

Distr.
RESTRINGIDA
E/CEPAL/R.351
2 de agosto de 1984
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



EN POS DE ALTERNATIVAS DEMOCRATICAS */

*/ Este documento fue preparado por el señor Marshall Wolfe, Consultor de la División de Desarrollo Social. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

84-4-584

INDICE

	<u>Página</u>
Resumen	v
1. El problema	1
2. Alternativas democráticas y desviaciones	8
3. Otras desviaciones	12
4. La calidad del discurso público	15
5. Actores colectivos	22
6. El medio externo para los estilos democráticos	28
7. En conclusión	33
Notas	36

Resumen

El documento se sitúa en los marcos del debate sobre los estilos de desarrollo para América Latina, aduciendo el argumento que un estilo de desarrollo digno de luchar por él tiene que otorgar una prioridad más efectiva que hasta ahora a los valores de la democracia, la libertad y el bienestar del hombre.

El debate actual sobre el tema es distinto del prevaleciente en los años setenta. Las prescripciones autoritarias, neoliberales, reformistas y revolucionarias perdieron mucho de su vigencia. Simultáneamente, la región experimenta una reactivación de los movimientos populares y de las iniciativas democráticas que difieren bastante en contenido e intensidad según el país, pero que son casi tan generalizadas como la propia crisis actual. Se puede constatar, además, una tendencia en varios países de la región, aunque precaria, a la transición de regímenes militaristas-autoritarios a sistemas democráticos pluralistas.

En consecuencia asume especial relieve el estudio de la viabilidad de alternativas democráticas o "social-democráticas". En ese sentido el autor advierte que la primera tarea de los regímenes democráticos nacientes es superar la crisis con la eficacia suficiente como para recuperar un nivel razonable de autonomía en materia de política económica y social; distribuir los sacrificios en una manera considerada justa; poner coto a la desorganización, la arbitrariedad y la corrupción en la administración pública; y fomentar la inversión y la producción. Discute a continuación los numerosos intentos por formular condiciones previas y tácticas para el establecimiento de alternativas de desarrollo democráticas y autosuficientes en América Latina, subrayando que en el debate actual persisten los rasgos utópicos de los planificadores: el sueño de obtener el consenso nacional y la benevolencia de los centros mundiales de poder a través de demostraciones cuantificadas de qué es lo que debe hacerse y qué es lo que resultará de ello -si todos los actores asumen sus papeles pertinentes. Prosigue la producción de "utopías de comité" traducidas en declaraciones y "planes de acción", sobre todo como consecuencia de los rituales autopetruantes de las organizaciones internacionales.

No obstante, en general el debate actual se habría desplazado hacia un esfuerzo por alcanzar el realismo sin caer en el oportunismo o en la "gestión

de la crisis". Esto significa, según el autor, hacer un esfuerzo por entender como los cambios estructurales e ideológicos en diferentes estratos de las sociedades nacionales, en conjunto con la crisis y el surgimiento de regímenes democráticos y movimientos populares autónomos están modificando los estilos nacionales, no necesariamente de "desarrollo" sino de la manera de manejar los asuntos públicos y los medios de vida privados de los que pueden surgir proyectos nacionales viables y democráticos. En suma, la percepción de la crisis en los círculos intelectuales y el esfuerzo por formular estilos alternativos de desarrollo no son nuevos, pero se ha moderado la propensión a formular las alternativas en términos utópicos o catastróficos, ahora que las sociedades se hallan más próximas a la verdadera catástrofe y que la convicción de contar con alternativas democráticas se ha difundido a círculos más amplios de las sociedades.

En la segunda parte del trabajo se analizan las diversas desviaciones posibles a los proyectos nacionales nacientes que pueden denominarse "democráticos" o "social-democráticos": el desarrollismo tecnoburocrático, el populismo y el socialismo. En todo caso, la enunciación de las "desviaciones" no significa que los proponentes de las alternativas democráticas tengan que tender a la coherencia ideal y a diferenciarse claramente de las tres tendencias. En vista de las tradiciones políticas de América Latina, la historia de los partidos y movimientos que ahora pasan a debatir alternativas democráticas y el atractivo constante de las ideologías desarrollistas, populistas y socialistas revolucionarias cabe esperar que los verdaderos proyectos nacionales de las alianzas gobernantes combinarán elementos a veces distintos y cambiarán en una u otra dirección en el curso de la aplicación de políticas, sin tener necesariamente que perder la capacidad de avanzar.

Además de las desviaciones de proyectos o estilos políticos alternativos manifiestos, hay que considerar la vulnerabilidad permanente de los proyectos nacionales democráticos de ser presa de la captura o manipulación de estilos particularistas, más o menos ocultos o inadmisibles, de determinar quién obtiene qué y cómo. Así que cabe esperar que siempre vuelvan a surgir, bajo nuevas formas, intereses y tácticas, que han estado siempre presentes en la historia de los países de la región: el corporativismo, el localismo, el clientelismo y prebendismo, el capitalismo financiero, la especulación monetaria, el contrabando, el tráfico de estupefacientes y el militarismo.

/A continuación,

A continuación, a través de un análisis del discurso público subyacente a los proyectos democráticos, el autor trata de evaluar alguno de los factores que fijan los límites de la calidad y creatividad de este discurso, destacando la importancia que asume la participación popular y la necesidad, ahora más que nunca, de contar con mitos movilizadores que permitan a las sociedades superar la crisis actual. Entre esos factores destaca, por una parte, la creatividad de los intelectuales y científicos sociales ajenos al sector público y su capacidad para interactuar con los líderes políticos, los tecnoburócratas y el público en general. Igual importancia cobra la creatividad de los planificadores, economistas, ingenieros y demás tecnoburócratas que se desempeñan en el sector público.

Por otra parte, aunque podría preferirse destacar las fuerzas sociales colectivas, se pone de relieve que el surgimiento de líderes políticos, y en definitiva de jefes de Estado, capaces de personificar el estilo democrático y centrar el debate nacional en sus requerimientos y promesas sigue teniendo una importancia decisiva. Es destacado, por último, que un estilo democrático requiere diversos cauces para la información y el debate público, realmente accesibles a todos los estratos de la población; y que hoy día, incluso en los ambientes relativamente autoritarios, el público urbano de clase media latinoamericana está en mejor posición para informarse que el público de la mayoría de otras partes del mundo, incluso algunos de los países centrales.

En la parte final del artículo el autor agrega al análisis el rol de los actores colectivos y la influencia del medio externo para la viabilidad de estilos democráticos de desarrollo. En relación a los primeros sus argumentos se basan en la hipótesis de que los recientes cambios sociales estructurales y sus reflexiones ideológicas han fortalecido, en general, la predisposición de las diferentes clases y grupos a abrazar las alternativas democráticas y tomar parte en el juego recíproco complejo de innovación-cooperación-conflicto-moderación que entrañan. En cuanto a las implicaciones de un medio externo cambiante y hostil, se señalan las oportunidades reales que tienen los regímenes democráticos de utilizar la situación externa como un medio de movilizar la solidaridad nacional, mientras que a la vez dicha solidaridad fortalece su posición frente a los dictámenes externos.

La conclusión general del documento es que la democracia participativa ofrece cierta esperanza, si bien no la certeza, de hacer mejor las cosas, y esta esperanza consta de dos aspectos principales: primero, la adaptación creativa a las culturas populares y a las necesidades percibidas de formas de producir bienes, prestar servicios, armonizar la oferta y la demanda en patrones de consumo que las sociedades puedan permitirse, y ofrecer actividades con sentido y generadoras de ingreso a toda la población. Segundo, la resistencia creativa a la estandarización excesiva, la manipulación, la corrupción y la explotación en aras del desarrollo.

Cabe por tanto esperar que las luchas por la democracia participativa, por muy confusas y conflictivas que sean en sus manifestaciones inmediatas, pasarán a ser transformadoras de sistemas y de valores y también autobeneficiosas.

1. El problema

En la coyuntura actual y en el futuro previsible, ¿es posible contribuir con algo de peso al debate sobre los estilos de desarrollo para América Latina? Durante la década del setenta los procesos reales de "desarrollo" intensificaron los rasgos de dinamismo, imprevisión y desigualdad sobre los que dicho debate aspiraba a ejercer una influencia benéfica. El debate alentó la proliferación de "declaraciones" y "planes de acción" respaldados por los gobiernos de la región, pero las prioridades orientadas a los valores proclamadas en dichos textos tenían poco que ver con las políticas que aplicaban los gobiernos, y menos todavía con lo que realmente ocurría. La mayoría de los países de la región recibieron afluencias de capital en una escala que superó las más caras esperanzas que los gobiernos habían cifrado algunos años antes. La producción y el consumo se elevaron y diversificaron. Las sociedades se "modernizaron" con rapidez pero en forma contradictoria. Por último, el debate sobre los estilos pareció perder importancia, pues aunque se estimara conveniente introducir cambios importantes en los estilos reales, éstos eran innecesarios e impracticables.

La coyuntura actual se asemeja a un despertar sombrío. Los esfuerzos de los gobiernos y los movimientos políticos para encontrar una salida encaran limitaciones paralizantes, que emanan no sólo de la carga de la deuda externa y de los dictados de los acreedores, sino también de las estructuras de las sociedades y economías que se han conformado y de las reflexiones de esas estructuras en materia de valores y expectativas. Las prescripciones autoritarias, neoliberales, desarrollistas, reformistas y revolucionarias son confusas. Cabría esperar un resentimiento perplejo entre los grupos que se beneficiaron fugazmente con el estilo de "desarrollo" y de parte de los que quedaron excluidos y que ahora están más empobrecidos que nunca. Asimismo, cabría esperar que los grupos que más se beneficiaron con este estilo fueran cada vez más inescrupulosos en su elección de tácticas para conservar sus ganancias y traspasar los costos de la crisis a otra parte.

Simultáneamente, la región experimenta una reactivación de los movimientos populares y de las iniciativas democráticas que difieren bastante en contenido e intensidad según el país, pero que son casi tan generalizados como la propia crisis. Varios países han virado de regímenes militaristas-autoritarios a sistemas democráticos pluralistas, tendencia que continuaría en el futuro inmediato.

/Por cierto

Por cierto que la tendencia es precaria. Si los regímenes democráticos no pueden sustraerse del ingrato papel de administradores de la bancarrota dejada por sus predecesores, representarán una recidiva más en el ciclo desilusionante de seudodemocracia y autoritarismo real que América Latina ha experimentado durante tanto tiempo. Y la próxima recidiva autoritaria al encarar el estancamiento económico, la misma carga de la deuda y la movilización popular, tendrá que ser "concentradora y excluyente" en forma aún más brutal que sus predecesores.

