

Estado, Gestión Política y Participación Popular en América Latina y el Caribe: Todos los Juegos del Fuego

Jaime Ahumada Pacheco¹

Resumen

La presencia o ausencia de la potencia hegemónica, de la existencia de Estados débiles y puestos en cuarentena por los poderes fácticos, la precaria gestión política de élites convertidas en clubes electorales o grupos empresariales, y una participación popular jaqueada por populismos, viejos o nuevos, y combatida por las fuerzas conservadoras, atraviesan la historia de la región y marcan las pautas ideológico-políticas y económico-sociales que dominan en sus procesos y estilos de desarrollo.

En este tren de ideas, la construcción del Estado latinoamericano no solamente ha sido un proceso donde han tenido fuerte influencia los niveles de acumulación alcanzados por el capitalismo transferido de los centros sino que, también, juegan roles decisivos los dictadores militares, los caudillos civiles y los presidencialismos electorales autoritarios que, inclusive, han determinado muchas de sus etapas más complejas o de mayor o menor fortaleza o debilidad estratégica.

De más está decir, que en el mundo de las democracias capitalistas, las élites gobernantes muestran una relativa preocupación por la gestión política y pública en términos del manejo político-técnico y tecno-político del Estado, las formas democráticas de conducción y liderazgo, la capacidad de gobierno, la gobernabilidad de los escenarios, los programas y proyectos de gestión pública y el mismo desarrollo político de sus países. La falta de visión de Estado y de país para conjugar el conocimiento teórico-práctico de la política con el saber cómo de la gestión en el proceso de gobierno, ha impactado en la totalidad democrática regional y en el activismo participativo de la población.

Para las élites gobernantes, la política es la imagen, el gobierno son las encuestas y el Estado es el índice riesgo país y los informes del Fondo Monetario, el Banco

¹ Administrador Público, Cientista Político, Codirector del Magister en Gerencia Pública para Líderes de la Alta Dirección, Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

Mundial, el BID, la OMC, la Secretaría del Tesoro y la Reserva Federal de los Estados Unidos.

Introducción

Escribir sobre América Latina y el Caribe es como penetrar en el túnel de la historia, en las turbulencias de la geografía y la construcción y destrucción de utopías y en los fuegos que se encienden entre la civilización y la barbarie o en la barbarie de la civilización que inaugura el ya mítico 1492. O sea, en el mundo de las sociedades soñadas que Europa se sentía capaz de construir más allá de todo lo conocido, aboliendo civilizaciones y dando vida en su imaginario a la Atlántida, la Ciudad de los Césares o El Dorado.

Todo empieza con Colón, que intentando llegar al Asia por el oeste, perpetuó el error geográfico y creyó que había desembarcado en “las Indias”, despojando al continente de su verdadera identidad, de las civilizaciones y etnias que lo poblaban.

Después, vienen sucesivamente Hernán Cortés y la Malinche, la inteligencia tlaxcalteca del conquistador, “que quema sus naves” y se apodera de Tenochtitlán; aparecen en el sur del sur Pedro de Valdivia e Inés de Suárez, que construyen Santiago y el Chile de su amor y de sus fronteras; la Lima virreinal se estremece con la Perriholi y el Virrey Amat y sus historias del puente a la Alameda, van escribiendo en las sierras, montañas y mares el futuro de nuestra inmensidad geográfica.

Atravesando los tiempos, y haciendo nuevos caminos, surge el vendaval afiebrante y afiebrado de Simón Bolívar y Manolita Sáenz, la que libera al libertador de pueblos y naciones; lo mismo ocurre con Doña Rosa Puga que enloquece y humaniza a O’Higgins; o con la joven cuñada de José Miguel Carrera, que ya viuda, es su compañera cuando lo proclaman Pichi-Rey de las pampas argentinas.....y por todas partes viene la guerrilla de Manuel Rodríguez, que abre paso al Ejército de los Andes, agregando páginas y más páginas al libro de todas las verdades del continente-niño.

Estamos en los novecientos con el México insurgente, Adelita y los ejércitos del norte y del sur que avanzan hacia el Zócalo de la capital del país que fuera dos veces imperio, Viva Villa y Viva Zapata....Week end en Guatemala, los ejércitos fruteros de las “cómpans” derriban democracias, prolongándose en la fábula del tiburón y las sardinas que no termina de escribirse; Sandino, general de hombres libres, que sigue luchando en las montañas. Los jacobinos negros que desatan la guerra social en Haití y ayudan en su empresa liberadora a Bolívar; Cuba, la isla fascinante, que de las intervenciones y dictaduras da el salto a la revolución y que tiene pendiente la asignatura del Che Guevara. Más allá, están Martí y la rosa blanca. Martí y Guiteras. Martí y Fidel. Venezuela explota efervescente en Canaima y Doña Bárbara. Cantaclaro y el Orinoco que se traga sus afluentes con Mareos Vargas y Santos Luzardo enamorados de la barbarie civilizadora. La selva, el río, la ruta de los caucheros. La selva que abraza y devora y que se encarna en la Doña y

siempre la Doña que se estremece en los brazos de sus hombres-tierra. En la fiebre de la vorágine y la inmensidad de la sabana. Las lanzas coloradas de Boves llevando a los llaneros, negros, mulatos, mestizos, zambos e indios a las ciudades mantuanas de los señores y arrinconando entre la dependencia o la independencia, la guerra social o la guerra civil al general de Caracas que se llena de gloria eligiendo el atajo de la guerra continental.

Don Pedro proclama la independencia de Brasil y se inicia la lucha por la construcción de un país-continente, que se expande, que pugna y salta en los mapas. La cita de Guayaquil, de la que San Martín regresó aquella noche hacia las soledades, y Bolívar triunfante siguió solo, pero que fracasó en la otra cita, la de la unidad latinoamericana que se pierde en Panamá y sus mares sin fronteras.... Luego viene el laberinto del general, la vuelta al Magdalena y la canción del adiós. He arado en el mar.

Es la tragedia de Macondo, de nuestro mundo ancho y ajeno. Pero, las ideas son libres, inconmensurablemente libres. Derrotan a los ejércitos y a la violencia irracional aunque sea "legítima". Es el mundo del continente joven.

El siglo XIX es el de la construcción de los Estados, de las guerras civiles y guerras internacionales, el tiempo de las oligarquías, de los caudillos bárbaros y de los generales-presidentes. Cambia la guardia en el nuevo orden regional y el imperialismo inglés sustituye al imperialismo español, pero, James Monroe, quinto presidente de los Estados Unidos, el 2 de diciembre de 1823, ante el Congreso de la Unión, declara unilateralmente que "América es para los americanos" y que este país considerará cualquier relación de otras potencias con América Latina y el Caribe, que escape a su control, como una virtual acción de guerra.

Sin dudas que ésta, la Doctrina Monroe, es la notificación de que desde ese momento, los Estados Unidos se constituyen en la potencia hegemónica en lo que consideran su patio trasero. Es la precursora del Destino Manifiesto de 1846, y ya en el siglo XX, se convierte en la doctrina del Gran Garrote de Theodore Roosevelt, en el neoconservador Consenso de Washington, y en los agresivos documentos de Santa Fé, y de la Guerra preventiva de los Bush. La revolución americana de los padres fundadores, la que antecede a la revolución francesa, se pierde en los subterráneos de la historia y de la construcción de utopías. Pero, allí están y allí permanecen todavía, Franklin, Washington, Jefferson y Hamilton.

Se precipita el siglo XX y con él la cuestión social, la conversión interesada de la economía abierta en economía mixta, el surgimiento de la democracia representativa, de las clases medias y del proletariado. Se inician los ciclos que transitan entre las dictaduras y las democracias. Dos guerras mundiales, los fascismos, la revolución rusa, la revolución española, la revolución china, la descolonización de África, la guerra fría y los bloques políticos-militares, emergen los Países No Alineados en cuyas reuniones tienen protagonismo procesos como el peruano de Velasco Alvarado, de la Argentina de Cámpora y del segundo Perón, del Chile de Salvador Allende y su vía al socialismo en democracia y libertad e incluso la revolución nicaragüense y la revolución cubana, que ya se había declarado socialista.

Pero, también el siglo XX es el siglo del tsunami neoliberal, de los golpes militares, de los generales brasileños, de los Rojas Pinilla, de los Stroessner, de los Trujillos, de los Batistas, de los Pinochet, Videlas o de los regimenes de seguridad nacional; la redemocratización, las reformas y modernizaciones y los autoritarismos electorales, el cesarismo presidencial y la democracia con autoridad. Es el mundo del joven continente que se enfrenta al realismo de las utopías bárbaras y de las democracias intervenidas por los poderes fácticos y el establecimiento conservador.

En fin, escribir sobre América Latina y el Caribe es un ejercicio casi pasional de ver cómo la historia se desboca, la geografía se torna inmensa y sin fronteras, y hoy, todos los juegos del fuego se expresan en las nuevas formas que asume el global imperialismo y el desarrollo de su agenda de dominación mundial, las dimensiones geopolíticas y geoestratégicas de la reconstrucción y reformas de los Estados condicionadas por el modelo neoliberal, la relatividad del interés de las élites por la gestión política, empantanadas, como han permanecido en el tiempo, en el cortoplacismo y los cronogramas electorales, y la participación popular, negada o soslayada incluso en las democracias más desarrolladas o en los intentos de tránsito al socialismo, quizás con la única excepción del gobierno popular de Allende.

América Latina, el Caribe, saltan de las conferencias consultivas a las invasiones, del Buen Vecino y la Alianza para el Progreso al Americano Feo, de las Cumbres a los Abismos, en fin, de Bolívar y Martí al Che Guevara y Salvador Allende.

El Che y Allende. Dos caminos: Las armas y el fusil de las banderas; y el voto y las anchas Alamedas.

1. Variaciones sobre la potencia hegemónica, la construcción del Estado, la relatividad del interés de las élites por la gestión política y la participación popular

La presencia o ausencia de la potencia hegemónica, de la existencia de Estados débiles y puestos en cuarentena por los poderes fácticos, la precaria gestión política de élites convertidas en clubes electorales o grupos empresariales, y una participación popular jaqueada por populismos, viejos o nuevos, y combatida por las fuerzas conservadoras, atraviesan la historia de la región y marcan las pautas ideológico-políticas y económico-sociales que dominan en sus procesos y estilos de desarrollo.

Sin lugar a dudas que la existencia o no de una política latinoamericana de los Estados Unidos, es un factor importante en las relaciones hemisféricas.

De ninguna manera se puede dejar de lado la presencia de una potencia mundial en América Latina y menos olvidar que esa potencia ha alcanzado niveles planetarios de intervención en su etapa de global imperialismo, como ocurre en Afganistán, Irak y en el Oriente Medio, pivotes para dominar Asia Central y su potencial petrolero y gasífero. No por nada, en el ciclo democracias-dictaduras que suele poblar la escena latinoamericana, se destaca la estrecha cercanía de los dictadores con los

gobiernos republicanos, que contrasta con la que existe entre los gobiernos democratas y los presidentes elegidos por votación popular. Este importante sesgo, influye en los tipos de Estado y en las alianzas o desacuerdos que de ello se derivan. Un factor que influyera fuertemente en el pasado fue la política bloquista entre los Estados Unidos y la URSS.

En este tren de ideas, la construcción del Estado latinoamericano no solamente ha sido un proceso donde han tenido fuerte influencia los niveles de acumulación alcanzados por el capitalismo transferido de los centros sino que, también, juegan roles decisivos los dictadores militares, los caudillos civiles y los presidencialismos electorales autoritarios que, inclusive, han determinado muchas de sus etapas más complejas o de mayor o menor fortaleza o debilidad estratégica.

Allí están, el Estado bárbaro de República Dominicana con Trujillo, de Nicaragua con Somoza, de Paraguay con Stroessner o de Haití con Duvalier; el Partido-Estado del PRI en México o el Estado-Partido del fidelismo cubano; el Estado decenal autoritario con Menem en Argentina o en Perú con Fujimori; el Estado reeleccionista, democrático representativo, con F. H. Cardoso en Brasil; el Estado de la cohabitación perfecta (o imperfecta) de la Concertación en Chile o el Estado dual de las Asambleas Constituyentes de Chávez en Venezuela o el que pugna por establecerse en Bolivia con Morales.

¡Barbarie o democracia! ¡Socialismo o barbarie! La ecuación es simple: Democracia socialista.

De más está decir, que en el mundo de las democracias capitalistas, las élites gobernantes muestran una relativa preocupación por la gestión política y pública en términos del manejo político-técnico y tecno-político del Estado, las formas democráticas de conducción y liderazgo, la capacidad de gobierno, la gobernabilidad de los escenarios, los programas y proyectos de gestión pública y el mismo desarrollo político de sus países. La falta de visión de Estado y de país para conjugar el conocimiento teórico-práctico de la política con el saber cómo de la gestión en el proceso de gobierno, ha impactado en la totalidad democrática regional y en el activismo participativo de la población.

Para las élites gobernantes, la política es la imagen, el gobierno son las encuestas y el Estado es el índice riesgo país más los informes del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el BID, la OMC, la Secretaría del Tesoro y la Reserva Federal de los Estados Unidos.

1.1. América Latina y los Estados Unidos. De la Doctrina Monroe al Consenso de Washington y las guerras preventivas. Impactos en las Reformas y Modernizaciones de los Estados

Los Estados Unidos, que se independizan de Inglaterra en 1776, empiezan a marcar presencia en América Latina y el Caribe, ya con el cónsul Joel Poinsett que llega a Chile en 1812 y establece fuertes lazos políticos con la familia Carrera e

incluso le abre posteriormente las puertas del gobierno norteamericano al General José Miguel Carrera cuando solicita ayuda para liberar al país del dominio del imperio español. Sin embargo, es en 1823, cuando renacían los absolutismos en Europa y España intentaba reconquistar sus antiguas colonias, que el Presidente Monroe proclama su doctrina expansionista y se sientan las bases para las intervenciones políticas, diplomáticas, económicas y militares de 1846, arrebatándole a México los Estados de Texas, Nuevo México y California; de 1889, creando “el panamericanismo” en la Conferencia de Washington; de 1895-1902, interviniendo en la independencia de Cuba y estableciendo la Enmienda Platt; de 1903-1904, creando el Estado de Panamá y estableciendo su dominio sobre el Canal, centro estratégico de primera magnitud; de 1904, proclamando un nuevo corolario de la Doctrina Monroe ante la inestabilidad de su vecindario, especialmente con la aparición en escena de la revolución mexicana (1911). Asimismo, aprovechando la coyuntura que presentaba la ingobernabilidad de la región, Theodore Roosevelt definió la política del Gran Garrote para controlar completamente Centro América y el Caribe.

