron fue para analizar, en una perspectiva funcionalista, la fortaleza de las coaliciones que las sostenían y determinar su ritmo, variando las alternativas entre políticas de choque o de gradualismo.

Cabe señalar que las nociones de choque o gradualismo se elaboraron en torno a la secuencia y a la temporalidad de aplicación de las reformas, definiéndolas así como rápidas o lentas. Sin embargo la cuestión fundamental en relación a los procesos políticos no tiene que ver sólo con el ritmo, lo esencial es el impacto, la capacidad de absorción de la sociedad y el tipo de reconfiguración que se produce, cuando se transforman aspectos importantes de su institucionalidad, sus relaciones sociales y de sus arreglos internos.

Las relaciones entre mercado y democracia se ordenaron en una secuencia lineal donde reformas económicas y democratización eran las dos caras del paradigma social dominante.

En esta secuencia la democratización como eje dominante era clara, muchos menos lo era la relación con la contrapartida económica y si ambas se complementarían mutuamente.

Si tomamos las transiciones a la democracia o el inicio de "la ola democrática" como algunos le denominaron, como la tendencia dominante en la agenda de los procesos políticos en la región, podemos reagrupar los países en torno tres grandes clasificaciones relacionadas con la democracia como punto de referencia básico para los procesos de construcción de gobernabilidad democrática desde mediados desde los 80 hasta mediados de los 90.

SITUACIÓN POR PAÍSES	
SITUACIÓN	PAÍSES
Países de restauración de la democracia o que salieron de procesos de transición	Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, Paraguay, Honduras, Haití, Uruguay, Panamá
Países de posguerra y que entraron en transiciones a la democracia con acuerdos de paz	Guatemala, Nicaragua, El Salvador.
Países con problemas de reproducción, agotamiento o crisis de sus sistema políticos	Colombia, México, Venezuela, República Dominicana
Países con estabilidad democrática importante	Costa Rica

De los 19 países mencionados 18 se encontraban en procesos determinados por una agenda política democratizadora y de búsqueda de renovación de sus regímenes políticos.

Los criterios para la de elaboración de las situaciones en torno a las cuales reagrupamos los países son los siguientes:

- Países de restauración de la democracia o que salieron de procesos de transición: Se trata de países en los que existían regímenes militares y donde, sin que se dieran rupturas radicales, se abrieron procesos evolutivos de recuperación de las libertades públicas y de restauración de un sistema democrático convencional. Ello estableció una agenda en torno al retiro de la presencia militar directa de la política, en algunos casos acompañado con el desmantelamiento de estructuras represivas y autoritarias y el desarrollo de expectativas fuertes sobre una democratización dinámica al mismo tiempo que de conservación de la estabilidad.
- Países de posguerra y que entraron en transiciones a la democracia: Se trata de los países que vivieron conflictos bélicos abiertos a través de los cuales se plantearon los problemas de cambio político y social y que concluyeron por medio de acuerdos de paz, los que organizaron la apertura política para la fuerzas contestarias e iniciaron procesos con altas expectativas democratizadoras pero que básicamente coincidieron en

- estructurar economías de mercado y democracia convencionales.
- Países con problemas de reproducción, agotamiento o crisis: Se trata de países que por diferentes medios habían asegurado la conservación régimen político por períodos prolongados. En el caso de Venezuela y Colombia, el pacto bipartidista aseguró estabilidad pero entró en crisis en el primero y en agotamiento en el segundo. Aquí las expectativas de renovación y cambio son altas. Los regímenes de partido único como el mexicano también entró en crisis
 - Países estables: El único caso mas claro es el de Costa Rica, donde es posible apreciar altos niveles de consenso en que el bipartidismo asegura la estabilidad.

Las agendas políticas eran diversas según los países y con énfasis diferentes pero el eje común era encontrar una democratización estable. Pero esta estabilidad dependía también de una relación, en muchos casos renovada, entre mercado y democracia que generara una mejoría del ambiente político y socioeconómico. Sin embargo esto también debía de algún modo responder a las expectativas políticas y económicas acumuladas durante muchos años de recesión, ajuste, autoritarismo, desgaste político y crisis.

Esas expectativas no eran homogéneas y nada fáciles de conciliar. Entre el impacto social del ajuste y la necesaria reducción de la pobreza, entre las tendencias a la democratización y la generación de estabilidad, que puede congelar las desigualdades de poder, entre la modernización y los efectos de la desregulación y la reforma económica, las tensiones son grandes, suscitan conflicto y agudizan la defensa de las posiciones adquiridas por los grupos más poderosos y dominantes en detrimento de aquellos que han visto deterioradas estructuralmente sus posiciones relativas en la sociedad en los últimos 20 años.

En el marco de estas situaciones diversas y en medio de expectativas contradictorias o difíciles de armonizar, cuando menos, ¿Cuales son los resultados que se pueden constatar en materia de gobernabilidad democrática? Y ¿desde que perspectiva teórica y metodológica pueden ser evaluados en términos de avance o retroceso?

Si partimos de los principios sistémicos de la gobernabilidad democrática, como el marco conceptual e instrumental, que debían ser alcanzados para satisfacer una relación estable entre mercado y democracia y que permitiera responder a las expectativas es legítimo intentar una verificación empírica de los avances realizados.

Esto implica superar el concepto restringido de elecciones, libertades públicas y estabilidad política. Es necesaria una exploración de la calidad de los procesos de construcción de gobernabilidad democrática y su incidencia en los modos de administración y reproducción del orden social. Particularmente en su capacidad de

articular mercado y democracia.

Desde este punto de vista existe evidencia que la ola democrática llegó hasta las costas electorales y se diluyó luego en los escollos de una democracia delegativa cada vez más hueca y alejada de las expectativas de los ciudadanos. La razón de fondo parece estar en justamente en el fracaso de construir una relación virtuosa entre democracia y mercado en el marco de las reformas. Los datos de pobreza, inseguridad, violencia y de legitimidad de las instituciones tienen una relación proporcional entre ellas, en el marco de una volatilidad del crecimiento y de vulnerabilidad creciente a los choques externos.

Relación pobreza y equidad

Si bien es cierto que en América Latina existe una relación reconocida como estructuralmente negativa entre mercado y democracia, también es claro que la ola democratizadora estaba conectada directamente con la implementación de las reformas como soluciones también de carácter estructural.

Sin embargo en muy pocas la pobreza ha disminuido y la equidad ha mejorado y ello independientemente de la aplicación de políticas de choque o graduales. En el tiempo se registra un deterioro de la satisfacción con la democracia con algunas excepciones que no tienen peso suficiente en la región. Los países con más peso demográfico y económico no registran buenos resultados.

Estabilización y Reformas (a)	De Choque	Gradual	País	Gini (b) 1996-1999	% pobres (c) 1996-2001	% Apoyo Democracia 1996-2001 (d)
Estabilización	Argentina	Chile	Argentina	0.4741	27.0	35
	Bolivia	Colombia		0.4935	32.7	39
	Dominicana	Costa Rica				
	Guatemala	Ecuador	Bolivia	0.5877	62.1	45
	Honduras	Uruguay		0.5890	61.3	39
	México		Brasil	0.5907	41.5	35
	Nicaragua			0.5847	41.2	26
	Perú					
	Venezuela		Chile	0.5638	18.3	41
				0.5587	16.1	34
Reforma tributaria	Argentina	Brasil	Colombia	0.5697	38.7	38
	El Salvador	Ecuador		0.5550	39.3	22

	Nicaragua	Brasil	Costa Rica	0.4570	28.7	66
	Paraguay	Honduras	Rica	0.4612	30.4	61
	Perú	Venezuela	R. Dominic.	0.4810	38.3	
				0.4738	34.5	
Liberalización comercial	Argentina	Brasil	Ecuador	0.5600	49.5	43
	Brasil	Costa Rica		0.5616	47.9	28
	Chile	Ecuador				
	Colombia	Honduras	Honduras	0.5284	76.3	31
	El Salvador	Nicaragua		0.5843	75.2	46
	México	Paraguay	México	0.5276	21.2	32
	Perú			0.5377	21.1	36
	Brasil					
	Venezuela		Nicaragua	0.5669	70.6	41
				0.6024	72.6	23
Reforma financiera	Brasil	Argentina	Panamá	0.5602	47.8	52
	Dominicana	Brasil		0.5631	36.6	28
	El Salvador	Chile				
	Brasil	Colombia	Paraguay	0.5700	52.0	41
	Nicaragua	Costa Rica		0.5692	51.0	23
	Perú	Ecuador	Perú	0.4762	41.0	46
	Venezuela	Honduras		0.4933	42.4	39
		México				
	Paraguay	El Salvador	0.5052	61.2	41	
	Uruguay		0.5589	63.9	23	
Privatización	Bolivia	Argentina	Uruguay	0.4209	16.6	66
	Chile			0.4388	13.5	67
	México					
	Nicaragua		Venezuela	0.4669	17.9	46
	Perú			0.4675	20.6	49
	Venezuela					
Reforma laboral		Argentina				
		Colombia				
		Guatemala				
		Panamá				
		Perú				
Reforma pensiones	Chile	Argentina				
	México	Colombia				
		Perú				
		Uruguay				

Fuente: Elaboración propia.

a) Clasificación de países según el BID. b) y c) Gini y % de pobres según Liberalización desigualdad y pobreza . PNUD, CEPAL 2000. d) Latinobarómetro 2001

Esto nos indica que el proceso político en América latina marcado por la democratización como principal referencia de contenido y de éxito del proceso político no era independiente del éxito de las reformas como principal referencia de contenido y de éxito del desempeño económico. Es aquí donde está ahora el nudo crítico, algo que ha terminado por revelar dramáticamente Argentina en Diciembre del 2001.

Esta dialéctica entre proceso político democratizador y los programas de reforma parece estar llegando a una situación en que por ambos lados de la ecuación los resultados son escasos y en algunos casos han conducido a crisis fuertes o a episodios críticos amortiguados por ayuda externa (Brasil y México por ejemplo).