En consecuencia, el problema que nos ocupa es estudiar la viabilidad de alternativas democráticas o "socialdemocráticas" 1/ en la coyuntura actual en términos que sean accesibles y útiles para los actores intelectuales, políticos y burocráticos que procuran hacer viables tales alternativas. La tentativa reciente de identificar las "orientaciones fundamentales" de la nueva ideología democrática emergente en América Latina, juxtapuesta a la formulación de las tareas ineludibles que confrontan los regímenes y movimientos democráticos, ofrece un punto de partida promisorio. Se distinguen cuatro orientaciones: "1) la idea de una difusión y consolidación de prácticas efectivas de autogobierno; 2) la idea de un proceso de expansión de los ámbitos de vida sometidos a control personal; 3) la idea de la necesidad de un proceso de fragmentación o socialización del poder; 4) la idea de una restitución (que es a la vez superación) a la colectividad de capacidades y potencialidades personales, que se encuentran perdidas en el juego de estructuras sociales, autonomizadas en la relación con las mujeres y los hombres que las padecen". Esta nueva ideología democrática tiende a ser anti Estado. "No sólo torna sospechosa la concentración de poder en el Estado -la que para las ideologías progresistas del pasado era un desideratum obvio, casi natural-, sino que acusa también una marcada hostilidad hacia las expresiones contemporáneas de estatismo: control y dirección tecnoburocráticos, la legitimidad del experto como fundamento de autoridad".2/ El mismo autor afirma que "la sociedad política democrática se constituye primordialmente por procesos de libre deliberación pública racional".3/

Tal vez otra manera provechosa de buscar en el medio alternativas democráticas sea la de proponer el reconocimiento y la aceptación de una tensión tripartita permanente que involucre al Estado y sus agentes; a los partidos políticos y otros movimientos organizados en el plano nacional que aspiran a representar al pueblo y dominar el Estado o influir en él; por último, al propio pueblo con sus agrupaciones localizadas e informales. "Cada uno de estos actores también necesita a los

/otros dos,

otros dos, pero sus limitaciones, demostradas por la experiencia, justifican la desconfianza de parte de los demás. La historia ha sido igualmente despiadada con las teorías del Estado como personificación de la racionalidad ideal y guardián del bienestar común; con los partidos de vanguardia armados de teoría para guiar al poder a la clase predestinada; y con el pueblo como fuente de control democrático sobre el Estado y los partidos ... Las actuales mutaciones en el orden mundial, las consecuencias perversas de los mitos del desarrollo, así como de los mitos de la revolución, están engendrando nuevas paradojas en los intentos que el Estado, los movimientos políticos y el pueblo hacen por comprenderse, manipularse, o desentenderse entre sí.^{4/} En la coyuntura presente es difícilísimo que cada actor colectivo comprenda a los demás, aunque sólo sea como una "estrategia de supervivencia".

La primera tarea de los regímenes democráticos nacientes es superar la crisis con la eficacia suficiente como para recuperar un nivel razonable de autonomía en materia de política económica y social; distribuir los sacrificios en una manera considerada justa; poner coto a la desorganización, la arbitrariedad y la corrupción en la administración pública; y fomentar la inversión y la producción. Los movimientos democráticos que aspiran al poder necesitan demostrar que pueden obrar en forma similar si se les da la oportunidad. Los regímenes y movimientos tienen que movilizar un consenso entre las diferentes fuerzas sociales lo bastante amplio como para que puedan actuar en forma coherente frente a los inevitables sabotajes o resistencias externos o internos. Por consiguiente, ha surgido la idea de un "pacto nacional" como medio de educar al público, garantizar la participación pública en la formulación de políticas y comprometer al público a apoyar el pacto una vez convenido. Pero, ¿quiénes son los que van a participar en la elaboración del pacto y quiénes son los que van a aceptar acatarlo, si se piensa en función de las orientaciones y tensiones fundamentales ya esbozadas?

La siguiente es una de las propuestas más concretas: "La formulación y ejecución del acuerdo deben apoyarse en una información amplia y permanente a la opinión pública sobre los datos y variables fundamentales del cuadro económico y social ... El Acuerdo sería elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional y sometido, para su aprobación, al órgano representativo de la voluntad popular: el Congreso. Los legisladores, que representan las diversas corrientes de opinión de la

/sociedad argentina,

sociedad argentina, someterían la propuesta del Ejecutivo a un debate profundo. La decisión del Congreso sancionaría el compromiso político que respaldaría el Acuerdo. El Poder Ejecutivo Nacional establecería inmediatamente los cauces de consulta y concertación para que las entidades representativas de los sectores sociales y económicos se informaran en profundidad del contenido del Acuerdo y de sus repercusiones sobre los intereses sectoriales y privados".5/

Las propuestas de esta especie se basan en el mismo racionalismo optimista y en la fe en la armonía esencial de los intereses sociales que inspiraba a las doctrinas de planificación del desarrollo en los años sesenta. En los procedimientos democráticos figura implícita la suposición de que los expertos pueden encontrar las soluciones correctas y que si estas soluciones se someten al debate democrático los representantes del público las apoyarán con pequeñas enmiendas y que el público se sentirá entonces comprometido a acatarlas. Cabe abrigar dudas acerca de hasta qué punto los diferentes sectores del público digerirán y aceptarán la imparcialidad de la información que les ofrece el Ejecutivo, y sobre cuán representados y comprometidos por el Congreso o incluso por los líderes de las organizaciones sectoriales se sentirán dichos sectores. Cabría propiciar un mayor aporte de las bases en la formulación del pacto, un reconocimiento de que la desconfianza justificada que se tiene del Estado y sus expertos, y de la capacidad de los poderosos para traspasar los costos a los débiles, no se deteriora con sólo seguir los procedimientos de la democracia representativa. Sin embargo, hay que reconocer también que los regímenes democráticos no pueden abrazar de inmediato los esquemas ideales de participación popular. Para fortalecer la confianza y la legitimidad, los regímenes democráticos tendrán que exigirle el máximo a la sabiduría de sus expertos y a la representatividad de sus órganos legislativos, partidos políticos y organizaciones sectoriales.

Lo más que pueden esperar en forma realista la mayoría de los regímenes democráticos vigentes es dejar la economía nacional un poco más firme y los procedimientos democráticos un poco más estables que cuando asumieron. No obstante, ni siquiera esto pueden lograr si no ofrecen esperanzas de hacer algo más; alguna perspectiva de un futuro mejor después de la crisis. Esto nos retrotrae al temario formidable dejado por los debates anteriores sobre los estilos de desarrollo. Las propuestas siguen abundando. Dejan la impresión de que faltan opciones radicalmente originales y de que el celo por inventarlas sólo confundiría las cosas.

/Los gobiernos

Los gobiernos y las sociedades nacionales tienen que volver a esforzarse por hacer mejor las cosas que la CEPAL y otras entidades les han exhortado a hacer durante muchos años, y que la mayoría de ellas han venido en forma intermitente procurando o afirmando hacer. Cabe presumir que los proyectos nacionales futuros incluirán políticas de industrialización destinadas al mercado masivo interno; políticas rurales-agrícolas que concilien la autosuficiencia nacional en materia de alimentos esenciales con una mejor subsistencia y una mayor autodeterminación para la población rural; la universalización de los servicios sociales básicos y de otros medios para garantizar un mínimo para las condiciones de vida familiar; atención seria al mejoramiento ambiental y al manejo de los recursos naturales. Y tienen que conciliar estas políticas con las luchas eternas y obstinadas por el balance de pagos, la estabilidad monetaria y muchas otras cosas. Se les aconseja actuar con audacia pero sin cometer excesos. Recordemos aquello de "no poner todos los huevos en la misma canasta" y otros proverbios antiguos. Hay algunas razones de por qué deberían ser capaces de hacer estas cosas mejor que antes: niveles de ingreso y educativos más elevados, cambios estructurales sociales, mayor integración nacional y modernización del Estado. Hay otras razones obvias de por qué las tareas pueden ser incluso más difíciles. Huelga enumerarlas pues se repiten en forma obsesiva durante todo el artículo.

Los científicos e ideólogos sociales han hecho numerosos intentos por formular condiciones previas y tácticas para establecer alternativas de desarrollo democráticas y autosuficientes en América Latina, como parte de un movimiento a escala mundial que alcanzó su apogeo a mediados de la década del setenta. Desde un comienzo, incluso en los años cuando las perspectivas de desarrollo económico concebidas en forma convencional parecían bastante buenas, muchas de estas tentativas vaticinaban una crisis inminente o incluso una catástrofe a menos que los gobiernos y las sociedades introdujeran cambios radicales en materia de valores, estructuras económicas y sociales, y en las relaciones con el orden económico y político mundial. Reiteramos que estas proposiciones, formuladas por las organizaciones internacionales y las entidades nacionales de planificación, se tradujeron en declaraciones de objetivos gubernamentales, pero apenas prepararon a los gobiernos o a la opinión pública para la verdadera crisis que les ha sobrevenido.

/En el

En el debate actual sobre los estilos y alternativas de desarrollo persisten los rasgos utópicos de los planificadores: el sueño de obtener el consenso nacional y la benevolencia de los centros mundiales de poder a través de demostraciones cuantificadas de qué es lo que debe hacerse y qué es lo que resultará de ello -si todos los actores asumen sus papeles pertinentes. Sigue vigente también la convicción de que las alternativas valederas pueden tornarse viables, o que sólo se revelarán después que una determinada alianza de clases o movimiento político haya asumido el poder. Asimismo, prosigue la producción de "utopías de comité" traducidas en declaraciones y "planes de acción", sobre todo como consecuencia de los rituales autopetruantes de las organizaciones internacionales.

No obstante, en general el debate actual se habría desplazado hacia un esfuerzo por alcanzar el realismo sin caer en el oportunismo o en la "gestión de la crisis". Esto significa desconfiar de las estrategias ideológicas destinadas a provocar "cambios irreversibles" en las sociedades y economías. Significa hacer un esfuerzo por entender cómo los cambios estructurales e ideológicos en diferentes estratos de las sociedades nacionales, en conjunto con la crisis y el surgimiento de regímenes democráticos y movimientos populares autónomos están modificando los estilos nacionales, no necesariamente de "desarrollo", sino de la manera de manejar los asuntos públicos y los medios de vida privados de los que pueden surgir proyectos nacionales viables y democráticos. Como lo indica la formulación de las "orientaciones fundamentales", esto significa también una cierta cautela frente al Estado muy diferente del proyecto neoliberal del Estado reducido al árbitro (respaldado por la fuerza) de un juego cuyas reglas se han fijado con el fin de premiar a ciertos jugadores y castigar a otros.

Los proyectos nacionales seleccionados tendrían que movilizar la solidaridad y autosuficiencia necesarias para vencer un medio externo siempre difícil y que cambia constantemente, e invertir la polarización y marginalización social que han prevalecido hasta ahora en toda la gama de estilos de desarrollo en América Latina. Tendrían que contener y superar constantes conflictos de intereses e ideologías, cálculos erróneos e ineficiencias, tácticas particularistas de manipulación, corrupción o subversión. El análisis supone que la mayoría de los componentes de las sociedades pueden anteponer los intereses nacionales a los intereses corporativos, pero no se hace ilusiones de que esto ocurrirá en forma sistemática o como consecuencia de la demostración racional de qué es lo que debe

/hacerse. Supone

hacerse. Supone que los sistemas económicos mixtos, en que se combinan la empresa privada y los incentivos de mercado con actividades cooperativas innovadoras, la representación combativa de intereses de grupos y la intervención estatal preponderante destinada a la "socialización del excedente", pueden funcionar mejor que antes, y que en todo caso no se dispone de una alternativa plausible. Supone, asimismo, que dicho funcionamiento será siempre precario.

