

**PERSPECTIVAS DEMOCRATICAS
Y CRISIS DE DESARROLLO**

Capacidad política y consolidación democrática

El proceso de democratización que se ha venido desarrollando en la última década en América Latina, presenta importantes diferencias entre países. Estas se refieren, entre otras, a cuestiones de intensidad y profundidad, de periodicidad y secuencia en el tiempo y de antecedentes históricos en materia institucional, de estructura socioeconómica y de organización política.

No obstante esta diversidad, me parece claramente posible discernir dos conjuntos de tendencias generalizadas, correspondientes a dos procesos profundos y de largo plazo, desafortunadamente contradictorios y en vías de colisión. Por una parte, una demanda de democratización y participación ciudadana que viene acrecentándose poderosamente, apoyada en los profundos cambios socioeconómicos y culturales, tanto internos como externos, ocurridos en las últimas décadas. Por la otra, una crisis del desarrollo de grandes proporciones y ya larga duración, agudizada desde 1982 por la eclosión del problema de la deuda externa y por las políticas de ajuste y reestructuración que se han estado aplicando desde entonces. Ambos procesos se encarnan en portadores sociales, lo que hace que se expresen como conflicto social.

De este modo, mientras el primer proceso se traduce en exigencias y aspiraciones que involucran la necesidad de asignar mayores recursos económicos y financiamiento a sectores cada vez más amplios y populares, el segundo opera en el sentido opuesto, restringiendo, negando e incluso recor-tando severamente dichos recursos a esos sectores. En otras palabras: la economía está imponiendo severas limitaciones a la política. Con ello surgen profundas inquietudes sobre las perspectivas de la democracia, tanto en las recientemente conquistadas o reconquistadas como en las de mayor tradición. El desafío que enfrenta el régimen político de cada país en su institucionalidad, sus partidos, los actores corporativos y demás elementos del juego político, es dramático: ¿cómo

procesar y digerir políticamente el agudo y creciente conflicto entre las aspiraciones sociales contenidas que se expresan con mayor libertad e insistencia en el nuevo marco democrático, frente a las restricciones, sacrificios y postergaciones que la realidad de la crisis económica impone perentoriamente?

La capacidad política que demuestra cada país para sobre- llevar este conflicto sin desbordar los límites tolerables del funcionamiento democrático y del proceso económico será crucial para las perspectivas de la consolidación de la democracia. Que ello no es imposible lo demuestran una serie de casos, desde luego España y Portugal en Europa, pero también, al menos por ahora, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela, entre otros, en Latinoamérica. Pero que la tarea presenta dificultades formidables y corre agudos riesgos, lo indica el caso de los restantes países andinos, especialmente Perú, Bolivia y Colombia (países profundamente perturbados además por el narcotráfico), y también, con otras características, Argentina y Brasil.

Generalización de una demanda democrática

Tal vez el aspecto de mayor consenso y que se repite con mayor frecuencia es que se refiere a la creciente demanda democrática que se ha venido manifestando en los diversos países en las últimas décadas y, en particular, en la más reciente. Por demanda democrática se entiende en general el conjunto de las aspiraciones y exigencias de mayor participación generalizada en las esferas económicas (ingresos, consumo, trabajo), social (educación, movilidad, organización), política (elecciones, decisiones, participación) y cultural (información, acceso, medios de comunicación).

Entre los factores causales de esta gran ampliación de la demanda democrática cabe mencionar algunos de largo y otros de corto plazo, así como algunos de orden interno y otros de origen externo. Entre los primeros se encuentran los grandes cambios sociales experimentados en la historia reciente de nuestros países: los rápidos procesos de urbanización; la industrialización; la modernización, al menos parcial, del agro; la expansión de los sistemas educacionales; la verdadera revolución en materia de medios de información y de comunicación de masas; la constitución y difusión de una gran variedad y diversidad de organizaciones sociales, políticas y

culturales en todos los niveles, estratos y sectores de la sociedad.

Entre los factores de origen más reciente sin duda el más destacado e impactante es el colapso de la gran mayoría de las dictaduras que prevalecían en buena parte de los países de América Latina. En el breve lapso transcurrido entre 1978 y 1985, y por razones diversas los militares tuvieron que abandonar el gobierno en la mayoría de los países de América Latina que vivían bajo tales regímenes, estableciéndose o restableciéndose gobiernos civiles y regímenes políticos democráticos, proceso completado en Chile y Paraguay a fines del decenio. Si bien la profundidad de este cambio en cuanto al poder político real y la participación social efectiva es una cuestión de suscitó mucho debate y que además, ha sido muy diversa en los distintos casos, no cabe duda que en todos ellos fue una inyección que estimuló poderosamente y terminó por liberar una demanda democrática que estaba incubándose por los procesos de cambio estructural señalados anteriormente, pero que se mantenía relativamente contenida por los regímenes militares.

