



Laureano Forero y Compañía
Comfama Aranjuez
Medellín, Colombia
1992/1996

Vulnerabilidad externa, fragmentación social, fragilidad política: la reforma del Estado en América Latina

GUSTAVO FERNÁNDEZ SAAVEDRA

Cónsul General de Bolivia en Chile

«Bolivia se nos muere». Con esa frase dramática Víctor Paz Estensoro comenzó el discurso en el que anunció a Bolivia la puesta en marcha del programa de ajuste estructural, en 1985. Era pues un asunto de vida o muerte. Otros dirigentes de América Latina llevaron adelante la reforma del Estado, contra viento y marea, con esa misma pasión mesiánica, porque en esa faena se jugaba todo.

Todo comenzó en Washington. En una apacible oficina de alguno de los organismos internacionales que tienen sede en la capital norteamericana, lejos el bullicio de las calles y de la promiscuidad de las aglomeraciones urbanas de América Latina, hombres desprovistos de emoción concluyeron que el modelo de desarrollo que había presidido el comportamiento de las economías regionales durante casi medio siglo, ya no daba más. Otros iluminados se encargarían de poner ardor ideológico a lo que no era entonces otra cosa que un frío balance de situación. Las conclusiones de ese día se habrían de conocer como el *Consenso de Washington*. En esas minutas se trazó el marco conceptual y operativo de las reformas que estremecerían el Continente en los próximos veinte años y que todavía lo convulsionan. Allí está el Libro de la doctrina neoliberal. Mucho

más allá de las intenciones de sus progenitores el consenso se transformó en la verdad revelada y transmitida por el oráculo.

Se han escrito ríos de palabras sobre esas reformas y no es el caso de repetir la historia muchas veces conocida del origen tecnológico de la nueva sociedad del conocimiento y de los pasos que habían de seguirse en los países en desarrollo para acercarse a la Tierra Prometida. Baste ahora la enumeración de esas medidas, en secuencia que marca sus distintos tiempos. La primera generación se concentra en el equilibrio macroeconómico, piedra filosofal de todo el modelo. La disciplina fiscal, el control del gasto público son los instrumentos que permitirán acorrallar y liquidar la inflación. Como, desde esa perspectiva, el Estado es el enemigo real y la causa de todos los males, hay que encontrar la manera de acabar con el ogro filantrópico. Por eso, la segunda generación de las reformas concentra la mirada en la privatización de las empresas públicas y de los sistemas de pensiones. No puede pasar por alto, no obstante, el extremo desasosiego de los pobres y propone un tímido fortalecimiento del Estado, obligado a financiar y ejecutar la política social de educación y salud. Llegado a ese punto, el proceso

pone en evidencia la estrecha relación entre organización social y desarrollo, entre instituciones y economía y, súbitamente, el Estado recupera importancia. En otra función, en una dimensión distinta, la organización política de la sociedad, antes tan vapuleada y vilipendiada, vuelve a ocupar lugar central en la lógica del desarrollo. Pero como no se trata solamente de restablecer la primacía de la ley sino la de colocar a todos bajo el manto de la norma, democracia y derechos humanos retornan al escenario. Ese el marco de la tercera generación de las reformas. Y los acontecimientos de Seattle (no menciono la rebelión social que sacude el Continente porque su valor mediático no es comparable al de los mil o dos mil manifestantes de la ciudad norteamericana) colocan en el tapete la cuarta generación. La de la participación de todos en el desarrollo. La de la concertación social.

En su fase inicial, la nueva doctrina adquirió categoría de verdad revelada, creada, modificada y controlada por los mismos que la formularon. Su validez se medía con los criterios y pautas de evaluación establecidas por las mismas instituciones que aprobaron el Consenso, en referencia a la propia autoridad del dogma. No cabe duda que el pensamiento de Hayeck, Friedman y otros apóstoles de la nueva fe, no hubiera alcanzado la significación que tuvo si no hubiera recibido la bendición de la primera potencia mundial y de poderosas instituciones del sistema internacional. De otra manera, habría sido descartado como tantas otras alucinaciones profesionales o degradada a la categoría de opinión personal irrelevante.