En los análisis iniciales sobre las alternativas de desarrollo, las deficiencias sociales y las insatisfacciones internas de los países industrializados de altos ingresos constituían argumentos para formular planteamientos originales y audaces; ya no podían aceptarse como modelos. El argumento mantiene su validez, pero las dificultades actuales de esos países, en particular los dilemas que encaran los regímenes socialdemocráticos en Europa, contribuyen a evaluar con sobriedad y perplejidad la viabilidad de alternativas democráticas innovadoras en América Latina. Resulta evidente que incluso las sociedades con estructuras sociales relativamente homogéneas, gran sentido de identidad nacional, sistemas dinámicos de producción e innovación tecnológica, sistemas administrativos eficientes y regímenes comprometidos con la democracia participativa y el bienestar del hombre no pueden satisfacer las demandas populares de pleno empleo, o evitar medidas de modernización industrial que tienen una repercusión dolorosa sobre los mismos grupos de población cuyas necesidades se han comprometido a servir. Huelga decir que los dos campos "socialistas" que sostienen ser guiados por el marxismo han perdido prácticamente todo su atractivo previo como modelos.

En suma, la percepción de la crisis en los círculos intelectuales y el esfuerzo por formular estilos alternativos de desarrollo no son nuevos, pero se ha moderado la propensión a formular las alternativas en términos utópicos o catastróficos ahora que las sociedades se hallan más próximas a la verdadera catástrofe y que la convicción de contar con alternativas democráticas se ha difundido a círculos más amplios de las sociedades. Esta podría ser una etapa de agotamiento ideológico y de disminución de las expectativas, que iría seguida de reacciones muy diferentes y antidemocráticas ante la continuación de la crisis, pero por ahora puede que se escuchen las propuestas no utópicas que se basan tanto en iniciativas que parten dentro de las sociedades como de iniciativas estatales. Los científicos e ideólogos sociales tienen el deber de plantear propuestas que

/merezcan ser

merezcan ser escuchadas, y buscar un tipo diferente de auditorio de los rituales de las conferencias y "planes de acción". Por último, deberían evitar el despliegue de un celo excesivo por ser originales. Se han ensayado casi todos los enfoques de política pertinente en algún lugar de América Latina, y se ha tenido la debilidad reiterada de propender a plantear planes que afirman ser totalmente nuevos en vez de tratar de combinar la innovación con la continuidad.

2. Alternativas democráticas y desviaciones

Los proyectos nacionales nacientes que pueden denominarse "democráticos" o "social-democráticos" pertenecen a los intelectuales políticos que tratan de conciliar el realismo económico, los valores democráticos y el arbitraje de las demandas de las fuerzas claves de las sociedades a fin de lograr una combinación de apoyo y aquiescencia lo bastante amplia como para que el régimen sobreviva y logre ciertos adelantos en materia de bienestar general. Su viabilidad depende en parte de los cambios estructurales mensurables en las sociedades y economías, en parte de la evolución del medio externo y en parte de la receptividad ideológica de las fuerzas capaces de hacerse oír. La magnitud de dicha receptividad puede deducirse a partir de los patrones de votación y de las demostraciones masivas, pero constituye una incógnita en cuanto a coherencia y duración. Los proyectos representan un "termino medio", pues propician cambios importantes en las sociedades y economías y evitan a la vez expectativas utópicas y tácticas voluntaristas o autoritarias. Las diversas fuerzas políticas y económicas, sumadas a la frustración parcial de las esperanzas iniciales, los alejarán constantemente de este término medio hacia tres especies diferentes de proyectos o estrategias manifiestas:

a) Desarrollo tecnoburocrático

En este enfoque se afirma que los principales problemas de política son técnicos, que sólo los expertos pueden determinar las soluciones correctas y que la participación democrática en política debe consistir sobre todo en escuchar a los expertos y obrar en consecuencia. La crisis actual ha constituido un severo golpe para el prestigio tecnoburocrático, pero cabe esperar que se ejerza una presión conjunta en pro de la formulación de políticas tecnoburocráticas que emana de la necesidad real de contar con "expertos". Incluso si la iniciativa popular se volviera tan dinámica como fuera dable imaginar, los nuevos proyectos nacionales involucrarán una amplificación considerable de las responsabilidades y de la

/capacidad de

capacidad de planificación del Estado, después de un período en que estas se han deteriorado o privatizado. Los tecnoburócratas neoliberales se eclipsarán, pero los gobiernos tendrán que contratar tecnoburócratas con formación desarrollista, aleccionados tal vez, pero no necesariamente, por las frustraciones de la década pasada. En la medida en que los problemas económicos que se encaran -en particular, la renegociación de las deudas, la búsqueda de mercados y la estimulación de la inversión productiva- se demuestren ingobernables, podría no quedarle otra alternativa al gobierno que apoyarse en la formulación de políticas en secreto y en la mística tecnoburocrática -las prescripciones infalibles de los expertos. Esto significaría tal vez, pero no necesariamente, un viaje hacia un mayor conservadurismo, una menor prioridad para tomar medidas contra la pobreza y una desnacionalización parcial de la política, pues tendrían mayor influencia las prescripciones de la élite tecnoburocrática internacional. Cabe concebir, asimismo, un voluntarismo tecnoburocrático y un optimismo excesivo dirigidos a implantar transformaciones estructurales rápidas. En ese caso, las concepciones de gran tenor democrático y participativo enmascararían el sesgo burocrático: los expertos identificarían sus propias preferencias ideológicas con las de las masas.

Desde el punto de vista de la oferta, la perspectiva de una mayor participación del Estado y de un aumento del empleo público de profesionales, junto con una sensación renovada de centralismo para los científicos e intelectuales sociales, figurará entre las atracciones principales de los proyectos nacionales democráticos para la juventud universitaria de clase media. Se volverá a caer en la tentación de sustituir los intereses y sesgos ideológicos de la sociedad nacional por sus propios intereses y sesgos ideológicos.

b) Populismo

En la actualidad la situación del populismo es aún más confusa que la de la tecnoburocracia. Sin embargo, en los sistemas democráticos pluralistas no pueden excluirse las promesas electorales competitivas y la manipulación de las masas. En el plano electoral, los nuevos proyectos no pueden depender exclusivamente de las clases medias supuestamente instruidas y de los trabajadores organizados con conciencia de clase. Además, hay esfuerzos determinados por aliviar la pobreza y abrir cauces para la participación autónoma de los estratos "excluidos" de la población que emanan de los valores de los proyectos. Si los proyectos

/otorgan prioridad

otorgan prioridad a la reforma agraria, el empleo, la educación, la salud, la vivienda y demás necesidades básicas de los estratos excluidos los costos y las dificultades de ejecución (incluidas las de desviación de los beneficios a los estratos medios) serán formidables, pero las medidas no serán de corte netamente populista. Tampoco lo serán las tácticas que alienten la organización de los excluidos para defender sus fuentes de sustento y obtener una porción más equitativa del gasto social fiscal. Sin embargo, las motivaciones comprensibles de ampliar la base de apoyo de los proyectos democráticos a un costo mínimo y de derrotar a los adversarios políticos se traducen en una tentación permanente a caer en las promesas electorales exageradas, la movilización clientelística, el asistencialismo nominal, la apropiación de los líderes de las masas potenciales doblegables y la represión de los menos doblegables. Además, no se puede asegurar que la modernización de las estructuras sociales, la elevación de los niveles educativos, etc., hayan disipado realmente la amenaza de formas más extremas e irresponsables de populismo manipuladas por líderes carismáticos. La experiencia histórica de los Estados Unidos sugiere que incluso la "modernización" más avanzada de una sociedad no excluye el resurgimiento constante de diferentes formas de populismo, ni garantiza un comportamiento político predecible sobre la base de las clases sociales. Si los proyectos democráticos se demuestran ineficaces en América Latina, incluso las promesas más simplistas podrían obtener apoyo nuevamente, y no sólo entre las masas excluidas.

c) Socialismo

En la terminología propuesta por Aníbal Pinto, el "socialismo" representa un "sistema" diferente y no un "estilo" de desarrollo. En la medida en que los proyectos democráticos dependan del apoyo de los trabajadores organizados, los partidos que se identifican como marxistas, los intelectuales y los estudiantes propenderán a un quiebre radical con el sistema económico esencialmente capitalista, con los compromisos con las élites económicamente poderosas y con la "dependencia renegociada" del orden capitalista internacional. Sin embargo, la propensión al socialismo en los proyectos nacionales democráticos podría tener varios resultados salvo un cambio radical de sistema. El significado del socialismo como un sistema alternativo o una vía a la utopía no resulta tan evidente como hace algunos años. Han perdido credibilidad las concepciones del socialismo basadas en que una clase predestinada se apodera del poder estatal y controla los medios de producción.

/En el

En el contexto presente, la propensión al socialismo afectaría sobre todo al estilo del discurso político, contribuyendo a una mayor polarización interna y a cambios en la definición de quiénes son los aliados y adversarios externos, sin negar el compromiso con el pluralismo y una economía mixta. Podría conducir a la nacionalización prioritaria de industrias, bancos, minas, etc., claves, no tanto por una preferencia teórica por la propiedad fiscal sino como reacciones urgentes frente a situaciones críticas. Podría introducir sistemas gradualistas para la participación de los trabajadores en la toma de decisiones industriales, las innovaciones cooperativas descentralizadas en materia de sustento popular y ayuda mutua, y la reforma agraria destinada a la tenencia y explotación colectiva o cooperativa. En condiciones de crisis extrema o de sabotaje de los proyectos democráticos la alianza con la izquierda revolucionaria podría conducir al abandono definitivo de la medida y a la implantación de un "socialismo de sitio", pero este resultado es plausible principalmente en algunos de los países más pequeños y pobres de la región.

La enumeración precedente se refiere a las tendencias que se presentarán en múltiples formas y bajo denominaciones diferentes. Las connotaciones negativas o positivas de las denominaciones para los diferentes usuarios tienen también cierta importancia. El hecho de tachar a los proyectos democráticos de "tecnoburocráticos" o "populistas" significa condenarlos, mientras que las etiquetas de "revolucionario" o "socialista" atraerán a algunos componentes de las alianzas generales que se necesitan y repelerá a otros. Asimismo, las denominaciones de "socialdemocrático" o "reformista" simbolizarán la aceptabilidad para algunos y la futilidad de la mistificación para otros. En todo caso, la enumeración de las "desviaciones" no significa que los proponentes de las alternativas democráticas tengan que tender a la coherencia ideal y a diferenciarse claramente de las tres tendencias. En vista de las tradiciones políticas de América Latina, la historia de los partidos y movimientos que ahora pasan a debatir alternativas democráticas y el atractivo constante de las ideologías desarrollistas, populistas y socialistas revolucionarias cabe esperar que los verdaderos proyectos nacionales de las alianzas gobernantes combinarán elementos incongruentes y cambiarán en una u otra dirección en el curso de la aplicación de políticas, sin tener necesariamente que perder la capacidad de avanzar.

