

Gobernabilidad y
Convivencia Democrática
en América Latina



América Latina, una Revolución Inacabada

ERNESTO SAMPER PIZANO. ExPresidente de Colombia

Entre los avances más significativos registrados en los últimos treinta años en América Latina se encuentra la aceptación generalizada de que el crecimiento económico, para que sea sostenible en el largo plazo, requiere una macroeconomía estable y la convicción firme de que la gobernabilidad en democracia es el mejor camino para seguir avanzando en la construcción de una sociedad más justa, en la cual impere la convivencia democrática.

Sostener hoy, como sucedió al comenzar la segunda mitad del siglo pasado, que se puede hablar de un modelo sostenible de desarrollo sin estabilidad macroeconómica, apoyado, por ejemplo, en emisiones monetarias sorpresivas, devaluaciones traumáticas o déficits fiscales peligrosos, no tiene asidero en la realidad. Las dolorosas experiencias de la hiperinflación, la devaluación masiva de las monedas locales y el sobreendeudamiento externo que vivió la región quedaron como huellas indelebles de lo que fue el manejo desatinado de la economía latinoamericana cuando se subordinó a los caprichos de dictadores militares y mandatarios populistas. Hoy día, sin importar el signo ideológico del modelo nacional de desarrollo, podemos afirmar que la estabilidad económica fue asumida por todos los mandatarios como una precondición irrenunciable del desarrollo y por ende como factor esencial para la cohesión social, la convivencia democrática.

Importante ha sido, en este catálogo de buenas herencias que nos dejó el final del siglo, el proceso de apertura y consolidación de la democracia en la región. Con la celebración

de más de ciento cincuenta elecciones durante los últimos veinte años, la región apostó claramente por un destino democrático. Reiterar sin condiciones este camino es la profunda razón que subyace detrás del golpe de estado y restablecer plenamente la democracia en Honduras. Independientemente de las circunstancias que llevaron a los detractores a sacar del poder y exiliarlo de su país al Presidente Zelaya, la región no puede permitir el regreso a los defenestramientos antidemocráticos propios de las dictaduras militares de los años 60. Convalidar por acción o por omisión el golpe de Honduras abriría una peligrosísima puerta al regreso de esas “tentaciones totalitarias” de que hablara Revel y que, todavía, deambulan por el efervescente panorama social latinoamericano. La democracia en Honduras nos concierne a todos los que pensamos que la convalidación del golpe hondureño pondría en cuestión todos los avances democráticos conseguidos durante los últimos años.

Principales retos del ALCA.

Asegurada la estabilidad económica y la gobernabilidad democrática, América Latina debe encarar cuatro retos fundamentales. El de la competitividad en lo económico. El de la equidad en lo social. El de la gobernabilidad en lo democrático y el de la identidad en lo cultural. Cuatro desafíos que tienen entre sí estrechas interdependencias y cuya superación le permitirá a la región encontrar un camino para transitar el siglo XXI y un lugar en el tempestuoso escenario de la globalización mundial.



La competitividad es el nuevo nombre del crecimiento. Los países no son competitivos frente a sí mismos, sus economías deben competir con otras; para hacerlo cuentan, por supuesto, con sus ventajas naturales como recursos y materias primas; también pueden “fabricar” las ventajas como sugiere el Profesor Michael Porter. América Latina presenta problemas de competitividad relacionados con su escasa infraestructura, bajos niveles de conectividad, precaria bancarización de sus mercados de capitales, deficiencias en materia de tecnología y rezagos en su preparación científica. Enfrentar el reto de corregir estas dificultades a través de la definición de una “Agenda Regional para el Desarrollo” es una tarea inaplazable. Y aunque en materia de libre integración perdimos años valiosos en el empeño de conformar el gran bloque americano de integración propuesto en la Cumbre de las Américas de Miami de 1994 para reunir, en un solo mercado, las tres Américas, seguimos obligados a mejorar nuestras posibilidades de relacionamiento regional para una mejor y más competitiva inserción internacional en el mundo.

La integración americana hacia el futuro tiene connotaciones de epopeya. En su búsqueda se atraviesa, lamentablemente, la circunstancia evidente de que la reciente negociación selectiva de los tratados de libre comercio con los Estados Unidos, que empezó integrando Canadá, Estados Unidos y México a través del NAFTA y continuó con los tratados de libre comercio con Centroamérica y el Caribe, Perú y Chile, ha terminado por dividir la región alrededor de dos modelos de desarrollo sustantivamente distintos y hasta contrapuestos; de una parte, está el modelo de Panamá hacia el sur, identificado con los patrones tradicionales del desarrollo latinoamericano, la exportación de productos básicos, el desarrollo de recursos naturales, el manejo rentístico de las finanzas nacionales y en la otra parte, aparece el modelo de Panamá hacia el norte, ligado al ciclo económico de los Estados Unidos, basado en la producción de semimanufacturas y el suministro de materias primas básicas para el mercado del norte.