Si los interrogantes giraban hasta ahora, en torno a las posibilidades de éxito y estabilidad de los procesos democratizadores, como aspecto central del proceso político, sin duda que ahora los interrogantes se desplazan hacia el éxito y la estabilidad de los programas de reforma en su doble dimensión: resultados económicos socialmente aceptables y sostenibilidad política democrática.

En base a esta relación extremadamente tensa entre reformas y democracia como nueva tendencia central del proceso político tenemos la siguiente configuración.

País	Adopción de la principal reforma o Estabilización	Años de tensión corrección o crisis	Años de elección después de las reformas	Las reformas continuaron	Reformas desaceleraron Se detuvieron	Reformas se revirtieron	La estabilidad Política se revirtió desde 1999
Argentina	1978	1981	1983		xxx		xxx
	1985	1985	1995	xxx	xxx		xxx
	1991	1994-1996 2001-2002	2000	xxxx	xxx	xxx	
Bolivia	1985	1992	1989-1993	xxx			xxx
Brasil	1986	1986			xxx		
	1994	1996					
Chile	1975 1985	1982-1985	1990-1994		xxx		
Colombia	1991	1996	1994		xxx		xxx
Ecuador	1992	1995-	1992-		xxx		xxx

		1996	1996		
El Salvador	1988	1996	1994	xxx	
Guatemala	1988	1993-1995	1991-93-96	xxx	
Honduras	1990	1993-94		xxx	
México	1988	1994-96	1988-1994	xxx	xxx
Nicaragua	1991		1996	xxx	
Paraguay	1989		1993	xxx	xxx
Perú	1985	1985		xxx	Xxx
Dominicana	1990	1993-94	1994-96	xxx	xxx
Uruguay	1974-1978	1982-84	1984-89	xxx	
Venezuela	1989	1993-95	1994		xxx xxx

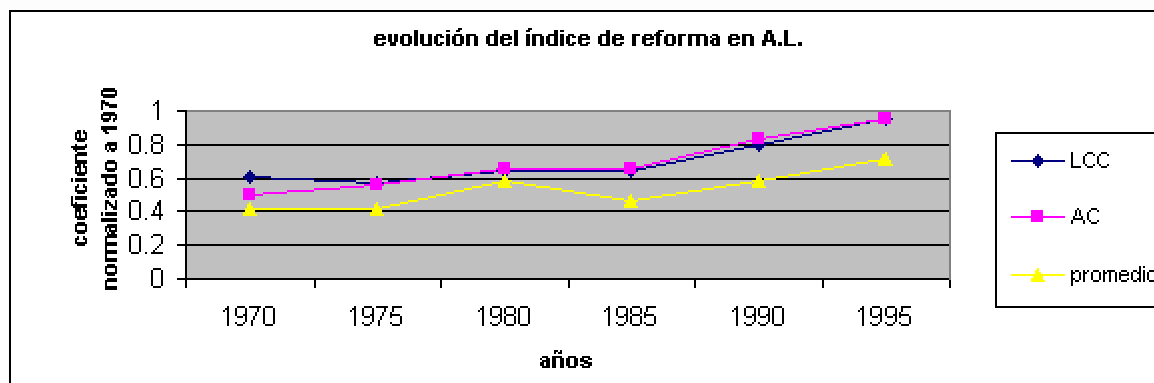
Fuente BID Progreso económico y social en América Latina 1996. Actualización propia

La tabla ilustra la íntima relación entre reformas y democracia donde esta última es analizada por los multilaterales, en términos de su capacidad para estabilizar la primera. La conclusión sugerida no es sin embargo muy sólida. "¿Que sugiere esta evidencia acerca de la sostenibilidad de la estabilización y la reforma estructural?... Con respecto a la estabilización la evidencia no es concluyente: alrededor del 40% de los episodios de estabilización analizados fracasaron con el tiempo. Sin embargo, la resistencia de las reformas estructurales frente a las crisis económicas y a los cambios políticos, sugiere que una vez puestas en marcha es muy difícil de echar atrás. Con base a esta evidencia puede afirmarse que hay mucho espacio para el optimismo sobre la sostenibilidad de las reformas en AL., a pesar de las complejidades económicas y políticas inherentes al proceso"¹.

Este es optimismo exagerado, si se relacionan las reformas con la alta fricción social y política de la relación entre reformas y democracia. De allí que el BID en el mismo informe se interrogará sobre si los programas de reforma no llevaban la semilla de su propia autodestrucción, pero en este caso agregamos, terminarían por su dependencia, arrastrando también a los procesos políticos a situaciones de crisis.

Las crecientes interrogantes sobre este problema marcan justamente un cambio de tendencia desde 1995 en adelante. El punto es determinante para la relación entre mercado y democracia y la

capacidad de regulación democrática de esta relación como sustento de una mejor gobernabilidad.



Fuente: PNUD / CEPAL. Liberalización: desigualdad y pobreza, 2001, pag. 143

Ello se evidencia en el momento en que las reformas habían conocido una notable aceleración en los últimos 10 años de implementación.

En efecto, si la alta fricción del actual esquema de reformas aumenta por su falta de éxito pero exige sostenibilidad política en términos de continuidad inflexible, imponiéndose como una camisa de fuerza, y como única relación posible entre mercado y democracia, es posible prever situaciones críticas para la democracia. Quizá no en su contenido formal y en su continuidad electoral, pero si en el reforzamiento de una democracia dura y necesariamente cada vez más autónoma de cualquier evaluación de los resultados y por ende políticamente distanciada de las presiones ciudadanas de los perdedores, hasta ahora mayoritarios, para asegurar la sostenibilidad política de las reformas. También el caso de Argentina es revelador en este sentido.

El tema de los resultados de las reformas que le imponen una determinada forma al mercado y su nivel de fricción, vinculadas con el desempeño de las democracias; es un aspecto central y determinante en los procesos políticos latinoamericanos en los años por venir.

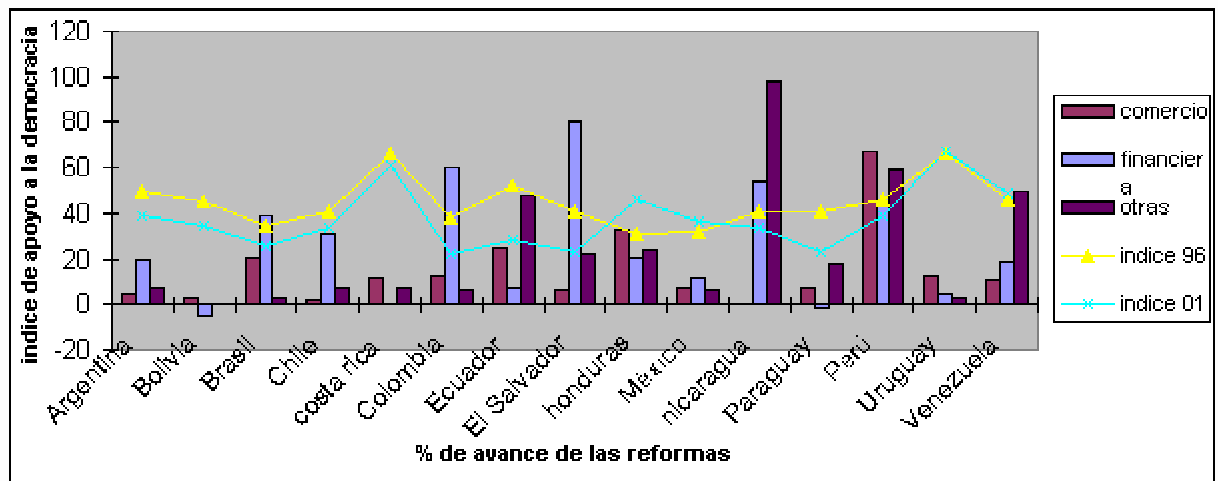
La cuestión no es mejor o peor gestión de las reformas, es de fondo. Se trata de la configuración del mercado y la democracia y de sus relaciones entre ellos. Si la fricción no es más que el costo de una modernización exitosa pero que se inscribe en una tendencia de acumulación socialmente benéfica, como afirma los defensores de las reformas, el desafío es aguantar el costo hasta que se valide el supuesto. La democracia tiene aquí, contra viento y marea, una agenda política sobredeterminada y que actúa como mecanismo legitimador y reproductor de las reformas.

Pero si se trata de una fricción que expresa contradicciones entre el modelo de reformas y un desarrollo social y ambientalmente más justo, las tensiones aumentarán entre la función legitimadora obligada de la democracia y la necesaria apertura de opciones, que es uno de los contenidos sustantivos justamente de la democracia.

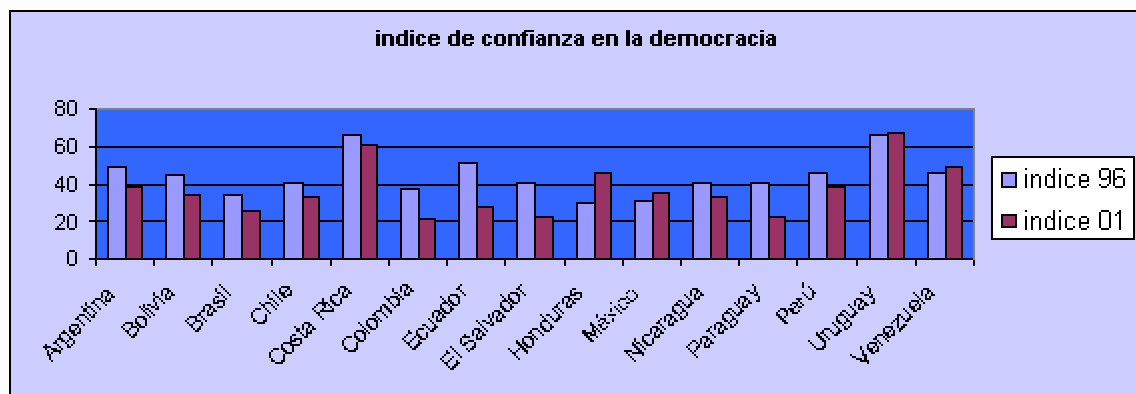
Relación entre reformas y confianza en la democracia

El alineamiento de América Latina con las reformas condicionadas duramente por los multilaterales, produjo un alineamiento político que condujo a democracias sobredeterminadas.² Sin embargo el hecho de ligar tan estrechamente la suerte de la democracia a las reformas es una situación al filo de la navaja en que el éxito de la segunda es clave. Diferente es la situación en que el juego de opciones, en caso de malos resultados, permite una renovación política si los mecanismos de regulación democráticos conservan su independencia y legitimidad. El juego del todo o nada arrastra peligrosamente los procesos políticos hacia tres derivas, todas nocivas para las capacidades de regulación democrática. Se refuerzan tendencias duras y autoritarias, se pierde la legitimidad de la democracia, se refuerzan procesos de disolución de las instituciones y la política.