3. Otras desviaciones

Además de las desviaciones de proyectos o estilos políticos alternativos manifestados, hay que considerar la vulnerabilidad permanente de los proyectos nacionales democráticos de ser presa de la captura o manipulación de estilos particularistas, más o menos ocultos o inadmisibles, de determinar quién obtiene qué y cómo. El hecho de que los proyectos democráticos sean conciliatorios, abiertos a los compromisos y concesiones a fin de ampliar el consenso y aplacar a los adversarios, aumenta su vulnerabilidad. De hecho, las tácticas particularistas han florecido en todos los estilos de desarrollo precedentes en América Latina y han sido capaces de distorsionarlos o subvertirlos. Se afianzaron bastante y se libraron del escrutinio durante la década de regímenes militaristas autoritarios, de cuyo descrédito fueron en parte responsables, pero han funcionado con igual eficacia en regímenes populistas y seudodemocráticos. Están profundamente arraigadas en las expectativas de todos los sectores de las sociedades con respecto a las formas en que funcionan los sistemas económicos y políticos, y su adaptabilidad es considerable. Los proyectos democráticos tienen a mano un antídoto parcial pues están abiertos a la crítica de la opinión pública. Tendrán que confrontar desde un comienzo algunos intereses particularistas consolidados, con buenas perspectivas de refrenarlos en vista de la impopularidad actual de los mismos. Sin embargo, cabe esperar que siempre vuelvan a surgir intereses y tácticas similares bajo nuevas formas.

a) Corporativismo

En las sociedades con largas tradiciones de lucha por el progreso de los intereses de grupo, en que ningún grupo cree que existen buenas razones para aceptar la moderación en nombre de los intereses nacionales y de la solidaridad social, pues los dueños del poder han utilizado reiteradamente esos llamamientos para obtener ventajas particularistas, los proyectos democráticos no podrían hallar una base confiable en las clases medias o trabajadoras. El crédito político de la alianza democrática y los recursos del Estado se disiparán entonces en mezquinas negociaciones y concesiones frente a tácticas de no cooperación o de "violencia representativa". Al mismo tiempo, los valores del estilo democrático implican que la negociación militante en defensa de los intereses percibidos es legítima, y que los estratos hasta ahora desorganizados y excluidos tienen derecho a participar. No puede trazarse una línea divisoria definida entre las

/tácticas corporativistas

tácticas corporativistas y las reivindicaciones legítimas de los grupos. Las normas sobre habilitación establecidas por los planificadores serán recibidas con justificada sospecha. El objetivo obvio es convencer a los grupos contenedores que sus intereses de largo plazo junto con los de la nación exigen sacrificios compartidos frente a la crisis; pero esto requiere que la alianza democrática venza las reacciones arraigadas basadas en la experiencia y convenza a los contenedores de que los sacrificios se están compartiendo realmente.

b) Localismo

El juego recíproco entre la centralización excesiva y las tácticas de los que controlan el poder local, con o sin respaldo de las masas, para defender sus intereses contra el centralismo y obtener mayores recursos del Estado tiene, asimismo, una larga historia. Los resentimientos y el escepticismo locales respecto a las buenas intenciones del centro están muy arraigados y tal vez encontrarán una expresión más militante con la democratización. En principio, los proyectos democráticos exigen la descentralización, una distribución más justa de los recursos públicos y de las actividades generadoras de ingreso y la participación activa de los grupos locales para promover sus intereses. Sin embargo, los patrones tradicionales de desidia, la convicción local de que el centro puede resolver todos los problemas si lo desea, la no cooperación, la manipulación y la coerción serán difíciles de superar o compatibilizar con la toma de decisiones abierta en condiciones de escasez extrema de recursos públicos.

c) Clientelismo y prebendismo

Si los recursos distribuibles son insuficientes para apoyar al corporativismo, las presiones en pro del clientelismo, profundamente arraigadas en las prácticas políticas latinoamericanas, se vuelven más fuertes. Si los promotores de las alternativas democráticas confrontan una serie de sindicatos administrados autocráticamente, maquinarias políticas locales y minimperios burocráticos, la forma más fácil de salir adelante será comprarse a los líderes y considerar que su apoyo es el de las masas que representan. Sin embargo, el liderazgo democrático experimentará la tentación permanente de tomar la iniciativa de crear vínculos clientelistas y distribuir prebendas como medio de apropiarse de los líderes y neutralizar a las organizaciones militantes que resulten inconvenientes. De hecho, las alianzas democráticas manifiestas en algunos países han evolucionado hacia sistemasseudodemocráticos muy estables aplicando esta táctica.

/d) Capitalismo

d) Capitalismo financiero, especulación monetaria, contrabando, tráfico de estupefacientes, etc.

Los proyectos nacionales democráticos confrontarán diversos intereses, que van desde los manipuladores del sistema financiero por medios más o menos legales, las empresas transnacionales que utilizan tácticas ocultas para exportar utilidades y penetrar las economías nacionales hasta las combinaciones de corte mafioso que han aumentado enormemente su riqueza e influencia política. Estos intereses pueden controlar mayores recursos que el Estado y poseen en común su internacionalismo y la escasa identificación de sus intereses con los de cualquier país determinado. Sus actividades generan una gran disparidad entre los procesos económicos y políticos reales y los visibles en que los gobiernos basan sus pronósticos y planes. Puede que resistan o no frontalmente los proyectos nacionales democráticos, pero si no lo hacen es porque confían en su capacidad para proteger sus propias actividades corrompiendo o intimidando a los agentes del Estado, ejerciendo presiones políticas y económicas externas, o concertando con el gobierno democrático negocios de mutuo beneficio. Dichos tratos son bastante concebibles, en particular en los casos de las empresas transnacionales y de los intereses financieros que podrían verse inducidos desde el exterior a repatriar fondos, pero los regímenes democráticos tendrán que tener presente el adagio de que aquel que cena con el diablo tiene que usar una cuchara larga.

e) Militarismo

Los proyectos nacionales democráticos nacientes confrontan generalmente aparatos militares y policiales que han asumido hace poco el poder o que ejercen su influencia entre bastidores, desacreditados ahora por sus fracasos económicos, sus excesos represivos y la corrupción y debilitados por divisiones internas, pero capaces de ejercer el veto sobre algunos aspectos de la política nacional y de exigir proporciones considerables de los presupuestos nacionales. Estos intereses justifican sus exigencias remitiéndose a las doctrinas de seguridad nacional y haciendo ver la amenaza que significa la subversión violenta, por una parte, y sobre la base de supuestas ambiciones territoriales y de armamentismo exagerado de los países vecinos, por otra. La primera justificación recibe un gran respaldo de sus homólogos en los Estados Unidos. Ambas justificaciones son susceptibles a crisis manipuladas si el liderazgo político no responde a las exigencias militares. Las condiciones en que algunas alianzas democráticas llegan

/al poder

al poder les dan los medios para desplegar un esfuerzo destinado a subordinar a los militares a una función legítima restringida, y exponer al debate público los límites de su función y los recursos que necesitan para desempeñarla. Sin embargo, lo habitual es que las presiones y las negociaciones se realicen en un secreto relativo, existiendo bastante inseguridad en el liderazgo político y en el público en general sobre cómo los militares van a reaccionar en determinadas condiciones. En muchos casos los intereses estrictamente particularistas de las cúpulas militares, legítimos (sueldos y regalías) e ilegítimos (empresas comerciales, influencias) han florecido en los últimos años, estimulando el resentimiento público, pero tentando al liderazgo político a tolerar las prebendas como una alternativa frente a las concesiones políticas. En algunos países el crecimiento de una industria de armamentos con capacidad exportadora y vinculada a sus homólogas de los países centrales plantea la perspectiva de instalar "complejos militares-industriales" con renovadas motivaciones y medios para influir en la política pública. La realidad de los movimientos de ultraizquierda recalcitrantes a un modus vivendi democrático complica el problema de controlar el militarismo. Si el régimen democrático recurre al empleo de respuestas militares contra las tácticas de "lucha armada" corre el riesgo de la escalada y de aumentar su sometimiento a las doctrinas de "seguridad nacional". Si trata de negociar con la ultraizquierda encara otros peligros obvios.

4. La calidad del discurso público

En las condiciones actuales, los estilos y proyectos democráticos tienen que considerar la participación popular en forma bastante diferente de los estilos en boga hasta hace poco, cuando el desarrollo como mito movilizador era más potente y tenía un contenido más preciso, cuando era plausible esperar que la intervención estatal orientada por la planificación, o las fuerzas impersonales del mercado, o el financiamiento y la tecnología externas, o la asunción al poder de nuevas clases, o la clase apropiada de educación, o alguna combinación de estos factores conduciría a un futuro feliz. Varias concepciones del desarrollo atribuían importancia a la participación pública, pero suponían que esta debía consistir sobre todo en aprender a desempeñar las funciones establecidas por una teoría y estrategia correctas. Se podría admitir a regañadientes la legitimidad de la participación conflictiva, como un costo que debe mantenerse dentro de ciertos

/límites, o

límites, o se acogería dicha participación si significara el desplazamiento de las élites antidesarrollistas por parte de las prodesarrollistas. En ambos casos, alguna escuela o teoría tiene que tener las respuestas correctas a las preguntas: ¿quién debe participar, cómo, y con qué fin?

Ahora más que nunca se necesitaría contar con mitos movilizadores para que las sociedades superaran la crisis y no ingresaran al espiral descendente del empobrecimiento y la desintegración. Sin embargo, no se dispone de mitos plausibles. Se reitera que los regímenes democráticos deben presentar a la consideración pública alguna combinación de expedientes de corto plazo y de políticas de largo plazo que no difieran espectacularmente de las políticas que se han intentado previamente, que tardarán años en madurar y cuyo éxito no puede garantizarse.

Para que los diferentes sectores del público formulen respuestas realistas frente a las alternativas que tienen ante sí y contribuyan creativamente a la construcción de dichas alternativas mediante la "libre deliberación pública racional", tendrán que poseer una capacidad relativamente sutil de superar lo indeterminado, y conjugar la defensa enérgica de sus intereses y sus visiones de una buena sociedad con la paciencia y la capacidad para establecer un compromiso. Para el proponente externo de estilos democráticos es difícil lograr un equilibrio entre las visiones utópicas de armonía nacional y los pactos formales concertados en forma democrática, y la visión pesimista de los procesos reales de negociación, conflicto, manipulación, argumento racional, promesas precarias y llamamientos a símbolos emocionales, mediante los cuales se conformarán las políticas. Las fuerzas sociales que tratan de participar democráticamente no pueden permitirse aceptar sin mayor reflexión las afirmaciones del gobierno, pero tampoco pueden renunciar a políticas nacionales que merecen su apoyo crítico.