Sin embargo, las circunstancias impusieron tantas modificaciones a la doctrina al punto que, a estas alturas, cualquier semejanza entre la realidad y las previsiones de la célebre reunión de Washington, es

pura coincidencia. Mas aún, el aire de certidumbre de los comienzos se ha perdido. Son tantas las preguntas sin respuesta que uno está tentado de recordar la afirmación de que el hombre es un ser perdido en un laberinto, que apenas logra descartar los caminos que no son. No encuentra la salida porque no existe.

Como ya ocurrió antes con la Sibila, el mensaje contenido en el Consenso resultó ambiguo y ambivalente. El oráculo no dice y no oculta. Envuelve la verdad en la oscuridad. Hierde tanto como cura.

Las reformas ordenaron la economía. De eso no cabe duda. Allí están las cifras para probarlo. Las curvas de inversión, de reservas, de crecimiento del producto casi salen de las diapositivas en las presentaciones de los ministros de Hacienda. La inflación parece un gato apacible que ronronea en una esquina.

Pero, además, la globalización desbordó las fronteras de la economía y se trasladó a la vertiente política. Y sus primeros frutos dejan un sabor agrícolce.

Primero, registremos la frustración que deja en los países de América Latina la sensación de impotencia ante el ejercicio brutal del poder por las potencias que se atribuyen, por sí y ante sí, el papel de guardianes de la verdad, la moral y la justicia. Dicen en voz alta que se reservan el derecho de intervenir en otros Estados (en desarrollo, se supone) cuándo y cómo encuentren pertinente. ¿Dónde se encuentra la autoridad moral que se requiere para asumir este papel? ¿No hubiera sido más fácil –y más justo– que permitieran que esos países entraran en la senda de la prosperidad y el desarrollo y cosecharan allí, por su propia mano, los frutos de la democracia y la justicia? En todo caso, esas preguntas solo tienen el

valor que tienen. La respuesta ya no importa, porque el mundo es lo que es.

En el lado positivo de la experiencia, ayuda —mucho— saber que los dictadores no dormirán tranquilos. Reconforta escuchar que tiene que respetarse las reglas de juego de la democracia. Fortalece la fe en la humanidad comprobar que el genocidio no será tolerado. Y el balance —a pesar del inmenso “pero” de su arrogancia irritante— es al final positivo. Marca una distancia gigantesca de la época en la que los luchadores de la libertad debían caminar con el testamento bajo el brazo mientras los represores prosperaban bajo el cuidado de los servicios de seguridad de las potencias que ahora defienden los valores de la democracia.

Los efectos secundarios de la receta resultaron, empero, tan serios como la propia enfermedad. A tres de esas consecuencias me quiero referir en estas páginas. La vulnerabilidad externa, la fragmentación social y la fragilidad política.

VULNERABILIDAD EXTERNA

Las reformas estructurales pusieron en evidencia —en ciertos casos, agravaron— la vulnerabilidad de América Latina a la inestabilidad de los precios internacionales de productos básicos y a los cambios de dirección de los flujos financieros. La más antigua es la que resulta de la dependencia del comportamiento de los precios de las materias primas. Desde hace más de cincuenta años América Latina vive tratando de liberarse de este grillete. Ha explorado sin éxito diversos caminos. El de la sustitución de importaciones. El de los fondos internacionales de estabilización de precios. El de los acuerdos de productores y compradores de materias primas. El imperio de las reglas de la oferta y la demanda. Y cada vez se repite el mismo ciclo, con los mismos

efectos. El último, en 1998, cuando los precios internacionales se redujeron en un treinta por ciento en promedio, en menos de dos meses, y se situaron en rango inferior al que tenían en la década de los setenta. Todos saben, de memoria, que el remedio es dejar de depender de las exportaciones de productos básicos, aumentar el componente de manufacturas y agregar conocimiento a la producción de bienes y servicios. Se enseña en todas las aulas pero en realidad apenas se aplica en dos o tres países de la región, con mercados internos suficientemente grandes y acuerdos de integración regional, como Brasil y Argentina, o con proximidad a grandes mercados, como en el caso de México y Estados Unidos.