Sin duda que este es el camino hacia el naufragio de la gobernabilidad democrática y la descomposición de la democratización. La falta de opciones y de alternativas producto de la función exclusivamente legitimadora de las reformas, asignada a la democracia, restringe peligrosamente la formación de contrapesos, margina las crítica, acertadas o no pero que juegan una función social indispensable en democracia, y genera impunidad para las coaliciones de intereses políticas y económicas, algunas abiertamente mafiosas, que controlaron o controlan las reformas. Esta sobredeterminación de los procesos políticos por las reformas no sólo ha dejado exangüe socialmente a la región también la ha descompuesto políticamente. En el cuadro siguiente se relacionan los porcentajes de avance de las reformas por país y el índice de confianza en la democracia.



El porcentaje de progreso de las reformas según los países³ indica un avance de las reformas durante los 90 pero con una creciente pérdida de confianza en la democracia entre 1996 y 2001 en la mayoría de los casos inferior al 50 por ciento, llegando a extremos de sólo un 22 por ciento de apoyo.



Fuente: elaboración propia en base a datos de latino barómetro 2002.

El latinobarómetro en su informe sobre encuestas de opinión 2001, argumenta que en el caso de América Latina no se diferencia bien la valoración de la democracia como régimen político del desempeño del gobierno⁴. Esto refuerza más bien nuestra tesis que la democracia sobredeterminada comprometida en generar una continuidad legitimadora de las reformas; el desempeño del gobierno y por lo tanto de las opciones juega cada vez un rol menor. En estas condiciones es casi inevitable que la alta correlación, que ellos mismos comprueban entre el desempeño económico y el apoyo al sistema democrático, porque este ha terminado por verse en simbiosis con las reformas independientemente del gobierno de turno.

Lo más grave es que este fenómeno está ocurriendo con

independencia del crecimiento económico el que se considera como la condición básica de cualquier progreso.

PIB tasas de crecimiento anuales y porcentaje de confianza en la democracia							
	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	ECUADOR	COSTA R.	URUGUAY	VENEZUELA
1996	5.5	4.5	6.9	3	0.8	5	0
1997	8	4.9	6.8	5.2	5.4	5.4	6.9
1998	3.8	5	3.3	2.2	8.3	4.4	0.6
1999	-3.4	0.3	-0.5	-5.7	8	-3.4	-5.5
2000	-0.8	2.3	4.2	0.9	1.8	-1.9	3.8
2001	-4.4	1.6	3.2	5.5	1.2	-3.5	3.5
2002	-10.9	2.7	2.1	3.8	2.6	-10.7	-9
2003	5.5	2	3.5	1.5	4.5	-2.5	-13
índice 96	50	45	41	52	66	66	46
índice 01	39	35	34	28	61	67	49

Fuente: elaboración propia en base de datos CEPAL 2003 y latino barómetro 2002

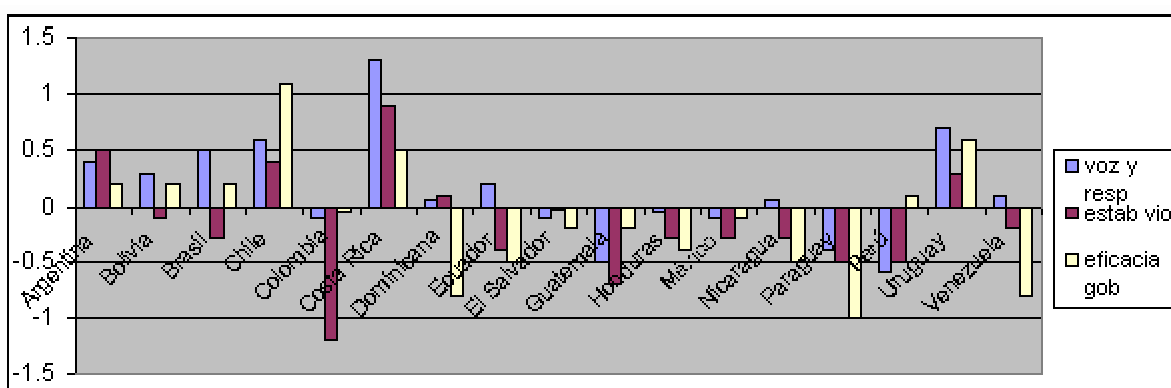
Los países en rojo tuvieron el impulso reformador más intenso⁵, por encima del promedio latinoamericano, sus tasas de crecimiento son diversas pero en su momento los tres fueron presentados como modelos exitosos. En los tres países se constata sin embargo una severa degradación de la confianza en la democracia. Los cuatro países en azul estuvieron por debajo del promedio regional y sólo en dos casos aumentó la confianza en la democracia, aunque Costa Rica mantiene pese todo una alta confianza muy por encima del promedio latinoamericano.

Esto indica que la calidad del crecimiento como base de la integración social o validación del modelo económico no ha tenido éxito. A partir de 1999 las tasas fueron más modestas y recesivas en tres países con crisis políticas. Pero sin duda el caso más llamativo es el de Chile si relacionamos crecimiento y confianza y Argentina el más dramático por su desenlace. El estado de la gobernabilidad democrática en sus componentes fundamentales y en particular en su capacidad de regulación de la relación entre mercado y democracia aparece muy dañada.

Es decir, su capacidad de generar:

- Una validación social de la economía mejorando la integración social.

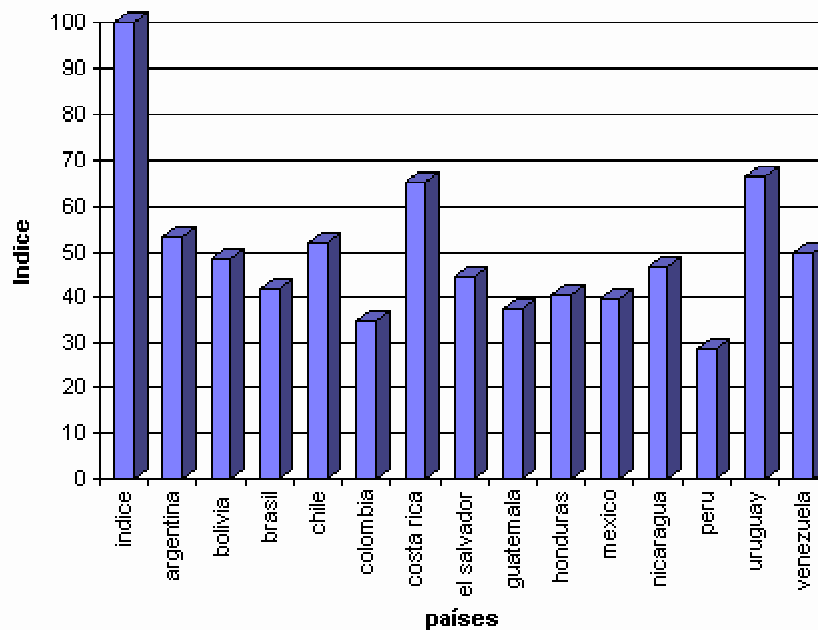
- Una mejor integración política mediante el pluralismo democrático.
- Una mayor capacidad institucional y política para tratar y resolver las demandas y los conflictos.
- Una creciente credibilidad en la opinión pública de las instituciones y en los resultados concretos de la manera en que la sociedad está funcionando. Aunque el estado de la opinión puede ser muy volátil en ciertas coyunturas esta información puede ser interpretada como un cierto nivel de acuerdos básico en torno al funcionamiento de la relación entre democracia y mercado.



Los datos recogidos mediante encuestas y una combinación de diversas fuentes de información realizado en 1999 muestran a título indicativo⁶ que en general la apreciación sobre estas capacidades es negativa salvo en algunos aspectos y en pocos países.

Por nuestra parte realizamos un intento similar en 1999 con datos de 1998. Para ello se reunió información disponible del mismo tipo en 14 países. Estos datos no reflejan acontecimientos más recientes como la crisis Argentina por ejemplo, pero marcan bien la tendencia que señalamos anteriormente. La información seleccionada para los países se refiere a validación social de la economía (distribución del ingreso, gasto social, pobreza, empleo). Relaciones sociales (violencia, derechos humanos) Democracia convencional (libertades civiles y derechos políticos). Estado de la opinión.

El índice de base 100 permitió la construcción de una imagen gráfica del conjunto de los países, en la que se establece valores de alto (de 66 a 100) medio (entre 33 y 66) y bajo (menos de 33).



Una primera constatación a hacer es que la mayoría de los países se encontraban en las dos metodologías por debajo de la línea media del índice. Una hipótesis a explorar es que pese a la ola democratizadora y a la mejoría de algunos indicadores no se habían logrado saltos cualitativos importantes mientras que algunos países aparecían muy degradados como Perú, Colombia y México.

Una segunda constatación es que cuando se exploran datos más estructurales la imagen de un país pueden cambiar significativamente en relación al estado de la gobernabilidad y ello independientemente de la turbulencia política.

Los países de la franja alta del índice hacían la diferencia en ese momento a su favor en relación a gasto social y niveles de pobreza, derechos humanos y democracia convencional, aunque todos tienen situaciones difíciles en materia de empleo, mientras que la equidad más fuerte en distribución del ingreso se encontraba en Uruguay.