Tal vez los factores más importantes para evaluar el potencial de participación democrática sean las características de las diferentes clases sociales, con sus percepciones de sus situaciones propias y de las nacionales, y las características de los partidos políticos y demás organizaciones por cuyo intermedio estas clases se relacionan con la formulación de políticas. Cabe suponer que la diferenciación interna de clases y subclases ha progresado considerablemente en los últimos años; que las reflexiones ideológicas y organizativas de esta diferenciación son complejas, mal comprendidas, y muy diferentes de un país a otro; además, que la crisis presente ha desorganizado las tendencias previas de

/diferenciación. No

diferenciación. No obstante, soslayemos por ahora este tema formidable, y procuremos evaluar alguno de los factores que fijan los límites de la calidad y creatividad de la "libre deliberación pública racional".

a) La creatividad de los intelectuales y científicos sociales ajenos al sector público, incluidas las figuras literarias y artísticas, y su capacidad para interactuar con los líderes políticos, los tecnoburócratas y el público en general poseen una importancia capital. Los recursos son promisorios, en vista del aumento notable a partir de los años cincuenta del número, idoneidad y diversidad ideológica entre los intelectuales que estudian y polemizan acerca del "desarrollo" en su sentido más amplio. Los novelistas, poetas, músicos y artistas han expuesto las contradicciones del orden social y desafiado la complacencia. Después de una etapa de intenso partidismo y optimismo revolucionario, con diferentes períodos nacionales de auge y decadencia, estos movimientos experimentaron diversas conmociones y desilusiones, con pocas posibilidades de investigar y difundir sus conclusiones, pero sobrevivieron y se adaptaron. Las universidades perdieron gran parte de su capacidad creativa, a veces por la represión y otras por la masificación, pero en su reemplazo se establecieron centros autónomos de investigación económica, social y política. En general, el discurso intelectual se volvió más sobrio, menos dogmático y más dispuesto a abrazar la democracia pluralista como un fin y como un medio. Es evidente que en la actualidad se despliegan varios esfuerzos encaminados a criticar los conceptos políticos y económicos previos, y entender lo que está ocurriendo en las sociedades nacionales y en el mundo, y sobre la base de este conocimiento proponer alternativas viables. La capacidad de proponer ideas en términos accesibles al público sensibilizado por la crisis es más problemática. Es indudable que esto viene ocurriendo en cierta medida, pero la renuncia a visiones utópicas y maniqueas complica la tarea. En algunos medios los intelectuales participan dinámicamente en movimientos populares; en otros, sus ideas llegan sólo a los sectores mejor educados de la clase media. Cabe destacar que los individuos con formación en ciencias sociales o los intelectuales son figuras prominentes entre los líderes de los movimientos políticos democráticos nacientes.

/b) Igual

b) Igual importancia cobra la creatividad de los planificadores, economistas, ingenieros y demás tecnoburócratas que se desempeñan en el sector público. En cuanto a personalidades se refiere no existe una línea divisoria definida entre este grupo y el precedente. Muchos individuos han virado repetidamente entre el papel de tecnoburócrata y el de crítico intelectual, y el surgimiento de nuevos regímenes democráticos significa que algunos ex tecnoburócratas que han sido relegados a este último papel en los últimos años tendrán nuevas posibilidades. Sin embargo, en ambos papeles los problemas de la creatividad y de contar con la confianza del público son muy diferentes. Los planificadores y demás tecnoburócratas, pese a vaticinar diversos males si no se siguen sus consejos, se han demostrado notoriamente incapaces de prever la crisis que ha azotado a la región y de prescribir soluciones. Ha perdido toda validez el argumento de que sus prescripciones han fracasado fundamentalmente porque los gobiernos y los pueblos han carecido de la voluntad política para acatarlas con la firmeza suficiente. La crisis ha dejado algunas escuelas de tecnoburócratas más desacreditadas que otras, pero ninguna se halla muy boyante. A su vez, la crisis ha hecho que sus servicios sean más indispensables que nunca. Un gobierno puede virar de una escuela a otra, sin mucha fe en ninguna de ellas, y en ocasiones utilizar a sus tecnoburócratas como chivos expiatorios, pero no puede desentenderse de ellos.

En consecuencia, los tecnoburócratas se encuentran en una posición peculiarmente ambigua, pues se ha debilitado mucho su capacidad para invocar teorías infalibles o la neutralidad técnica con miras a resguardarse del conflicto político. Necesitan más que nunca poder examinar alternativas de política, riesgos, limitaciones e incógnitas con los líderes políticos, los intelectuales críticos y el público en general en un ánimo de aportar contribuciones y aproximaciones cooperativas encaminadas a encontrar una política viable en vez de fiarse en inspiraciones superiores. La crisis exige innovación y experimentación, por su "gestión" impide que los tecnoburócratas que trabajan en el sector público piensen conforme a estas pautas, o estudien con imparcialidad las innovaciones y adaptaciones que emergen realmente en las sociedades.

Los organismos de planificación son el centro de coordinación lógico para dicha tarea y algunos están bien dotados para ella, aunque siguen atados a la preparación de "planes librescos" a plazo fijo que son archivados en cuanto se completan. Durante algún tiempo, diversos organismos de planificación han

/venido luchando

venido luchando con ambigüedades y conflictos de funciones diferentes de los descritos para los tecnoburócratas en general. El discurso sobre la planificación ha abandonado hace tiempo la suposición original de racionalidad técnica neutral. Abundan las propuestas de "planificación participativa", "planificación transaccional", etc., que se han arraigado en cierta medida, al menos en las divisiones sociales de los organismos de planificación. Algunos planificadores han tomado en serio la proposición de que deben tratar de ayudar a la sociedad a encontrar un sistema económico apto para fortalecer la democracia. Los líderes políticos han alentado o tolerado intermitentemente la planificación de estilos de desarrollo democráticos participativos. Las propuestas resultantes se han incorporado a los planes publicados en juxtaposición incongruente con enfoques más tradicionales, pero han demostrado ser demasiado ajenas al funcionamiento real de las economías y de los sistemas políticos para producir algo más que frustración en los planificadores. Ahora, sólo cabe esperar que los planificadores vuelvan a la carga estableciendo vínculos más firmes con los procesos políticos y con más realismo respecto al funcionamiento del Estado, dentro del contexto de la "libre deliberación pública racional".

c) Aunque podría preferirse destacar las fuerzas sociales colectivas, el surgimiento de líderes políticos, y en definitiva de jefes de Estado, capaces de personificar el estilo democrático y centrar el debate nacional en sus requerimientos y promesas sigue teniendo una importancia decisiva. Esto supone una combinación difícil de confianza en sí mismo y moderación de parte del líder, que debe partir de una concepción relativamente coherente pero no dogmática de los problemas nacionales, de qué desea hacer con ellos, y de cuánto puede hacer con los recursos políticos que puede movilizar y dentro de las limitaciones políticas y de otra índole que confronta.

Encara la inevitable propensión del público a atribuirle a sus cualidades personales las fuerzas y debilidades de su movimiento o su régimen y a esperar "soluciones" que no pueden ofrecer. Asimismo, tiene que tratar de infundir confianza de que los principales problemas nacionales tienen solución, que pueden vencerse las deficiencias de las formas previas de conducir los asuntos públicos, y que todos los intereses legítimos pueden ser atendidos sin recurrir a tácticas corporativistas o clientelistas. Han surgido algunos candidatos promisorios para esta difícil función, pero lo más habitual es que la clase de regímenes

/que han

que han prevalecido en los últimos años habrían limitado las posibilidades de que un liderazgo innovador adquiriera experiencia y notoriedad pública. El surgimiento de "terribles simplificadores" carismáticos no constituiría una amenaza inmediata, y la complejidad de las tareas futuras debería preservar incluso a los líderes políticos más confiados de la quimera de la infalibilidad personal.

d) El estilo democrático requiere, por cierto, diversos cauces para la información y el debate públicos, realmente accesibles a todos los estratos de la población. Las críticas que se hacen a los medios de comunicación de masas en América Latina son demasiado conocidas como para detallarlas aquí: control excesivo por las élites con intereses particularistas o por el Estado; dependencia excesiva en cuanto a su contenido de las agencias de los países centrales; predominio de la propaganda consumista, del sensacionalismo y de la trivialidad en los medios dirigidos a la gran masa. Sin embargo, no tendría sentido exigirle una seriedad e imparcialidad ideal a los medios, y puede que la mayoría de los remedios propuestos para las actuales deficiencias sean peores que la enfermedad. De hecho, en la mayoría de los países algunos medios de comunicación de masas se han abierto a un debate serio sobre la crisis presente y las alternativas democráticas. Los intelectuales están manifestando sus inquietudes y formulando sus propuestas a través de estos medios. El público educado de clase media ha aumentado enormemente en los últimos años debido al crecimiento de la educación secundaria y superior, sea cual fuere la evaluación que uno pueda hacer de la calidad de esa educación. Incluso en los ambientes relativamente autoritarios, el público urbano de clase media latinoamericano está en mejor posición para informarse que el público de la mayoría de otras partes del mundo, incluso algunos de los países centrales. Sólo cabe suponer la medida en que este público sigue realmente los asuntos públicos dentro del espíritu crítico que exige el estilo democrático. La medida en que los temas en discusión penetran en la clase trabajadora urbana, los estratos marginales y la población rural, y los cauces de dicha penetración son incluso menos susceptibles de generalizaciones confiables. Podría esperarse que las conmociones a que han estado sometidos estos estratos en los últimos años generaran un ansia desesperada por encontrarle cierto sentido a la situación y tener algún motivo de esperanza. La mayoría tiene acceso a la radio de transistores o a la televisión, o a la prensa escrita. Los cauces organizativos e

/ideológicos que

ideológicos que antes filtraban sus conceptos sobre los asuntos nacionales se han desbaratado pero no eliminado, y tal vez estén recobrando influencia. La multiplicación de las estaciones de radio locales con diversas ideologías sería tal vez la forma más promisoría de informarlos a través de los medios de comunicación de masas. No obstante, desde el punto de vista de "la libre deliberación pública racional", la tendencia reciente más importante sería la proliferación, estimulada por movimientos religiosos y políticos, de pequeños grupos o "comunidades de base" dedicados a la autoconcientización y a la autoayuda. Esta tendencia coincide con las "orientaciones fundamentales" propuestas por la nueva ideología democrática, aunque se le ha criticado por haberse aislado demasiado de los movimientos políticos más amplios y haber caído así en una dependencia indeseable de las burocracias estatales que prestan servicios.

e) La cuestión de los cauces para la información e interpretación pública nos retrotrae a la cuestión de las repercusiones del pasado reciente sobre la confianza pública en materia de prescripciones para el desarrollo, proyectos nacionales y diagnósticos intelectuales. ¿Cuáles son las consecuencias psicológicas y los recuerdos colectivos entre las diferentes clases y grupos emanados de las experiencias de la arrogancia tecnoburocrática, los excesos sectarios o demagógicos, y el destino de los diversos proyectos nacionales que han dominado la política fiscal? Las tendencias nacionales han sido paradójicas: por un lado, hubo procesos dinámicos de crecimiento económico y de cambio estructural que gestaron una movilidad ascendente y transformaron los estilos de vida de partes de la poblaciones nacionales, que brindaron esperanza a unos e intensificaron la exclusión de otros. Por otro, se advierte la serie de oportunidades perdidas y de promesas incumplidas para hacer estos procesos dinámicos más equitativos, más compatibles con la democracia y el bienestar del hombre. ¿Puede la apertura de cauces más adecuados para una "libre deliberación pública racional" vencer el cansancio, el escepticismo, el resentimiento y el oportunismo ahora que los liderazgos políticos se lanzan una vez más a formular llamamientos en pro de la participación popular, la unidad nacional y la paciencia?

f) Por último, hay que considerar la receptividad del liderazgo político democrático y de los diferentes sectores de la opinión pública ante el surgimiento de nuevos problemas (o más bien, largo tiempo olvidados) como el deterioro ambiental, el despilfarro de los recursos naturales, la hipertrofia de las

/megalópolis y

megalópolis y la pobreza crítica concentrada en regiones con escaso potencial económico; y los cauces por los que llegan estas cuestiones como "problemas" a la conciencia pública. En los últimos años, la toma de conciencia de estos problemas y los programas para solucionarlos parecen ir progresando. En el contexto de las reacciones democráticas pluralistas frente a la crisis y de la disminución de expectativas de encontrar soluciones a corto plazo, ¿pueden estos problemas retener un lugar adecuado en la atención pública? Es difícil imaginar cómo puede la democracia participativa abocarse a la tarea de hacer humanamente habitable la serie de aglomeraciones urbanas que han surgido, o a la tarea de redistribuir la población desde las zonas más superpobladas y de las zonas rurales deterioradas; pero sin que exista una amplia preocupación pública por esas necesidades esos problemas no se atacarán jamás, o se atacarán en una etapa aún más aguda mediante la coerción tecnoburocrática.

