

REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Desarrollo Humano y Institucional en América Latina n°.18, 8.7.2001. Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, www.iigov.org/
Intervention at the seminar “La reinención de la política y de la ciudadanía: la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano en América Latina”, sponsored by Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, January 22-23 2001.

Sociedad civil es, por cierto, una expresión con muchos significados. Algunos son reductores, como lo que identifica sociedad civil con organizaciones no gubernamentales. Yo adopto una concepción más amplia de sociedad civil; la veo como el agente por excelencia de las reformas institucionales en un régimen político democrático. La sociedad civil es la sociedad políticamente organizada fuera del Estado. Es la sociedad en que el poder de sus miembros es ponderado por su capacidad de organización, por su riqueza o por su conocimiento.

Y ya avanzo dos hipótesis básicas en este sentido. Primero, las instituciones, que definen el Estado de Derecho y garantizan los derechos civiles y sociales, son instituciones democráticas porque son el resultado de la crítica social y del debate público que la sociedad civil realiza. Segundo, en los sistemas democráticos, la sociedad civil es mucho más amplia que las elites.

A partir de estas dos hipótesis propongo una tipología de democracia que tiene como criterios el grado de representación y de participación en ella existente. De acuerdo con estas variables, son tres los tipos de democracia: democracia de elites, democracia de sociedad civil y democracia de pueblo.

Ésta es una clasificación que pretende ser exhaustiva (o sea, abarcar todas las situaciones democráticas) e histórico-evolutiva (es decir, los tipos de democracia tienden a sucederse en el tiempo). Es, necesariamente, una tipología que trabaja con graduaciones: cada tipo es una fase o etapa y el cambio de una fase a otra, aunque pueda ser revolucionario, tiene siempre un elemento gradual, de forma que es posible determinar con precisión cuándo se pasa de un tipo menos avanzado a otro más avanzado de democracia.

La democracia existente en las naciones latinoamericanas es esencialmente una democracia de elites, mientras que en los países desarrollados se trata de una democracia de sociedad civil. Aún no existen ejemplos de democracia de pueblo, en la cual el grado de representación y de participación del pueblo en el gobierno es muy alto; no obstante, algunos pequeños países europeos se empiezan a aproximar a este ideal.

En la democracia de elites, que corresponde aproximadamente a la democracia delegativa definida por Guillermo O'Donnell, ya existen los requisitos esenciales de la democracia (la libertad política y elecciones universales y regulares) mas el poder está concentrado en elites capitalistas y burocráticas. Esas elites establecen pactos políticos entre ellas, definen proyectos nacionales o, en términos de Gramsci (que se refería a una democracia de este tipo en la Italia del inicio del siglo veinte), forman bloques históricos dotados de hegemonía.

La democracia de elites es la última expresión de la política de elites: la primera que no es simplemente autoritaria. En contraste, en la democracia de sociedad civil las elites continúan existiendo mas se funden en una sociedad civil más amplia perdiendo, así, poder relativo.

Esta sociedad civil será tanto más democrática cuanto más compleja se manifieste; cuanto mejor distribuidos estén los poderes entre todos y, por tanto, menor sea el poder de las elites; cuanto más vivos y respetuosos sean los términos en que se produce el debate público; cuanto mejor dotada esté dicha sociedad de instituciones informales que valoricen la individualidad de cada uno y la confianza (trust) de todos así como los derechos individuales y el espíritu de cooperación.

Los países desarrollados son democracias de sociedad civil porque ya completaron su revolución democrática, porque su gobernanza democrática ya es de sociedad civil. Y son desarrollados y ricos no solamente porque se industrializaron y pasaron a contar con amplias clases medias (lo que significó su revolución capitalista) mas también porque la revolución democrática realizada en seguida posibilitó que su desarrollo se tornase auto sostenido.

La revolución democrática garantiza a los países ricos una gobernanza más avanzada, de mejor calidad, que la existente en las nuevas democracias latinoamericanas; una gobernanza que es condición fundamental para lograr su desarrollo sustentado. Ello no ocurre en los países en vías de desarrollo.

¿Por qué la revolución democrática es tan importante? ¿Por qué solamente la revolución democrática asegura la gobernanza necesaria para lograr desarrollo auto sostenido? Porque, mientras que en las políticas de elites el buen gobierno, el gobierno competente, capaz de tomar las decisiones correctas, es una cuestión de suerte (depende de monarcas o de elites iluminadas), en la democracia de sociedad civil el buen gobierno depende de las instituciones existentes y de la propia dinámica de la sociedad civil.

Al contrario del saber convencional, la variable política estratégica no está constituida por las instituciones, a pesar de su enorme importancia, sino por la sociedad civil porque es ella la que reforma las instituciones y las legitima.