Los países de la franja media se veían penalizados además de los indicadores socioeconómicos, por la situación de los derechos humanos y la corrupción, al que no escapaban algunos mejor ubicados como la Argentina. Chile se veía penalizado por el gasto militar, los derechos humanos y la inequidad.

Los países ubicados en la parte baja, no lograban compensar una situación en su conjunto negativa, donde destacaban indicadores muy degradados en derechos humanos y violencia que refuerzan las inequidades y degradan la democracia convencional.

Las situaciones más críticas en ese momento se referían a Colombia y Perú. Existen mejorías significativas en cuanto a la disminución del gasto militar, salvo en el caso de Chile. Existían sin embargo en muchos países situaciones de violencia orgánica. Mientras que de los 14 países al menos 7 tenían situaciones críticas en materia de derechos humanos y 12 en materia de corrupción.

En democracia convencional es donde encontramos también diferencias sorprendentes en las situaciones relativas. Pese a la generalización de procesos electorales los derechos civiles y políticos aparecen bastante comprometidos.

En relación a capacidad institucional los países aparecen más concentrados en torno a la línea media del componente. Aunque hay que señalar lo aproximativo del survey del BM utilizado en el índice.

En cuanto al estado de la opinión la situación era crítica en casi todos los países. Ello sugiere que probablemente pese a los procesos electorales y las expectativas de la población no han sido satisfechas y que se está generalizando la percepción que la democracia no está funcionando bien. Cabe destacar sin embargo que todos los países poseen bajos niveles de credibilidad en sus respectivas opiniones públicas acerca del funcionamiento de la democracia y la justicia.

La información reunida requiere sin duda de ser mejorada y profundizada con mayores medios, sin embargo algunas tendencias pudieron ser identificadas.

- Una es que la restauración de procesos electorales y de autoridades civiles en todos los países constituyó un avance en dirección de la gobernabilidad democrática, pero la mayoría de los países aparece atrapados en situaciones de estancamiento. Los límites de la democratización estaban apareciendo cada vez más nítidamente.
- La segunda tendencia es que los riesgos de retroceso y crisis se mantenían desde el punto de vista de la evidencia empírica y ello indica que estamos lejos de una gobernabilidad democrática solidamente anclada. Esto se ha verificado posteriormente globalmente en Argentina, Ecuador, Colombia y en situaciones parciales, en México, Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador.
- La tercera tendencia es que los datos más estructurales no muestran mejoras significativas de las amplias mayorías en relación a la degradación que han sufrido bajo el embate de dictaduras, gobiernos conservadores y reformas económicas con altos costos sociales.. Ello es evidente con relación a equidad, derechos humanos y corrupción. Los países que tenían un acumulado histórico fuerte parecen haberlo recuperado o mantenido, pero son notables excepciones como Uruguay y Costa Rica.
- Una tendencia surge con fuerza. La tentativa de desarrollar un esquema de gobernabilidad democrática que sirva de base a la relación de mercado y democracia en las condiciones actuales se encuentran sometida a una extraordinaria tensión, por la distancia entre las tendencias de las reformas

de mercado y la posibilidades reales de un esquema de regulación democrática que sea un sustento más sólido de la gobernabilidad democrática.

Ello permite afirmar que las dos tendencias dominantes mercado y democracia convencional en su forma actual, se encuentran en un punto en que aseguran las elecciones y quizá la continuidad de las reformas, pero no dejan espacios para los cambios indispensables que mejoren la situación estructural como base de la gobernabilidad democrática.

¿Cuáles son las posiciones frente a esta tendencia?

Es una idea general admitida que América Latina es un continente donde democracia y desarrollo no han logrado articularse en un ciclo virtuoso y duradero. Ello dio lugar a otra idea general admitida que caracterizaba los ciclos políticos en la región como pendulares. Entre ciclos populistas y reformistas, cuando en democracia se acumulaban las presiones populares, y autoritarios y represivos, cuando estas presiones eran contenidas.⁷ Las explicaciones sobre las dificultades para generar este ciclo y sobre esta inestabilidad estructural, dio lugar a varias teorías comprensivas del fenómeno apoyadas en las tesis de la dependencia y en las estructuralistas. Se diferenciaban en aspectos importantes pero rechazaban el tipo de modernización capitalista liberal que generaba exclusión y pobreza.

Pese a las diferencias existía una visión dominante que afirmaba que la relación entre economía y democracia debía generar "pleno empleo y solidaridad sistémica"⁸, con más democracia en el marco de un modelo de desarrollo endógeno.

Terminada la última oscilación autoritaria, aunque debe decirse que en algunos países era más bien una posición fija, entramos en una fase democratizadora y reformista; esta vez en dirección de un modelo económico extrovertido y desregulado, subordinado al capital transnacional. Parafraseando a V. Tokman de la idea dominante de empleo y solidaridad sistémica pasamos a la realidad de la sobrevivencia, la competición desigual y la descomposición social.

Sin embargo el discurso dominante mantuvo la ilusión. La libertad política aportada por la democracia era la contrapartida de la libertad económica aportadas por las reformas del modelo económico. Por una mágica simbiosis las reformas económicas eran intrínsecas portadoras de democracia y viceversa, no importaba si estas habían sido impuestas por regímenes autoritarios a sangre y fuego o en condiciones de dudosa legitimidad política. El producto de esta

simbiosis sería en cualquier caso una democracia eficiente, la modernización y el bienestar.

Ahora el consenso se está extendiendo en torno a la evidencia de que esto no está ocurriendo y con ello el malestar se ha hecho más evidente. El camino recorrido desde la mitad de los 80 hasta este nuevo siglo no había carecido sin embargo, de análisis críticos, de advertencias y de crisis recurrentes. El modelo sin embargo ha seguido adelante apoyado en coaliciones internas, articuladas con poderosas presiones internacionales.

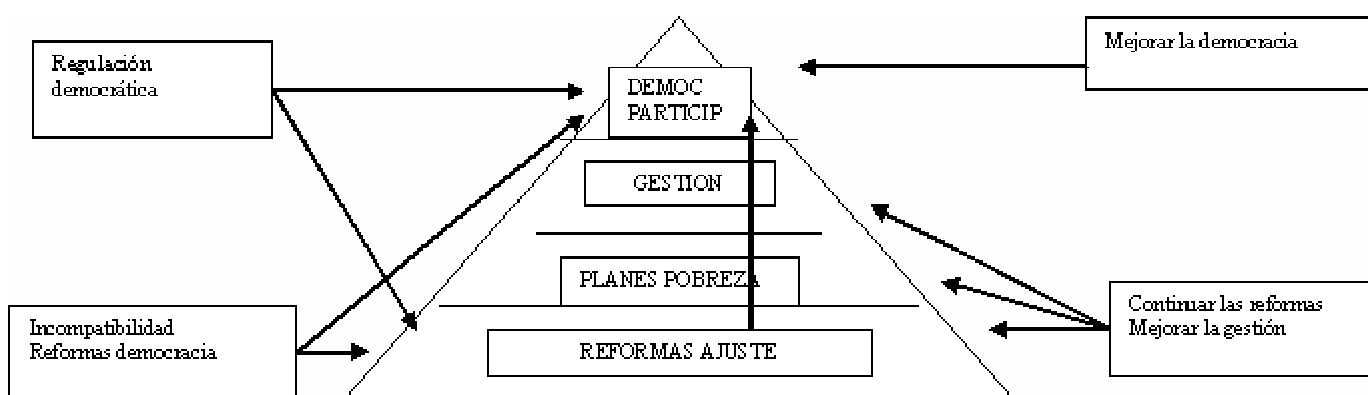
Esta degradación de la democratización en América Latina y la ausencia de resultados consistentes en lo económico y social está reactivando el debate sobre la continuidad o las alternativas de la actual relación entre mercado y democracia, construida por los programas de reforma.

Cuatro tipos de posiciones se han desarrollado frente a esta constatación:

1. Continuar las reformas, promover aquellas que no han sido aplicadas en su totalidad, mejorar la gestión, agregar planes de lucha contra la pobreza con participación comunitaria y local.
2. Mejorar la democracia como sistema de gobierno.
3. Incompatibilidad entre reformas liberales y democracia.
4. Construcción de modos de regulación democrática del desarrollo.

En el marco de la sobredeterminación del proceso político por las reformas el posicionamiento en relación a ellas y su relación con la democracia se convierte en una cuestión fundamental.

Si vemos la sobredeterminación como una pirámide relaciones de abajo hacia arriba, la posiciones identificadas apuntan a niveles distintos de la pirámide de relaciones.



1. Continuar las reformas. Esta posición sostiene que las dificultades y falta de resultados se deben a una fricción propia a los procesos de cambio y modernización, que en algunos casos pueden

disminuir el apoyo político a las reformas. Desde este punto de vista la preocupación en torno a las reformas no deben atraer la atención sobre sus efectos transitorios en el corto plazo. Lo importante es el largo plazo y en este sentido lo que se debe evaluar son las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Lo que debe mejorarse es la gestión de las reformas, sus mecanismos de puesta en práctica y su complementariedad con programas sociales eficaces focalizados en estratos pobres.

Esta posición es expresada así por el BID "¿Las reformas económicas de la pasada década valen el esfuerzo que costó hacerlas? En una u otra forma, esa pregunta todavía domina el debate público sobre política social y económica en América Latina. Frustrados por el persistente desempleo y por la percepción de que las reformas no han mejorado las condiciones de vida de los más necesitados, desde muchos sectores se han criticado recientemente las reformas económicas que la mayoría de los gobiernos de la región aún lleva a cabo. En algunos países, los sindicatos han declarado huelgas y los partidos de oposición han organizado protestas callejeras en contra de las reformas..." El BID concluye que "Según la edición 1997 del informe del BID "Progreso Económico y Social en América Latina", esas reformas de "segunda generación", que también deben incluir las leyes impositivas y laborales, son cruciales para ampliar los beneficios de reformas anteriores y aumentar el crecimiento. "El potencial no aprovechado de todas estas áreas de reforma ofrece margen para aumentar la tasa de crecimiento a largo plazo de la región por encima del 5 por ciento", dice Ricardo Hausmann, el economista jefe del BID, en la introducción del informe"⁹.