5. Actores colectivos

Los debates sobre la viabilidad de las estrategias alternativas de desarrollo o de las estrategias revolucionarias en América Latina han tratado en forma persistente de identificar alguna clase o fuerza social destinada a actuar de guía o catalizador en la suerte de transformación que se desea.^{6/} Ninguna de las clases u otros actores colectivos se han desempeñado en forma predecible, y una tentativa actual de identificar agentes para los estilos y proyectos democráticos podría ser, por varias razones, más vacilante, más consciente de las ambigüedades y más dispuesta a buscar fuera de las categorías colectivas convencionales. Por una parte, las orientaciones fundamentales del estilo democrático implican que la libre voluntad individual merece tanto respeto como la conducta determinada por las clases. Por otra, dichas orientaciones implican que todas las clases tienen el derecho y la capacidad de participar en términos de igualdad; la "libre deliberación pública racional" no puede estar concentrada en una clase de vanguardia predestinada y menos aún en un partido que la represente.

Los argumentos en pro de la viabilidad de las alternativas democráticas tienen que basarse en la hipótesis de que los últimos cambios sociales estructurales y sus reflexiones ideológicas han fortalecido, en general, la predisposición de las diferentes clases y grupos a abrazar estas alternativas y tomar parte en el juego recíproco complejo de innovación-cooperación-conflicto-mesura que entrañan. Se

/insiste en

insiste en que hay tantas razones para el escepticismo como la confianza, pero los hombres de buena voluntad no pueden evitar aventurarse. En todo caso, la hipótesis no puede verificarse por anticipado ni en términos generales. Su grado de validez se apreciará país por país a medida que se conforman los proyectos nacionales democráticos. Incluso entonces los resultados serán ambiguos y los juicios subjetivos. Es obvio que tales proyectos pueden "fracasar", pero jamás "prosperarán" en el sentido de alcanzar una utopía predeterminada siguiendo una vía predeterminada.

Puede darse por descontado que las relaciones entre los proyectos democráticos y las élites o controladores del poder -empresarios, financistas, políticos y militares- serán difíciles. Los proyectos democráticos, a diferencia de los proyectos más revolucionarios, no esperan liquidar o expulsar a esas élites, sino refrenarlas, inducir las u obligarlas a actuar en forma diferente -a aceptar una porción más modesta del ingreso nacional, renunciar a las fuentes ilícitas de ganancia, invertir sus fondos en el país en vez de exportarlos, pagar impuestos, moderar su consumo suntuario, y abstenerse de tratar de abrirse paso mediante la violencia o la corrupción. En general, las élites no son susceptibles de convertirse a los valores que los motivan a abrazar estos nuevos patrones de conducta, pero pueden tener buenas razones para abrazar los proyectos democráticos provisoriamente cuando sobreviene el quiebre de los estilos oligárquicos o militaristas-autoritarios y existe el riesgo consiguiente de la desintegración o revolución nacional. En el mejor de los casos, tratarán de manipular los estilos democráticos en beneficio de sus propios intereses. Disponen de una amplia gama de tácticas para hacerlo, como son sus vínculos con los gobiernos, los establecimientos militares, las empresas transnacionales y los bancos de los países centrales. Sin embargo, en cierto sentido sus interacciones de cooperación-manipulación-intimidación con los proyectos democráticos provienen de fuera. Los promotores de dichos proyectos pueden evaluar sus movidas probables e idear otras para contrarrestarlas.

Las características de los estratos medios tienen una importancia diferente para la viabilidad de los proyectos democráticos pues su participación, que interactúa con sus tácticas para su propio progreso y protección, es "interna" a los proyectos, la que no cabe imaginar sin la participación activa de algunos componentes de los estratos medios y al menos el apoyo pasivo de la mayoría de los

/restantes. Es

restantes. Es probable que la medida en que pueda cumplirse esta condición previa varíe bastante de un país a otro, según la evolución de los estratos medios y sus reacciones ante la experiencia previa del autoritarismo, el populismo, etc. Cabe suponer que en casi todas partes la mayoría preferiría los estilos democráticos de manejar los asuntos públicos en determinadas condiciones. Sin embargo, dichas condiciones pueden oponerse a la participación de los estratos inferiores en la escala social.

Los obstáculos más obvios emanan de la precaria condición privilegiada que han obtenido los estratos medios, el aumento de las disparidades entre las expectativas que brinda la educación y las gratificaciones ocupacionales o de ingreso provenientes de ella, y los niveles de consumo que los estratos medios exigen ahora como derechos. En las actuales condiciones un proyecto nacional genuinamente democrático tiene que incluir grandes reformas educativas, cierta medida de redistribución del ingreso que beneficie a los estratos inferiores y el control del consumo de los estratos medios y de las élites, en particular con respecto a bienes importados y viajes al exterior. Dichos cambios pondrán a prueba los límites de los sentimientos democráticos de los estratos medios, pero como estos se han analizado con tanta minuciosidad en otros estudios no tiene sentido examinarlos ahora.

Un problema todavía más "interno" al estilo democrático estriba en la ubicuidad de las funciones de intermediación de los estratos medios y los rasgos generalmente clientelistas y explotadores de las mismas. En su calidad de políticos profesionales y abogados median entre el Estado, en cuanto proveedor de servicios públicos y monopolizador de la violencia organizada, y las masas de la población. En su calidad de burócratas y profesionales empleados en el sector público desempeñan diversas formas de intermediación entre el Estado y el público. Como administradores industriales y comerciales, publicistas, tenderos, compradores de productos, transportistas y prestamistas median entre los productores directos y el sistema de mercado. Como profesores median entre la juventud y las estructuras sociales a las que esta ingresará. En los regímenes autoritarios algunos de estos papeles -en particular el de intermediario político- han perdido importancia, y se han desplegado ciertos esfuerzos para limitar la oferta de

contenedores por la intermediación en su fuente principal, las universidades. Sin embargo, en general la magnitud y la diversidad de los grupos dedicados a alguna forma de intermediación ha seguido incrementando. La oferta ha creado su propia demanda.

Con el surgimiento o resurgimiento de los estilos democráticos de manejar los asuntos públicos aparecerán nuevas oportunidades (así como necesidades reales) de intermediación en las organizaciones políticas y de intereses de grupo así como en la burocracia, y los individuos de los estratos medios, en particular la juventud educada, tratarán de aprovecharlas. Otras funciones (por ejemplo, pequeños intermediarios comerciales y transportistas) seguirán tanto o más precarias, y los que las desempeñen tratarán de obtener privilegios o protección gracias a la apertura democrática que tolera la agitación y la presión, e incluso las huelgas. La considerable amplificación de los estratos medios junto con las perspectivas de austeridad económica o incluso algo peor, implican que en el futuro previsible habrá una fuerte competencia dentro de estos estratos por ocupaciones, crédito y servicios provenientes del Estado, los que ejercerán presiones encaminadas a obtener la protección legal de las credenciales educativas para los empleos preferidos. Si un proyecto nacional determina que la reactivación del mercado interno es esencial para la recuperación, tendrían prioridad las medidas destinadas a fortalecer el poder adquisitivo de la clase media.

Por ende, incluso con la mejor de las intenciones democráticas por parte de los estratos medios, éstos propenderán a monopolizar todo lo que pueda ofrecer el estilo democrático en dos sentidos: en las funciones de intermediación que determinarán la autenticidad del contenido democrático y en los beneficios materiales que suministren el Estado y el sistema productivo. Y las intenciones de muchos miembros de los estratos medios no serán buenas: evaluarán el estilo democrático sobre todo por los resquicios que permiten obtener ventajas particularistas. Por último, hay que mencionar dos desviaciones contrapuestas del compromiso democrático, aunque tal vez ambas han perdido cierto terreno desde hace algunos años. Por un lado, ciertas partes de los estratos medios en algunos países se han vuelto fanáticamente autoritarias y elitistas por miedo a que toda apertura a la participación de las masas excluidas conduzca a la revolución, el caos, y la privación violenta de la libertad personal así como de las ventajas materiales. Por otro,

/otras partes

otras partes de los estratos medios, sobre todo la juventud con educación universitaria, siguen en busca de su utopía allende esta pesadilla, rechazando la democracia pluralista y aspirando a movilizar las masas para la toma del poder.

Las características de los trabajadores asalariados urbanos son también de obvia importancia "interna" para los estilos democráticos. Sus procesos recientes de diferenciación ocupacional, sus virajes en materia de lealtades ideológicas y el auge o la decadencia de su importancia relativa dentro de la población económicamente activa son demasiado complejos y variados de un país a otro como para analizarlos aquí. Por ahora, sus organizaciones se hallan muy a la defensiva y tienden a ver en los proyectos democráticos oportunidades de recuperar la seguridad del empleo y los niveles previos de ingreso real. El problema es que en las actuales circunstancias los proyectos democráticos no pueden ofrecerles mucho más que la libertad para defender sus intereses. En el corto plazo, un ataque frontal contra los niveles intolerablemente elevados de desempleo significa, entre otras cosas, restricción de salarios. En el largo plazo, los regímenes democráticos encararán dilemas similares a los de los regímenes socialdemócratas de Europa. Los cambios tecnológicos y en la organización de la producción pueden deprimir o no los niveles de empleo globales, pero significarán una amenaza constante al sentido de seguridad de los trabajadores, la devaluación de capacidades, ventajas para la juventud educada frente a los trabajadores más maduros, mudanzas geográficas de las ubicaciones industriales que destruirán el sustento de las comunidades asentadas. Los estilos democráticos no pueden darse el lujo de aceptar fatalísticamente los imperativos tecnológicos ni de sobreproteger contra el cambio a las categorías mejor organizadas de trabajadores. Se necesita una investigación más innovadora sobre las plenas repercusiones de las alternativas tecnológicas, pero un estilo democrático no puede dejar las soluciones en manos de los tecnoburócratas.

En la mayoría de los países de la región los estratos medios y los trabajadores asalariados que laboran en ocupaciones "modernas" son minoría, pese a su crecimiento fenomenal en los últimos años. En la medida en que los proyectos democráticos extraen su inspiración intelectual y su apoyo masivo de los estratos medios y de los trabajadores organizados, no pueden evitar la propensión a considerar a la mayoría de la población en términos de "problemas", es decir, de suministro de empleo, de alivio de la pobreza crítica, de elevación de los niveles

/educativos, de

educativos, de "incorporación" en la sociedad nacional, con una ambivalencia permanente hacia su movilización. En muchos casos, en particular en los de las zonas rurales más empobrecidas, la posibilidad de "incorporación" real y la capacidad de la gente para hacerse oír pueden ser tan escasas que los proponentes de los proyectos democráticos preferirían tal vez olvidarlos y volver su atención hacia las partes más promisorias de la sociedad. Según algunos científicos políticos la democracia no puede apoyar un exceso de participación; la apatía casi permanente de la mayoría de la población es una condición de su funcionamiento. Para un régimen abrumado por problemas y presiones tiene que ser tentadora esta suerte de razonamiento.

