

Rodrigo Arocena

América Latina después de las transiciones: calidad de la democracia, nuevo desarrollo y equidad proactiva

I.

En América Latina, la “década perdida” para el crecimiento y el progreso social de los años ochenta –durante la cual la problemática misma del desarrollo resultó marginada– fue una década ganada para la democratización. Como síntesis de casos muy distintos, y por lo tanto pasible de varias excepciones y objeciones, cabe decir que, hasta comienzos de los años noventa, la activación de la sociedad civil y cierta renovación de los partidos políticos, galvanizadas por las luchas antidictatoriales y sus éxitos, no sólo consolidaron las transiciones a la democracia sino que extendieron de diversas maneras la participación en los asuntos colectivos. Esto último se manifestó en el accionar de diversos movimientos sociales y, asimismo, en la ampliación del ejercicio de la ciudadanía en las “poliarquías”, nuevas o restauradas, que se fueron consolidando en el continente.

Posteriormente se asistió –resumiendo siempre con trazo grueso– a un relativo *estancamiento de la democratización*. Sin que creciera realmente el riesgo de retornar a regímenes dictatoriales, fue globalmente poco lo que se profundizó la democracia, en lo que se refiere, por ejemplo, a la disminución de la inequidad, la ampliación de las oportunidades de participación, la igualdad de género o el respeto a los derechos fundamentales. Varios observadores registraron un “desencanto” de mucha gente con las nuevas democracias,

así como la baja calidad de éstas, que llevó a caracterizarlas como “delegativas” o “indolentes”.

Paralelamente, se registró el desdibujamiento de cierto tipo de actores colectivos, particularmente los que tienen un carácter laico y se definen a partir de proyectos orientados hacia el futuro. En su lugar, como en gran parte del mundo, se fueron afirmando actores colectivos de tipo identitario, que reúnen a sus integrantes no en función de lo que hacen sino de lo que son o creen ser. En semejante panorama, cuando a fines de los noventa la detención del crecimiento económico alimentó la reaparición de grandes protestas e incluso significativas derrotas de varios partidos gobernantes, se hizo patente la debilidad de las alternativas reales a las políticas que han predominado desde la gran crisis de comienzos de los ochenta. Ciertos peligros mayores tienen que ver con la irrelevancia y la ineficiencia del accionar gubernamental en relación a las preocupaciones predominantes de la ciudadanía.

Algunos estudiosos constatan con sorpresa que, una vez culminada la transición a la democracia, el ejercicio de las libertades y los derechos suele decrecer en lugar de ampliarse. Quizás ello no debiera sorprendernos, pues lo creativo y motivador no es la democracia consolidada, en tanto poliarquía, sino los procesos de democratización, en tanto *extensión* de la democracia que suele promover su *profundización*.

En lo que sigue, intentaremos justificar sintéticamente la afirmación precedente. Para ello hace falta distinguir entre profundización y extensión de la democracia. El carácter democrático de una asociación o proceso tiene que ver con la medida en que los integrantes o personas involucradas son consideradas iguales en relación a la elaboración de decisiones. Existen ámbitos, como el de la política en los regímenes “poliárquicos”, donde tienen cierta vigen-

cia criterios democráticos, mientras que en casi todos los que tienen que ver con la economía, entre muchos otros ámbitos, tales criterios están esencialmente ausentes. Es sólo con respecto a los primeros que cabe hablar de profundización de la democracia, en tanto mejor implementación de los criterios democráticos allí donde tienen un grado sustantivo de vigencia, incluyendo tanto el perfeccionamiento de “herramientas” ya en uso como la eventual introducción de otras. Con respecto a los ámbitos donde tales criterios apenas si rigen, es mejor hablar de “extensión de la democracia”, pues se trata de “inventar” nuevas herramientas sociales para disminuir significativamente las desigualdades en materia de poder de decisión.