Dentro del proceso intervencionista, se pasa a una nueva etapa en la guerra fría entre las superpotencias, y se promueven las intromisiones políticas y militares en Guatemala, derrocando al gobierno democrático de Arbenz (1954); en 1952, estableciendo las condiciones para asfixiar económicamente a la revolución boliviana; en 1961-62, actuando directamente en Cuba; en 1964, apoyando a los militares golpistas que liquidan la democracia en Brasil; en 1973, en Chile; en 1979-1990 en Centro América, de manera principal en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En el Caribe, se invade Grenada y se establece “un cordón sanitario” alrededor de la revolución cubana.

O sea, cuando a finales del siglo XIX y principios del XX, las trece antiguas colonias británicas completan su expansión hacia el oeste, el norte y el sur y se desarrollaron industrialmente post-guerra civil, su política se orientó a dominar militarmente en el Caribe y Centro América, afianzando “la diplomacia del dólar” del presidente Taff, desplegar las cuatro libertades y la política del Buen Vecino o Nuevo Trato de F. D. Roosevelt, asumir su rol de potencia mundial a partir de 1945, enfrentando desafíos en Asia (Corea y Vietnam), África (la descolonización) y en América Latina y el Caribe (Cuba y Chile) y lanzando la Alianza para el Progreso de J. F. Kennedy y sus réplicas en la administración de Clinton. Sin lugar a dudas que, a partir del hundimiento de la Unión Soviética y de la imposición del modelo neoliberal en las periferias, se hace necesario para la estrategia mundial de USA reformar y modernizar los Estados para adaptarlos a las nuevas condiciones del orden internacional que se estaba construyendo.

En este periodo, a finales de 1989, aparece como principal instrumento de presión sobre los países el Consenso de Washington que, en los hechos, se articula para afirmar al modelo neoliberal y darle seguridades a los flujos de capitales externos hacia América Latina y los llamados países emergentes.

Un rápido examen de las agendas de reforma y modernización del Estado en desarrollo (por ejemplo, las de Argentina, Brasil, Chile, México y Colombia), entrega

como resultado que las áreas más importantes resultan ser todas aquéllas que son funcionales a las llamadas reformas estructurales del neoliberalismo que requieren de una institucionalidad gubernamental que les permita gestionar las políticas restrictivas. Es así como introducen una visión liberal de la profesionalización del servicio civil y de la gerencia pública como instrumentos de mayor capacidad de gestión pública; el nuevo fortalecimiento de las responsabilidades del Estado en cultura, ciencia y tecnología, defensa, educación, crecimiento económico, políticas sociales, empleo y justicia; mejorar la capacidad de regulación y de producción de resultados; otro tanto, de la eficiencia de los organismos; de recaudación de impuestos, y finalmente, desarrollar canales de diálogo y participación de la sociedad civil para descomprimir las tensiones sociales. De una u otra forma, estas agendas parecieran reflejar la influencia que ejercen los bancos internacionales de financiamiento, los organismos de cooperación y las potencias hegemónicas a nivel del Grupo de los Ocho (G-8) y de los bloques comerciales.

1.2. Reformas, revolución y contrarrevolución

En efecto, hasta los años posteriores a la segunda-posguerra y especialmente, en los 60 del siglo pasado, el dilema de reforma o revolución recorrió sin pausa los escenarios políticos latinoamericanos, y las visiones de la región sobre el Estado, las administraciones, el desarrollo y las sociedades se enmarcaron en esa lógica. Pero, ya en 1964, los militares brasileños iniciaron los gobiernos de seguridad nacional y de ataque al enemigo externo.

La contrainsurgencia y los mandos castrenses entrenados en la Escuela de Las Américas (creada en Panamá, 1946), Fort Benning (Estado de Georgia) o Fort Leavenworth (Estado de Texas), comienzan a dar sus exámenes derribando gobiernos y sometiendo a feroces dictaduras a los pueblos del continente. El miedo a la revolución, por una parte, y la urgencia de las reformas para contener los cambios que golpeaban a las puertas de la potencia hegemónica, hace que más allá de las políticas del buen vecino o de la alianza para el progreso, se recurra a los centuriones y mercenarios para exterminar “el cáncer marxista” o a gobiernos que, como el de Salvador Allende, podrían representar peligrosos precedentes para los intereses de las transnacionales en el hemisferio occidental.

Casos muy significativos de procesos revolucionarios lo constituyen los primeros años del México insurgente, con su Estado revolucionario, el municipio libre y los ejidos campesinos que, posteriormente, devienen en el Estado liberal-institucional, la “federalización” de los municipios y la reversión de la reforma ejidal; otro tanto ocurre con la Bolivia de Paz Estensoro y Siles Suazo, de las nacionalizaciones, la reforma agraria, la Central Obrera Boliviana (COB) y las milicias obreras y campesinas que, en los ochenta, son reemplazadas por los ajustes económicos, las privatizaciones y el encuadramiento político y social; asimismo, pasa con la Cuba fidelista del Ejército rebelde, el Estado de los “barbudos”, las nacionalizaciones, la reforma agraria y el singular poder popular que origina la nueva Asamblea Nacional de los años posteriores a los setenta, que al desplomarse el bloque soviético tiene que empezar a convivir con formas capitalistas de desarrollo.

Existen otros ejemplos interesantes como son los de Perú (1968-1975) y de Chile (1970-1973). La revolución nicaragüense es de alguna forma, una réplica retardada de los procesos mexicano, boliviano y especialmente cubano, y su mismo desarrollo, así lo ratificó.

En Perú, el General Juan Velasco Alvarado, casi como una excepcionalidad con respecto a las Fuerzas Armadas latinoamericanas, apoyado en su círculo de influencia castrense y en parte de la intelectualidad progresista peruana, crea el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), como parte de la arquitectura de un nuevo Estado y embrión del partido de la revolución peruana como puede visualizarse en los escritos de Franco (1979) y Ahumada (2003).

En Chile, son los gobiernos constitucionales de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y Salvador Allende (1970-1973), los que impulsan, el primero en menor grado que el segundo, las políticas de desarrollo comunitario y de promoción popular, las "chilenizaciones" de los recursos naturales, la reforma agraria, las políticas de regionalización y de industrias de punta como la petroquímica, mientras que el gobierno de Allende promueve la participación de los trabajadores en la dirección y gestión de las empresas del área social y en el aparato de producción industrial, las juntas de abastecimientos y precios, los comités de participación campesina, las nacionalizaciones, la reforma agraria y una nueva regionalización del país (Ahumada, 2003).

Después de los años setenta, los procesos revolucionarios se desaceleran, y en los escenarios periféricos se hacen sentir las estrategias de contención de los centros que apuntan a revertir el impulso de la ola revolucionaria y establecer la ley de hierro de la contrarrevolución. Estas estrategias, se inician tempranamente con la Alianza para el Progreso (1961), la Doctrina de Seguridad Nacional (1964), y las reformas administrativas (1960-1970), se continúan con las modernizaciones implícitas en el Consenso de Washington (1989), en el discurso ante la Asamblea de Naciones Unidas de Bill Clinton, sobre Democracia y Mercado (1993), y las diversas agendas de reforma y modernización del Estado y la gestión pública que se suceden en estos años.

1.3. Documento de Santa Fé I (1980), Santa Fé II (1988), el Consenso de Washington (1989), el documento Santa Fé IV (2004), el factor Chávez (1998) y la propuesta de Córdoba (2006)

El síndrome de Vietnam, el escándalo de Watergate, los años perdidos de Ford, las "debilidades" del gobierno de Carter empujan a los factores de poder de los Estados Unidos, a su complejo militar-industrial y a las transnacionales, a formular un agresivo plan de juego que asume Ronald Reagan (1980), y que se expresa en que "el comunismo no conquistará un solo centímetro más de tierra y se recuperarán territorios y pueblos caídos bajo su férula". Este es el acto inaugural de la Revolución Neoconservadora y el inicio de faraónicos programas de armamentismo, de fabulosas concesiones a las empresas del área, de presupuestos de guerra contra "el imperio del mal", de inyección de recursos a una alicaída economía interna

para obtener apoyo doméstico y “fortalecer a las Américas que se encuentran bajo ataque externo e interno”.

En los marcos de esta política geoestratégica global, surge la propuesta del Grupo de Santa Fé (Nuevo México, USA), que bajo el rótulo “Una nueva política interamericana para la década de 1980”, contiene “la proyección del poder global de los Estados Unidos y el escudo de seguridad del nuevo mundo”. El Comité de Redacción presentó el documento en 5 partes, una introducción y un extracto para las exposiciones presidenciales, de tal manera de facilitar su comprensión y toma de decisiones acordes con la situación global y regional:

- a) La introducción definía todo el programa de la contrarrevolución mundial: “Las relaciones interamericanas: escudo de seguridad del nuevo mundo y espada de la proyección del poder global de los Estados Unidos”;
- b) La primera parte, explicaba “La amenaza militar externa”;
- c) La segunda, se refería a “La subversión interna”;
- d) La tercera, “Las políticas económicas y sociales”;
- e) La cuarta, “Derechos humanos y pluralismo ideológico”; y,
- f) La quinta, estaba dedicada a “Las relaciones interamericanas”.

El documento de Santa Fé I, estaba inspirado en la crítica a la política del Presidente Carter (1977-1981) que se enfocaba en la distensión entre las superpotencias y que proclamaba la vigencia de los Derechos Humanos. Santa Fé retomaba las tesis de Nixon de que la tercera guerra mundial había comenzado antes de que la segunda guerra mundial terminara y, en consecuencia, cualquier política de distensión era la vacilación y la muerte.

El Comité de Santa Fé les asignaba a los países periféricos el papel de ser el real escenario de la tercera guerra mundial. De hecho, América Latina en su totalidad quedaba en régimen de protectorado. Tan solo el Presidente Reagan tenía autoridad para emitir fallos sobre la conducta de otros Estados. Así como Nixon declaró unilateralmente “la guerra” al gobierno del Presidente Allende, decretando la destrucción de la economía chilena y promoviendo acciones de inteligencia y apoyo a grupos golpistas, Reagan invadió Grenada (1983), intervino en El Salvador y Nicaragua (1983-1986), declaró “espacio colonial” a América Central y el Caribe, aumentó la presión diplomática y militar en Centro América y acrecentó el bloqueo a Cuba, emprendiendo guerras de baja intensidad y reinstalando la Doctrina Monroe como hilo conductor de la política de los Estados Unidos hacia el continente.

Durante el gobierno de Reagan, la región fue sometida a un verdadero estado de sitio, donde “solamente los Estados Unidos, como socios, pueden proteger a las naciones independientes de América Latina de la conquista comunista y ayudar a

preservar la cultura hispanoamericana frente a la esterilización del materialismo marxista internacional. Porque no solo está en peligro la relación estadounidense-latinoamericana, sino que está en juego la supervivencia misma de esta República” (Selsler, 1988).

La invasión de Panamá (1989), el terror militar, político y psicológico ejercido sobre el gobierno sandinista y el sabotaje a los esfuerzos de paz del Grupo de Contadora (Colombia, Panamá, México y Venezuela) y del Grupo de Apoyo a Contadora (Brasil, Argentina, Uruguay y Perú), redujeron las posibilidades de paz en la subregión dejando solamente en pie un precipitado Diálogo de Esquipulas que, si bien avanzó en un plan de cese de fuego, amnistía general, cesación de ayuda a los grupos rebeldes, democratización y diálogo, su acción se enfocó a establecer limitaciones postfacto a la intervención de la potencia hegemónica y dejando sin solución los conflictos profundos.

El fuerte unilateralismo y la notoria prescindencia de los organismos internacionales, como la ONU o la OEA, para resolver los conflictos, por parte de los EE.UU., implicó el desencadenamiento de una sostenida ola crítica de opinión pública y malestar de los gobiernos frente a lo que se consideró como inaceptable intromisión en los asuntos internos de Estados soberanos. Más aún, esto ocurría cuando “la amenaza comunista” desaparecía con el derrumbe del muro de Berlín y la caída del bloque soviético y se reconstituía el panorama mundial, y las guerras que se avizoraban eran básicamente por los recursos naturales que, como el gas y el petróleo, son escasos y caros, y las futuras alianzas posibles miran más que nada hacia esos recursos, los alimentos, el agua y, mañana, el hidrógeno.

El Documento Santa Fé II (1988), “Una estrategia para América Latina en los años 90”, repite muchos argumentos del documento anterior, no procesa los cambios que estaban sucediendo en la URSS y en China, no da cuenta de las relaciones que ocurrían en la economía, los Estados y las sociedades, pero sí configuraban varias otras razones para justificar la agresividad y el expansionismo en el continente, tales como: el narcotráfico, lo que denominan la alianza entre la guerrilla subversiva y el narcotráfico, la guerra cultural y la extensión del terrorismo. Su gran test de prueba fue la desestabilización, el bloqueo y luego la invasión y la ocupación militar de Panamá, en el contexto de los conflictos de baja intensidad provocados en la región.

El Consenso de Washington (1989-1990) trata de complementar o reparar las omisiones a la crisis de la deuda de los años 80 y al despliegue del modelo neoliberal de los 90 que dejan de lado los dos primeros documentos de Santa Fé. Tomando pie en las recomendaciones de reforma económica del investigador del Instituto Internacional de Economía, John Williamson (1990), respaldadas por el Departamento del Tesoro, establece el decálogo del Consenso que, a la luz de los nuevos proyectos hegemónicos, servirán de plataforma a las políticas de modernización de los Estados latinoamericanos, medida indispensable para darle piso institucional y normativo a la llamadas reformas estructurales del neoconservadurismo.