Sin embargo, para que los estilos democráticos sean algo más que un disfraz de la dominación de las sociedades por la clase media, hay que preguntarse cómo pueden participar, en forma vigorosa y autónoma, los "excluidos", "marginalizados" o "dominados" para promover sus propios intereses y transformar el estilo de desarrollo mediante nuevos estilos de interacción con el Estado, las élites y los intermediarios. Los grupos en cuestión son tan heterogéneos como los estratos medios, y su importancia relativa, autoidentificaciones culturales, capacidad organizativa y conceptos de su propia relación con la sociedad nacional difieren por cierto bastante de un país a otro. Toda generalización, que los idealice o los denigre, corre el riesgo de perder de vista su individualidad como personas que tratan de sobrevivir en un mundo que jamás construyeron, con mayor fortuna tal vez de lo que se imagina el observador -si no, ya habrían perecido.

En los últimos tiempos han sufrido en muchos países una represión violenta encaminada deliberadamente a obligarlos a renunciar a formas de incorporación que habían comenzado a lograr, a fin de garantizar su pasividad y atomización. En otros, se han acostumbrado a una especie de participación limitada, clientelista, a través de intermediarios políticos u organizaciones manipulados por el Estado con una insistente retórica democrática o incluso revolucionaria desmentida por las realidades. En otros, han asistido al auge y decadencia de una asombrosa variedad de iniciativas participativas emanadas del Estado, y también de grupos políticos o religiosos independientes del Estado o incluso hostiles a él. En suma, cabría esperar una considerable complejidad política entre los grupos excluidos, una cautela considerable frente a los organizadores externos y una apreciación realista y pesimista de su capacidad para influir en la política pública. El

/medio externo

medio externo podría desencadenar periódicamente reacciones muy diferentes: movilizaciones transitorias tras promesas populistas, estallidos violentos derivados de resentimientos suprimidos, pero ahora estos serían algo menos probables; han menguado las esperanzas y temores de que las revueltas masivas sean capaces de alterar el equilibrio de poder.

Según observaciones dispersas, las actitudes más predominantes en el último tiempo han conjugado la desconfianza del Estado y de los movimientos políticos con la solidaridad estrictamente local promovida por algunos agentes externos, en especial la iglesia. Este patrón coincide con las "orientaciones fundamentales" para una nueva ideología democrática citadas al comienzo de este ensayo. Reflejaría la experiencia directa de los excluidos así como las ideologías de los tipos de agentes que han logrado mantener contacto con ellos durante los periodos de represión. Por tanto, el desideratum de un estilo democrático consistiría en abrir espacios para que haya un cambio de dichas actitudes hacia una mayor participación, hacia un sentido de pertenecer a la sociedad nacional y poder hacerse oír en ella, sin abandonar una justificada cautela frente al Estado y los movimientos políticos, ante la posibilidad permanente de manipulación y presión para aceptar la subordinación.

6. El medio externo para los estilos democráticos

Los estilos y proyectos democráticos de desarrollo exigen mejorar la autoidentificación con la nación en el seno de las clases y grupos antagónicos, haciendo posible un pacto nacional, y esto significa a su vez una mayor autoafirmación y autodeterminación nacional frente al resto del mundo. Sin embargo, es obvio que la dependencia de las sociedades nacionales del orden mundial se ha vuelto más compleja en los últimos años y más "internalizada" dados los vínculos que tienen las diversas fuerzas nacionales con sus homólogas, modelos ideológicos o protectores en el exterior. Asimismo, es obvio que las crisis actuales del orden mundial han transformado abruptamente las manifestaciones de esta dependencia y han desorientado a las fuerzas internas vinculadas con ella. Estas repercusiones allanan el camino a los estilos democráticos pero hacen a su vez peculiarmente precaria su supervivencia.

/Los líderes

Los líderes políticos comprometidos con dichos estilos tienen que esperar que las crisis mundiales se resuelvan dentro de poco, y no pueden evitar repetir los llamamientos desarrollistas tradicionales dirigidos a los centros mundiales en pro de transferencias financieras y de mercados de exportación más amplios y más seguros, pero no pueden basarse en las respuestas a dichas demandas para paliar sus crisis nacionales o darlas como excusa para no superarlas. Es más realista que supongan que el medio externo seguirá siendo difícil, sean cuales sean los altibajos políticos y económicos a corto plazo de los centros mundiales. Las respuestas tienen que ser flexibles y realistas, basadas en una observación atenta de lo que está ocurriendo realmente en el exterior que no se vea inhibida por anteojeras ideológicas. En los últimos años los aspectos externos de la política de desarrollo han estado en manos de tecnoburócratas y financistas cuyos razonamientos, tácticas, motivaciones y vínculos con la élite transnacional podrían ser oscuros incluso para los liderazgos políticos ante quienes daban cuenta. En las condiciones actuales, cuando los expertos disienten y los líderes han desacreditado sus conocimientos, cuando no se puede garantizar el éxito de política alguna, ¿puede la "libre deliberación pública racional" atacar estos problemas? ¿Puede el medio externo de la dependencia alterada hacerse compatible con los estilos democráticos o incluso servir de medio para su consolidación? ¿Pueden las propuestas de desarrollo "endógeno" basadas en las culturas nacionales, la autosuficiencia colectiva, la desvinculación, etc., que estaban en boga antes de que la crisis alcanzara su intensidad actual, volverse más relevantes dentro de un estilo democrático encarnado en un pacto nacional? Es evidente que la declinación de las expectativas utópicas rige mucho más para los aspectos internacionales que nacionales de los estilos de desarrollo; no se vislumbra un "nuevo orden económico internacional" que apoye en forma benevolente a los países que ejercen su derecho de determinar su propio estilo de desarrollo.

No obstante, los regímenes democráticos tienen oportunidades reales de utilizar el duro medio externo como medio de movilizar la solidaridad nacional, mientras que a la vez dicha solidaridad fortalece su posición frente a los dictámenes externos. La carga de la deuda es el ejemplo más obvio. Un adversario fácilmente identificable es una ventaja política, y pocos adversarios son más fáciles de identificar o achacarles las penurias internas que los bancos

/internacionales y

internacionales y el FMI. Para los regímenes democráticos el problema consistiría en utilizar con moderación esta arma y otras, como el control de las actividades de las transnacionales, para fortalecer la solidaridad y el poder de negociación nacionales sin dejarse arrastrar por la demagogia o la paranoia.

Los regímenes y movimientos democráticos pueden identificar una amplia gama de aliados y de adversarios externos potenciales y requieren tener apreciaciones realistas de sus fuerzas, limitaciones y apertura a determinadas políticas y preconcepciones ideológicas. Las relaciones con algunos de estos aliados representan una cierta internacionalización del libre discurso público racional y de la acción social, de modo que los contactos principales se establecen entre movimientos y corrientes intelectuales de mentalidad similar y no entre gobiernos. Inevitablemente, estos contactos implican presiones por cambios en el propio proyecto nacional, que no necesariamente se aceptan, pero que son legítimas como parte del proceso democrático mientras permanezcan al descubierto.

a) Es razonable esperar que aumente el número de regímenes democráticos en América Latina en el futuro próximo, con fuertes motivaciones para respaldarse entre sí, y que disminuyan los regímenes con motivaciones para sabotear los estilos democráticos en otras partes. Asimismo, es razonable esperar que tal como antes, algunos regímenes que distan de ser democráticos internamente, al menos en el sentido de basarse en la "libre deliberación pública racional", apoyarán a los estilos democráticos en otras partes como una expresión de los valores que las realidades del poder interno o la agresión externa les impide poner en práctica, y que a su vez esperarán un apoyo recíproco. Por tanto, deberían mejorar las perspectivas de establecer un frente común contra las presiones externas y una eventual autosuficiencia colectiva.

b) También son favorables las perspectivas de obtener apoyo de los gobiernos y movimientos socialdemócratas de Europa. Respecto a los Estados Unidos, las elecciones presidenciales venideras determinarían si las reacciones gubernamentales van a ser relativamente positivas o relativamente frías. En el mejor de los casos, no sería prudente contar demasiado con la cooperación económica y la abstención del proteccionismo estadounidenses. Asimismo, en el mejor de los casos, la experiencia recogida de la época de la Alianza para el Progreso sugiere que los regímenes comprometidos con los estilos democráticos harían bien en mantener una cierta distancia, pues un compromiso excesivo podría ser demasiado

/limitante y

limitante y paternalista y conducente a expectativas erróneas por ambas partes. La movilización de la opinión pública en pro de una posición nacionalista en relación con las deudas, las transnacionales y el proteccionismo no puede evitar del todo identificar a la política estadounidense con esos adversarios. En todo caso, las corrientes de opinión en los Estados Unidos que simpatizan con los estilos democráticos -incluyendo tal vez el influjo organizado de los migrantes de América Latina- podrían ejercer cierta influencia coercitiva sobre la política estadounidense.

c) Las perspectivas de contar con el apoyo de países de otras regiones del Tercer Mundo que trasciendan formas simbólicas como las votaciones en las Naciones Unidas, son más ambiguas. Los estilos democráticos en la mayoría de esos países, en caso de ser viables, adoptarían formas y objetivos bastante diferentes de los que se analizan para América Latina.

d) Las perspectivas de recibir el apoyo (o la subversión) de los dos campos "socialistas" encabezados por la Unión Soviética y China tienen ahora una importancia secundaria. Estos campos no están en situación de prestar cooperación económica en una escala que contrarreste las posibles tácticas desestabilizadoras del campo capitalista. Su principal contribución actual a los estilos democráticos podría ser como antimodelos. Su pérdida de credibilidad como modelos de estrategia de desarrollo coincide con la pérdida de credibilidad de la revolución como medio de tomarse el poder del Estado, protegiendo hasta cierto punto a los estilos democráticos de los ataques provenientes de este sector, mientras que el descrédito de los sistemas autoritarios neoliberales los protege contra los ataques del otro.

e) América Latina ha pasado a ser una región de emigración neta en gran escala y muy diversa. Respecto a las relaciones externas de los estilos democráticos las consecuencias son contradictorias. Cabe distinguir los siguientes tipos principales de emigrantes:

i) Miembros de las élites que han emigrado con parte de su capital escapando de la inseguridad, buscando mayores rentabilidades, o encontrando que la variante estadounidense de la sociedad de consumo concuerda más con su forma de ser. Su poder económico en partes de los Estados Unidos tiene que ser considerable. Los traficantes de estupefacientes y otros individuos enriquecidos en forma ilícita constituyen otro grupo importante. Estos migrantes poseen vínculos, por una