Las discusiones académicas de finales de siglo llegaron hasta satanizar el crecimiento económico como tal. Crecer no es malo, lo malo es no repartir o hacerlo de manera deficiente. Aparece aquí el segundo objetivo de nuestra visión: la inclusión social. La reciente crisis financiera internacional - aunque nos sorprendió mucho mejor preparados, en términos de respuesta fiscal y financiera que muchos otros países desarrollados - puso nuevamente de relieve que la exclusión social sigue siendo uno de los más grandes y vergonzosos lastres de la historia reciente latinoamericana. La crisis, a través de sus principales canales de transmisión como el comercio, la inversión y las remesas de los migrantes, consiguió elevar a veintiún millones el número de desempleados en la región.

La Agenda Social.

Es cierto y es conveniente repetirlo aquí que América Latina, en el curso de las últimas tres o cuatro décadas, ha registrado progresos notables en sus niveles de desarrollo social; lo prueban los aumentos en las coberturas de salud y educación, la reducción de los índices de analfabetismo y la asimilación positiva de fenómenos demográficos como la incorporación masiva de la mujer a la sociedad o la educación de todos los niños nacidos en lo que se conoció como la época del boom demográfico. También es cierto que la región aún tiene una agenda social pendiente que tiene que ver con las posibilidades reales de inclusión de vastos sectores de la sociedad, mayoritariamente jóvenes y mujeres y la superación de brechas estructurales que han frenado secularmente su desarrollo social como las diferencias entre el campo y la ciudad y entre el sector moderno y el informal. El distanciamiento entre el bienestar campesino y urbano y la creciente informatización del mercado laboral, que ya llega al 60% en algunos países, son síntomas preocupantes de que ciertas variables estructurales, responsables de la asimetría social, siguen operando. Para superar estas brechas profundas y hacer frente a nuevos desafíos como el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos sociales, la mitigación de los efectos del calentamiento global y la organización ciudadana se pre-

cisa acordar los términos de una ambiciosa “Agenda Social”.

La definición de esta Agenda debe ir acompañada por el diseño de una nueva institucionalidad social que sin caer en dilemas sofistas sobre lo público y lo privado, asegure la obtención por parte de los nuevos ciudadanos latinoamericanos de una canasta de necesidades básicas para superar la indigencia y unos niveles definidos de bienestar para que otros remonten la condición de pobreza. Por fortuna, la reciente crisis financiera institucional demostró que, contra lo que pensaban los artífices del Consenso de Washington -que tenía mucho más de Washington que de consenso - la intervención del Estado para corregir asimetrías sociales y geográficas que son la base de la inequidad, sigue siendo indispensable en América Latina; también probó que la receta simplista según la cual el mercado va de la mano con la democracia puede ser sustituida con la todavía más inquietante reflexión sobre “cuánto mercado es capaz de resistir una democracia”.

En la forma y medida en que ésta nueva agenda social exprese un nuevo concepto de identidad regional será más fácil atender la exigencia del Premio Nobel, Amartya Sen, para quien la clave en la lucha contra la exclusión contemporánea está en compaginar la satisfacción de la necesidad con unos mayores márgenes de libertad individual que permitan satisfacerla. Las metas del milenio trazadas por Naciones Unidas pueden ser un buen referente en la definición de estos propósitos sociales pero no pueden ser el único patrón de eficiencia. La identidad tiene mucho que ver con la existencia de una visión de región que trascienda la idea de identidad de cada país; tal vez ha llegado el momento, como lo propone García Canclini, de no seguir insistiendo en el concepto de “latinoamericanidad” como el simple resultado de la suma mecánica de las identidades nacionales de los países latinoamericanos. Y aprender a reconocernos en una realidad común e interdependiente que está allí, subyacente en nuestra historia y en nuestro presente; una realidad, como él sugiere, híbrida y compleja pero muy rica. El desafío, entonces, es construir un “Proyec-

to de Región” que asegure nuestra cohesión social y la convivencia democrática. Para conseguirlo debemos empezar por recuperar, simple y sencillamente nuestra capacidad para ponernos de acuerdo, para hacer y, sobretudo, para respetar consensos. Un Proyecto que actúe como un espejo en el cual podamos mirarnos todos y encontrarnos; con esta apuesta compartida por el futuro será muchísimo más fácil encarar el formidable desafío de sostener la gobernabilidad en democracia.

La Gobernabilidad Democrática y sus Desafíos: La Construcción Democrática.