El mundo ha cambiado tanto, sin embargo, que las antiguas recetas tampoco funcionan inclusive cuando se aplican eficientemente. Conocí un caso en el Perú que es, en cierta medida, paradigmático de la nueva estructura de la economía mundial. Una exitosa empresa nacional, exportadora de cacao, decidió escurrirse de la zona de riesgo de las ventas de materias primas e instaló una hermosa planta para la fabricación de chocolates, en el mejor estado del arte. La zona de libre comercio de la comunidad andina le facilitaba acceso a los mercados de los países vecinos. Además, sus estudios demostraban que el mercado interno le garantiza el punto de equilibrio en la primera etapa. Su producto resultó excelente y el precio competitivo. Sin embargo, no logró consolidar su presencia ni siquiera en los centros de consumo de Lima, donde tiene instalada la planta. Su marca no podía competir con la de las grandes cadenas mundiales de comercialización de chocolate. Luego de una larga e infructuosa batalla tuvo que ceder a la realidad. Se convirtió en maquiladora de una gran firma transnacional, cuyo aporte se redujo a un diskette en el que estaba impresa la fórmula de sus productos. Lo colocó en la computa-

dora de la fábrica y comenzó a trabajar para esa corporación. Y a vender sus productos con el nuevo nombre. Así de simple.

Item más. Como lo demuestra la experiencia de la reciente crisis asiática, aunque aquella firma hubiera logrado establecerse en el mercado y los países roto la atadura de las materias primas, tampoco habría sido suficiente. Allí, a la vuelta de la esquina, los espera el nuevo Leviatán del sistema financiero. Para esta flamante amenaza no existen todavía antidotos, ni siquiera teóricos como los que abundan en relación con los productos básicos. Los ordenes de magnitud del mercado de capitales desafían la imaginación del hombre y la capacidad de control de los gobiernos. Las transacciones globales de divisas suman más de 1.5 trillones (millones de millones) de dólares, por día. Las colocaciones de los fondos de pensión, de los fondos mutuos y de las empresas de seguros en el mercado mundial del dinero se sitúan en el orden de los 25 trillones de dólares.

Ese mercado de capitales ha sustituido largamente el antiguo sistema de financiamiento para los países en desarrollo, que funcionó después de la segunda guerra, basado en aportes de los gobiernos de las naciones industrializadas. En 1996, el 99% de los flujos de créditos e inversiones a los mercados emergentes más importantes provenía de recursos del mercado privado de dinero. En consecuencia, tasas de interés, tipos de cambio, competitividad internacional, niveles de crecimiento del producto, para no hablar de la felicidad de la gente, dependen ahora de la continuidad o retracción de este flujo. Si se mantiene, bien. Cuando se interrumpe súbitamente, sin previo aviso, en medio de la noche, las consecuencias son desastrosas.

Por cierto, el sistema financiero —si es que es un sistema— ha escapado hasta hoy del dominio del poder

institucional, al punto que ha inducido la aparición de la teoría del caos para tratar de explicar lo que ocurre. Los grandes especuladores deciden dónde y cuanto y en que momento se invierte... o se huye de un mercado. De su voluntad y del temple de sus nervios depende el destino de mucha gente. Ese hecho ha provocado una alarmante volatilidad en los mercados de capital y una peligrosa inestabilidad en los sistemas financieros de los países en desarrollo. En 1998 los bancos retiraron 150 mil millones de dólares de los mercados emergentes (cerca del 60% del total de sus colocaciones en esos países) y provocaron la gigantesca crisis brasilera, asiática y rusa, con la ruptura interna de la cadena de pagos —los bancos no prestan, los deudores no pagan— y una terrible recesión en el ciclo productivo en América Latina, provocando una caída sin precedentes del PIB y el producto por habitante.

En verdad, este Godzilla financiero es consecuencia de acciones y políticas intencionales. El FMI y el Banco Mundial condicionaron su apoyo a los países en desarrollo a la apertura —acelerada e imprudente, como se sabe y lamenta ahora— de sus mercados financieros. No se descubre ningún secreto si se recuerda que esta condicionalidad se adecuaba a los propósitos de la Secretaría del Tesoro de Estados Unidos, que quería plena libertad de movimiento para los bancos norteamericanos y la gente de Wall Street en los nuevos mercados emergentes. El objetivo se consiguió, a un precio muy alto para los países en desarrollo y con una seria amenaza sistémica, en determinado momento. Quien siembra vientos cosecha tempestades.