Después de las duras experiencias de los años 90 y primero del año 2000, el Consenso es revisado, aparecen nuevas propuestas del Banco Mundial y del Banco Interamericano flexibilizando su despiadada crítica al Estado y promoviendo procesos de regulación y de buen gobierno, de participación social, de descentralización de las políticas y de revalorización de la sociedad civil.

En este contexto, de resumen y revisión del Consenso de Washington, en la primera Cumbre del Sur, organizada por el Grupo de los 77 en La Habana, el Presidente cubano Fidel Castro habló del apartheid mundial, señalando que 4.000 millones de personas estaban privadas de los más elementales derechos: alimentos, agua potable, educación, salud, vivienda, empleo y sin esperanza ninguna en su futuro y en el de sus propios hijos

Sin embargo, el nudo estratégico del Consenso de Washington (1989) como del Nuevo Consenso (1996) y del Documento Santa Fé IV, "El Futuro de las Américas. Temas para el nuevo milenio (2004)", continuó siendo la aplicación de la Doctrina Monroe a las nuevas condiciones del siglo XXI: a las medidas de políticas macroeconómicas de ajuste y estabilización, de cambio estructural, de privatización y liberalización, incluida la flexibilización del mercado laboral, ahora se agrega estratégicamente todo aquello que constituya amenaza para los Estados Unidos y se precisan las formas de respuesta político-militar que van desde las guerras de baja intensidad, el Plan Colombia y sus derivados, la Iniciativa Regional Andina, el Plan Puebla Panamá, el esquema de dominación neocolonial a través del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la guerra global contra el terrorismo.

1.4 El factor Chávez y la Propuesta de Córdoba (1998-2006)

La política norteamericana hacia América Latina y el Caribe tiene tres grandes aspectos deficitarios desde la perspectiva estratégica:

- a) El bloqueo a Cuba desde 1960, que catapultó a Fidel Castro a héroe nacional y líder regional y, posteriormente, a líder de influencia mundial, con importante participación en el desarrollo de las relaciones internacionales y continentales, introduciendo factores disfuncionales a las tentativas de establecer un nuevo orden planetario, con gobierno único, mercado único y potencia dominante;
- b) El golpe militar derechista que derroca al presidente Allende y pone en evidencia el desprecio de los Estados Unidos por la democracia representativa y los gobiernos constitucionales cuando no se someten a sus designios e intereses de potencia imperial.
- d) No es arriesgado sostener que la vía chilena al socialismo en democracia y libertad, constituyó un ejemplo de revolución electoral, política y social que tuvo réplicas mundiales en la Francia de Mitterrand o la Venezuela de Chávez;

- c) El surgimiento del bolivarianismo como ideología latinoamericana y anti-hegemonía y, por lo tanto, el potenciamiento de la figura del presidente Chávez y de sus políticas regionales y mundiales, que se perfilan como pilares de que "otro mundo es posible". Su reciente periplo por los países claves de la OPEP, Qatar, Irán, Rusia, Siria, Singapur y China apuntan a un nuevo alineamiento político y comercial fundamentado en el pragmatismo y el realismo como doctrina de poder.

En los tres procesos, Estados Unidos, privilegió el resguardo de sus intereses y de las grandes transnacionales al de los países, interviniendo militarmente en Cuba, Bahía Cochinos, abril de 1961; desplegando sus naves, que participaban en la operación UNITAS, frente a Valparaíso, en apoyo al ejército y a la aviación en el sitio a La Moneda, el 11 de septiembre de 1973, y dándole cobertura de inteligencia y operacional a los golpistas empresariales y petroleros que intentaron derrocar a Chávez, en abril del 2001, en diciembre del 2002 y en enero del 2003.

La respuesta de los gobiernos y de los pueblos fue, en Cuba, declarar el carácter socialista de la revolución (1962) y adhiriendo firmemente al bloque soviético y al COMECON; en Chile, reestructurándose el arco de alianzas contra la dictadura, derrotándola en el plebiscito del 5 de octubre de 1988, reestableciendo la democracia y asumiendo las élites de centroizquierda el modelo económico heredado, como precio a pagar por la gobernabilidad sistémica; y, en Venezuela, reposicionando a Chávez en el gobierno y dando pasos decididos en las reformas políticas, en la estatización de la industria petrolera, en la reforma del agro y en la declaración de la República Bolivariana y su revolución, como avanzada del socialismo del siglo XXI.

El documento de Santa Fé IV señala la paradoja venezolana de ser uno de los países productores de petróleo más importantes del mundo (8,5% de las reservas mundiales), y tener gran parte de la población inmersa en la pobreza, en circunstancias que la riqueza producida ha sido absorbida por los contratistas internacionales y un aparato político-administrativo inflado. El documento agrega que la clase gubernamental, los partidos políticos y el sistema económico financiero surgido a las sombras de la industria del petróleo no solamente fueron indiferentes a los problemas del pueblo sino que eran nominalmente democráticos, básicamente rentistas, y blandos frente a las presiones externas. Si estamos de acuerdo con el documento de Santa Fé IV, no resulta sorprendente que haya aparecido el factor Chávez como respuesta a la asimétrica convivencia de la riqueza para unos pocos, y la pobreza para el conjunto de la población.

En otros de sus acápites, el documento advierte al poder norteamericano que Chávez es el principal promotor de la revitalización de la OPEP y que, apoyándose en la figura de Bolívar, apunta a reestablecer lo que fuera la Gran Colombia (Venezuela, Colombia, Panamá y Ecuador), muy probablemente como una nueva república socialista.

El factor Chávez y sus innegables credenciales electorales y de representación democrática, ciertamente es una amenaza para la agenda expansionista de los Estados Unidos en la región, más que por lo que denominan sus tendencias autoritarias, porque es el único líder latinoamericano que ofrece una respuesta radical de unidad continental para defender los recursos e intereses regionales, avanzar hacia una frontal redistribución de las riquezas a favor de los sectores de menores ingresos y dar vida a un tipo de justicia social que, en función de las particularidades nacionales, abra camino al socialismo latinoamericano, alternativo a la globalización conservadora y al modelo neoliberal e intervencionista de los Estados Unidos.

En Córdoba, Argentina, en la reunión de Presidentes y Jefes de Estado del MERCOSUR (julio 2006), el presidente Chávez planteó la urgencia de avanzar hacia la integración de la región tal como ya lo ha hecho la Unión Europea, con Parlamento, Banco Central, Mercados, Fuerzas Armadas e incluso una Constitución única. Esta misma propuesta la reiteró a los líderes sociales y políticos de la reunión alternativa a la cumbre de presidentes efectuada en la Universidad de Córdoba, donde compartió la tribuna principal con los presidentes de Cuba y Bolivia, con los cuales está de acuerdo en los grandes trazos de su proyecto antihegemónico y anti-imperialista.

2. La difícil construcción de un camino propio, de integración regional y de avances hacia la segunda independencia de América Latina y el Caribe

Si se observa el panorama actual de América Latina y el Caribe, una lectura simplista e incluso interesada indicaría que se están conformando dos bloques que miran a la integración regional como propuestas ideo-políticas y económicas antagónicas: a) la integración de los países del Pacífico latinoamericano, desde México hasta Chile, que articulados por la economía de libre comercio, la democracia representativa y su mayor cercanía a la potencia hegemónica, buscan un modelo de integración fundamentado en los tratados de libre comercio y en la inserción externa o globalización; y, b) la integración de los países latinoamericanos del Atlántico, eventualmente del centro sur del continente y del Caribe, que uniría a visiones de izquierda radical y de centro-izquierda, críticas de la política norteamericana, de la globalización económica en desarrollo y de las asimetrías del comercio mundial. Sin duda que, tanto en el primer modelo como en el segundo, existen variantes que van más allá del eventual acreamiento ideológico y político, como pueden ser las variantes energéticas, comerciales, de inversiones, cooperación, militares y estratégicas.

Pero, la Historia, la Geografía y las Identidades Nacionales son factores que pesan a la hora de las grandes síntesis políticas y de ir configurando todos los juegos del fuego.

2.1. La unidad de América Latina y el Caribe es una compleja y larga historia, una accidentada y abismante geografía y con tiempos dramáticos. que ya hemos venido anunciando de manera escalonada desde la introducción, como es la soledad de Bolívar remontando el Magdalena, la retirada sorpresiva de la escena de San Martín después de la reunión de Guayaquil o de las guerras internas por hegemonías, límites, agresiones, dependencias externas y expansionismos. Pero, también, la lucha por la unidad latinoamericana se monta en las ancas flamígeras de los siglos y donde los significantes más notables son Toussaint L'Ouverture y la revolución política y social de Haití; Simón Bolívar y sus generales internacionalistas y las guerras por la independencia continental; Bernardo O'Higgins y su gloria en Rancagua, mirando hacia el Estrecho de Magallanes y dando vida a la expedición libertadora del Perú, y más recientemente, la revolución mexicana de Villa y Zapata, la visión bolivariana de Ernesto Guevara de caminar hacia la segunda independencia de América Latina y la experiencia de alcance mundial de la vía chilena al *socialismo del presidente mártir* Salvador Allende.

Además, están las apuestas de estos tiempos globales, de los modelos de desarrollo fundamentados en las transformaciones políticas y productivas de mercado, con compensaciones sociales y elecciones periódicas, tal cual lo han practicado Fernando Henrique Cardoso, en Brasil, y Ricardo Lagos, en Chile, o la vía hacia el socialismo siglo XXI donde convergen la larga y multifacética revolución de Fidel y Raúl Castro en Cuba, las perspectivas de refundación etno-popular del Estado y la sociedad boliviana, liderada por Evo Morales y Álvaro García Linera, y la creciente y sostenida propuesta anti-imperialista y anti-globalización de la revolución bolivariana de Hugo Chávez, en Venezuela.

El singular juego de contradicciones que envuelve la construcción de decisiones políticas, económicas y nacionales para avanzar hacia la integración y las solidaridades regionales, encuentra síntesis témporo-espaciales en las guerras de la independencia donde los ejércitos articulan dos grandes tendencias de unidad en la acción anti-imperialista: por una parte, el ejército libertador multinacional que lidera política y militarmente Simón Bolívar que, para evitar la repetición de la guerra social de 1812-1814 en Venezuela, saca hasta los Andes del Sur a los caudillos que podían tomar en sus manos las banderas de los llaneros de Boves y de Morales y, por otra parte, la fuerza militar que, financiada e integrada mayoritariamente por chilenos, es encabezada por los Generales San Martín y O'Higgins, dando libertad a Chile y Perú, que era el principal bastión del Imperio Español en América Latina.

Siguiendo a ese notable dominicano llamado Juan Bosch, "las guerras de independencia tuvieron diferentes aspectos antes que se perfilaran como guerras nacionales contra los poderes metropolitanos. Casi todos los países de América conquistaron sus independencias con las armas, pero es muy difícil hacer una clasificación de conjunto de esas guerras, porque algunas se decidieron desde el primer momento como luchas para lograr la independencia, otras comenzaron como movimiento defensivos contra la agresión napoleónica, otras se iniciaron como guerras civiles, en alguno o algunos de los variados matices que presentan las contiendas civiles. Sin embargo, dado que esas guerras se distinguen en la historia de cada país porque

terminaron produciendo el establecimiento de un nuevo Estado, se conocen con el nombre de guerras de independencia". (Juan Bosch, 1960).

2.2 Tanto las guerras internacionales entre países latinoamericanos como las guerras civiles, han estado signadas por la lógica de la desintegración regional y sus impactos siguen marcando hasta el presente las relaciones entre muchos países del continente. Si bien, en el siglo XIX, los países latinoamericanos y varios del Caribe, culminaron su lucha independentista derrotando al Imperio español, desplazando al portugués, francés o a los imperialistas ingleses, no fueron capaces de avanzar hacia la unidad política insinuada en el Congreso de Panamá (1826) y los caudillismo militares, los intereses de las oligarquías y de las burguesías nacionales emergentes, y las formas de penetración del imperialismo inglés primero y del norteamericano después, hicieron infructuosas las tentativas de construir caminos de integración y unidad latinoamericana.

Ya en el siglo XX, se acentúa la persistente presencia de la potencia hegemónica dominante, ya sea a través de nuevas intervenciones militares, operaciones de inteligencia, programas de espionaje, como el Plan Camelot de los años 60, de las inversiones y créditos atados de los programas económicos digitados por el FMI, Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de USA, o de la participación de las "task forces" y de los derivados de las Operaciones UNITAS en el derrocamiento de gobiernos.

Además, todo el período está dimensionado en función de la estrategia de contención del comunismo y de las potencias extra-continetales. Así se firman el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y los Tratados Militares de los años 40 y 50; con la misma lógica se despliegan los convenios "paraguas" del arco de defensa imperial, tal como fueron en los años 50, 60 y siguientes, la constitución de la Junta Interamericana de Defensa, los programas de adiestramiento militar y de contrainsurgencia ejecutados en la Escuela de Las Américas, en Panamá, y en los fuertes militares de Georgia y Texas, USA.

Avanzada la guerra fría contra el bloque soviético, se establecieron bases militares en Centro América, Guantánamo, Ecuador, Bolivia y Paraguay e incluso en la Isla Fernando de Noronha, en Brasil; en fin, los Estados Unidos han intervenido militarmente o de manera encubierta, en todos estos años, en Cuba, República Dominicana, Panamá, Grenada, Nicaragua, El Salvador y Haití. En la actualidad, sucede otro tanto con los planes Puebla-Panamá y Colombia, que se proyectan como cordón militar alrededor de las áreas de eventual influencia de Cuba, Venezuela, Bolivia e incluso de gobiernos reformistas, anclados en la competencia electoral y los cambios dentro de la institucionalidad.

Si bien, en la política y las políticas que se implementan en la región, la presencia sostenida de los Estados Unidos ha dificultado la construcción de alternativas viables o que sienten las bases de un camino autónomo de desarrollo, no puede decirse lo mismo de aquellas iniciativas que, surgiendo de un clima de dependencia o de perplejidad de la potencia hegemónica, han sentado hitos en la construcción continental y, por lo menos, establecido una institucionalidad y cuerpos legales.