La gobernabilidad puede ser definida como la capacidad que tienen los gobiernos elegidos democráticamente para dar órdenes y la disponibilidad de los ciudadanos gobernados para aceptarlas. La capacidad para ordenar, relaciona la gobernabilidad con la estructura formal de la democracia, el buen gobierno, la transparencia administrativa, se trata del funcionamiento mismo del poder. El acatamiento de esas órdenes nos remite a la legitimidad misma del sistema democrático: los ciudadanos aceptan el gobierno porque se sienten beneficiarios del mismo.

La gobernabilidad formal en América Latina está amenazada por la crisis de representatividad que atraviesa el sistema democrático y los peligros contra la seguridad que desde afuera y desde adentro rondan el ejercicio del poder. Los partidos políticos en la Guerra Fría nacieron para representar los intereses populares frente a la utopía comunista preconizada en la época, según la cual y gracias al comunismo, el pueblo terminaría gobernando directamente sus propios destinos. Los partidos contemporáneos están haciendo crisis porque la política misma está en crisis. La política ya no la hacen los políticos, la hacen los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, los movimientos populares en las calles y los jueces en los juzgados, por cuenta de lo que se ha conocido como la judicialización de la política. Y lo grave es que estas personas y organizaciones hacen política sin responsabilidad política. Ellos no responden a un mandato programático, ni a la posibilidad de ser fiscalizados.

La gobernabilidad también se ha visto afectada por la aparición de una serie de patologías globales como el narcotráfico, la corrupción, el armamentismo y el auge de algunos fenómenos igualmente globales como el calentamiento global, la inseguridad alimentaria y la creciente inseguridad en las ciudades. Para contrarrestar estos peligros la agenda de gobernabilidad debe trabajar en el diseño de una nueva “Política de Seguridad Hemisférica Colectiva” que, reemplazando la vieja política de la seguridad nacional, propia de la guerra fría, construya maneras conjuntas de responder regionalmente a estos complejos desafíos. Esta nueva estrategia de aseguramiento debe partir de la premisa elemental de que en un mundo que camina hacia su globalización, los viejos conceptos de fronteras territoriales tienden a desaparecer. Por los canales abiertos de esa globalización no solamente circulan bienes, servicios y flujos de capitales; también lo hacen terroristas, armas, drogas, corruptos, seres humanos esclavizados. La forma de combatir estos tráficó ilícitos es a través de formas desterritorializadas de contención, como redes regionales de inteligencia, acuerdos de cooperación judicial y hasta unidades conjuntas de fuerza.

El tema de la legitimidad debe atenderse con una clara y contundente respuesta a través de una ambiciosa “Agenda de Inclusión” como lo propusimos al examinar la manera de encarar el desafío de la equidad. Si la gente no se siente “parte” del sistema político y si no está segura de que ese “sentirse parte” le acarrea beneficios concretos en materia de calidad de vida para él, ella y para los suyos, nos veremos en serias dificultades para construir la ciudadanía que la gobernabilidad y la convivencia democrática necesita.

En un reciente Congreso celebrado en la ciudad de Cartagena de Indias, donde se reunieron un centenar de historiadores latinoamericanos y europeos para examinar, en una visión de amplio espectro, los costos y beneficios de la independencia latinoamericana después de dos siglos, en medio de un interesante debate entre eurocentristas y nacionalistas, un viejo y sabio profesor, el Doctor David Bushnell intervino para decirles, paternalmente, a los acalorados polemistas que no pelearan más por defender o satanizar la herencia del proceso independista. “No den más vueltas- les dijo, palabras más, palabras menos- la independencia de América Latina les dejó a ustedes, precisamente, la independencia; y sobre esa independencia- continuó pausadamente - lograron ustedes construir la República”. Luego demostró cómo, a partir del momento emancipatorio, comenzó a operar la figura del sufragio que tardó tanto tiempo y tanta sangre en llegar a Europa; probó también cómo el proceso de liberación de los esclavos demoró muchísimo menos que en otros países, los Estados Unidos por ejemplo.

Lo importante es entender que América Latina no es un “continente olvidado” como sugiere un reciente texto de un agudo periodista inglés, sino un continente inacabado. La revolución latinoamericana no es una revolución de pasado, como la soviética, ni de futuro, como la china, es una revolución de presente. Aquí se están “cocinando” procesos de cambio complejos en distintos fogones sociales e ideológicos. Nuestra responsabilidad es, entonces, conseguir que todo esto se encauce constructivamente sin renunciar a lo que podríamos considerar como valores irrenunciables de lo “nuestro”. La democracia es uno de ellos.



FLACSO Secretaría General
Tel. 506+2253-0082 / Fax. 506+2234-6696
Apdo. Postal 5429-1000 San José, Costa Rica
flacsosg@flacso.org

www.flacso.org