Por otro lado, es notorio el carácter global y la recurrencia de las crisis financieras. Afecta a todos, justos y pecadores, y se repiten con frecuencia inquietante, con consecuencias cada vez más gra-

ves. Un país que cumple sus deberes, que tiene sus cuentas en orden, se encuentra de pronto ante la contracción súbita de los ingresos de capital (con todos los efectos nacionales en cadena, ya conocidos) por culpa de las acciones u omisiones de otra nación o, simplemente, por el comportamiento de rebaño espantado que suele caracterizar los movimientos de los inversionistas en el sistema global.

Si las cosas se miran filosóficamente —como lo hace Lawrence Summers, Secretario del Tesoro— no debiera haber motivo de preocupación. Al final de cuentas, siempre han habido desastres. Y cuanto más grandes son los aviones más espectaculares son las catástrofes. Claro que ese punto de vista no es compartido por las víctimas o sus familiares, pero así es como se ven las cosas desde Washington.

FRAGMENTACIÓN SOCIAL

POBREZA

El efecto de concentración de la economía abierta de mercado ya no se discute. Lo que en verdad espanta ya no es el hecho que una parte pequeña de la humanidad vida mejor que la otra —lo que, por otra parte, no es ninguna novedad— sino la dimensión ultrajante y ofensiva de la brecha. El proceso se repite a lo largo y ancho del planeta hasta tomar magnitud de escándalo. En Bolivia, para citar el ejemplo que tengo más a la mano, el ingreso promedio de un habitante de la ciudad de Santa Cruz es dos y veces y medio superior al de la capital de Potosí y el diez por ciento más favorecido de la población urbana percibe el 35.4% del total del ingreso nacional, mientras el cuarenta por ciento más pobre recibe el 15.1%. En escala global, la situación es todavía más chocante. Ni el más delirante de los anarquistas de principios de siglo se hubiera atrevido a imaginar que al terminar la centuria los activos de 300 personas equivaldrían al ingreso anual de más de dos mil millones de personas.

Es cierto que la pobreza tiene antiguas raíces y que no es criatura de las reformas neoliberales. Pero ya está más allá de toda comprobación empírica que la economía abierta de mercado mejoró, a veces espectacularmente, las condiciones de vida de los sectores de mayores ingresos, pero no logró resolver los problemas de los grupos menos favorecidos (o no lo intentó explícitamente). En algunos casos, agravó su situación, redujo su salario y acentuó la intensidad de su pobreza.

Este impacto es particularmente agudo respecto de los pobres que, desocupados en las ciudades o sobreviviendo en sus pequeñas parcelas rurales, en economías débiles, sin capacidad de compra, ignorantes y enfermos, interesan cada vez menos al proceso de acumulación productiva, porque, en la práctica, mantienen una relación precaria con las corrientes dinámicas del mercado o están situados fuera de las corrientes de intercambio y de conocimiento. Por lo general no generan excedente. En consecuencia, el resto de la sociedad se preocupa cada vez menos de lo que pase con ellos. Y así, el problema empeora hasta que la fragmentación social se convierte en freno del desarrollo económico, amenaza la institucionalidad democrática y rasga la apariencia de prosperidad, como ocurre ahora mismo en varios países de América Latina.

De esa manera confluyen marginación económica y exclusión social y política como explicación de la pobreza. Y del análisis deriva con naturalidad la conclusión de que no se podrá reducir la pobreza si es que no se acaba con la exclusión social.

A propósito parecen convenientes un par de apuntes, de orden político. La afirmación de la condición de ciudadanía de los sectores marginados, por la vía del fortalecimiento de su participación en la vida de-

mocrática, es el camino de ruptura de ese sistema de exclusión. La fuerza de la movilización democrática es el instrumento político que tiene el marginado para convertirse en protagonista de sus propias demandas y para poner en la agenda del Estado planteamientos que no se puedan rechazar. En dos líneas, la participación ciudadana es componente esencial de las políticas de erradicación de la pobreza.