No es un misterio que la OEA (1948), ha venido evolucionando desde “un ministerio de colonias de los Estados Unidos” a constituirse en una institución que parecería ser escuchada hoy por los gobiernos y que ha estado tomando interesantes e interesadas iniciativas en algunas crisis, como: la firma de la Carta Democrática, el seguimiento de difíciles procesos electorales y en la constitución de la Misión de las Naciones Unidas para Estabilizar Haití (MINUSTAH). Sin embargo, esta última iniciativa donde Chile ha estado participando con presencia militar y diplomática, autorizada por los últimos gobiernos concertacionistas, está significando una regresión en la tendencia, puesto que se ha avalado el derrocamiento del gobierno democrático de Aristide por los marines yanquis.

La instalación, en Santiago de Chile, de la CEPAL, una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas, es otra muestra de lo que estamos explicando. La CEPAL se ha transformado en una institución de alto prestigio internacional, elaborando diversas teorías del desarrollo surgidas de la práctica-teórica, influyendo en los escenarios continentales de cooperación técnica y plasmando en una rica práctica de asesoría y capacitación concepciones tan notables como las de Raúl Prebisch, sobre la relación centro-periferia y el plus del progreso técnico en las formas de acumulación, o también, aquéllas de Celso Furtado sobre el subdesarrollo, de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto en torno a la dependencia, en fin, todo el rico caudal teórico y de la práctica teórica de intelectuales y expertos de alta cualificación como Mayobre, Iglesias, Wolfe, Solari, Pinto, Matus, Martner, Vuskovic, o Jorge Ahumada, hasta llegar a la propuesta reciente sobre transformación productiva con equidad, que diera forma Fernando Fajnzylber, en el período de la Secretaría Ejecutiva de Gert Rosenthal.

2.3. Si de síntesis se trata, hemos venido sosteniendo desde la política contingente o desde la cátedra universitaria e incluso desde mi estadio cepalino, que el desarrollo capitalista latinoamericano no ha sufrido mayores alteraciones estructurales, pero que sus instituciones estatales y sociales se encuentran siempre jaqueadas por los populismos, las élites conservadoras o por el fantasma de la revolución, apareciendo frecuentemente como “un sistema en reparación” (Rivera, 1998) o sujeto a ciertos cambios “gatopardescos” que, en caso de prosperar más allá, son sometidos a regímenes de contención, o a tratamientos de reconversión de modelos dictatoriales o autoritarios a modelos de democracias representativas, de combinar las políticas de mercado con las políticas sociales y de racionalidad macroeconómica y de inserción internacional.

En concreto, si bien no cambia la matriz capitalista transferida desde los centros, se producen alteraciones de diversa profundidad en su matriz político-estatal y societal. De todas maneras, las relaciones Estado, Economía y Sociedad sufren fuertes asimetrías que se expresan en reformas y modernizaciones, que de fracasar, muchas veces, abren paso a revoluciones, contrarrevoluciones y transiciones de diverso tipo.

Hace menos de 25 años, las actividades del Estado en la economía y la sociedad, fueron fuertemente cuestionadas y su rol de promotor del desarrollo puesto en dudas, presionando las organizaciones multilaterales en realizar reestructuraciones

radicales: redimensionamiento del tamaño de sus instituciones, eliminación de funcionarios, recortes presupuestarios y reducción de la intervención estatal en favor de la ampliación e ingerencia de la clase empresarial y del mercado en la asignación de recursos y en la apropiación del plus económico financiero. En muchos casos, se llegó a minimizar tanto la función del Estado que perdió capacidad de gobierno, de creación y elaboración de políticas, reduciéndolo a un mero facilitador de los negocios privados, cuyo ejemplo más notable es el Estado pinochetista, en Chile.

Después de la experiencia neoliberal primitiva, incluso las instituciones internacionales más entusiastas con las “modernizaciones” y “libertades”, reflexionaron sobre el balance de las políticas recomendadas y el FMI, el Banco Mundial y el BID llegaron a plantear como opción aceptable reformar el Estado, traerlo de vuelta, reconstruyendo su estructura institucional, su capacidad de definir y ejecutar políticas, de llegar a áreas de escaso rendimiento empresarial y asumir un rol regulatorio y social.

Esta toma de posición de las instituciones internacionales claves en el desarrollo, en los hechos, dieron el vamos para el tránsito desde el modelo neoliberal de reacumulación económica primitiva a un modelo de desarrollo que articula el crecimiento y la reestructuración productiva con crecientes niveles de equidad y acceso más universal de la población a redes de protección social y de políticas compensatorias.

Esta nueva dialéctica que se establece en las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, constituye la clave en las reformas y modernizaciones que se inscriben en las agendas de los gobiernos y que, en su tránsito hacia un tipo de Estado post-neoliberal, cristalizan, en el área del Pacífico latinoamericano, en el libre mercado, apertura comercial e inserción central-global y que, en su similar del Atlántico, se expresa en variadas experiencias neopopulistas, revoluciones electorales, liberalismo social, neoconservadurismo y de economías crecientemente centralizadas.

3. Desarrollo político, gestión estratégica del Estado, reformas y modernizaciones

La constante en América Latina y el Caribe, ha sido el análisis de las estructuras económico-financieras, buscando explicarse las razones del subdesarrollo y de su dependencia de la potencia hegemónica norteamericana. Los llamados cambios estructurales han dominado la escena y han dejado de lado cuestiones tan importantes como la anatomía de los procesos revolucionarios, del cambio político y del desarrollo del Estado y la sociedad latinoamericana.

Hoy más que nunca, cuando se intensifica la presencia militar de Washington en América Latina, y tomando como pretexto la lucha contra el terrorismo, se insta a los ministerios de Defensa de las Américas a coordinarse, fortalecer su capacidad de planificación y mejorar los sistemas de comando y control nacionales para lu-

char contra las drogas, las actividades guerrilleras y la subversión alimentada por las organizaciones terroristas internacionales como denominan a Al Qaida, Hazbollah o Hamas.

La relación de la militarización con los organismos financieros internacionales es otro tema que debiera ponerse en la agenda de los países para enfrentar las políticas de intervención y de sujeción económica y financiera existentes. La presencia de Paul Wolfowitz en la Presidencia del Banco Mundial, quien fuera antes subsecretario de Defensa de los Estados Unidos, o de Luis Alberto Moreno en el BID, que fuera uno de los creadores del Plan Colombia y antiguo embajador de Colombia en Washington, ponen en evidencia que ambas instituciones también trabajan en proyectos políticos-militares, de reconstrucción en situaciones posconflicto o de carácter estratégico y económico favorables a la presencia de los Estados Unidos en las regiones de que se trate.

3.1. ¿Por qué el desarrollo político?

Antes que nada, porque el Estado sigue siendo un actor fundamental en las transformaciones y cambios que está experimentando nuestra época, a contrapelo de las tesis más en boga explicativas de la globalización que apuntan a su desperfilamiento y extinción, sin tomar en cuenta sus complejidades. Constatar este nucleamiento de ideas, necesariamente lleva a entender que el Estado es mucho más que dominio de clase, que condensación de relaciones de poder, que es mucho más que coerción o violencia legítima (Osorio, 2004).

El Estado moderno se desarrolló, en parte, como respuesta a las demandas de articulación y protección de un conjunto de intereses y derechos que no pueden ser reducidos a solo las cuestiones de la propiedad y de las clases (Held, 1997), o de la utilización de la violencia. También, el Estado se desarrolla construyendo el consenso que presiona a las clases subalternas para que no aspiren a la toma del poder. Sin embargo, esta construcción de consenso nunca es completa, surgiendo de su propio seno dialécticamente la contrahegemonía o nueva conducción, partido o "príncipe" que construirá la plataforma del cambio social, económico y cultural.

Interpretando a Gramsci, el teórico de la superestructura, la conquista de las diversas colinas, el escalonamiento del conflicto y la guerra de posiciones, determinará la caída de la fortaleza sitiada. En este sentido, la política como conducción y mando no es suficiente sino que debe complementarse con "el saber cómo" se conquistan las colinas y se gestiona estratégicamente el conflicto.

Un segundo aspecto sobre el porqué del Desarrollo Político, es porque éste es un aspecto descuidado en el análisis estratégico de los países, lo que contrasta con la inflación de estudios sobre la importancia que se le atribuye al desarrollo económico, cuestión en la que también cae la politología vulgar con los intentos de aplicar modelos matemáticos y conceptualizaciones económicas en el estudio de los escenarios sociales.

En general, se ha considerado al desarrollo político como un fenómeno que nace con la descolonización de los años 60, especialmente en Asia y África.

Sin embargo, el surgimiento de nuevos países, sus fortalezas, crisis y dificultades en sus intentos para desarrollar las economías e instituciones en medio de los conflictos y complejidades del proceso, la independencia y accesos a las diversas arenas regionales y mundiales, produjeron nuevas síntesis y conclusiones de carácter económico y social en distintos niveles de generalización que se posicionaron en un espacio escasamente explorado en el campo de la Politología, cuyos aspectos focales se proyectaron en el Estado en acción, en el cambio social inducido, en el análisis de los niveles de gobernabilidad y sus impactos en la capacidad de gobierno y en la construcción de instituciones, estructuras y países.

El desarrollo político no era ni es el "nation building" clásico de los politólogos norteamericanos sino que, más bien, en términos actuales, era y es la gobernación y la gobernabilidad de un sistema social, lo que implicaría el proyecto de gobierno, la capacidad de gobierno y la gobernabilidad del sistema (Matus, 1987-1988).

Creo que este triángulo de gobierno, puede y tiene que devenir en un pentágono de gobierno y gestión si agregamos, como factor decisivo y complementario a la vez, a la dirección política y a la participación popular. En este sentido, el desarrollo político, como la práctica teórica de la gobernabilidad de un sistema social, articula con la planificación política o el diseño e implementación social y técnica de un proyecto político, creando de este modo capacidad de gobierno o de gestión política, verificables en los resultados programáticos y de política en relación a la conducción y gobernabilidad del sistema.

En tercer lugar, en el análisis del desarrollo político, un tanto dejado de lado por los gobernantes, los liderazgos y los niveles de asesoramiento, destaca la idea de crear un tipo de desarrollo donde la planificación y gestión y la capacidad de gobierno, sensibilizando a los mecanismos reproductores de conocimiento, permita implementar una formación adecuada de cuadros y, de manera espacial, del escalón político-técnico y tecno-político del Estado y de las organizaciones.

Los líderes políticos se hacen en la práctica según las exigencias de la lucha política y social. Pero, el estrato político-técnico de una sociedad se forma y se perfecciona en escuelas, centros e institutos y, a la larga, eleva las exigencias de la lucha política con el consiguiente efecto sobre la misma formación de los líderes. Por esta razón, podemos afirmar que la creación de equipos políticos-técnicos de alto nivel teórico y buena experiencia práctica estimula el ascenso del nivel y calidad de las políticas y de la acción política, de la planificación y gestión de los procesos societales (Matus, 1987-1998).

Desgraciadamente, el nivel tecno-político es un estrato muy poco desarrollado en América Latina. Nuestros países y las instituciones de la educación superior producen economistas altamente tecnocratizados o lejanos a la política; políticos que se hunden en el clientelismo y en el realismo de la participación en los manejos

presupuestarios; politólogos presos del dilema teoría o práctica, y planificadores y administradores encasillados en planes irrealizables o en introducir el espíritu empresarial en la gestión pública.

En consecuencia, es fundamental en estos tiempos de cambio y transformaciones globales, enfrentar con sentido de país y de proyección planetaria la gobernabilidad de los sistemas sociales, la cuestión del gobierno y del poder, del cómo gobernar, de cómo construir los caminos hacia la sociedad de llegada, de los dónde y cuándo de la participación popular en la organización, administración y dirección del Estado y la sociedad, como proceso continuo de interpenetración e interfases sistémicas.

3.2. El arte y la ciencia de la dirección política en la planificación y gestión de los procesos de gobierno

Uno de los revolucionarios más importantes del siglo veinte, V. I. Lenin, definía el arte y la ciencia de la dirección política como el adecuado uso de los tiempos sintetizados en el antes, el después y el ahora. De alguna manera, Lenin establecía que la prematura llegada al poder del partido revolucionario podía implicar la derrota del proceso. Por otra parte, el llegar tarde a la cita con la historia derivaba en la catástrofe, disolución o la estampida sin destino del movimiento y las masas.

La gobernabilidad de los sistemas sociales implica estratégicamente articular la conducción con la planificación y gestión política y con la participación social en la compleja tarea de elaborar el programa y los proyectos de gobierno en los marcos de la profundización democrática y la inclusión más vasta de los sectores sociales.

El arte y la ciencia de la dirección política de los procesos de gobierno, en consecuencia, se constituye en saber gestionar estos procesos, en términos de dirección, equipos, planes, políticas y proyectos con el objeto de provocar la síntesis necesaria de carácter programático que presidirá el desarrollo de todo un periodo histórico.

Sin lugar a dudas que la planificación política es un proceso articulado a los demás procesos sociales y se expresa en un conjunto de principios, objetivos, metas, previsiones y acciones elaboradas y programadas, primero, por los equipos tecnopolíticos y, en la fase de discusión democrática-ejecución disciplinada, por la dirección política y sus mecanismos de gestión.

En este tipo de planificación no es sólo un instrumento de acción de gobierno, sino que también, es una herramienta de trabajo y prospección de los partidos políticos, estén o no en el gobierno, e incluso de las organizaciones sociales.

Sin embargo, si observamos el comportamiento del sistema de Estado latinoamericano (Miliband, 1969), se puede constatar que ni los gobiernos, ni los partidos políticos planifican realmente sus acciones y estrategias políticas. Aun más, en los procesos de gobierno de la región, con distintos matices de intensidad, se aprecia

“un claro distanciamiento entre los planes ofrecidos como promesas y el proceso real de discusión y toma de decisiones que guía la acción diaria de los gobernantes” (Matus, 1986).

En el sentido ya indicado, resulta paradójico que las empresas transnacionales planifiquen a largo plazo su acción en los mercados y el comportamiento de los diversos escenarios nacionales e internacionales. De más está decir que los ministerios claves de las grandes potencias emplean la planificación y la prospección en los diversos juegos y competencias políticas y estratégicas.