Estos argumentos han originado los programas de reforma institucional llamados de segunda generación.

Sin embargo el corto plazo parece ser siempre en esta línea de reflexión, el momento en que se formulan las preguntas en torno a los resultados, mientras que la respuesta se ubica siempre en un largo plazo indefinido. Como muchos han señalado esta posición persiste en una afirmación ideológica de las reformas que no considera la cristalización durable de sus consecuencias negativas en América Latina y no tolera otras alternativas.

2. Mejorar la democracia. Se ha hecho frecuente la afirmación que la democratización se ha estancado en América Latina, mucho de ello se atribuye a las imperfecciones institucionales y a la incapacidad o descomposición de la clase política. Consecuente con lo anterior se propone mejorar la institucionalidad, la cultura y formación política y la participación ciudadana. Estos postulados insisten en aspectos normativos y de funcionamiento del sistema político intentando combinarlo con una introducción de demanda para equilibrar el

funcionamiento de la relación mercado democracia.

La agenda política del futuro democrático pasa entonces por:

- Elevar la calidad de la democracia
- Afrontar el tema de la pobreza y la desigualdad como un factor de gran influencia en la calidad y estabilidad de la democracia
- Profundizar la cultura democrática
- Reforma institucional:
- Introducir mecanismos de resolución de los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo
- Reforzar los organismos electorales administrativos y jurisdiccionales garantizando su autonomía, imparcialidad y capacidad de gestión¹⁰.

Encontramos aquí las posiciones más convencionales acerca del buen gobierno y sobre estilos de gobiernos. Sin embargo en esta visión se evita un análisis del impacto de las reformas sobre los aspectos sustantivos de la democracia como juego de opciones y sobre los actores capaces de promoverlas.

3. La incompatibilidad entre reformas y democracia. Las críticas y advertencias sobre las consecuencias de las reformas han tenido en esta posición su principal origen. Esta sostiene que las reformas han estimulado una economía de especulación y de exportación primaria que ha desintegrado la relación entre desarrollo y democracia descomponiendo ambos polos de la relación. La evidencia la encuentra en los resultados económicos sociales y políticos del modelo de reformas liberales.

"Las élites políticas y tecnocráticas provocaron el mayor proceso de concentración de renta, de exclusión social - en el sentido de exclusión de derechos, comenzando por el derecho al empleo formal-, de violencia urbana y rural y de debilitamiento rápido de sistemas políticos democráticos -conquistados con gran esfuerzo en los países- del continente.

Fue impuesta y consolidada la hegemonía del capital financiero, mediante programas de estabilización monetaria que no se basaron en el fortalecimiento estructural de nuestras economías -con crecimiento industrial y agrícola, desarrollo tecnológico propio, fortalecimiento de la capacidad adquisitiva del mercado interno, proyectos nacionales de construcción de sociedades democráticas y humanizadas-, sino en la atracción de capital especulativo mediante tasas de interés astronómicas. Tasas que, a su vez, imponen la parálisis prolongada de la economía, endeudamiento generalizado, incremento exponencial de la deuda pública

y empobrecimiento generalizado de la población.

Esa corrosión de las bases sociales de la democracia conduce a la degradación de los sistemas políticos, anclados en economías y Estados financierizados, en máquinas de exclusión social capitaneadas por los ministerios económicos y por los bancos centrales y en elites corruptas, que aceleran la privatización del Estado"¹¹.

Desde este punto de vista la incompatibilidad de las reformas del modelo y la democracia como sistema político corrector es estructural y requiere de una profunda transformación del modelo. Las propuestas que se derivan de esta posición conducen al diseño de alternativas que pasan por un cambio de hegemonía social y política en la conducción de las estrategias económicas y políticas para replantear el modelo.

"América Latina requiere una radical revolución democrática social, política y moral. Requiere la ruptura con las políticas del FMI y el BM, con la afirmación de la soberanía de nuestros Estados, apoyados en la integración continental de México a Uruguay y en una amplia política de alianzas internacionales, que privilegie el sur del mundo, comenzando por China, por India y por África del Sur. Internamente eso requiere políticas de distribución de renta que hagan de la capacidad reprimida de consumo popular la palanca para la expansión productiva de la economía industrial y agrícola, para la generación de más empleos, para el despegue tecnológico y para la reconstrucción de sujetos sociales y políticos democráticos"¹².

Sin duda que muchas interrogantes quedan planteadas sobre el contenido y el diseño político de una replanteamiento del modelo, en particular sobre la democratización radical y sobre el papel del mercado. En el primer caso es posible imaginar procesos radicales de apertura política y en diseños institucionales innovadores, en el segundo punto es más complejo y el hecho que no se aborde explícitamente es una medida de la dificultad de replantear el papel del mercado y de su relación con el desarrollo en un diseño que acentúa los aspectos anticapitalistas de este último.

4. La regulación democrática. En esta posición se constata en modo similar la contradicción entre reformas y democracia desde el punto de vista de una relación virtuosa entre ambos capaz de producir bienestar social y respuestas adecuadas del sistema político.

Asume de un modo más clásico la necesidad de recomponer una capacidad de regulación nacional y democrática del mercado, apoyada en el estado y en la participación.

"Por eso es que creemos en la importancia de la regulación del mercado. El mercado no funciona sólo, no es un mecanismo automático. El mercado es un complejo sistema de presiones sociales al que concurren actores con derechos idénticos, pero con fuerzas muy desiguales. Las regulaciones deben tender a permitir que todos los actores, que todas las personas con capacidad de emprender iniciativas económicas tengan igualdad de condiciones en su emprendimiento, reduciendo las desigualdades en el punto de partida...Los mercados de libre competencia no son mercados de competencia salvaje. La libre competencia es un sistema regulado por un arbitro imparcial representado por la ley y gestionado por el gobierno..De allí la importancia de una intervención pública a favor de la igualdad en procura de un círculo virtuoso que nos conduzca al desarrollo"¹³.

En alguna manera esta visión intenta renovar de una manera más dinámica y progresiva las estancadas capacidades de resolver los conflictos entre capital y trabajo y entre privilegiados y excluidos. En una versión más cargada de intencionalidad política que la anterior se sostiene que "el problema no es entre "estatistas" y "liberales" o entre futuristas y "nostálgicos", sino, en lo esencial entre los continuadores del modelo político, económico y social liberal y los que pretendemos la democratización de nuestra sociedad en lo político, económico y social"¹⁴.

Queda como interrogante el determinar las posibilidades reales de innovar sin afrontar el actual esquema de reformas y su sobredeterminación de la política y la economía.

El intento de identificar los diferentes posicionamientos sobre la relación entre reformas y democracia implica aislar el núcleo duro de cada uno, a riesgo de magnificar algunas diferencias y disminuir coincidencias. Sin embargo esto es secundario para el análisis por lo menos en la perspectiva desarrollada aquí. Lo importante no es cuanto comparten los valores normativos democráticos las cuatro visiones identificadas, esto puede ser lo esencial en otros tipos de análisis.

Lo fundamental en el enfoque sostenido aquí es como analizan la relación entre reformas y democracia a partir de una lectura de sus resultados en el marco de las transformaciones vividas en los últimos 15 años en América Latina.

Las perspectivas de estos posicionamientos equivale a identificar variables importantes de los posibles escenarios de evolución del proceso político en la región. Acertadamente sin embargo, se puede llamar la atención sobre las especificidades nacionales que invalidan generalizaciones forzadas a partir de diversas situaciones. Pero, en la medida en que reformas y democratización se convirtieron en el común denominador con que se analiza la evolución regional, es legítimo situar estos aspectos como elementos de homogeneización política que autoriza un análisis más extendido que los exclusivos parámetros nacionales. Además, el hecho que las reformas y su sobredeterminación de las democratizaciones, sean el principal contenido del diseño de ordenamiento global de los países contribuye poderosamente a una sintonía común de los procesos aunque evidentemente esto no conduzca a una sincronización política automática y evidente.

Cabe destacar que la preocupación por la continuidad y estabilidad de las reformas así como de una eventual retorno de situación, ha sido una motivación fuerte para elaborar lecturas regionales¹⁵ que detectaran los signos precursores de una u otra eventualidad, ya sea en dirección de una esperada consolidación o bien de anticipar los síntomas de un eventual contagio a partir de focos de contestación. Los análisis sobre la evolución de las reformas y la democratización se han convertido en algunos casos en base para determinar el nivel de riesgo de un país y el nivel de adhesión a los paradigmas promovidos por los multilaterales. En ambos casos una evaluación negativa del país en un contexto regional alineado, lo sitúa como "oveja negra" lo que activa amonestaciones, recomendaciones y presiones internacionales a las que a veces son también inducidos a solidarizarse los otros países.

Reflexiones finales

Al interrogarse sobre las premisas para realizar avances consistentes en la gobernabilidad democrática, como construcción de modos de regulación, el cuadro se ensombrece y aparece una larga lista de males y problemas que obstaculizan el desarrollo en este campo. Y entre más se remonta en el tiempo más se incrementa el historial negativo. Sin embargo la historia no es lineal ni determinista, se trata de procesos y desenlaces, en cada uno de ellos hay posibilidades y restricciones; con relación a lo cual la acción social es determinante. El proceso en que se encuentra América latina no invita a un optimismo exagerado, y este se encuentra conectado a tendencias más globales que tampoco sugieren un ciclo virtuoso de interacciones.

Esto quiere decir que la discusión sobre un avance de la gobernabilidad democrática se desarrolla en un contexto político y temporal, en el que se han afirmado presiones en dirección de un determinado tipo de estado, de mercado y de democracia, cuyo resultado ya ha reconfigurado el escenario.¹⁶

¿Cuál es este escenario?