De la misma forma, se comprobará bien pronto que la falta de educación es causa principal de la producción y reproducción de pobreza y que la formación de recursos humanos está en el corazón mismo de la política de desarrollo. Pero se verá, también, que ni participación ciudadana ni política social serán suficientes si es que se pierde o no se establece la relación inmediata con el sistema productivo y el mercado. No basta preparar recursos humanos. Se requiere un sistema económico que demande y utilice esos recursos humanos. El desarrollo de actividades productivas de bienes y servicios en los sectores marginados, que los articulen con los flujos de producción y comercio del mercado nacional y que generen ingresos superiores a los recursos utilizados para su producción, adquiere carácter de condición necesaria de la política de crecimiento. La opción productiva tiene el mismo carácter perentorio en el nivel económico que la participación ciudadana en el plano político y ambos son componentes ineludibles de una estrategia efectiva contra la pobreza.

Esta línea de razonamiento conduce de inmediato al dilema –falso– entre crecimiento y distribución, debatido hasta el agotamiento entre los fundamentalistas de las sectas en conflicto.

Comencemos por afirmar que no cabe duda que el crecimiento económico es una condición inexcusable para reducir y eliminar la pobreza. Sólo la han venci-

do las sociedades que han sido capaces de afirmar un ritmo de desarrollo económico elevado y sostenido. Nadie puede negar que existe una estrecha relación entre crecimiento y reducción de la pobreza. Los períodos de reducción de la pobreza coinciden con los de crecimiento económico. Pero, por otro lado, como lo prueba el duro aprendizaje de estos años en América Latina, el incremento del producto no remedia, por sí mismo, la angustia de los marginados.

A la luz de este razonamiento y de esa experiencia se puede afirmar, categóricamente, que el crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente, para la eliminación de la pobreza. Acelerar el crecimiento y mejorar la distribución del ingreso son dos caras de una misma medalla. El crecimiento sin distribución del ingreso no es sostenible. La distribución sin crecimiento es imposible. Por eso es necesario distinguir entre el efecto crecimiento y el efecto distribución. El primero refleja la mejora en los niveles de vida por el aumento de la actividad económica. El segundo se refiere a la reducción de la pobreza por cambios en la composición de la distribución del ingreso.

Y al mencionar este tema llega a la mesa la cuestión crítica de la relación entre mercado y Estado.

El mercado concentra y excluye. Esa es su tendencia secular. Esta es, al final de cuentas, la razón que justificó, desde comienzos del siglo veinte, la intervención del Estado para compensar y resolver los problemas que plantea este dato inapelable de la realidad. Su papel en la reducción de la pobreza es inexcusable. Si no lo hace oportunamente, las tendencias de fragmentación y confrontación pondrán en riesgo el tejido social y amenazarán, sin duda, la estructura institucional de la democracia. La teoría del rebalse automático no ha funcionado y con toda probabilidad no funcionará, porque los que concentran ingresos no

generan ahorro e inversión, en la proporción requerida por las exigencias del desarrollo.

Es necesario, sin embargo, calificar la acción del Estado para conseguir este propósito. No se puede pretender reproducir las formas de intervención estatal, apropiadas en otras circunstancias históricas pero que ya no corresponden a la evolución del sistema productivo y a la actual naturaleza del sistema económico mundial. La operación del Estado contemporáneo tiene prioridades diferentes a las del pasado inmediato. El eje de su acción se concentra ahora en la formación de recursos humanos, en el fortalecimiento del tejido social, en la preservación de la unidad nacional y en la construcción de la infraestructura básica del desarrollo económico. En esas orientaciones y en la gestión tributaria y fiscal se condensa la función de redistribución del Estado. El objetivo principal de la política económica, en ese marco, es la articulación de los sectores marginados con el núcleo dinámico de la economía nacional.

Durante mucho tiempo la política social fue considerada como un elemento accesorio de la política económica. Las políticas de educación y salud estaban, en la práctica, subordinadas a las directrices de las políticas monetaria, fiscal y comercial y recibían los escasos recursos que no se utilizaban en la gestión económica del Estado. Sin embargo, una vez que se recuperó el equilibrio macroeconómico y se hizo notoria la persistencia de la pobreza y la ampliación de la brecha entre los sectores más favorecidos y los grupos marginados de la sociedad, se asumió como un dato la necesidad de asignar prioridad a la formación de los recursos humanos, una vez que se advirtieron los riesgos de fragmentación que implicaba una orientación estrictamente economicista.