Fundamentalmente en los años 60, 70 y parte de los 80, diversas instituciones latinoamericanas y el sistema internacional, se aplicaron en el análisis de la planificación política y de la gestión estratégica de los sistemas sociales. Desde los distintos campos de las ciencias sociales, el tratamiento de estos problemas se potenció, ya sea en la creación de estructuras de pensamiento teórico y de la práctica teórica y en la elaboración de modelos de análisis de políticas.

En 1966, se creó la Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y de Administración Pública, como iniciativa del BID, la OEA y la FLACSO, apuntando a capacitar cuadros para la alta dirección del Estado que tuvieran dominio en las áreas de estructuras e instituciones, de procesos políticos, estilos de gobierno, relaciones internacionales, y aplicación de la planificación y gestión política en la elaboración de los planes y programas de gobierno.

En este período, cercano a lo que fuera el lanzamiento de la Alianza para el Progreso, se desarrollan interesantes trabajos en torno a temas tales como:

- a) Aplicación de la técnica de los modelos al análisis de la realidad política, de Alfredo Eric Calcagno y Juan de Barbieri, Santiago, Chile, 1967;
- b) Una metodología para analizar algunos indicadores de desarrollo político, de Alfredo Eric Calcagno y Pedro Sáinz, Santiago, Chile, 1970;
- c) América Latina: Modelos matemáticos, compilación de Oscar Varsavsky y Alfredo E. Calcagno, donde se presentan modelos matemáticos, entre los que se cuenta “Programas de gobierno y desarrollo político. Un modelo de análisis”, bajo la firma conjunta de Calcagno, Sáinz y de Barbieri, Santiago, Chile, 1961;
- d) Estilos políticos latinoamericanos. Un método de análisis y nueve casos, de Alfredo E. Calcagno, Pedro Sáinz y Juan de Barbieri, Santiago, Chile y Buenos Aires, Argentina, 1972;
- e) Coincidiendo en el tiempo, se encuentran los trabajos del grupo de modelos del CENDES de Venezuela, donde se destacan Lourdes Yero, Oscar Varsavsky y Leandro Leal;

- f) En CEPAL e ILPES, se toma la temática por la misma línea de los estilos de desarrollo o políticas económicas optativas (1971) y desde el ángulo de la planificación del desarrollo, propugnando un concepto de estrategia y plan que sintetice la coherencia necesaria entre la eficiencia económica, la mirada estratégica y la eficacia política. En este sentido, el libro “Estrategia y Plan” de Carlos Matus (1972), constituye el punto de partida de una reflexión que el mismo Matus continuará hasta llegar a la planificación estratégica o de situaciones (1986), “Los Tres Cinturones de Gobierno” y “Adiós, Señor Presidente” (1998), y
- g) En el ILPES del Sistema de la CEPAL, Aldo Solari, Edgardo Boeninger, Rolando Franco y Eduardo Palma, 1980, inscriben sus análisis de los escenarios de la planificación latinoamericana, poniendo de relieve el proyecto político, los diferentes actores que actúan en el proceso de planificación y en la implementación social y técnica de los planes políticos.

En los 80 y primeros años de los 90, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, de la Fundación Ebert, en Ecuador, publicó distintos Cuadernos de Discusión y realizó seminarios especializados sobre la temática de la gestión política. Tanto el Doctor Alexander Kallweit, Director del ILDIS, como el Subdirector, señor Santiago Escobar, se asociaron con la UNESCO y el SELA para trabajar reuniones y seminarios en el área de las ciencias sociales y las políticas públicas.

3.3. Elaboración de Programas de Gobierno para el Cambio Democrático

a) Históricamente los proyectos políticos y los programas de gobierno aparecieron como una suerte de mediación entre las utopías sociales y determinados diagnósticos o pronósticos de la realidad o de los escenarios en juego.

Un proyecto político puede admitir distintos programas para su realización, aunque los márgenes de maniobrabilidad de estos programas se encuentren estrechamente acotados con los fines del proyecto, lo que generalmente puede constituir una explicación del sentido de la historia.

Sin embargo, el problema mayor se ha traducido en la reducción de la realidad a una verdad racional o científica para producir programas de alta agregación alrededor de esa verdad racional o científica. En torno a esto, hoy se acepta y se entiende la coexistencia de muchas verdades y de muchos proyectos y sociedades de llegada.

La gestión política la entiendo, por una parte, como los esfuerzos sistemáticos y programados para mejorar los resultados del desarrollo político y social. Significa, asimismo, la construcción de instituciones de alta eficacia y una utilización más eficiente y combinada de los factores políticos, jurídicos y administrativos para producir la secuencia que implica articular el triángulo de gobierno y los cinturones de la gestión.

También y referido a las funciones de gobierno y administración, la gestión política constituye la utilización óptima de los medios puestos a disposición del responsable o de la institución para alcanzar metas y objetivos. La acción de gestión es intermedia entre la acción de dirección y la acción de ejecución. Como se sabe, la dirección tiene poder sobre los objetivos y sobre los medios, y la acción de ejecución se constituye en la implementación de uno o de varios de los objetivos y metas.

Visualizada así la gestión política, ésta sería “un bien escaso en el mercado político” de la región. Los gobiernos nacionales y los partidos políticos, entrampados en el día a día y en escenarios conflictivos y de dura disputa por el poder, no tienen el tiempo necesario para controlar y evaluar política y técnicamente su producción expresada en las políticas públicas estatales.

“La evaluación sistemática de las políticas públicas permite realizar un diagnóstico certero de su eficiencia y facilita su perfeccionamiento marginal a partir de la detección de deficiencias y la sugerencia de soluciones de alternativa” (Lahera, 1980).

Esta evaluación permite presentar, a los que las diseñan, informaciones concretas sobre sus resultados y las formas más eficientes de hacer realidad los objetivos.

El diagnóstico y la información que generan la evaluación de las políticas públicas son elementos de análisis para mejorar la gestión política en cuanto a metodologías, modelos, sistemas, procesos, mecanismos, instrumentos y acciones.

En el área de los problemas metodológicos uno de ellos sería, sin duda, el de los indicadores de desarrollo político (A. E. Calcagno y P. Sáinz, 1970) y otro el relativo al análisis de políticas para gobernantes y la generación de inteligencia estratégica (Dror, 1982).

El trabajo de Calcagno y Sáinz, a que hago referencia, sostiene que su objetivo principal para trabajar el tema de los indicadores de desarrollo político es “exponer un método de análisis de la realidad política y mostrar cómo puede aplicarse para evaluar diversos índices de desarrollo político de un país. Implica la elaboración de un conjunto de hipótesis sobre el funcionamiento del sistema político, una formulación de las relaciones que en él se establecen, referencias fundamentales a las fuerzas políticas y a los actos de gobierno y su análisis por experimentación numérica”. En este sentido, los indicadores de desarrollo político que Calcagno y Sáinz trabajaron (descripción y medición) estuvieron referidos a:

- Aptitud del sistema político para responder a las demandas de cada grupo.
- Racionalidad en la adopción de decisiones.
- Naturaleza y modalidades de las fuerzas políticas:
 - i) Representación de las fuerzas socioeconómicas en el sistema político.

- ii) Grado de conflicto y de consenso.
 - iii) Homogeneidad interna de cada fuerza política.
 - iv) Comunicación entre las diferentes fuerzas políticas e información de cada una respecto a la posición de los demás.
- Algunos controles que se ejercen dentro del gobierno:
 - i) Posibilidad nacional de decisiones autónomas.
 - ii) Grado de control del gobierno y de los grupos socioeconómicos.

En general, si consideramos al desarrollo político como "el aspecto crucial y específico del desarrollo global que se refiere a las relaciones de poder" (Calcagno y Sáinz, 1970) o como "un aspecto de un proceso multidimensional de cambio social" (L. W. Pye, 1966), su perfeccionamiento puede mejorar la calidad de las decisiones políticas a través de la descripción científica de la realidad y la previsión de la viabilidad, desarrollo y consecuencias de un programa de gobierno.

Tal cual se ha planteado, en el análisis político se opera con gran cantidad de variables y de interacciones y, también, se somete a prueba la coherencia de una apreciable cantidad de hipótesis. Desde esta perspectiva, la tarea es difícil y compleja si se la formula en lenguaje verbal. De aquí, entonces, el aporte matemático y de la experimentación numérica al análisis político y concretamente en materia de indicadores y de modelística. Resulta indudable que, en materia de indicadores de desarrollo político, la recurrencia a las matemáticas es un camino posible, aunque sigo pensando que el arte y la ciencia de la dirección política, las correlaciones de fuerzas y la participación popular son factores determinantes en la construcción de escenarios de desarrollo político.

La propuesta básica de Dror, sostiene que el desarrollo del análisis de políticas para gobernantes constituye un aspecto fundamental en el replanteo del proceso de investigación de operaciones. Sin embargo, el concepto de análisis de políticas es un tanto más estrecho que el de investigación de operaciones que, en su más amplio significado, está referido a todos los enfoques sistemáticos para mejorar el proceso de toma de decisiones. El análisis de políticas cubre la aplicación de pensamiento y métodos semicientíficos para que las decisiones y el proceso para tomarlas sea más efectivo.

Sostener que las decisiones de los gobernantes son complejas y cruciales, y que su impacto social y político es real y significativo, implica estar de acuerdo en que es urgente la necesidad de perfeccionar el proceso, la gestión y su programación directiva.

Dror examina nueve cambios radicales requeridos en el estado actual del arte del análisis de políticas para que sean efectivas en la toma de decisiones de los gobernantes:

- a) El modelo normativo subyacente;
- b) Diagnósticos;
- c) Arquitectura;
- d) Metodologías;
- e) Consideraciones políticas;
- f) Medio ambiente de poder;
- g) Tipo de personalidad;
- h) Características institucionales, y, finalmente,
- i) Funciones sistémicas.

Otro aporte de Dror (1987), pero ya en la perspectiva de la planificación lo constituyen sus dieciocho proposiciones principales que partiendo de la planificación como importante faceta de la capacidad de gobernar, propone educar a las clases políticas para que tengan un mejor manejo de la planificación y de esta manera incorporarla en los procesos de toma de decisiones.

Jacques Attali (1974) que fuera auditor del Consejo de Estado y profesor de la Escuela Politécnica de París, analiza algunos aspectos de la utilización de los modelos en esta disciplina y la influencia de la teoría económica en su formulación. De alguna manera, éste es un enfoque similar al de Uphoff e Ilchman (1972) en su modelo de "The political economy of development".

El modelo es para Attali (1974), la descripción de una realidad en la forma de conceptos y de relaciones recíprocas. El conjunto de la definición de los conceptos y de las relaciones entre estos últimos, constituye el modelo en sí. Por esto, el modelo es una descripción de la realidad, que con su planteamiento puede levantar dos cuestiones básicas: ¿cuál es el realismo de los conceptos? y ¿qué relaciones existentes entre los conceptos son susceptibles de definición?

Los indicadores de desarrollo político, aunque están referidos más al sistema político que a la sociedad sociopolítica, el análisis de políticas para gobernantes que incide fundamentalmente en la toma de decisiones, y los modelos políticos como un instante en la descripción de la realidad dada, más cierto tipo de desarrollo institucional definido como gestión eficaz de las instituciones o creación de instituciones nuevas (A. Israel, 1983), pueden considerarse como partes importantísimas de lo que Matus (1986, 1998 y 2001) denomina las Ciencias y Técnica de Gobierno.

La necesidad práctica de dar solución a los grandes problemas del arte y la ciencia de la gestión de gobierno, sobre todo si referimos esta compleja cuestión a los escenarios convulsionados en que la realizan los gobernantes de los países en desa-

rrollo, lleva reiterativamente a técnicos, planificadores, administradores y políticos a estudiar, con más y mayor precisión, temáticas tales como: qué es el gobierno, cómo medir las actividades de gobierno, cuáles son las transacciones entre el gobierno (dentro del mismo) y el resto de la economía, cómo clasificar las transacciones del gobierno, la cronología de los ciclos (presupuestario, financiero, fiscal, del plan, etc.), el gobierno de la economía, la organización científica del trabajo, el gobierno de la actividad administrativa y jurídica, la gestión eficaz de las instituciones, la cibernética socioeconómica o ciencia del gobierno óptimo, y las estrategias nacionales y subnacionales de desarrollo, planificación y gestión.

Finalmente, para ubicar la gestión política en escenarios de manejo complejo y de gestión de poder conflictuado, nuestras hipótesis tentativas de trabajo serían las que dejo enunciadas:

- 1) América Latina y el Caribe, desde la perspectiva de su desarrollo capitalista, ha gozado de una relativa pero persistente estabilidad.
- 2) No es menos cierto que este tipo de desarrollo no ha sido capaz de generar estabilidad en el sistema y sociedad política. Esta situación ha imposibilitado, también, una gestión política eficiente.
- 3) La cuestión central es revertir las ecuaciones de la dependencia, democratizando a fondo las estructuras socioeconómicas y llevando adelante una gestión política eminentemente participativa y plural, como síntesis del proceso de gobierno necesario para darle sustentabilidad a una democracia avanzada:
y.
- 4) La profundización democrática como radicalización del gobierno popular se articula a formas de desarrollo socialista de mayorías que comienzan a aparecer ya en la etapa de la representación y de la democracia participativa.

b) *La capacidad de gobernar se constituye por la voluntad del sistema social (Estado, sociedad política y sociedad civil) para perfeccionarse, democratizar sus instituciones, concretar la participación, desde la consulta a la toma de decisiones, y desarrollar capacidades que le permiten llevar adelante sus políticas, proyectos y planes en las condiciones más exigentes.*

Una dimensión muy importante de esta capacidad de gobernar sistemas sociales complejos lo constituye la planificación y gestión de las políticas, más aun cuando los desafíos del presente están exigiendo “visiones planetarias” para salir con éxito de los rigores de las crisis, de la deuda, de la cuestión militar, de la paz, del desarme, de la seguridad regional, de las guerras no convencionales contra las organizaciones descentralizadas territorialmente, de la compartimentación política, de las inserciones internas y externas y de las políticas globales. La verdadera revolución que se ha producido en las comunicaciones y el manejo de las técnicas de información, facilitan largamente la construcción de visiones planetarias y de profundidad estratégica.