Por supuesto, no hay una divisoria neta entre profundización y extensión de la democracia, pero lo relevante es que los procesos de uno y otro tipo interactúan entre sí. Precisamente, lo que nos interesa destacar aquí es que las perspectivas de la profundización de la democracia en un ámbito dado dependen considerablemente de lo que suceda con la extensión de la democracia a otros ámbitos. Así, por ejemplo, la profundización de la democracia política en la Europa del siglo XIX —que estaba muy lejos de alcanzar lo que hoy se consideran mínimos aceptables en una “poliarquía”— fue poderosamente estimulada por los esfuerzos en pro de la extensión de la democracia al terreno social, protagonizados principalmente por los movimientos obreros.

A la inversa, en las décadas finales del siglo XX el funcionamiento de las democracias poliárquicas —tanto en Europa como en Estados Unidos— han pasado a favorecer crecientemente los intereses de los mejor situados en las escalas del poder. Parecería que cuando un sistema de tipo democrático pasa a funcionar de manera rutinaria, los “poderes fácticos” se afir-

man: en estado de régimen, las poliarquías son en buena medida plutocracias. Las transiciones a la democracia —en América Latina y en otras partes del mundo— se entretrejieron con intentos por extender la democracia, poniendo en juego nuevos actores, energías y proyectos. Después, en las democracias persistentes rutinarias que se fueron configurando en la región, los “poderes fácticos” han recuperado gran parte de su influjo previo. Si el enfoque resumido tiene asidero, no sólo la profundización de la democracia sino también su preservación a un cierto nivel requieren impulsar diversas formas de extensión de la democracia.

II.

En las poliarquías, afirma Robert Dahl, la contradicción entre el carácter democrático del régimen político y el carácter no democrático del régimen económico ha sido y seguirá siendo una fuente mayor de problemas para la democracia. Precisamente, en América Latina la profundización de la democracia política ha venido a chocar con la otra transición que ha vivido el continente durante los últimos veinte años, la que tiene que ver con la economía. En efecto, resulta notoriamente escasa la incidencia efectiva de la ciudadanía en las opciones gubernamentales en materia de política económica. Son también visibles los obstáculos que las dinámicas económicas les generan a las políticas públicas para la inclusión social. Las encuestas muestran que claras mayorías prefieren regímenes democráticos, pero que también tienden a ser mayoría en América Latina los que aceptarían un régimen no democrático, siempre y cuando “resolviera los problemas económicos”.

Sospechamos que una causa mayor de lo anotado radica en que la transición eco-

nómica que ha experimentado América Latina no ha paliado sino más bien afirmado su subdesarrollo.

El subdesarrollo es un fenómeno poli-facético, que combina continuidades y cambios. Entre los últimos, se destaca la transformación mayor que viven los países “centrales”, donde emerge una economía directamente basada en el conocimiento científico y tecnológico, motorizada por la innovación productiva, y modelada por la renovada importancia de los procesos de aprendizaje a alto nivel. En algunas regiones y/o en ciertos grupos sociales, gran parte de las personas tienen posibilidades educativas que les permiten construir significativas *capacidades*; disponen asimismo de *oportunidades* de desempeño laboral que les permiten aplicar creativamente sus capacidades y así seguir aprendiendo sobre la marcha. La mayor parte de las regiones y de los grupos sociales no pueden acceder a semejantes capacidades y oportunidades. De esta manera surgen líneas de fractura, las *divisorias del aprendizaje*, que constituyen una clave mayor de la desigualdad y del subdesarrollo en nuestro tiempo.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, América Latina se insertó como periferia productora de materias primas en la economía internacional cuyos “centros” eran los países industriales. Algo a la vez similar y distinto acontece al presente: cuando las dinámicas económicas dominantes tienen que ver con la innovación y la calificación, la nueva y más estrecha vinculación de América Latina con la economía internacional no se basa en la incorporación de valor agregado de conocimientos a su producción, sino más bien en la “competitividad” proveniente de los bajos salarios y el uso depredador de los recursos naturales. Cabe pues hablar de una *reinserción neoperiférica* del continente, que es ambientalmente poco susten-

table, éticamente indeseable y económicamente ineficiente. La especialización en actividades de baja calificación implica una debilidad productiva que, frecuentemente, resulta primero paliada por la abundante oferta de crédito internacional y se ve luego agravada por crisis financieras. Así, lo que sucedió en el Río de la Plata recientemente refleja el fracaso de la inserción fácil en la economía global, promovida por la entrada de capitales “golondrina” y estrangulada por su posterior salida.