Y es que no hay políticas sociales y económicas, separadas y distintas. Hay políticas de desarrollo. La antigua división metodológica y operativa de la política económica, encargada de regular el comportamiento de las actividades financieras y las productoras de bienes y servicio, por un lado, y la política social, a la que se le encomienda la tarea de ofrecer y normar la oferta de servicios de educación, salud y vivienda (la ambulancia que recoge las víctimas de la política económica), por otro, ya no tiene mucho sentido, si es que alguna vez lo tuvo.

En efecto, ya no es posible separar la política de formación de recursos humanos de sus consecuencias en la economía. De otro lado, la política social ya no tiene el carácter asistencial al que se la redujo y, por el contrario, se ha convertido en componente central de la política económica. En la sociedad del conocimiento, el insumo básico de la política económica es la dotación de recursos humanos calificados y el principal instrumento de una política social es el impulso de actividades productivas. Es decir, la educación es la primera política económica y la producción y el empleo son la primera política social. De allí deriva la profunda imbricación de las políticas de desarrollo: ahorro-inversión-educación-productividad-empleo-salud-vivienda, conviviendo bajo el mismo techo de la estabilidad macroeconómica.

De este examen se concluye, por último, que no es cierto que equidad y competitividad se contradigan y excluyan. La competitividad sistémica descansa en una buena política social, fundada en la equidad, que forme recursos humanos competentes y comprometidos con el proceso de desarrollo. Por cierto, un trabajador educado en una sociedad equitativa y educada tendrá mayor productividad que un trabajador educado en una sociedad confrontada y atrasada. Con equipos y tecnologías comparables, la

ventaja estará del lado de aquel que tenga los mejores recursos humanos. Es que, en realidad, más allá de las expresiones retóricas devaluadas por el uso demagógico, la riqueza de las naciones se mide por la calidad de los recursos humanos, antes que por la dotación de recursos naturales.

FRAGILIDAD POLÍTICA

Las encuestas de América Latina advertían, desde hace años, que algo no andaba bien. La gente transmitía en las respuestas una sensación indefinida de inquietud y de inseguridad. No lograba precisar las razones de su desasosiego y, por cierto, no tenía idea clara de la forma en la que podría curarse del mal que no alcanzaba a diagnosticar.

En aquel tiempo, ni la dirección política latinoamericana ni los expertos de los organismos internacionales dieron mucha importancia a esas señales. Estaban más interesados en lo que decían las bolsas y los mercados y atribuían mucho mayor importancia a la calificación de riesgo de Standard and Poor's o la de Moody's, preparadas por jóvenes analistas, que sólo miraban celdas de gráficos y cascadas de números y no entendían el mensaje de la calle. Como ocurre siempre en ésta y otras tragedias, los sistemas de alerta temprana estaban desconectados. Ya pasará —decían— no es nada más que una indisposición pasajera. Los fundamentos de la economía están bien y ahora es cuestión de tiempo. Unas escuelas aquí y unas postas sanitarias allá harán el resto.

No fue así, lamentablemente. En las fallas tectónicas de la estructura social americana se escucha un ruido sordo que anuncia cataclismos. En Colombia, en Ecuador y en Venezuela ya superó la escala 3.0 de una imaginaria escala política de Richter. Y llegó también al Perú. Y se acerca a Bolivia. En el "arco de crisis" de los Andes, como lo llaman el Departamento de Esta-

do, el *New York Times*, el *Financial Times* y *The Economist*, la sociedad resolvió salir a las calles. Sin saber bien porqué y sin ninguna idea de cómo cambiar las cosas. Para dejar constancia de su descontento. Para que la tomaran en cuenta. Para recordar a los ricos, a los poderosos y a los expertos, que todavía podían manchar la alfombra de la sala, insultar a la dueña de casa y armar un gran escándalo. Eso ocurrió —apenas este último año— en la bucólica San José de Costa Rica, en el casco colonial de Quito y en el valle de Cochabamba, en Bolivia.