Según Matus (1963, 1986, 1998 y 2001), el programa electoral, el programa de gobierno y el plan de desarrollo constituyen tres instancias de un mismo proceso de planificación gubernamental. Es posible agregar que, desde una óptica de planificación política enfocada en el largo plazo y en el camino del pluralismo democrático hacia el poder, la dirección política y el proyecto político, se constituyen en el primer paso; ya que la dirección política y el proyecto de país van más allá del período de gobierno y son de características mayormente estratégicas y de largo plazo, para todo un período histórico.

De acuerdo con Solari, et al. (1980), se parte del supuesto básico de que en toda sociedad y en cada etapa de su historia existe un proyecto político explícito o implícito, de objetivos múltiples o parciales, de las más diversas naturalezas: transformadora, de compromiso, revolucionaria o conservadora, referido a la distribución más o menos coactiva del poder y de los procesos sociales. Todo proyecto político se corresponde con una necesaria relación de fuerzas sociales y políticas que lo apoyan y desean transformarlo en realidad y dirección del poder en una sociedad determinada. El problema del poder es definitorio para el proyecto político, ya sea compartido, en una sociedad de alto consenso democrático y cierta homogeneidad cultural, o ya sea no compartido, situación que se da en las sociedades en desarrollo por su inserción internacional y por las conflictivas correlaciones de fuerzas internas.

Se puede decir que el proyecto político (el programa partidario o de alianzas) preside el desarrollo del proceso de planificación política. El programa electoral es una propuesta de acción de una o más fuerzas para el período de gobierno y, como tal, abarca múltiples dimensiones: políticas, económicas, culturales. Constituye el punto de partida del proyecto que permitiría realizarlo.

El programa de gobierno es el inicio de la implementación de la propuesta con las diversas fuerzas políticas que compiten por la adhesión del pueblo. El programa electoral es la base para las discusiones y cálculos que preceden y presiden al programa de gobierno.

El programa electoral o propuesta de base es un documento político que expresa el "sentido" que un actor o fuerza quiere imprimirle a su propuesta de acción. Es formulado para que las intenciones que portan sean conocidas y debatidas, y no con el objeto de constituir un esquema riguroso de acción. Constituye, más que nada, la convocatoria pública de una fuerza. En sí refleja el consenso interno, los énfasis temáticos de los actores, los acuerdos generales sobre objetivos y las "ideologías parciales".

La función principal que debe cumplir el programa de gobierno es definir un marco de direccionalidad viable que guíe más adelante el proceso de planificación, entendido éste como método de conducción del gobierno hacia el logro de sus objetivos. Tiene un doble carácter: de convocatoria pública y de guía interna para la acción.

El programa de gobierno va más allá de la mera convocatoria política, que cumple más exitosamente el programa electoral. El programa de gobierno es una propuesta que debe ser capaz de resistir las pruebas de consistencia y coherencia de una instancia intermedia entre programa electoral y plan.

Indudablemente que la construcción de viabilidad política al programa (por ejemplo, la estrategia parlamentaria, la movilización y su socialización de opinión pública) es un carácter interno aunque se refleja después en los análisis, supuestos e hipótesis que apoyan la parte pública y normativa del programa. En definitiva, cada fuerza política decidirá qué parte o aspecto del análisis propuesto son de uso interno y cuáles deben constituir una argumentación pública integrante del discurso normativo del programa de gobierno.

Todo programa de gobierno contiene un aspecto normativo y un aspecto estratégico. El primero se desenvuelve en el plano de la argumentación, análisis y consistencia del “deber ser”. Constituye la direccionalidad del programa. Pero, cualquier fuerza social puesta ante el imperativo de la acción, no sólo tiene que precisar la direccionalidad de su acción, sino también la viabilidad de la misma, que se mueve en el plano del “puede ser” y es el aspecto estratégico del programa. Los grandes problemas que debe resolver un programa de gobierno son los de direccionalidad, de viabilidad, de los tiempos y de la velocidad. La direccionalidad es el deber ser, la norma a ser establecida y aplicada en la realidad. La viabilidad es la estrategia de producción de hechos políticos, económicos y sociales que debe intentar una fuerza social para abrirle camino --construirle viabilidad-- a su propuesta normativa, a los tiempos y a la direccionalidad del programa.

El diseño de un programa de gobierno es principalmente un acto político comandado por la direccionalidad política y que se fundamenta en parte en las ciencias de la gestión, económicas, sociales y de gobierno, y, en parte, en las experiencias e instrucciones, en el mayor o menor conocimiento de la realidad de las fuerzas políticas.

4. La participación popular como clave para fortalecer la democracia y avanzar hacia la socialización del poder

4.1. Procesos históricos y multiplicidad de formas y actores

En el pasado y hoy en día, han existido y existen ejemplos notorios, y de suertes disímiles, que permiten posicionar a la participación ciudadana, los poderes locales, la descentralización y a la democracia como procesos históricos de doble lectura:

Unos, los presentan como panacea para avanzar, acentuar las pretensiones de los actores sociales para ser autores de los procesos que les conciernen, acelerar o buscar atajos que viabilicen el desarrollo económico y social, sin considerar mayormente las complejidades de este proceso o activar las diversas formas de poder

popular. Otros, cuestionan estos procesos aduciendo que generan patologías burocratizantes, disgregadoras, oligarquización o encapsulamientos cupulares-representativos, ya sea por que sus intereses son afectados por la pluralización y socialización del poder o por negarle sus virtudes o ventajas a la hora de gobernar y movilizar a las sociedades en torno a proyectos (de comuna, región o de país) que apuntan a mejorar los niveles de vida y convivencia solidaria.

De todas formas, las demandas, inducidas o naturales, complacientes o críticas, por mecanismos de participación expeditos, democratización y descentralización de las relaciones y decisiones societales o por alcanzar niveles desarrollados de vida crecientes y dignos, son manifestaciones de una antigua dialéctica de la utopía por llegar, “más temprano que tarde”, a una sociedad justa “que ofrezca un terreno y un clima nutritivo para los poderes creativos del individuo, así como una emancipación de la dominación de clases y de la fuerte concentración de riqueza y poder en medio de la escasez y privación de poder” (Andrew Pearce y Matthias Stiefel, 1980).

Coincido con el BID (1997), en que “la participación es un proceso y un resultado de ese proceso”, pero, también, es la proyección del proceso y de sus resultados, en la medida que, como ocurre en algunos procesos revolucionarios, se constituye en la clave estratégica de la sociedad que se está creando, por ejemplo: en la Venezuela actual.

El proceso es la movilización comprometida de los individuos, comunidades y masas en las decisiones y programas que los afectan y los resultados consisten en lograr que esos mismos individuos, comunidades y masas se capaciten para mayores niveles de autonomía, equidad, buen gobierno y responsabilidad democrática.

Si todo esto es así, creo que las proyecciones del proceso y sus resultados abren un abanico más grande en el curso de acción que tomen las estrategias de crecimiento y desarrollo, ya sea en lo que hace a la direccionalidad, velocidad, ritmo, cobertura y eficacia de los cambios.

Ciudades Internacionales, de la Asociación Internacional de Administraciones Locales (ICMA, 1992), por su parte, expresa que la participación pública es un doble proceso de comunicación y solución de problemas, cuyo objetivo final es hacer más eficiente la toma de decisiones por parte del gobierno municipal, enfatizando el rol de los gobiernos locales en la elaboración de políticas públicas.

La participación popular, como proyecto de organización política y social, es mucho más, y tanto en su gestación como en el proceso mismo, lleva el germen y la incógnita de qué camino o atajo seguirá:

¿Modernización, reforma, nuevo proyecto nacional, cambio de sistema...?

Situados en este punto de partida, esta cuatrilogía, que se extiende desde la participación popular hasta la democracia representativa o participativa, constituye pro-

cesos históricos, esencialmente políticos y sociales, con diversidad de actores y formas de desarrollo o múltiples identidades, que han acompañado a los cambios, transformaciones y revoluciones en diferentes épocas.

En los casos citados, basta mencionar ejemplos clásicos, como los de la Rusia de los Soviets (1917-1921), Italia de los consejos de fábrica (1919-1920), España de las colectivizaciones (1936-1939), Yugoslavia de la autogestión social y del sistema de delegaciones (1950-1980), Argelia de los comités de autogestión (1962-1965), Francia y la democracia directa con ocupación de facultades y fábricas (mayo 1968), e inclusive se podría mencionar la cogestión alemana de la RFA de la época.

En América Latina y el Caribe, existen intentos de participación en los primeros años de las revoluciones mexicana, boliviana y cubana. La cuestión del municipio libre y de los ejidos campesinos mexicanos; la constitución de las milicias obreras y campesinas y de la Central Obrera Boliviana (COB), y el singular poder popular junto a su Asamblea Nacional en la Cuba fidelista, son ejemplos de participación promovidos desde el nuevo poder revolucionario o de las demandas de sectores ciudadanos postergados a las autoridades gubernamentales establecidas.

En Perú, como una suerte de excepcionalidad de la fuerza armada latinoamericana, el General Juan Velasco Alvarado, apoyado en su círculo de poder lleva adelante desde 1968-1975 el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, concebido como parte de un nuevo sistema de organizaciones socio-políticas participativas y embrión del partido de la revolución peruana (Carlos Franco, 1979).

En Chile, son los gobiernos constitucionales de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y de Salvador Allende (1970-1973), los que impulsan, el primero, las políticas de Desarrollo Comunitario y de Promoción Popular y, el segundo, la Participación de los Trabajadores en la Dirección y Gestión de las Empresas del Área Social y en el aparato de dirección industrial a través del convenio CUT-Gobierno, las mismas y controvertidas Juntas de Abastecimientos y Precios (JAP) y los Comités de Participación Campesina.

En África, fuera del ejemplo argelino ya citado, se podría mencionar el caso tanzano; en el Medio Oriente, los antiguos Kibutz y la Histadrut de Israel y, en Asia, las Comunas Populares chinas de la época de Mao y Chou En Lai.

Casi contemporáneamente con los ejemplos de Chile y Perú, la CEPAL en sus documentos destaca a la participación popular y a los principios del desarrollo comunitario como factores de aceleración del desarrollo económico y social (1964), a los conceptos y métodos de programación por zonas para el desarrollo de la comunidad (1967) y a los programas de desarrollo de la comunidad y de acción al nivel local como impactos positivos de la participación social (1969). Con un pequeño desfase en el tiempo, el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Social (UNRISD) emprende un esfuerzo más sistemático para analizar los procesos de participación (1978-1984), realizándose seminarios en Ljubljana (Yugoslavia, 1982), Arusha (Tanzania, 1990) y Florencia (Italia, 1990).

Como puede observarse, en el proceso de participación ciudadana o popular, política o social, desde arriba o desde abajo, siempre están presentes la democratización del poder, las insuficiencias de las clásicas formas de representación y de los sistemas políticos, la institucionalización flexible y descentralizada del cambio social y económico, la incorporación de sectores sociales marginados, las identidades de territorios y actores, y el mismo proyecto de sociedad futura.

Dicho de otro modo, parte significativa de los casos de participación están relacionados con los procesos de democratización, profundización y descentralización democrática, particularmente con aquellos donde existe voluntad política y movilización social suficientes para garantizar el traspaso o la captura de competencias, facultades, recursos y poder que debe darse entre el nivel central y los niveles subnacionales, en los marcos de una estrategia o de un nuevo pacto o rearticulación sociedad-Estado.

La recuperación del tema en las ciencias sociales está hoy en la orden del día. Después de la vuelta exitosa a la escena de conceptos como sociedad civil, poderes locales, empowerment (empoderamiento), tercer sector o calidad de la democracia, la participación ciudadana adquiere un protagonismo notable junto a la idea de capital social, que desarrolla Putnam, R. et al en "Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy" (1993). Tal cual se desprende del título de su obra, para Putnam la participación ya no es un discurso retórico o utópico, sino ante todo "la mejor garantía para hacer funcionar la democracia".

Asimismo, Bernardo Kliksberg, coordinador del Instituto Interamericano de Desarrollo Social del BID y autor de libros sobre pobreza, administración, rediseño del Estado y políticas públicas, en sus "Seis tesis no convencionales sobre participación" ubica a ésta en el centro del escenario, remarcando que "gran parte de los organismos internacionales de mayor peso están adoptando la participación como estrategia de acción en sus declaraciones y proyectos e incluso en diversos casos están institucionalizándola como política oficial".

Así, el Banco Mundial publicó, en 1996, un libro "maestro" sobre la participación; aparecieron los informes del PNUD sobre Desarrollo Humano que vienen insistiendo acerca del tema desde 1990; el BID publicó, en 1997, el Libro de Consulta sobre Participación que la define como un proceso que facilita el desarrollo sostenible; la OCDE (1993) reconoce que "la participación más amplia de todas las personas es el principal factor para fortalecer la cooperación para el desarrollo" y en los países es repuesta como uno de los temas claves de las estrategias nacionales.

En sus seis tesis no convencionales, Kliksberg plantea que la participación da resultados y que llevar adelante modelos participativos genuinos es, en definitiva, gerenciar con excelencia. Entrega ejemplos como los estudios del Banco Mundial sobre 121 proyectos de dotación de agua potable a zonas rurales en 49 países de Asia, África y América Latina (1994, 1996). Menciona, además, como casos exitosos los de Villa El Salvador en Perú, las Ferias de Consumo Familiar en Barquisimeto,

Venezuela, y el Presupuesto Municipal Participativo en Porto Alegre, Brasil. Se extiende positivamente, en sus otras tesis, en que la participación tiene ventajas comparativas en el campo de los programas sociales, tanto en sus metas específicas como en sus suprametas referidas a la eficiencia, equidad, sustentabilidad y optimización de los recursos programáticos generalmente escasos; en su posicionamiento central en la nueva gerencia, capacitada para el análisis sistemático del contexto y sus tendencias; detección de problemas estratégicos, comunicaciones activas, horizontalidad, participación, potenciación de las capacidades de la organización, construcción de redes de contacto y capacidad de adaptación e innovación, entre otras; en que la resistencia que enfrenta la participación se encuentra en el hecho que es un proceso que implica profundos cambios sociales, en el individuo y en el colectivo; en fin, en que la participación requiere políticas estratégicas y orgánicas activas que resume en tres aspectos básicos: democratización (democracia inteligente, cambio inteligente y participación inteligente), fortalecimiento de la sociedad civil y la conformación de una gran alianza en torno a la participación, lo que implicaría la sustancia de la sexta tesis, o sea, que la participación se halla en la naturaleza misma del ser humano.