Tres aspectos centrales han sido modificados con incidencias variables según los países. El papel del estado nacional, el mercado interno y las fuerzas sociales endógenas que eran considerados los pilares centrales del desarrollo. En los años 80 con los programas de ajuste y las reformas estructurales, estos pilares fueron sustituidos por la reducción del estado, la apertura y la desregulación de las economías la descentralización, la compensación social y las redes de seguridad mínima para lo pobres.

Los proyectos de desarrollo se convirtieron cada vez mas en mecanismos de amortiguamiento del ajuste, aparecieron las ongs, la cooperación horizontal y descentralizada para colmar el vacío dejado por el estado y las organizaciones sociales.

Las ideas, fuerza del desarrollo, fueron sustituidas por el mercado puro y el estado mínimo en referencia a un nuevo paradigma de sociedad. Esto condujo a la desaparición tendencial de las fuerzas endógenas, de las estrategias nacionales y de la política y la democracia.

Las estrategias nacionales aparecieron como inútiles pretensiones frente al mercado omnisciente, el único capaz de asignar los recursos de manera eficaz. Toda idea de estrategia nacional fue declarada obsoleta frente al dictado de la especialización y las ventajas comparativas dictadas por el mercado mundial.

El criticado Estado fue reducido a asegurar el orden y las fuerzas sociales endógenas reducidas a una división entre elites modernizadoras minoritarias y una masa mayoritaria de conservadores no aptos. Una rígida pirámide social se consolidó en torno al nuevo modelo, en el vértice de arriba se controlan los recursos, mientras abajo crece la pobreza y el numero de excluidos.

Esta tendencia ha desequilibrado profundamente la relación entre democracia y desarrollo, lo que se expresa por una perdida de confianza de la sociedad en el estado y en la nación. Se sospecha justificadamente que cualquiera sea la dirección política del estado esta será inútil o impotente.

El interés público que debería ser el resultado de la triangulación entre el estado la democracia y las fuerzas sociales no tiene la posibilidad en ciertos casos de expresarse y en otros, simplemente de formarse. Y por lo tanto, de pesar en las opciones de la economía y el desarrollo.

Si a pueblos enteros se les dice que aspectos fundamentales de su vida tales como el salario, el trabajo u otros problemas de sociedad no pueden ser controlados ni siquiera discutidos es de esperarse el surgimiento de numerosas patologías sociales. Se producen entonces contradicciones irreductibles entre el ciudadano y el consumidor y entre el individuo y la sociedad.

El producto global de este proceso empuja en el sentido de confiar la evolución social al determinismo del mercado mundial y en consecuencia, con la globalización, desaparece la política y la democracia. De ahí proviene la peligrosa ilusión autoritaria de la gobernabilidad para el mercado, que se pueden construir normas y regulaciones sin la sociedad y sin los ciudadanos.

El resultado se expresa en el funcionamiento de instituciones irresponsables y de un estado sin ciudadanos, en una palabra el mercado cortado de la democracia. Las instituciones deben aplicar normas desde un punto de vista técnico y administrativo. Estas ideas simplistas permiten la reducción de la "buena gobernabilidad" a un conjunto de procedimientos, de tecnologías administrativas y de elaboración de normas, las cuales se puede apoyar y exigir dado que son consideradas como técnicas y apolíticas.

Los riesgos de los métodos gerenciales de los servicios públicos han aumentado considerablemente las derivas negativas en los siguientes aspectos:

- Corrupción
- Poco control democrático
- Burocracia actuando en un vacío político y de acción colectiva
- Legitimidad de la acción por condicionalidad
- Autonomía de instituciones
- Más eficacia en lo que es socialmente negativo
- Débil aptitud para el cambio y el aprendizaje

A pesar de que las reformas pretendían tener éxito en todos estos aspectos no hay evidencia, más bien es el contrario. Por otro lado el rendimiento democrático de las instituciones se ha visto seriamente bloqueado en los siguientes elementos

- Respuesta a las demandas sociales
- Gestión del conflicto
- Reducciones de la desigualdad
- Inexistencia de arreglos sociales

Numerosos estudios muestran la agravación de la situación, cubierta sin embargo por la generalización de elecciones. Una suerte de "democradura" se instala que consagra el alejamiento del mercado, de la democracia y del desarrollo al carecer de regulaciones democráticas.

Este escenario ha dado lugar a un tipo dominante de gobernabilidad destinada a viabilizar el ajuste y la reforma económica, pero no a la construcción de regulaciones democráticas para el desarrollo. Ha combinado dosis de autoritarismo para imponer medidas económicas impopulares y dosis de concertación para neutralizar el impacto social negativo: el ajuste en relación al empleo, los ingresos y los servicios sociales.¹⁷

La aplicación de un modelo estándar de política económica dirigido a desregular, privatizar y abrir las economías hacia las presiones de la globalización ha conducido, por su parte, a un tipo de crecimiento altamente concentrado, con fuerte exclusión social y debilitamiento de la institucionalidad estatal.¹⁸

El compromiso o el arreglo entre modo de acumulación y otros intereses sociales mayoritarios no sólo se aleja como posibilidad o es deteriorado, sino que en sociedades donde éste nunca existió se profundizan los rasgos más excluyentes y se acentúa la distancia entre el régimen de acumulación y su validación social.

La canalización de intereses y el pluralismo se tornan restringidos dado que se cierran los espacios para otras alternativas o para el cuestionamiento del modelo de crecimiento. Esto opera tanto a nivel de la colusión del Estado y grupos de interés, como por la presión externa de organismos multilaterales.

El reconocimiento del conflicto se ve también restringido por la imposibilidad de hacer concesiones y redefinir las relaciones entre los grupos sociales hacia una mayor equidad. La pendiente autoritaria en el tratamiento de los conflictos con medios represivos y bajo reconocimiento político, le da a la democracia su perfil más conservador.

Esta lógica se extiende a los modelos dominantes de reforma institucional. En ella se ubican la mayoría de los países de América Latina. Supone economías reformadas o en proceso de cambio y ciudadanos que participan sólo como consumidores de bienes y servicios. La libertad y la democracia se objetiva en un sistema convencional de elecciones y en la manifestación de intereses privados e individuales por medio de la capacidad de consumo. En esta lógica lo importante es que las instituciones funcionen bien, estén despolitizadas, sean eficientes y eficaces en la oferta de

servicios, reduzcan la incertidumbre y los costos de transacción, y estén ordenadas legal y contablemente.

Esto ha llevado al debilitamiento de la participación como expresión colectiva de intereses y de presiones sobre los responsables de política y sobre las mismas instituciones encargadas. Las instituciones "despolitizadas" son administradas por técnicos cada vez más autónomos de mandatos y presiones políticas, mientras aplican el modelo estándar de reforma económica y del Estado, las que sí tienen un enorme impacto político y social. Las instituciones no son instrumentos de integración social ni de organización del compromiso, con ello también se restringe el pluralismo y el reconocimiento del conflicto.

La gobernabilidad democrática queda desprovista de instituciones que respondan a las presiones de los excluidos y reconozcan los conflictos originados en esta situación. Los supuestos del ajuste y la reforma económica son ideológicos y a-históricos. (a) Existe un modelo económico liberal universal intrínsecamente superior. Pero para su correcta aplicación no deben interferir ni la política ni los intereses locales. La coartada es perfecta, si algo sale mal siempre es culpa de la política y de la incorrecta aplicación del modelo. (b) El modelo hay que aplicarlo enteramente y de una sola vez. Por ello basta una sola elección que lo posibilite y ya no hay vuelta atrás. Para ello hay que dar autonomía a las instituciones y a los técnicos de las presiones políticas y de la historia concreta de cada sociedad.

Este escenario nos hace plantear la necesidad de "continuar la transición en América Latina" Alejados en parte de la gobernabilidad autoritaria, estamos lidiando todavía con el problema de que tipo de gobernabilidad democrática construir, que reviertan los resultados negativos sobre los cuales existe mucha evidencia y que abran espacio a la construcción de regulaciones democráticas que faciliten el desarrollo humano.

El objetivo de esta transición es acrecentar la regulación democrática del mercado para avanzar hacia el desarrollo humano y como hacer de la democracia el mecanismo político eficaz para producir esas regulaciones, dándoles sostenibilidad política e institucional. Es para esta tarea que necesitamos instituciones, políticas y arreglos sociales "de tal tipo" que permitan esta doble articulación y no para difusos objetivos de "buena "administración"; que dejan el tipo de sociedad y de desarrollo como dado de antemano o confiado a la mano ya nada invisible del mercado.

Existen presiones contradictorias en torno a la dinámica del proceso político de la transición. Los sectores favorecidos por el modelo anterior desean estabilizarlo y consideran que el punto más alto de la

governabilidad deber ser concebido como la ausencia de conflicto equivalente a estabilidad política. Y, como ausencia de debate sobre los efectos y contenido del modelo, traducido esto como la legitimidad de este. Ello hace que en esta óptica el problema de la gobernabilidad se reduzca entonces a la administración "estable y silenciosa" del modelo. Los desfavorecidos necesitan convertir las brechas abiertas en el proceso en espacios política y socialmente fuertes para replantear la naturaleza de las reformas y su relación con la democracia.

Soplan nuevos vientos

Parecen estar soplando nuevos vientos. Ha quedado al descubierto la necesidad y el inicio de un viraje fundamental en dos temas centrales. Las nuevas proposiciones que dan prioridad a la lucha contra la pobreza evidencian como telón de fondo el agotamiento del consenso de Washington base del estado mínimo y el mercado puro. Los supuestos del ajuste estructural y las tesis de liberalismo a ultranza están en retroceso. Los resultados reconocidos hoy por todos los actores, muestran el agravamiento de la pobreza, de las desigualdades y una incapacidad estructural de regular y administrar por parte de los Estados, en el marco de las reformas.

El PNUD, el BM y el FMI reconocen esta situación y ello abre una brecha sobre la necesidad de un cambio de sus propuestas y de su propio papel en el desarrollo. Después de 20 años de críticas se debe reconocer que estas son acertadas, más difícil es claro está, cambiar de filosofía y de práctica.