Hay otro factor interno y relativamente reciente que se destaca en el caso de varios países como Perú, Ecuador, Uruguay y Chile. Se trata del proceso de maduración, moderación, renovación y unificación de las principales corrientes políticas, movimientos, partidos y tendencias de izquierda, inspirados por un nuevo sentido de realismo y pragmatismo, tendientes a conformar conglomerados unificados de izquierda que valorizan el juego democrático. En ello influyeron sin duda las derrotas de los gobiernos de izquierda experimentadas en el pasado, la difícil sobrevivencia bajo los regímenes militares, la dura experiencia del exilio y los cambios en las ideas, los movimientos y los regímenes socialistas en las Europas del Oeste y del Este. En particular, las experiencias de gobierno un tanto frustrantes de los partidos socialdemócratas y socialistas europeos circunscritos en sus opciones políticas por la crisis económica y el elevado grado de internacionalización de sus economías y sociedades.

También el entorno internacional experimentó transformaciones interesantes y positivas desde el punto de vista del proceso de democratización latinoamericana. Los casos de España y Portugal, y también el de Grecia, constituyeron estímulos y antecedentes significativos provenientes del área europea meridional cuya influencia cultural en América Latina

no es nada despreciable. La política internacional de defensa de los Derechos Humanos inaugurada por el Presidente Carter en los Estados Unidos y continuada en las administraciones posteriores, incluyendo específicamente el apoyo a la instalación de regímenes democráticos en varios casos, no obstante sus ambigüedades y contradicciones, significó un cambio positivo importante respecto de la actitud tradicional proclive a los gobiernos dictatoriales del influyente país vecino del Norte. En el mismo sentido han actuado también los partidos socialdemócratas europeos a través de la política internacional europea, especialmente en relación con América Latina. Finalmente, otra influencia internacional de la mayor importancia ha sido la crisis y transformaciones del pensamiento, los partidos y los regímenes comunistas, expresados concretamente en el eurocomunismo y las reformas introducidas en los países del área socialista, que han adquirido una profundidad e intensidad sorprendentes en los últimos años.

El conjunto de tendencias sociales y políticas internas e internacionales, favorables a la implantación y consolidación de regímenes democráticos en los países de América Latina que se acaban de reseñar, tropieza sin embargo con severos obstáculos. Entre ellos la persistencia de culturas antidemocráticas, caracterizadas por la intolerancia, el paternalismo, el clientelismo y el autoritarismo. También la persistencia o resurgimiento de la guerrilla en varios países así como el dramático y cada vez más agudo y profundo problema del narcotráfico, que ya se extiende en una u otra forma a muchos países. Todo ello conduce a un contrapunto de violencia y militarización multipolar que caracteriza a los países en que confluyen en forma particularmente aguda estos problemas. Es el caso de Colombia, Perú y algunos países de Centroamérica. Todo ello refuerza tendencias negativas de sustentación de regímenes democráticos restringidos, elitistas, oligárquicos, excluyentes y crecientemente apoyados e infiltrados por las fuerzas armadas.

A ello contribuye el intenso fenómeno de internacionalización y transnacionalización de las economías y sociedades de la región. Se trata de la vinculación cada vez más estrecha entre segmentos de las clases medias y altas de la burguesía y tecnocracia locales con estructuras transnacionales económicas, financieras, militares, tecnológicas y de los medios de comunicación, mientras simultáneamente se tiende a la subordinación y exclusión de gran parte del resto de la sociedad. Ello, junto

y exclusión de gran parte del resto de la sociedad. Ello, junto a la irrupción de la correspondiente ideología neoliberal, incrementa sus resistencias a realizar los cambios institucionales y adoptar las políticas económicas necesarias para incorporar efectivamente a los sectores populares a la economía y la política, y en este último lustro a repartir en forma menos injusta las terribles consecuencias de la crisis económica. La crisis de la deuda y las políticas de ajuste y reestructuración que le han seguido han puesto de manifiesto esta violenta contradicción en forma particularmente aguda en países como Chile, México, Argentina y Bolivia. Sus clases dirigentes han hecho recaer en efecto una parte desproporcionada del peso de ajuste en los sectores populares y segmentos de la clase media, preservando a cualquier precio los privilegios e intereses de los sectores transnacionales, de la alta burguesía, de la empresa y la banca internacional y de los países desarrollados.