De este modo, para que se consuma la revolución democrática no basta alcanzar la democracia de elites; es necesario que la democracia dé un paso adelante y alcance la fase de democracia de sociedad civil.

Sin embargo, en los países latinoamericanos la situación es muy diferente. Como aún no han realizado su revolución democrática, su gobernanza democrática es frágil. Se trata de una gobernanza democrática pero de elites. Sus instituciones son débiles, a sus gobiernos les falta autonomía respecto a los países ricos, la frecuencia con que cometen y repiten errores en sus políticas públicas es enorme.

En otras palabras, los países latinoamericanos aún no han alcanzado el desarrollo auto sostenible. Aunque tengan realizada su revolución capitalista, les falta llevar a cabo su

revolución democrática. En consecuencia, la convergencia esperada por las teorías económicas entre sus niveles de desarrollo y el ingreso por habitante de los países ricos no ocurre; al contrario, la brecha aumenta en términos absolutos y relativos.

¿Cómo superar esa situación? ¿Cómo realizar la revolución democrática? No tengo recetas para esto. Pero me atrevo a adelantar que la crítica social y el debate público, o la acción comunicativa en palabras de Habermas, son las dos herramientas utilizadas por sociedad civil para hacer avanzar la gobernanza democrática. A través de la crítica social y del debate público nuevas cuestiones son colocadas en la agenda local o en la agenda nacional. Y a través del debate público se forma la opinión pública – una opinión que pasa a ser decisiva en las decisiones políticas. El reto fundamental que se presenta a los países latinoamericanos, por tanto, es realizar su revolución democrática, es fortalecer sus sociedades civiles, es estar abiertos a la crítica social, es respetar y hacer avanzar el debate público. En muchos países latinoamericanos ya existen indicaciones de la transición de la democracia de elites hacia la democracia de sociedad civil. En Brasil, que es el que mejor conozco, estos cambios están muy claros. Pero resta un largo camino a seguir. La sociedad civil en América Latina se torna cada día más democrática, el debate público más amplio y aumenta la capacidad de toda la sociedad de aprender con sus experiencias y errores. Todavía, una parte importante de las elites latinoamericanas continuará defendiendo sus privilegios y subordinándose a los países desarrollados en lo que éstos marcan respecto a las directivas de política macroeconómica y al diseño de las reformas institucionales necesarias: las reformas de los roles del Estado, de los sistemas de regulación, de la administración pública, de la seguridad social. En ese esfuerzo esas elites, al mismo tiempo que cometen errores gravísimos, afirmarán que las iniciativas populares son siempre populistas, irresponsables en el plano económico. Algunas veces tendrán razón, mas cada vez menos, porque tendremos sociedades civiles cada vez más activas.

Una pregunta final. ¿Hasta qué punto el avance democrático de los países latinoamericanos es irrevocable? La respuesta a esta pregunta depende de la naturaleza de la democracia de elite existente en cada país. La democracia puede ser conquistada u otorgada. La democracia es conquistada cuando refleja la existencia de una gran clase media burguesa y profesional. En esa situación, la democracia ya no representa una amenaza para las elites,

pues ellas pueden apropiarse de lo excedente vía mercado pero se ven obligadas a la manutención de la democracia, dadas las demandas populares y de la clase media. En contrapartida, la democracia es otorgada cuando las elites, por su cuenta o debido a la presión internacional (americana), establecen la democracia en el país. La democracia conquistada difícilmente puede ser víctima de un golpe de Estado; sin embargo, la democracia otorgada es una democracia permanentemente vulnerable. Yo creo que en países como Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, y ahora México, la democracia es conquistada. En otros países la situación es menos clara. Los países que acabo de citar desarrollaron una gran clase media burguesa y profesional que les permitió conquistar la democracia (a pesar de tratarse de una democracia de elites) en la segunda mitad del siglo veinte. La transición democrática en esos países no fue tanto una donación de las elites sino una conquista de la sociedad civil. Esta conquista estableció las bases para los avances posteriores que han ocurrido más deprisa o más despacio dependiendo de la capacidad de las fuerzas populares de hacer críticas y demandas razonables y de la capacidad de las elites de absorber dichas críticas o, simplemente, rechazarlas. No puedo decir lo mismo en cuanto a los demás países latinoamericanos. Sus democracias continuarán débiles mientras no logren constituir una base capitalista y clases medias significativas.

Mas en los dos casos, y principalmente en el caso de las democracias conquistadas, estoy seguro de que la sociedad civil logrará ocupar un rol cada vez más significativo. A través de la crítica social y del debate público la gobernanza democrática latinoamericana continuará avanzando hasta que, al final, llevemos a cabo nuestras revoluciones democráticas y el desarrollo auto sostenible sea alcanzado.