El camino será arduo y conflictivo, de hecho las nuevas propuestas aparecen todavía como aditivos alrededor del núcleo duro. Basta señalar que aunque el ESAF aparezca ahora combinado con planes de lucha contra la pobreza, no cambia la naturaleza de las recomendaciones en materia de reformas estructurales. Aunque se reconoce ahora que esto no es viable para todos los países.

La triangulación entre un estado-nación competente, una estrategia nacional de desarrollo y el reforzamiento de fuerzas endógenas que la sustenten, son la base para fundamentar las instituciones, las prioridades sociales que ataquen las desigualdades y refuercen los arreglos democráticos que superen los procesos de exclusión. Esto es mucho más que un plan que pretende luchar contra la pobreza sin tocar el modelo promovido en los últimos 20 años. Esto no alcanza para pagar los platos rotos. Se requiere retomar concepciones más integrales sobre el desarrollo y sus paradigmas. El hecho que ahora se busquen nuevamente aditivos sociales al modelo de mercado, hace evidente que ni el crecimiento si se logra, ni el mercado librado a su lógica pura, son la base de la disminución de las desigualdades y la

pobreza. En las nuevas palabras del propio BM "el potencial de crecimiento económico y la reducción de la pobreza dependen en buena medida del Estado y de las instituciones sociales"¹⁹.

En materia de gobernabilidad se reconoce ahora que no basta reformar las instituciones para facilitar el mercado y administrar los recursos sobre la base de un enfoque funcional al liberalismo dominante. También aquí vuelve aceleradamente a la palestra el papel regulador del estado, la formación de los derechos sociales junto con los individuales, la participación como desarrollo de la democracia, la preponderancia del interés público sobre la racionalidad individual de los agentes económicos en el mercado, el manejo del conflicto. En definitiva luego de la gobernabilidad para el mercado puro, nuevamente se abre un espacio para las proposiciones que postulan la gobernabilidad, como la construcción de regulaciones democráticas eficaces para el desarrollo. Es decir es el resultado de la formación del interés público basado en arreglos sociales amplios, en la construcción de instituciones competentes basadas en un estado con capacidad reguladora, en la integración social mediante la democracia y la participación, en el manejo institucional del conflicto. Esto no puede ser importado ni construido con un modelo único de referencia. Se pueden compartir valores y objetivos, pero los procesos y sus resultados dependen concretamente de las historias nacionales.

Esto debería tener consecuencias inmediatas y concretas sobre los enfoques y sobre el dialogo tripartito entre gobiernos, actores sociales y multilaterales.

Las cosas se vuelven paradójales. Los "modernizadores" de ayer pueden pasar a convertirse en los conservadores de hoy, negándose a reconocer la pérdida de vigencia de sus dogmas. Los consultores, expertos, funcionarios nacionales, verdaderos cruzados de la puesta en práctica de las recetas de reformas estructurales, sienten el piso movedizo.²⁰

De aplicar recetas habrá que pasar a pensar como se reconstruyen estrategias nacionales con impactos que se puedan mostrar en la pobreza y la gobernabilidad democrática. Y esto es obvio, el desarrollo no es un modelo a seguir, es una vía a encontrar en las condiciones inéditas de cada país en determinados contextos internacionales. La resistencia de los gobiernos que se sienten más seguro con el apoyo multilateral que sobre la base de la consistencia de sus políticas, las complicidades de intereses entre cooperantes y gobiernos que gesticulan mientras el dinero fluye pero que no reconocen abiertamente las deficiencias de sus acciones y hasta los que ponen dinero para influenciar la compra de proyectos por los nacionales, serán prácticas difíciles de erradicar.

Pero se están abriendo nuevos espacios. Todo esto hace visible la necesidad de identificar otro viraje complementario del anterior.

Se necesita un nuevo marco para el dialogo entre actores de la cooperación y del desarrollo.

La búsqueda de nuevas formas de diálogo es un punto importante para la viabilidad de los virajes necesarios. Ellas deben contribuir a mejorar los diagnósticos nacionales, el diseño de las acciones, aumentar la transparencia y evaluar los impactos de las políticas de manera continua disminuyendo los riesgos. Y aspecto importante, deben contribuir a sustituir la condicionalidad clásica por mecanismos más abiertos que conduzcan a acuerdos sobre objetivos y resultados y no prejuzguen sobre los modelos de desarrollo a construir.

Uno de los primeros aspectos a modificar para posibilitar un nuevo tipo de diálogo, es la condicionalidad como base de una relación entre cooperación y desarrollo. Hay que trabajar en modelos más abiertos de cooperación en los que sean reforzadas la información, el control democrático y la participación en la elaboración de los mismos.

Ello debería permitir reemplazar la condicionalidad por objetivos y resultados acordados basados en metas, evidencia empírica e indicadores acordados. Ello permite dejar abierta la cuestión de la elaboración de modelos genuinos en vez de seguir prescripciones.

Por otro lado, casi toda la evidencia muestra que la condicionalidad ha sido ineficaz para obtener resultados en términos de desarrollo, mientras que las decisiones de reforzar la cooperación podrían premiar a los países que si muestran resultados, en vez de satisfacer una condicionalidad que además en la mayoría de los casos es incumplida.

Otro aspecto en discusión son las formas de preparación y evaluación de las acciones de cooperación. Mas aun en los países cuya cooperación es múltiple y variada. Los comités tripartitos son una de las vías de trabajo para nuevas formas de diálogo sobre la evaluación y la negociación de metas y resultados. Estos comités incluyen cooperantes, gobiernos y sociedad civil. Sin embargo la dinámica institucional, el seguimiento y el contenido no han dado resultados probados. Todavía adolecen de muchos vacíos y debilidades como para ser instrumentos operativos más permanentes y verdaderos reguladores de la cooperación

Pero existe una clara preocupación sobre como pasar a nuevas formas de evaluación que incluyan a los donantes y a los receptores de la ayuda. Es decir, la manera en que se prepararán los diagnósticos, las prioridades, las acciones y las estrategias de puesta

en practicas requieren pensar nuevas formas de trabajo. Se trata de reforzar las capacidades nacionales al mismo tiempo que se identifican los procesos que las harán sostenibles. Se han identificado muchas experiencias negativas en que los proyectos de cooperación, quizá con las mejores intenciones de obtener éxito, cooptan a los técnicos locales en vez de reforzar las instituciones, distorsionan salarios y precios, generan estructuras inmanejables para el país por sus costos o sofisticación, se sustituyen a las instituciones nacionales en vez de reforzar su compromiso o instauran "ventanillas" para facilitar la gestión del proyecto.

El punto es el siguiente, ¿si los que aportan los recursos buscan mecanismos de información seguimiento y evaluación, porque los que los reciben no tendrían instancias de consulta y concertación que discutirían sobre prioridades y evaluaciones? ¿Conocidas además por los respectivos parlamentos?

Ello aumentaría sin duda la transparencia y facilitaría una discusión más estratégica sobre la orientación de la cooperación, toda vez que la coordinación sectorial es insuficiente para aportar una marco de conjunto y de orientación a un problema más vasto. La relación entre gobiernos, cooperación y sociedad civil si se quiere que refuercen estrategias y procesos nacionales, deben romper con formas y procedimientos discrecionales, incoherentes y que no toman en cuenta la construcción de acuerdos de fondo sobre metas y resultados.

Podríamos concluir que las nuevas preocupaciones alientan continuar la transición, pero ello implica ciertamente replantearse las lógicas conducentes a la gobernabilidad y modificar las premisas que facilitan una u otra de las lógicas en curso.

El problema podría ser formulado de esta manera. ¿Cuáles son las premisas políticas que pueden facilitar la construcción de regulaciones democráticas? Cabe precisar aquí que en el escenario actual una parte de ellas depende de las tendencias dominantes en el ámbito internacional.

Algunas Premisas Políticas Necesarias

Es obvio que estas premisas no pueden desde una aproximación general conectarse con las especificidades nacionales. Los países se encuentran en situaciones muy diversas, sin embargo todo tiene al menos un común denominador, *están entrampados entre administrar reformas que hasta ahora profundizan la brecha entre mercado desarrollo y democracia o recomponer una capacidad de iniciativa en este campo.*²¹

Apropiarse del problema

En muchos casos sino en la mayoría, los gobiernos son reacios a abordar las implicaciones de fondo del reconocimiento de los problemas de gobernabilidad originados en la contradicción entre reformas y democracia. La existencia de voluntad política en el gobierno es por lo tanto indispensable o por lo menos la existencia de coaliciones que presionen consistentemente.

Cada país tiene su especificidad. Por ello no existe formulas listas para consumir. Pero, si los países no se apropian de la gobernabilidad como problema del desarrollo, no sólo quedarán expuestos internacionalmente a dichas presiones, sino que equivale y esto es más grave, a no tener respuestas internas y estratégicas a estas cuestiones.

El resultado de las carencias nacionales en este campo se expresará como un impacto negativo en la calidad de la formación de las prioridades nacionales, afectando el desarrollo y la democracia, el consenso interno y la legitimidad de las instituciones también se verán afectadas. Esto es un problema del desarrollo del país. Y los malos resultados serán, inevitablemente, responsabilidad del país y de quienes lo gobiernan.

Las consecuencias se expresarán por otra parte y sin duda, en una o en todas de las tres fuentes de apoyo financiero: el ahorro interno, la inversión externa y la cooperación al desarrollo en sus diversas modalidades. Una gobernabilidad deficiente tendrá costos en estos tres niveles y más aun en el último, si se es muy dependiente de ellos.

Recuperar iniciativa política

Despojarse de prescripciones demasiosas normativas y condicionada sobre el cómo hacer y sobre modelos no será fácil, para desplazar la atención hacia objetivos, resultados y valores compartidos.

Existe un problema central en los gobiernos latinoamericanos. Están en su gran mayoría prisioneros del dilema entre administrar reformas con baja elaboración interna o gobernar, es decir recuperar iniciativa política y desarrollar modelos propios. El punto es aquí ¿que tipos de relación entre mercado, desarrollo y democracia se están proponiendo?