La crisis del desarrollo y la democratización

Las dificultades actuales no se circunscriben sin embargo solamente a la reciente crisis de la deuda externa. Esta tiene como telón de fondo la crisis más profunda del desarrollo que ya estaba presente a fines de la década de 1960, pero que pudo soslayarse gracias, precisamente, al endeudamiento externo. Se imponen por ello profundos reajustes estructurales en la mayoría de los países latinoamericanos. En las décadas de postguerra se logró articular en muchos de nuestros países un modelo de crecimiento económico y modernización parcial que tuvo elevado dinamismo y transformó profundamente nuestras sociedades, dando origen a esas demandas de democratización destacadas al comienzo de estas reflexiones.

En mayor o menor medida, según los casos, el eje socio-político y económico de ese modelo fiel el Estado desarrollista, que se expandía y asumía nuevas y diversas funciones de generación de empleo, de acumulación, de creación de empresas públicas, de provisión de servicios sociales (salud, vivienda, educación, previsión) y de apoyo a la empresa privada a través de subsidios, protección y financiamiento. De este modo se articulaban también unas coaliciones sociales y políticas de tipo pluralista y populista, en que participaban empresarios, clases medias, clases obreras organizadas e incluso se procuraba apoyar en alguna medida a los sectores urbanos informales.

Ello fue posible inicialmente gracias a la captación por parte del Estado de excedentes generados en los sectores tradicionales de exportación, especializada agrícola y minera, que se canalizaban hacia los múltiples usos y sectores indicados. Cuando esos excedentes se fueron agotando se recurrió crecientemente al financiamiento inflacionario y posteriormente al financiamiento externo, proceso éste último que alcanzó niveles extraordinarios durante la década de 1970, sobre todo en su segunda mitad.

Fue posible así mantener una situación en que la economía se expandía y la cuestión central era en último término la de la repartición de un excedente cada vez mayor a través del aparato del Estado. De esta manera, en proporciones muy diferentes e injustas, importantes sectores sociales conseguían mejorar sus niveles de vida, aunque persistía la marginación de sectores muy amplios. Súbita e inesperadamente, la base de sustentación de ese Estado acumulador y redistribuidor se desplomó en 1982, cuando la crisis de la deuda externa no sólo anuló esa fuente creciente de financiamiento externo, sino que obligó a un enorme drenaje de excedentes hacia el exterior. De una situación de repartición de excedentes crecientes se pasó de la noche a la mañana a la opuesta, de ajustarse a una drástica contracción de los excedentes.

Para invertir una situación externa que se había caracterizado hasta 1982 por un gran exceso de importaciones sobre exportaciones, y de financiamiento externo sobre remesas al exterior, fue necesario reducir violentamente las importaciones y aumentar considerablemente las remesas financieras al exterior. Para ello se aplicaron las políticas de ajuste y reestructuración destinadas por una parte a reducir el ingreso, el consumo, la inversión, el empleo y los salarios con el fin de contraer las importaciones y aumentar las exportaciones, y así generar el superávit de divisas para servir la deuda. Por la otra, se ha intentado jibarizar el Estado en sus múltiples funciones, reduciendo el número de funcionarios públicos, bajando sus salarios, reduciendo los gastos en la servicios sociales, eliminando subsidios, disminuyendo inversiones públicas e intentando elevar los ingresos del Estado. Todo ello con el fin de reducir el déficit fiscal y generar el excedente de ahorro interno necesario para compensar las remesas al exterior. Este conjunto de políticas se ha llevado a cabo con un sesgo profundamente regresivo, haciendo recaer la mayor parte del peso de este drástico proceso de ajuste y reestructu-

ración sobre los sectores medios y las clases populares, que han visto aumentado el desempleo, el subempleo y los sectores informales; reducidos sus ingresos y salarios; restringidos, desmejorados y encarecidos los servicios de educación, salud, vivienda y previsión social; y en general, disminuidas y frustradas sus esperanzas y oportunidades de mejora económica y social estimuladas por el retorno a la democracia.

Las restricciones económicas a la democratización

El agudo conflicto entre estas tendencias a la democratización, la crisis económica y las políticas de ajuste y reestructuración de signo neoliberal está significando que el escenario político en muchos países latinoamericanos, que era en general de centro o de derecha, haya ido desmoronándose y desplazándose mayoritariamente hacia la izquierda y el populismo. Al respecto, cabe mencionar el desgarramiento de los gobiernos radical y peronista en Argentina, y del PMDB en Brasil, y el fuerte resurgimiento del populismo en ambos países. También las serias dificultades del APRA en el Perú, con la reorganización de la derecha y el avance de la guerrilla, junto a tendencias políticas de peso de centroizquierda.