Nuria Cunill, investigadora de destacada trayectoria profesional, coordinadora del Programa de Documentación e Información del CLAD, aborda en su libro "Participación Ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos" (CLAD, 1991), en primer lugar, el discurso teórico del tema, caracterizando a la participación como una estrategia enmarcada en el problema global de la rearticulación de las relaciones que se dan entre el Estado y la Sociedad Civil en función de la profundización de la democracia y de rehacer el tejido social y político en escenarios escindidos o carentes de proyectos que los unan, con sus lecturas múltiples, problemas conceptuales y modalidades participativas.

Nuria Cunill, en su segunda línea de análisis, presenta los modelos institucionalizados de participación ciudadana existentes en América Latina y España: en la planificación del desarrollo, en la concertación de formulación de políticas y la reforma del Estado, en programas específicos regionales y locales y en el campo social. Se examina la exitosa experiencia de auto-organización vecinal de Villa El Salvador de Perú y algunas formas espurias de participación que pretendieron reemplazar "las debilidades democráticas" avasalladas por los autoritarismos y dictaduras militares de años recientes.

En la parte final de su obra, incursiona en efectos y alternativas de análisis y estrategias de impulso a la participación ciudadana, considerando la preexistencia de un tejido social, y a la descentralización como condición y medio de la misma.

4.2. La reinención del gobierno, movilización de la sociedad y nuevas capacidades de gestión y ejecución de políticas en un mundo en cambio acelerado

4.2.1. En el documento: “Cooperación Política para la Descentralización del Estado” del Proyecto sobre Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Humano del PNUD (1996-1998), en el capítulo referido al nuevo municipio latinoamericano sostuvimos que uno de los desafíos del cambio político desde los escenarios locales en los marcos de la descentralización, residía en la reinención del gobierno y en las nuevas capacidades de gestión y ejecución de políticas, donde la participación jugaría un rol estratégico.

La reinención que avizorábamos partía de constatar que los escenarios subnacionales son heterogéneos, complejos, diversificados y con desequilibrios notorios. En estas circunstancias era lógico pensar que los tipos duales de Ejecutivo y Asamblea o Concejo no pudieran tener la misma funcionalidad en los espacios urbanos y rurales, en las metrópolis, sistemas de ciudades, pueblos y asentamientos menores. De igual manera, era y es posible sostener que los tipos de gobierno regional, provincial y comunal debieran tener estructuras diversificadas, flexibles y funcionales con las realidades propias de su territorio e inserciones. Aparecía así la cuestión de las identidades, de la población, de las tradiciones, de las dimensiones territoriales, de las capacidades y de la mayor o menor cercanía entre gobernantes y gobernados.

La pregunta era y es: ¿cuál es la pista de aterrizaje más viable para concebir la reinención del gobierno subnacional más en sintonía con el modelo descentralizador vigente?

El aterrizaje se puede producir en la pista de convergencia entre gobiernos locales que funcionan articulando el doble triángulo de: uno, proyecto-programa de gobierno, gobernabilidad sistémica y capacidad de gobierno, y otro, constituido por los niveles de democracia, participación y descentralización, con gobiernos regionales líderes, asociativos o con procesos modernizadores en marcha, que integran a la diversidad y capacidades locales en un proyecto político, social y técnico de región con inserciones nacionales e internacionales activas.

En esta perspectiva, el fortalecimiento de lo subnacional desde lo local puede producir un circuito de realimentación que mejore el funcionamiento del gobierno nacional, lo consolide y proyecte como instituto que gobierna, dirige y regula las relaciones entre las sociedades política, civil y público-territorial (Ahumada, 2001).

También, este aterrizaje puede hacerse en la pista del Buen Gobierno (PNUD, 1998) que se define como la búsqueda de nuevas relaciones armónicas de los hombres entre sí y de ellos con su ambiente. Es devolver la palabra y el derecho a decidir sin que se transfiera la responsabilidad, ni a una ideología ni a un mercado. Se constituye en el reconocimiento de la política como creación y responsabilidad humana donde el sujeto retorna como actor principal del quehacer político. Se caracteriza por una alta capacidad de coordinación intersectorial y articulación político-técni-

ca; una activa cultura de servicio, emprendimiento, comunicaciones, interacción participante y una ética formada por la equidad y la justicia.

4.2.2. Quim Brugué y Ricard Gomá (1998) reflexionan sobre este nuevo gobierno local que posicionan en torno a dos ejes principales: la revalorización de lo local como ámbito emergente y relevante en el contexto de la globalización, y la revalorización de la naturaleza política de los gobiernos locales frente a los enfoques que habían situado el monopolio de lo político en el ámbito estatal.

En concreto, los autores profundizan ambos ejes a través de un tipo de oferta de políticas que inciden en la promoción económica, de bienestar social y programa de servicios personales, políticas urbanas y de territorio que surgen de agendas públicas locales complejas, nuevos roles de políticas públicas más sustantivos y estratégicos, y nuevos estilos de gobierno relacional.

Este estilo relacional de gobierno implica gobernar por medio de actores interdependientes en lugar de jerarquías decisionales legalmente establecidas, privilegiándose la influencia sobre la autoridad. La lógica relacional está vista en dos niveles: por una parte, las nuevas relaciones entre la esfera pública y local y la sociedad en función de instrumentos renovados de participación personal, comunitaria y empresarial y, por otra, el gobierno multinivel a múltiples escalas territoriales de gobierno.

4.2.3. En un reciente libro de Borja y Castells (1997), se argumenta que los niveles y modos de vida de las ciudades dependen crecientemente de las formas en que se articulan a la economía global en función de tres factores esenciales: conectividad, innovación y flexibilidad institucional. En otras palabras, se trata de vincularse con los circuitos de comunicación y sistemas de información regional, nacional y global y, a la vez, generar nuevos conocimientos, procesar información estratégica, crear sistemas educacionales de punta, capacitar recursos humanos de calidad y estructurar instituciones con capacidad interna y autonomía externa para negociar la articulación de la ciudad con las empresas e instituciones del ámbito supra-local.

4.2.4. Crece el gobierno de la ciudad. La humanidad camina hacia un mundo de hegemonía urbana tanto porque la mayoría de la población vivirá en áreas urbanas en este siglo, como porque las áreas rurales formarán parte del sistema de relaciones políticas, económicas, culturales y de comunicaciones que nacen en los centros urbanos.

Los gobiernos locales adquieren una potencialidad revitalizadora, ya que los Estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales del poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grande para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes.

Aumenta la presión por la gobernabilidad urbano-comunal-regional y se proponen distintos niveles de dirección y gestión: el nivel barrial municipal con altos grados

de democracia local, participación vecinal y descentralización; el nivel ciudad-municipio con sus diversidades de escala democrática en función de su centralidad comunal, provincial y regional, ampliándose el horizonte de la convocatoria participativa y descentralizadora, y avanzando hacia alianzas y concertaciones de instituciones y actores; el nivel intercomunal metropolitano que, en los hechos, se constituye en un super-municipio descentralizado, democrático y participativo, y el nivel policéntrico regional de concertación entre actores públicos y privados para la gestión de grandes proyectos de infraestructura, equipamientos, inversiones y de inserción nacional e internacional.

En síntesis: en primer término, existiría un nivel de amplia participación, autogestión y cercanía de actores, instituciones y problemas que cristalizaría en gobiernos barriales municipales y en gobiernos comunales municipales; en segundo término, un nivel de representación y delegación de autoridad y gestión en los municipios ciudades y en los gobiernos intercomunales-metropolitanos; y, en tercer término, un nivel de cogestión, concertación y alianza de actores en los gobiernos de tipo policéntrico regional.

4.3. La dialéctica de los contrarios

4.3.1. Desde los años noventa del siglo pasado, Estados Unidos ha surgido como la potencia hegemónica, promoviendo la reestructuración capitalista con los nuevos roles asignados al Fondo Monetario Internacional (FMI), al Banco Mundial (BM), la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Acuerdo Mundial de Inversiones, la expansión planetaria del mercado capitalista transnacional y el discurso globalizador como programa político de un gobierno mundial, en formación, en base al Grupo de los principales países industrializados, el cual ha devenido de G-7 a G-8, incorporando Rusia y que en el futuro, en función de la propuesta de Blair, puede llegar a G-13 con la participación adicional de Brasil, México, China, India y Sudáfrica.

4.3.2. Desde otra perspectiva, en los países en desarrollo o subdesarrollados, “el mundo de la humanidad sumergida” de gran parte de Asia, África y América Latina, importantes contingentes de desplazados por el poder y los conflictos bélicos de los últimos años, ONG y otros “condenados de la tierra”, reiniciaron en Zurich y Davos la larga marcha para contrarrestar los efectos perversos del nuevo orden mundial que se está imponiendo y, a través de la participación amplia, flexible, multivalente y democrática, comienzan a reestructurar una balbuceante nueva democracia, más directa, movilizadora y plural. Los foros sociales, las reuniones contra el hambre y la pobreza, los diversos movimientos sectoriales, nacionales y regionales amplían la sustentabilidad de que otro mundo es posible.

Surgen nuevas formas de participación política. En Brasil, por ejemplo, se están experimentando con éxito formas avanzadas de democracia fundamentadas en un amplio movimiento asambleario y participativo que incorporan a sindicatos, gremios, barrios, asociaciones a nuevas formas de gestión local, planes de desarrollo, presupuestos participativos e iniciativas ciudadanas que van conformando una in-

interesante síntesis entre democracia, descentralización, poderes locales y participación popular.

Este fenómeno se inició hace algunos años con los Planes de Transporte Urbano de Curitiba y de Participación Ciudadana en Lages, y que alcanza su expresión más acabada con la implementación de los Presupuestos Participativos en Porto Alegre, Estado de Río Grande do Sul. Asimismo, en Brasil se desarrolla otra importante experiencia democratizadora del mundo capitalista: la ocupación colectiva de tierras por parte del Movimiento Sin Tierras (MST). Además, otro caso interesante es el del gobierno municipal de Santa Fe de Bogotá, entre 1995 y 1997, en donde se innovara en el ejercicio de los modelos que promueven el management de las reformas y se opta por la gubernamentalización, fomentando un nuevo carácter estratégico del territorio en el ejercicio del gobierno, modificando las relaciones intergubernamentales y devolviéndole a la acción ejecutiva el rol político que le es propio.

Si bien, en Colombia, ya desde los años setenta del siglo pasado, se venían planteando interesantes reformas descentralizadoras y avances en la gestión local, tales como las emprendidas por los gobiernos municipales de Cali y de Medellín, no caben dudas de que el experimento de pedagogía ciudadana, realizado en Bogotá por los Alcaldes Antanas Mockus y Paul Bromberg, es un ejemplo de lo que Brugué y Gomá (1998) denominan el tránsito de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización o simplemente del gobierno del supermercado al gobierno participativo, ya que una cuestión es definir las relaciones ciudadanía-gobierno en términos de prevalencia de los derechos, opciones, y mecanismos individuales, y otra, definirlos como miembros de las sociedades locales en las que dominan las relaciones de solidaridad y regulación social.

Existen otros casos en América Latina, unos frustrados, como el del Distrito Federal de la Ciudad de México, sobre gobernabilidad democrática y participación ciudadana, al iniciarse el periodo de Cárdenas (1997), otros más exitosos de gobierno local, democracia y educación, como el emprendido por Cristovam Buarque, Gobernador del Distrito Federal de Brasilia (1998), y el caso de Santiago de Chile, de democracia y participación en los marcos de un proceso descentralizador, desarrollado por el Alcalde Ravinet desde 1992-2000. Además, existen los casos del Plan de Acción de la Comunidad de La Florida, que se concibiera y proyectara en el periodo del Alcalde Duarte o, más recientemente, la realizada por el Alcalde López Obrador en el Distrito Federal en México. Incluso, se menciona la experiencia de conservadurismo piadoso que adelantara el Alcalde Lavín en Las Condes y Santiago y que, en la actualidad, su partido -la Unión Demócrata Independiente (UDI)- ha pretendido extenderlo a todas las Municipalidades donde gobiernan sus Alcaldes.

Finalmente, se pueden mencionar los procesos de participación ciudadana y descentralización de Montevideo, con el Alcalde Tabaré Vázquez, en los años noventa y de Córdoba, Argentina, promovida por el Intendente Rubén A. Martí, y los Centros de Participación Comunal, inaugurados en marzo de 1994.

En Bolivia, sin duda que los períodos alcaldicios de Ronald Mac Lean, en La Paz, y la voluntad política del ex-presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, le abrieron paso a la Ley de Participación Popular que estableció “que los gobiernos municipales deben tener en cuenta las opiniones de los ciudadanos y deben devolver determinados poderes a las organizaciones de la sociedad civil (BID, 1997). Hoy, en Bolivia, se está discutiendo, en los hechos, la refundación del país en la Asamblea Nacional Constituyente y los problemas de la participación, integración social, de las autonomías regionales, y poder de las comunidades, se posicionan como temas básicos para articular una amplia democracia participativa, antesala de una suerte de socialismo de las comunidades que ha propuesto el Presidente Evo Morales.

5. ¿Hacia dónde se encamina América Latina y el Caribe?

5.1. La cuestión de las reformas y de la práctica política

Una de las reformas del Estado más importantes y de mayor impacto político que ha estado acompañando a los procesos de democratización de América Latina y El Caribe, ha sido el de la descentralización política, la regionalización territorial y el fortalecimiento de los poderes locales que, de alguna manera, prefigura el avance hacia la socialización territorial del gobierno y del poder y que, en su expresión más radical, puede generar fuertes conflictos con el modelo económico neoliberal vigente. Sin ir más lejos, lo que está ocurriendo en la Asamblea boliviana es una clara muestra.