La persistencia y transformación del subdesarrollo conduce a la reaparición, en nuevas condiciones, de la cuestión del desarrollo. En términos normativos, estamos hablando de desarrollo humano sustentable. Nos basamos en la elocuente formulación de Amartya Sen, según la cual la expansión de las capacidades y las libertades de los seres humanos debe ser a la vez la meta y la principal herramienta del desarrollo. Esta visión, conjugada con una larga y más bien frustrante experiencia histórica, sugiere ir más allá de la paralizante contraposición entre estado y mercado: ambos han de tener gravitación considerable pero, dejando de lado toda noción de plan maestro o de modelo único, lo fundamental es articular los esfuerzos de múltiples actores sociales. A una conclusión similar apunta la teoría de los “sistemas de innovación”, al destacar que la innovación técnico-productiva resulta de la interacción de agentes variados, empresarios, consumidores, trabajadores, investigadores, organismos públicos, etc. Parece urgente pues explorar vías de *desarrollo desde los actores*.

III.

Conjeturamos que en América Latina se ha abierto una “ventana de oportunidad” para avanzar hacia un Nuevo Desa-

rollo del tipo recién esbozado. Hablamos de “ventana” para subrayar que puede cerrarse pronto. Esta oportunidad presumiblemente transitoria es económica y, sobre todo, política e ideológica. A fines de 2003, la CEPAL afirmó que, tras un “sexenio perdido” en materia de crecimiento, las economías latinoamericanas tienen por delante una coyuntura más favorable; ello podría ofrecer cierto oxígeno para ampliar la inversión y buscar nuevos rumbos. Esto último es lo que están pidiendo la revitalización del accionar colectivo y los resultados electorales que tienen lugar en varios países de la región. El viraje político e ideológico es impactante: las orientaciones neoliberales son rechazadas no sólo por las mayorías sino también por algunos de los personajes que las promovieron. Los signos de los tiempos apuntan hacia un desarrollo que debe ser de nuevo tipo, no sólo porque no se trata de volver a los errores del pasado sino también porque –como ya se subrayó– el contexto internacional es muy distinto al de ayer.

Las características de la época sugieren que, sin desmedro de otros requisitos, los siguientes tres pilares de un Nuevo Desarrollo son imprescindibles:

- (i) Una estrategia económica alternativa, que ha de apuntar a la incorporación de conocimientos y calificación a *todas* las actividades productoras de bienes y servicios. Esto no significa en absoluto concentrar los esfuerzos en las ramas de “alta tecnología”, descuidando a la mayor parte de la economía; se trata de usar los avances técnicos para elevar los niveles del conjunto de las actividades, incluyendo las de tipo tradicional, donde existe una amplia acumulación de experiencias y saberes que no deben ser desperdiciados sino potenciados.
- (ii) El papel articulador del Estado, imprescindible para impulsar la estrategia mencionada a partir de la conjugación de los esfuerzos de diferentes actores. Ello requiere en particular una nueva gestión pública, mucho más ágil, flexible y creativa que la habitual; parece difícil alcanzar tal objetivo sin promover el compromiso de los funcionarios públicos en la efectiva reforma del funcionamiento estatal. Sólo así el Estado podrá promover la construcción de verdaderos “sistemas” de innovación y aprendizaje.
- (iii) La transformación de la educación, para avanzar hacia la progresiva generalización a toda la población de la enseñanza avanzada, diversificada, de calidad, permanentemente renovable y combinada con el desempeño laboral. Esta es la apuesta fundamental de largo plazo para enfrentar a las divisorias del aprendizaje.