Sin embargo no se puede recuperar la iniciativa si no hay anclaje nacional de la política y reconstrucción del estado y la nación. Ello requiere de un proteccionismo inteligente y de una apertura selectiva para recuperar competencia sobre los procesos. Sin esto, los

perforados espacios nacionales continuaran con las tendencias a la desintegración y a la anomia.

Replantear las reformas

En este sentido los programas de reforma de segunda generación o denominados "institucionales" debe ser replanteados como búsqueda de nuevas formas políticas e institucionales para construir mecanismos de regulación democrática y no como modelos estándar de consagración de una economía de mercado desregulada, separada de la política y la democracia y de objetivos de desarrollo claramente definidos.

Aquí se debe señalar que los países han estado sometidos a una generalizada y extraordinaria presión reformadora por parte de los multilaterales. A las reformas económicas en dirección de la desregulación, privatización y la apertura, han sucedido las reformas de instituciones estatales que han ido más allá de la reducción del estado. Ejerciendo presión sobre las políticas, sobre las normas y sobre la legislación, se intentó remodelar el estado con nuevos esquemas de gestiones exclusivamente funcionales al mercado. Paralelamente las reformas del sector social y la descentralización han acompañado el proceso extendiéndose a casi todos los países.

Esta dinámica debe ser puesta en cuestión. Existe evidencia sobre la incoherencia de los procesos entre si, sus resultados deficientes y de su aplicación estándar sin tener en cuenta las realidades nacionales.²²

Replantear el diálogo con los multilaterales

Los países están en su mayoría dentro de un esquema de dependencia externa y fragilidad financiera que los hace muy vulnerables a la condicionalidad y a la adhesión a los lineamientos de los multilaterales. En los casos de extrema dependencia los mecanismos de negociación y dialogo con los multilaterales y cooperantes bilaterales constituyen un aspecto importante en las posibilidades de avance.

Reequilibrar las asimetrías de poder

Las debilidades de los actores sociales vs. las asimetrías de poder existentes, constituye un problema fundamental en el estancamiento y descomposición de la democratización. Ello contribuye a profundizar las debilidades en la institucionalidad capaz de contribuir a la formación del interés público vs. los intereses privados. Ello hace que las capacidades de negociación sean bajas fruto de las asimetrías de poder²³, ello repercute en el sistema político o bloquea el avance del pluralismo y la integración política. Ello obstaculiza las posibilidades

de arreglos sociales estructurantes. La inflación negociadora en América Latina tiene un saldo pobre en consecuencias políticas e institucionales con impacto en el desarrollo, esto debe ser revertido.

Esto ha favorecido un statu-quo se ha cristalizado en torno a la administración de reformas con fuertes déficit democráticos y que bloquea el desarrollo de instituciones en interacción con la construcción de ciudadanía. La conclusión es obvia necesitamos actores sociales fuertes y no la multiplicación de mediadores.

Una estrategia sectorial dinámica

Las regulaciones democráticas implican una coherencia sino una correspondencia entre los modelos institucionales, las políticas que se elaboran y los arreglos sociales que los sostienen en torno a objetivos de desarrollo. Su construcción no es lineal y difícilmente será integral y simultánea. Unos sectores arrastrarán a otros, habrá bloqueos, retrocesos y nuevos avances. Lo que importa es que la dinámica acumulativa una vez en marcha no se detenga y que la evidencia empírica lo demuestre.²⁴

Esto implica concentrarse en estrategias con impacto difundido, en sectores definidos donde se puedan identificar e exigir objetivos y resultados, como base de la evaluación de la política y de su éxito. Esto es ahora más importante que faraónicos programas de reforma. La construcción de coherencia será un proceso político arduo donde las especificidades nacionales juegan un papel determinante.

En las condiciones de América Latina, en la fase de transición lo que importa es el empuje de procesos estructurantes, aunque las prioridades, el orden en que se ubiquen y la temporalidad política puede variar ciertamente de una situación a otra.

Cambio de clima político

No hay obviamente solución mágica, ingeniería política ni fuerza externa capaz de sustituirse a la existencia de estos procesos. En ellos debemos concentrar recursos políticos, institucionales, económicos y movilización social.

No tendremos resultados si las reformas no son replanteadas en relación a los objetivos del desarrollo y si se mantiene la suposición que el mercado es lo mismo que el desarrollo. Y no tendremos gobernabilidad democrática si no se construyen modos de regulación democráticos, que vinculen mercado desarrollo y democracia.

Esto implica necesariamente reabrir el debate sobre modelos de desarrollo, incrementar las capacidades de negociación y reconocer el

conflicto como diversidad de alternativas. Un cambio de clima político es indispensable.

Notas

[19] Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001

[20] Ver los "ajustes" en el BM FMI, OMC, OCDE, etc. El propio Wolfenson reconoce que los funcionarios del banco son conservadores y de una gran inercia para conservar sus lucrativos puestos/p>

[21] El presidente de México V. Fox, desde su llegada al gobierno proclamó que "ahora si habrá libertad económica" esta profesión de fe no evoca por ejemplo, las necesidades de desarrollo frente a la diversidad regional de México y al contraste entre Yucatán y Chiapas. ¿En que ayudaría a Colombia el paquete estándar de reformas a salir de una crisis histórica? ¿En que resuelve la fragmentación social y étnica, de Bolivia, Perú Ecuador, Guatemala y Nicaragua? ¿En que resuelve los problemas críticos de desarrollo de Argentina, Brasil Venezuela? ¿O los déficit de la transición en Chile con tasas históricas de pobreza alrededor del 21 % ¿O el rezago estructural de Centroamérica?

[22] En algunos casos se reconoce, ahora doctamente, evidencias tales como que no se puede descentralizar en todas parte, el estado no puede ser reformado de manera estándar etc.

[23] Las tesis de pacto social señalan la necesidad de tres condiciones, eficacia de la inversión, fortaleza de los actores bajo formas de corporativismo pluralista y valoración común de los riesgos de la ruptura. En América Latina estas condiciones no se dan, sólo el estado puede recomponer espacios de negociación consistentes, sin ello se incrementa exclusivamente el valor de la intensidad del conflicto para forzar la negociación.

[24] Es por esta razón que el monitoreo de la gobernabilidad es importante y no por una razón de sofisticación técnica derivada de una modelización.

Notas

[1] Progreso económico y social en América Latina informe 1996.

[2] Expresión de este fenómeno es el hecho común en las nuevas dirigencias políticas, no importa con que programa se haga campaña todos terminarán haciendo lo mismo. "Las reformas estructurales son resistentes a los cambios de gobierno o a las circunstancias políticas, aún en los casos en que asuma el poder la oposición al gobierno que inicio la reforma" Op cit BID informe 1996

[3] El índice de progreso de las reformas ha sido tomado de liberalización desigualdad y pobreza PNUD CEPAL 2001 pág 146, el índice de apoyo a la democracia 1996- 2001 es extraído del informe del latinobarometro 2001.

[4] Los latinoamericanos no serían suficientemente modernos como para valorar los principios fundamentales del gobierno y el desempeño del gobierno, es decir no saben bien que es la diferencia.

[5] Para calificar los países según su impulso reformador he utilizado el índice de reforma del trabajo elaborado para la reunión de gobernadores del BID 2002.

[6] Las metodologías sobre indicadores de gobernabilidad son eclécticas por los datos que combinan y no existen un consenso reconocido en torno a ellas. Sin embargo son un instrumento indicativo útil para intentar darle un sustento empírico a las apreciaciones sobre gobernabilidad. En el cuadro presentado, aunque no compartimos el enfoque restringido a aspectos políticos e institucionales, se utilizan encuestas de opinión sobre voz y responsabilidad, estabilidad y violencia, eficacia del gobierno y control de la corrupción. Este trabajo fue realizado por investigadores del BM en 1999 por Kauffman, Kraay y Zoido-Lobaton. Los indicadores de gobernabilidad se mueven en una escala de -2,5 a 2,5 donde los valores más altos corresponden a mejores resultados.

[7] Esta idea fue utilizada en muchos análisis y retomada muy oficialmente por CEPAL a finales los 80 "En vez de una resolución de este conflicto del capitalismo moderno hubo intentos por sofocarlo en una oscilación pendular entre respuesta populistas a las múltiples demandas de las mayorías, ya plenamente incorporadas y la represión" Transformación ocupacional y crisis social en A.L." CEPAL 1989 pág 57.

[8] La frase pertenece a Victor Tokman en "Diálogo y concertación social" coloquio tripartito de Bogotá OIT 1997. Pág. 110

[9] Boletín electrónico del BID

[10] DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: PROBLEMAS Y RETOS EN LA ACTUALIDAD. José Molina Universidad del Zulia, Venezuela Profesor Visitante Universidad de Michigan

[11] América Latina Neoliberalismo o democracia. Emir Sader octubre 2001. Nova Hispania Venezuela versión electrónica.

[12] dem

[13] La dinámica del desarrollo: En busca del círculo virtuosos. Cesar Yáñez. Primera Línea 25 de abril 2001 Santiago Chile.

[14] Gobernar o administrar. Jaime Insunza noviembre 2000 Santiago. Chile. Las comillas son del texto original.

[15] No me refiero aquí a los ya tradicionales informes regionales de organismos multilaterales como el BID, CEPAL, BM, ONU etcétera. Hago alusión al incremento de informes, estudios, evaluaciones específicamente orientados a producir información sobre el estado de las reformas.

[16] En general es asombroso el candor con que algunas propuestas sobre la mejora de la gobernabilidad ignoran la situación de partida y los procesos en cursos que delimitan con fuerza el curso dominante

[17] Ver la elaboración de este aspecto en *Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico*. Joan Nelson, 1991. También es útil el análisis de Eugenio Tironi y Ricardo Lagos en *Actores sociales y ajuste estructural*. CEPAL, 1991.

[18] Como bien lo señalan Carlos Vilas y Atilio Borón en *Social Justice*, 1996.