El tablado democrático, recién terminado de montar, comienza a crujiir. Surgen de ninguna parte líderes carismáticos y autoritarios. Revolucionarios sin revolución, tratan inútilmente de cambiar el equilibrio de los astros, desde su pequeña parroquia o se acomodan, con una fuerte dosis de realismo, a las condicionalidades del sistema y alumbran el curioso híbrido del populismo neoliberal.

En rigor de verdad, sin embargo, las marchas populares de América Latina, llenas de mestizos e indígenas, tienen parentesco cercano con las de los rubios manifestantes de Seattle, Davos o Washington. Son voces del mismo grito. Son la denuncia pública de que no bastan el equilibrio macroeconómico, la disciplina fiscal y el crecimiento el producto bruto. Que la gente no está particularmente dispuesta a tolerar la acumulación de la prosperidad en un lado de la balanza y la persistencia de la miseria en el otro.

Pero tienen, además, otra connotación. La democracia, en la forma en que está institucionalizada en América Latina, tampoco es suficiente. Se puede restablecer la pureza del sufragio con tribunales electorales independientes, moralizar y respetar la independencia del Poder Judicial, proteger los intereses de los desposeídos con Defensores del Pueblo, garantizar el respe-

to de la norma básica con Tribunales Constitucionales y, sin embargo, la cosa todavía no funciona. ¿Porqué?

Tal vez sea porque la ciudadanía se siente del otro lado de la muralla. Porque intuye que las instituciones democráticas son patrimonio de una nueva casta, la de la clase política. Que los partidos que retienen el monopolio de la delegación popular, cada vez la representan menos en los hechos y que, en consecuencia, sus obras no son legítimas, aunque funcionen.

En verdad, el tema que traen es otro y nuevo. Tiene que ver más con la sociedad de la información instantánea y de los medios de comunicación de masas y de la alfabetización mediática que con las banderas de la lucha de clases. La gente quiere participar en vivo y en directo. La democracia tradicional, la delegada, se mira como un bicho extraño. ¿Cómo es eso de que yo hablo cada cuatro o cinco años por la voz de un diputado al que no he visto nunca, si puedo efectivamente hablar aquí, en la calle y en este momento o esta noche, en la encuesta telefónica y hacerme escuchar?

Es que, en realidad, el viejo sistema de intermediación de la sociedad con el Estado, por un solo canal, el de los partidos políticos, está agotado. Eso no quiere decir que las organizaciones partidarias vayan a desaparecer de la faz de la tierra, sino que es imperativo abrir medios adicionales de comunicación y participación social. Es tiempo de pensar en una nueva distribución de mecanismos de roles, entre organizaciones de la sociedad civil y del sistema político.

La pregunta exige otra respuesta. Una que concilie el andamiaje de las instituciones democráticas con la participación social. El diálogo entre Estado y mercado, entre Gobierno y empresarios, base de la gobernabilidad reciente, ya no alcanza. La sociedad organi-

zada por fuera de los partidos— a los que mira con creciente suspicacia— quiere ser escuchada y sentarse en alguna mesa en la que se tomen decisiones. ONGs, mujeres, jóvenes, ecologistas, indígenas, tienen su verdad y quieren decirla.

La descentralización administrativa y política es la primera parte de la respuesta. Lejos de convertirse en la aldea global de la célebre frase de MacLuhan, el planeta está asemejándose cada vez más un archipiélago de miles de aldeas, cada una tratando de afirmar una identidad cultural, administrativa, política y hasta histórica, para su propia parroquia. Es casi como si la sociedad aceptara el fenómeno de la globalización económica como incontenible y hasta necesario, pero decidiera afirmar, en cambio, su particular dimensión humana y parroquial, en respuesta a la concentración en escala monumental de los mercados financieros y la expansión inverosímil del intercambio de bienes y servicios.

Por otro lado, los dirigentes políticos saben que ningún avance tecnológico puede reemplazar el contacto personal y que no hay manera por la que el mandatario de un gobierno central chatee o se comunique por correo electrónico con cada uno de los habitantes de su territorio, sin convertir el ejercicio en un sainete publicitario. En América Latina el municipio es el espacio natural de la participación ciudadana en el nivel local, en cuanto en ese punto coincide la tendencia profunda de afirmación cultural con la urgencia más prosaica de llevar la administración pública a la escala de los ciudadanos de carne y hueso.