Una conducción política capaz de convocar a la sociedad para realizar grandes esfuerzos en torno a metas como las indicadas, sin desmedro de los conflictos inevitables y de las persistentes diferencias de intereses, podría abrir caminos hacia un Nuevo Desarrollo. Este tendrá que medirse con la endémica desigualdad latinoamericana, agravada por el nuevo peso del conocimiento en las relaciones sociales.

Hace ya tiempo que Fernando Fajnzylber mostró que en la región existe un angustiante “casillero vacío”, pues ningún país combina crecimiento sostenido con inequidad decreciente. Para encarar este problema, puede ser útil considerar dos clases de equidad, que no se distinguen por motivos normativos sino por sus consecuencias para el desarrollo: formas de la *equidad proactiva* son las que fortalecen las capacidades colectivas para la innova-

ción y la mejora de la producción, mientras que formas de la *equidad reactiva* son las que no tienen ese carácter; las primeras son socialmente sustentables y favorecen nuevos avances hacia la mayor igualdad, lo que no sucede con las otras. En suma, la equidad proactiva es la que hace posible generar mayor equidad.

En nuestra época, la equidad proactiva se relaciona crecientemente con la expansión del acceso al conocimiento y con su democratización. En esa dirección apunta lo que describimos como Nuevo Desarrollo. Su primer “pilar”, la incorporación de conocimiento a la economía en su conjunto, requiere conjugar esfuerzos y saberes de distintos actores, para potenciar sus capacidades y, consiguientemente, su incidencia en la adopción de decisiones. El segundo “pilar”, una nueva gestión pública, requiere erosionar las lógicas burocráticas y los estilos verticales de dirección, incentivando material y espiritualmente la iniciativa y la responsabilidad de los equipos de funcionarios. El tercer “pilar”, la generalización de la enseñanza avanzada y conectada sistemáticamente con el mundo del trabajo, se vincula de cerca con los anteriores; apunta directamente a la superación de las desigualdades vinculadas con el acceso al conocimiento y a las posibilidades de usarlo de manera fecunda.

A diferencia de las formas reactivas de la equidad –por ejemplo, las modalidades de redistribución que apenas mejoran la producción, como las que conoció Uruguay durante gran parte del siglo XX–, un Nuevo Desarrollo sustentado en formas proactivas de la equidad podría llenar el “casillero vacío” de América Latina.

IV.

A comienzos del siglo XXI, se afirma que la región conoce una “democracia en

déficit”. No menos visible es el déficit de desarrollo. En verdad, democracia y desarrollo languidecen en sus vidas separadas. La “ventana de oportunidad” que creemos atisbar quizás genere vínculos que supongan una fecundación cruzada.

El desarrollo concebido desde el protagonismo de actores variados, y desde la diversidad de sus interacciones, es potencialmente democratizador, porque tiende a contrarrestar la concentración del poder, en general y en ciertos ámbitos específicos. Las observaciones precedentes sugieren que un Nuevo Desarrollo se entreteje necesariamente con la *extensión de la democracia* a la economía, el aparato estatal y el conocimiento. Si cobra fuerza, se incrementarán las capacidades de mucha gente para incidir en la adopción e implementación de ciertas decisiones que les afectan; en otras palabras, se ampliará el ejercicio de la ciudadanía y se verá erosionado el peso de los “poderes fácticos”. En tal caso, el incremento de las energías cívicas individuales y colectivas puede impulsar un ejercicio más activo y exigente de los derechos y las libertades, lo que supondría una *profundización de la democracia*.

Rodrigo Arocena es profesor de Ciencia y Desarrollo en la Universidad de la República, Uruguay. El enfoque aquí presentado de la cuestión del desarrollo está elaborado en el libro escrito con Judith Sutz, *Subdesarrollo e innovación. Navegando contra el viento* (Cambridge University Press, Madrid, 2003). *Las conexiones entre desarrollo y democracia son discutidas más detenidamente en “Nuevo desarrollo y profundización de la democracia”, ponencia preparada para el Encuentro Virtual PEKEA “Una economía humana y solidaria” organizado por la Universidad de Málaga (mayo 2004). E-mail: roar@fcien.edu.uy.*