/parte, con

parte, con los exiliados militares y paramilitares y, por otra, con una categoría más amplia de empresarios, profesionales, etc., principalmente de Cuba, integrados ahora en la economía y el sistema político estadounidense. Estos grupos se mostrarían hostiles a los sistemas democráticos aquí definidos, o suspicaces de su posible desviación hacia la izquierda, o dispuestos a manipularlos para sus propios fines. Poseen una serie de medios para la manipulación o la desestabilización: la influencia económica y política en los Estados Unidos así como en su país de origen, el control de ciertos medios de comunicación de masas y la capacidad de subvencionar movimientos políticos o la subversión armada.

ii) Los intelectuales, académicos y activistas políticos que han abandonado sus países de origen en forma voluntaria o no. Dichos grupos entablarían relaciones muy diversas con los estilos democráticos nacionales. Pueden tender puentes con los movimientos políticos y los intelectuales extranjeros y, mediante su acceso a la prensa y a las revistas económicas o políticas especializadas, ayudar a moldear la opinión pública externa; o pueden regresar e intervenir directamente en el diseño de proyectos democráticos y en el debate público sobre ellos. En teoría, la experiencia internacional de estos intelectuales y activistas debería significar una ampliación provechosa de los horizontes nacionales. También puede significar, por cierto, la introducción de conflictos sectarios desde el exterior, o la reintroducción de esos conflictos productos del pasado en el exilio.

iii) Los trabajadores y campesinos que han emigrado a los Estados Unidos, y en menor medida a Europa, Canadá y Australia, en búsqueda de empleo. Ahora son millones los que pertenecen a esta categoría. La crisis actual ha intensificado las motivaciones para migrar, y ha restringido a su vez considerablemente las oportunidades de empleo y ha vuelto más precaria la condición política y económica de los migrantes. Al mismo tiempo, parte de los migrantes se han arraigado, han logrado una cierta capacidad de defensa organizada de sus intereses y comienzan a ejercer una influencia más amplia mediante la votación y las diversas tácticas de presión en que las minorías inmigrantes en los Estados Unidos tienen una vasta experiencia. Estos grupos favorecerían los proyectos democráticos en sus países de origen en la medida en que estuvieran conscientes de ellos. Los regímenes democráticos de América Latina deberían tener buenas posibilidades de activar esta afinidad mediante actividades culturales, el apoyo de organizaciones de migrantes y la prestación de servicios que ofrezcan asesoría y defensa de los

derechos de los migrantes, tal como lo han hecho durante muchos años los países europeos y sus migrantes. Sólo cabe intuir las consecuencias culturales más generales de este tipo de migración para los estratos excluidos en América Latina. Si las oportunidades de trabajo en los países de origen mejoran lo bastante como para inducir a los migrantes a regresar, éstos deberían constituir fuentes valiosas de innovación.

7. En conclusión

El argumento aducido en las páginas precedentes postula que un estilo de desarrollo digno de luchar por él tiene que otorgar una prioridad más efectiva a los valores de la democracia, la libertad y el bienestar del hombre. El argumento tiene un lado negativo: los estilos de desarrollo predominantes hasta ahora han generado tantas contradicciones y disbeneficios que vale la pena ensayar alternativas democráticas. También tienen aspectos fatalistas: el impulso democrático, estimulado por los recientes cambios sociales estructurales pero no dependiente totalmente de ellos, es demasiado fuerte para estar subordinado a las concepciones tecnoburocráticas de eficiencia. A menos que pueda relacionarse en forma positiva con los requerimientos legítimos de las formulaciones de política nacionales perturbará constantemente los esfuerzos del Estado por superar la crisis o planificar a largo plazo.

En el artículo se evita el análisis de países individuales, no por razones de discreción, sino en un esfuerzo por distinguir aspectos de la búsqueda de alternativas democráticas que sean aplicables a la mayoría o la totalidad de los países latinoamericanos. Se postula que la relevancia de las alternativas democráticas, en el sentido en que se emplea aquí el término "democrático", no depende en el contexto latinoamericano del logro futuro de un determinado nivel de "desarrollo" o integración nacional. Incluso los países más prósperos, políticamente estables y bien inspirados en sus políticas de desarrollo están profundamente inmersos en las tensiones y fuentes de precariedad analizadas. Incluso los países más pobres y más habituados al autoritarismo se sienten motivados para luchar por la democracia participativa.

El hecho de evitar dicho análisis significa que el examen de las políticas sociales y económicas necesarias para consolidar las alternativas democráticas tiene que limitarse a aspectos muy generales. En toda América Latina estas cuestiones se vienen sometiendo, como tiene que ser, a un animado debate que se

ocupa de países concretos y de hallar nuevas posibilidades de autosuficiencia colectiva. En cierto sentido las directrices de política que se necesitan son demasiado obvias como para que sea útil la repetición de prescripciones generales. En otro sentido, las opciones reales difieren demasiado de un país a otro para que las prescripciones ofrezcan algo más que un punto de partida para el debate.

Hay otra razón para poner el énfasis en otra parte. No se trata simplemente de qué es lo que debe hacerse sino de cómo y quién tomará parte en ello. América Latina tiene una historia demasiado larga de estrategias de desarrollo racionalistas plausibles que han fracasado -en cuanto a su repercusión sobre los pueblos que se suponía iban a beneficiar, o en sus consecuencias económicas estrictas, medidas mediante indicadores convencionales. Parte de la culpa recae en el conocimiento inadecuado del funcionamiento del orden económico y político mundial (o en la evasión de dicho conocimiento por las conclusiones inoportunas que podría imponer a los formuladores de política). Sin embargo, parte de la culpa obedece también a la carencia o deficiencia de mecanismos en las sociedades que podrían contrarrestar la megalomanía tecnoburocrática, el desentenderse de las limitaciones de la capacidad tecnológica y administrativa y de los efectos colaterales sociales y ambientales, el desconocimiento de las condiciones locales, la propensión a la corrupción y manipulación de las políticas por parte de intereses ocultos. En diversas formas y medidas todos los sistemas o estilos de desarrollo desarrollistas, reformistas, neoliberales y socialistas han errado el camino por falta de mecanismos autocorrectivos.

La democracia participativa ofrece cierta esperanza, si bien no la certeza, de hacer mejor las cosas, y esta esperanza consta de dos aspectos principales: primero, la adaptación creativa a las culturas populares y a las necesidades percibidas de formas de producir bienes, prestar servicios, armonizar la oferta y la demanda en patrones de consumo que las sociedades puedan permitirse y ofrecer actividades con sentido y generadoras de ingreso a toda la población; segundo, la resistencia creativa a la estandarización excesiva, la manipulación, la corrupción y la expoliación en aras del desarrollo.

Esto nos retrotrae a la ambigüedad corriente de los términos en que se analizan las alternativas democráticas: la suposición persistente de que dichas alternativas pueden o tienen que ser abiertas, guiadas y restringidas desde arriba, por el Estado o un movimiento político. Es obvio que las fuerzas que controlan

/el Estado,

el Estado, los tecnoburócratas y los movimientos políticos van a continuar en forma por demás legítima tratando de cumplir dicha función. Empero, ya hay pruebas empíricas sobradas de que no se desempeñan con mucho acierto, de que sus objetivos manifiestos y sus pretensiones de planificar el desarrollo pueden ocultar objetivos bastante diferentes, o incluso una falta real de objetivos y estrategias, una serie de respuestas oportunistas o caprichosas ante las presiones, o una fe ingenua en las virtudes del crecimiento indiscriminado y de la modernización tecnológica.

Por tanto, esta exploración de las alternativas democráticas afirma la permanencia de una contradicción o tensión entre la necesidad real de contar, por una parte, con una transformación planificada de las estructuras sociales y económicas, de contar con una dirección central capaz de vencer las resistencias y, en las palabras del Dr. Prebisch, administrar la socialización del excedente generado por el crecimiento económico; y por otra, la necesidad de contar con instituciones democráticas en el plano local y nacional que sean autónomas y críticas, capaces de innovar dentro de sus propias esferas de acción, desafiando constantemente a los líderes políticos, los tecnoburócratas y las estructuras de poder locales o nacionales. Mientras estos desafíos sigan siendo predominantemente corporativistas, redistributivistas y concentrados en las concesiones que el Estado es incapaz de otorgar, nos conducen de vuelta al ciclo de la democratización-exclusión. Cabe esperar que las luchas por la democracia participativa, por muy confusas y conflictivas que sean en sus manifestaciones inmediatas, pasarán a ser transformadoras de sistemas y de valores y también autobeneficiosas.

Notas

1/ El apodo de "social democrática" para las alternativas que se plantean posee ciertas ventajas. Corresponde a la denominación adoptada por varios de los movimientos políticos que buscan dichas alternativas y por sus aliados políticos fuera de América Latina, y traduce en forma general la manera de manejar los asuntos públicos, el papel del Estado y los objetivos de bienestar humano en cuestión. También tiene inconvenientes: la tradición relativamente prolongada de su empleo en otras regiones deja la impresión de un estilo que otrora puede haber sido dinámico, pero que se ha vuelto burocratizado y rutinizado, complaciente, de reacciones lentas frente a los nuevos desafíos, con la "democracia" subordinada al partido autoperpetuante y a las maquinarias sindicales, y el ideal "social" subordinado al Estado benefactor costoso y paternalista. De hecho, todos los apodos disponibles (incluidos "democracia", "desarrollo" y "revolución") se han desgastado con los años, y no se lograría una pseudo originalidad acuñando otros nuevos. Por ende, el presente texto identifica las alternativas sencillamente como "democráticas". Emplea el término "estilo" en el sentido propuesto por Jorge Graciarena, es decir, como la modalidad concreta y dinámica de desarrollo de una sociedad en un determinado momento histórico. El término "alternativa" introduce el tema de la opción racional, el término "proyecto nacional" representa una codificación de la opción por un régimen o movimiento; el término "pacto nacional" representa el acuerdo sobre un proyecto por parte de los representantes de una amplia gama de fuerzas en una sociedad dada.

2/ Angel Flisfisch, "El surgimiento de una nueva ideología democrática en América Latina", Crítica y Utopía, Buenos Aires, 9, 1983, p. 12.

3/ Angel Flisfisch, "Modelos conceptuales de la política", Documento de Trabajo, Programa FLACSO, Santiago de Chile, 179, mayo de 1983.

4/ Marshall Wolfe, "La participación: una visión desde arriba", Programa de participación, UNRISD, marzo de 1983.

5/ Aldo Ferrer, "Vivir con lo nuestro para romper la trampa financiera y construir la democracia" (El Cid Editor, Buenos Aires, noviembre de 1983), pp. 95 y 96.

6/ "Sería difícil nombrar una élite, grupo o estrato social, salvo quizá los grandes terratenientes, a quién no haya honrado alguna escuela ideológica en los últimos años con el título de líder del desarrollo. Las clases medias en general, los empresarios industriales, los funcionarios públicos de formación técnica, las juventudes en general o los estudiantes en especial, los trabajadores organizados, han sido todos propuestos para desempeñar esa función en un número impresionante de estudios y trabajos polémicos. ... Las corrientes ideológicas que consideran que la destrucción revolucionaria de las estructuras existentes es el único camino que conduce al desarrollo cifran sus esperanzas en los campesinos y los estratos urbanos desposeídos, como elementos cuyos intereses o supervivencia son los más incompatibles con el mantenimiento del statu quo." (Comisión Económica para América Latina, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, 1969, p. 27).