Por su parte, el gobierno de ese signo elegido recientemente en Ecuador enfrenta un dramático conflicto, agudizado en el período anterior, por la necesidad de un fuerte ajuste económico coincidente con una apremiante demanda social. Situaciones similares se anticiparon en México, donde el "Cardenazo" se interpretó como un resurgimiento de los sectores progresistas, en medio de una drástica política de ajuste y reestructuración; en Chile, donde el plebiscito ha sido el detonador de un fuerte voto de protesta por los enormes sacrificios que ha tenido que soportar la mayoría del país por causa -entre otras cosas- de políticas de ajuste o reestructuración particularmente regresivas y draconianas y donde el nuevo gobierno democrático enfrenta un severo desafío en materia de demandas sociales acumuladas; en Venezuela, donde el nuevo gobierno de Acción Democrática tuvo que aplicar un drástico ajuste que derivó en un serio conflicto socio-político.

En estas condiciones, las perspectivas de consolidación de los regímenes democráticos existentes y de los recién establecidos son evidentemente muy difíciles en numerosos países. No sólo hay que superar el problema de la deuda externa, sino

que hay que enfrentar una profunda reorganización del Estado y sus relaciones con la sociedad civil, para rearticular un modelo dinámico de acumulación, crecimiento y desarrollo capaz de regenerar un excedente sustancia y en expansión. La única propuesta actualmente disponible, fuertemente impulsada por los organismos internacionales encargados de implantar las políticas de ajuste y reestructuración, por los gobiernos de los países industrializados, por la banca transnacional y por los sectores transnacionalizados de las sociedades latinoamericanas, es la ideología neoliberal, cuyas limitaciones sociales y dinámicas son bien conocidas.

Varios de los elementos incluidos en esta propuesta son incuestionablemente necesarios en cualquier estrategia de desarrollo: nuevas formas dinámicas de inserción internacional; la elevación de la productividad, la eficiencia y la competitividad; el aumento del ahorro y la inversión; la reducción, racionalización, flexibilización y mayor eficiencia en el aparato estatal; el logro y mantenimiento de un grado razonable de equilibrio en los balances macroeconómicos básicos; la ampliación del rol del mercado y los agentes económicos privados.

Los procesos de democratización enfrentan el enorme desafío de conciliar dichas reformas con la mejora de las condiciones de vida al menos de los sectores más postergados durante estas décadas y más perjudicados por las políticas recientes, reafirmando las funciones críticas del Estado para orientar el desarrollo económico y social; procurando que la búsqueda de competitividad internacional se logre por el aumento de la productividad y no por la rebaja de los salarios; asegurando que la descentralización y privatización de actividades y empresas públicas conduzcan al fortalecimiento de la sociedad civil, a una mayor participación social y política y al fortalecimiento de la empresa privada mediana, pequeña y cooperativa, y no sirva simplemente de pretexto para abandonar las funciones públicas básicas al mercado y para la constitución de monopolios privados nacionales y extranjeros en los servicios públicos y la gran empresa.

En definitiva, las restricciones que la economía impone a la política exige respuestas políticas y económicas creativas en materia de deuda externa, reforma del Estado, políticas sociales, reinsertión internacional, reestructuración productiva y acumulación y progreso técnico, que hagan sostenible el proceso de democratización que tan amenazado se ve actualmente. Las condiciones económicas constituyen un marco

limitante, pero la amplitud o estrechez de ese marco depende de la eficacia, creatividad y responsabilidad con que los actores políticos logren conducir el proceso político. Más concretamente: ¿cómo lograr, por una parte, que los sectores que piden más democracia y participación elaboren una propuesta económica que las hagan posibles, aún en el contexto de la crisis y para superarla, y por la otra que los sectores que apoyan las políticas de ajuste y reestructuración no las basen primordialmente en la restricción unilateral de las demandas sociales? La instauración de la democracia debiera facilitar una aproximación entre estas dos interrogantes: de un lado, la conquista de la democracia política debiera hacer más tolerable los costes del ajuste; del otro, una mayor participación, articulación y concertación democrática debiera redundar en una distribución más equitativa de los sacrificios.

El desafío es formidable, pero también lo es la oportunidad de reorganizar nuestras economías y sociedades para lograr un desarrollo democrático estable y consolidado como el que ya parecen haber conquistado algunos de nuestros países iberoamericanos.