La otra parte de la respuesta es el diálogo y la concertación en el plano nacional. El Estado perdura y se mantiene tercamente entre los mercados globales y el municipio. Nadie puede reemplazarlo como instrumento de captación y redistribución del exceden-

te, para mantener la cohesión nacional y evitar la fragmentación social. Su autoridad es indiscutible para determinar la naturaleza del juego económico, establecer las reglas de la competencia, dirimir las controversias. Para dictar leyes e imponer regulaciones. Y para sancionar a los que no las cumplan. Y, por último, para interpretar el interés de la comunidad en su conjunto y representar ese interés en la relación con las otras unidades del sistema global.

Las organizaciones de la sociedad tienen también que hacer escuchar su voz diferenciada en ese espacio. Los ciudadanos tienen cada vez mayores reservas sobre la interpretación que hacen los partidos del mandato de los ciudadanos, tan pronto ha terminado el acto electoral. Por eso, quieren sentarse con las instituciones del poder estatal para transmitir directamente sus preocupaciones, angustias y demandas, sin la intermediación de los partidos. Es tal vez en este punto en el que la resistencia de la antigua institucionalidad resulte más difícil de vencer. Como es lógico, las organizaciones políticas no pueden admitir fácilmente que ha cambiado la propia naturaleza de la intermediación política y que su papel y el de las instituciones del Estado tendrá que modificarse, para acomodarse a la naturaleza de la sociedad contemporánea, integrada por ciudadanos formados e informados por el medio de comunicación instantánea y de masas. Obviamente, no puedo aventurarme en la arena movediza de la especulación teórica para indicar el método o los instrumentos por los que estas tendencias, aparentemente conflictivas, podrán encontrarse y convivir en el futuro. Pero sí puedo mencionar que un esfuerzo en esa dirección se está ensayando en Bolivia, en el mecanismo conocido como el *Diálogo Nacional*, que se desarrolla con todos los inconvenientes propios de una incursión en territorio desconocido.

Hasta aquí estos apuntes. Pero después de leerlos queda flotando una interrogante: ¿Toda esta divagación, vulnerabilidad externa, fragmentación social, fragilidad política, en que termina?

La vulnerabilidad externa es un signo de los tiempos y no puede evitarse sino al precio de un aislamiento contraproducente y suicida. Lo que sí cabe –y se puede– es cambiar la naturaleza de la inserción externa de América Latina y ese objetivo se conseguirá en la medida en la que las economías de la región –unidas– se fortalezcan y maduren y ocupen un emplazamiento que las ponga a cubierto de los cambios en el flujo de capitales o en las tendencias de los precios internacionales.

Fragmentación social y fragilidad política, en cambio, son dolencias que se sitúan dentro del margen de acción de las sociedades y gobiernos latinoamericanos. Injusticia, discriminación étnica, prebendalismo, enriquecimiento ilícito, caudillismo e inconsecuencia política, son vicios que anteceden al neoliberalismo. Tiene razón Fernando Enrique Cardoso cuando dice que América Latina no es un continente pobre sino un continente injusto. La ruptura del cepo de la injusticia y de la inequidad, factor crítico en el proceso de desarrollo, es de responsabilidad directa e indelegable de los propios latinoamericanos. De este lado del mundo están las ideas, los recursos, los hombres y la voluntad para llevar a cabo esa tarea. Y debe cumplirse pronto, porque la urgencia de los cambios es tan grande como la magnitud de los desafíos.

Hay tardes como ésta en que uno se pregunta si, finalmente, la brecha que divide transversalmente el planeta ya es tan grande que no se puede hablar de un mundo global, sino de dos mundos, cada uno

con su lógica, sus reglas de juego, sus mitos, su cultura, sus símbolos y sus héroes. Y duda si la metáfora de la nave en el espacio es correcta. ¿No será que ya se desprendió en el camino el primer cohe- te, el que la puso en órbita, y que en él quedaron,

como lastre incómodo y prescindible, dos tercios de los habitantes del mundo?

Pero luego vence el desafío de la melancolía y repi- te con Vallejo: «hay, hermanos, tanto por hacer». ●