Son excepcionales los casos de países que no iniciaron transformaciones en el papel y la naturaleza de la maquinaria de sus Estados. A través de variados abordajes se han venido reacomodando estas estructuras estatales a las nuevas condiciones de las llamadas modernizaciones económicas que, incubadas en las dictaduras y autoritarismos militares y civiles, paradójicamente, han sido adoptadas por las democracias reinstaladas, ya sea a través de fórmulas que las combinan con determinadas dosis de equidad, defensa de los derechos humanos, promoción de la participación social o de la división del trabajo entre los niveles de gobierno.

De una u otra manera, este proceso que ha intentado articular la demanda democrática de la sociedad civil con reformas estatales que, sin embargo, están condicionadas por la dictadura del mercado capitalista y las “modernizaciones” económicas, ha sido frecuentemente tensionado por la instalación de gobiernos desactivadores de la voluntad descentralizadora originaria y de contención de las eventuales movilizaciones sociales.

En este sentido, se puede explicar el “fujimorato” peruano que abortó el proceso regionalizador y descentralizador iniciado auspiciosamente con las reformas de 1979 y 1985, o el “menemismo” argentino, que desarticuló el intento democratizador en las provincias y municipios que intentara emprender el radicalismo en los ochenta, o la contradicción permanente de adecos y copeyanos, en Venezuela que, democráticos, descentralizadores y participativos en el discurso, terminaron expulsados del poder por sus prácticas burocráticas, corruptas y demagógicas.

Se podría decir que en Guatemala o en Paraguay, las tendencias enunciadas cristalizan en un discurso descentralizador que no pasa de las oficinas del poder ejecutivo o de las reformas “gatopardescas” que, a poco andar, son desechadas por los movimientos sociales, regionales o locales.

5.2. Teoría y práctica en las reformas y modernizaciones

En los programas de gobierno de las fuerzas democráticas o de las coaliciones progresistas de estos tiempos, tanto de los países industrializados como en los que se encuentran en vías de desarrollo, siempre aparece como la madre de todas las reformas estatales la descentralización territorial y la consecuente socialización del poder.

Esto es en lo programático, pero en la práctica, sin embargo, los gobiernos terminan jaqueados por las características concentradoras y excluyentes del modelo capitalista imperante, lo que conspira para abrir las grandes alamedas de la democracia, la descentralización y los proyectos de la sociedad de mayorías. En los hechos, se pasa de la propuesta teórica democrática a la instrumentalización burocrática de las reformas enunciadas.

Si bien en los países en desarrollo domina más el discurso reformista que la práctica, en la sociedad civil y los movimientos sociales, en sectores de la institucionalidad democrática y algunos partidos de izquierda, se han puesto en escena experiencias participativas y de descentralización que se han ido constituyendo en embriones de proyectos de mayor alcance, de cambio y de superación de los límites impuestos por el capitalismo latinoamericano. Aparecen así los ya citados ejemplos de Curitiba, de Lages, de Porto Alegre, del Partido de los Trabajadores (PT), y del Movimiento de los Sin Tierra (MST), en Brasil; de Bogotá, de Montevideo, en fin, de las políticas comunales y regionales que se activan en Perú, México, República Dominicana y Chile, hasta llegar al interesante y poco estudiado caso de las asambleas del poder popular en Cuba.

5.3. Desafíos hacia el futuro

Examinando está panorámica, se abren ciertas claves para revertir las tendencias regresivas de los procesos de reformas descentralizadoras:

- a) No existen recetas para impulsar y consolidar la descentralización territorial y el fortalecimiento de los poderes locales. Cada país articula caminos de pluralización del poder y de participación popular de acuerdo a sus particularidades y condiciones históricas. En este sentido, se le presenta a la izquierda latinoamericana un amplio campo de experiencias para articular acciones que reposicionen a un tipo de democracia avanzada o de socialismo de mayorías, donde se retroalimenten las democracias locales y regionales con la descentralización y la activa participación popular;

- b) La distribución espacial del poder empieza en los territorios, y la comuna se constituye en la célula política básica para avanzar en la democratización y la construcción de mayorías sociales y políticas. Una de las contradicciones principales de nuestro tiempo es, hoy, la que se constituye en los centros mundiales de reestructuración del capitalismo, de dirección descendente, y aquella que desde la sociedad civil mundial va dando vida a la reestructuración de la democracia y del poder popular, de dirección ascendente, tal cual ocurre con los movimientos contrarios a la globalización capitalista;
- c) La agregación, articulación y procesos decisorios de demandas y políticas provenientes de la base social debieran tener como receptores lógicos a municipios democratizados y regiones descentralizadas y participativas que hagan viable la construcción de sociedades regionales movilizadas y de democracias vecinales y barriales contestatarias al orden existente y propositivas de nuevas formas de Estado y de sociedad;
- d) La participación popular, la gestión democrática y la planificación descentralizada son instrumentos activos para la elaboración de políticas públicas que cierren la brecha de incomunicación y conflicto entre gobernantes y gobernados y, además, incorporen a las sociedades regionales y locales a las tareas de profundización democrática y de cambios estructurales que superen las estructuras conservadoras y capitalistas vigentes; y,
- e) La cuestión de los procesos electorales en curso abre una serie de interrogantes que repercutirán en las reformas, modernizaciones y cambios que puede experimentar el continente. Desde Canadá hasta Tierra del Fuego, en estos años, los países están eligiendo nuevas autoridades y las elecciones de Bachelet en Chile, Morales en Bolivia, Arias en Costa Rica, Préval en Haití, García en Perú, Uribe en Colombia, y la disputada y cuestionada elección presidencial de México, más las que se llevarán a efecto en los meses de octubre en Brasil y Ecuador, de noviembre en Nicaragua, de diciembre en Venezuela y Trinidad Tobago, y las que se anuncian el 2007 en Argentina, marcarán tendencias y decisiones que pueden configurar un nuevo mapa político y social latinoamericano. En los corredores del poder de América Latina y los Estados Unidos, se planifican y se dan pasos decisivos para enfrentar, ya sea un escenario ideológico y político u otros donde el foco principal se sitúe en los tratados comerciales, las inversiones y los resultados económicos y financieros. De nuevo un fantasma recorre el mundo de América Latina y el Caribe y la síntesis de todos los juegos puede reavivar el fuego del continente.

Bibliografía

- Aguirre, Carlos Antonio. **América Latina en la encrucijada**. Los libros de Contrahistorias. México D.F., México, 2005.
- Ahumada, Jaime. **La participación popular y las identidades locales como componente esencial en el modelo descentralizador**. Instituto Chileno de Estudios Humanísticos. Santiago de Chile, 2003.
- Ahumada, Jaime. **Elaboración de programas de gobierno, gestión política y estabilidad institucional en América Latina**. ILPES. Programa de Asesorías. Santiago de Chile, 1987
- Ahumada, Jaime. **La crisis de la democracia representativa y el golpe fascista**. Revista Arauco, N° 26, Prensa Latinoamericana, S.A. Santiago de Chile, 1962.
- Ampuero, Raúl. **Reflexiones sobre la revolución y el socialismo**. Revista Arauco N° 18, Prensa Latinoamericana, S.A. Santiago de Chile, 1961.
- Attali, Jacques. **Los modelos políticos**. Presses Universitaires de France. París. Francia, 1974.
- Borja, Jordi y Manuel Castells. **Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información**. Habitat - Grupo Santillana de Ediciones S.A. Madrid, España, 1997.
- Bosch, Juan. **Bolívar y la guerra social**. Editorial Jorge Álvarez S.A. Buenos Aires, Argentina, 1966.
- Brugué, Quim y Ricard Gomá (coordinadores). **Gobiernos locales v políticas públicas**. Editorial Ariel S.A. Barcelona, España, 1998.
- Calcagno, Alfredo E. y Pedro Sáinz. **Una metodología para analizar algunos indicadores de desarrollo político**. Revista Latinoamericana de Ciencia Política N° 1. FLACSO. Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública. Santiago de Chile, 1970.
- CEPAL. **Conceptos y métodos de la programación por zonas para el desarrollo de la comunidad**. Boletín Económico de América Latina. Vol. XII, N° 1. Naciones Unidas, mayo de 1967.
- CEPAL. **La participación popular y los principios de desarrollo de la comunidad en la aceleración de desarrollo económico y social**. Seminario Regional Latinoamericano de Desarrollo de la Comunidad. Santiago de Chile, julio de 1964.

- Cunill, Nuria. **Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos.** CLAD. Caracas, Venezuela, 1991.
- Di Tella, Torcuato. **Los procesos políticos en América Latina.** Capítulo final del libro "Sociología de los procesos políticos". GEL. Buenos Aires, Argentina, 1985.
- Dror, Yehezkel. **Análisis de políticas para gobernantes.** Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo N° 1. Caracas, Venezuela, 1982.
- Franco, Carlos. **Perú: Participación popular.** Ediciones CEDEP. Lima, Perú, 1979.
- García Linera, Álvaro. **Crisis del Estado y poder popular.** New Left Review N° 37, marzo-abril. Ediciones Akal. Madrid, España, 2006.
- Garretón, Manuel Antonio. **Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo.** Colección Politeia. Homo Sapiens Ediciones. Rosario, Argentina, 2000.
- Houtart, Francois y Francois Polet (coordinadores). **El Otro Davos. Globalización de resistencias y de lucha.** Editorial Popular S.A. Madrid, España, 2000.
- Israel, Arturo. **La gestión y el desarrollo institucional.** Revista Finanzas y Desarrollo. Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM). Washington, USA, 1983.
- Ianni, Octavio. **Teoría de la globalización.** Siglo XXI Editores. México D.F., México, 1996.
- Kaplan, Marcos. **Formación del Estado nacional en América Latina.** Editorial Universitaria S.A. Santiago de Chile, 1969.
- Kliksberg, Bernardo. **Seis tesis no convencionales sobre participación.** En Capital Social y Cultura: Claves estratégicas para el desarrollo. BID - Fondo de Cultura Económica - Fundación Felipe Herrera y Universidad de Maryland. Washington. USA, 2000.
- Lahera, Eugenio. **Evaluación instrumental de políticas públicas.** Revista de Administración Pública N° 6. Universidad de Chile. Santiago de Chile, 1980.
- Lenin, V. I. **¿Qué hacer? Problemas candentes de nuestro movimiento.** Ediciones Luxemburg. Buenos Aires, Argentina, 2004.
- Matus, Carlos. **Adiós, Señor Presidente,** Ediciones LOM. Santiago de Chile, 1998.

- Matus, Carlos. **Planificación y gobierno**. Coloquio internacional sobre nuevas orientaciones para la planificación en economías de mercado. Santiago de Chile, 25 al 17 de agosto de 1986.
- Matus, Carlos. **Problemas de diseño de un programa de gobierno**. Revista Planificación y Política. IVEPLAN. Caracas, Venezuela, 1983.
- Matus Carlos. **Planificación de situaciones de poder compartido**. Seminario: Estrategias y paradigmas para el desarrollo. CENDES-UCV, PNUD. Caracas, Venezuela, 1981.
- Miliband Ralph. **El Estado en la sociedad capitalista**. Siglo XXI Editores, México D.F., México, 1970.
- Moore, Lawrence B. **Los programas de desarrollo de la comunidad v la participación social**. Simposio del Instituto de Investigaciones Laborales sobre Participación Social en América Latina. México D.F., México, octubre de 1969.
- Moulian, Tomás. et al. **Problemas de la democracia en América Latina y desarrollo en América Latina**. GEL. Buenos Aires, Argentina, 1985.
- Offe, Claus. **La gestión política**. Colección ediciones de la Revista de Trabajo N° 36, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, España, 1992.
- Osorio, Jaime. **El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder**. FCE. México D.F., México, 2004.
- Pearse, Andrew y Matthias Stiefel. **Participación popular: un enfoque de investigación**. Publicado por el Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP). Lima, Perú, 1980.
- PNUD. **Cooperación política para la descentralización del Estado**. Proyecto sobre Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Humano. Santiago de Chile, 1998.
- PNUD. **Un gobierno para el desarrollo humano**. Cámara de Senadores de Chile- CED-BID-PNUD. Santiago de Chile, diciembre de 1992.
- Putnam, R. et al. **Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Pyc, Lucian W. **Aspects of political development**, Little, Brown and Company. Boston, USA - Toronto, Canada, 1966.
- Quiroga, Patricio (editor). **Salvador Allende. Obras escogidas (1970-1973)**. Editorial Crítica, Grupo Editorial Grijalbo. Barcelona, España, 1989.

- Rama, Carlos M. **Historia de América Latina**. Editorial Bruquera S.A. Barcelona, España, 1978.
- Ramírez Necochea, Hernán. **Los Estados Unidos y América Latina (1930-1965)**. Editora Austral Limitada. Santiago de Chile, 1965.
- Ramonet, Ignacio. **Fidel Castro. Biografía a dos voces**. Editorial Sudamericana S.A. Buenos Aires, Argentina, 2006.
- Rivera, Anny. **América Latina: sistema político en reparación**. ILPES/ONU. Santiago de Chile, 1998.
- Ruffián, Dolores y Eduardo Palma. **La Descentralización: Problema contemporáneo en América Latina**. Dirección de Programas y Políticas Sociales, ILPES-ONU. Santiago de Chile, julio de 1993.
- Sandoval, Isaac. **Las crisis políticas latinoamericanas y el militarismo**. Siglo XXI Editores S.A. México D.F., México, 1976.
- Sierra C., Enrique. **La dimensión temporal de la planificación nacional y el papel de la planificación operativa**. ILPES. Programa de Capacitación. Santiago de Chile, 1981.
- Solari, Aldo; Boeninger, Edgardo; Palma, Eduardo y Franco, Rolando. **El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas**. Cuadernos ILPES. Santiago de Chile, 1980.
- Uphoff, Norman T. e Lehman Warren F. **The political economy of development**. University of California. Berkeley. Los Angeles. Londres, 1972.
- VV.AA. **Movimientos y poderes de Izquierda en América Latina**. Editorial Popular S.A. Madrid, España, 2005.
- VV.AA. **La revolución venezolana**. Editorial Aún Creemos en los Sueños. Santiago de Chile, 2004.
- Vellinga, Menno (coordinador). **El cambio del papel del Estado en América Latina**. Siglo XXI editores S.A. México D.F., México, 1997.