

Los dilemas de la democracia liberal a finales del siglo XX

SOLEDAD LOAEZA

El Colegio de México

En 1989, la revolución francesa festejó su segundo centenario con la caída del muro de Berlín; éste fue tal vez el mejor homenaje que pudo recibir el advenimiento de las ideas democráticas a Europa. En cierta forma, la celebración se había iniciado casi quince años antes cuando las dictaduras de Portugal, Grecia y España fueron exitosamente sustituidas por democracias representativas en un tránsito relativamente indoloro; en la década siguiente el movimiento antiautoritario se extendió a América Latina, y en los noventa adquirió las dimensiones de un fenómeno mundial que llegó a numerosos países de Asia y África. El entusiasmo que despertaron estos acontecimientos se sustentaba no únicamente en el restablecimiento de la libertad como valor fundamental de las sociedades modernas, sino también en la creencia de que, por fin, la democracia había alcanzado la universalidad que la revolución francesa había querido imprimirle.

A diez años de esta celebración se habla ya del *Entzauberung*, del desencanto democrático.¹ La creencia de que la introducción de los procedimientos básicos y algunas de las instituciones de la democracia —en particular elecciones— bastarían para garantizar su continuidad se ha venido abajo ante diversas experiencias de desintegración social, conflictos y sangrientas guerras civiles. En más de un caso, la realización del proyecto democratizador ha quedado anulada por el surgimiento de *hombres fuertes*, presidentes elegidos en las urnas que acumulan el poder cobijados por la legitimidad del voto, pero cuyo discurso evoca el *cesarismo populista* más que la continencia de la democracia representativa. Así ha ocurrido en numerosos países de Asia central, en África subsahariana, y en América Latina: en Argentina, Ecuador, Perú y Venezuela. La centralización del poder en manos de un líder —o presidente democráticamente electo— ha ocurrido a expensas de límites constitucionales y de los derechos básicos del individuo. Esta combinación de participación popular y poder ejecutivo personalizado ha dado lugar a la *democracia iliberal*.²

A pesar de que hasta la fecha no ha surgido ningún régimen político con más legitimidad que la democracia, lo cierto es que una vez más ésta se ha convertido en una forma posible de organización del poder, pero no necesariamente la única. En el umbral del nuevo siglo, el mundo no es un conjunto armonioso de países cuya diversidad social y económica se resuelve en los rasgos

comunes de un arreglo institucional único. La variedad de las soluciones políticas ha vuelto a imponerse como una realidad inescapable, y con ella la posibilidad de que surjan formas pervertidas de la democracia, en las que el principio básico de libertad o la extensión de la participación política se utilicen para legitimar la acumulación del poder o el ejercicio arbitrario de la autoridad.³

La democracia liberal que ha gobernado los países de Europa occidental durante la mayor parte del siglo XX ha significado además de elecciones libres y equitativas, estado de derecho, separación de poderes y la vigencia de garantías legales y constitucionales a las libertades básicas de expresión, reunión, creencias y propiedad. Es decir, se trata de regímenes que garantizan tanto los derechos políticos como los derechos civiles de sus ciudadanos. Desde esta perspectiva pueden medirse las insuficiencias de una propuesta minimalista de democracia —definida casi exclusivamente en términos de elecciones y multipartidismo—, que fue el punto de partida de las movilizaciones antiautoritarias del último cuarto del siglo XX; sin embargo, la propuesta pareció agotarse una vez que fueron reconquistados los derechos políticos que el régimen antidemocrático había negado. La experiencia reciente indica que una noción así de limitada no garantiza la continuidad del proyecto democratizador. El principio de la soberanía popular es universalmente reconocido como la única fuente posible de legitimidad del poder, sin embargo, la delegación de esa soberanía en legislación, instituciones y procedimientos provoca reacciones contradictorias, y en algunos casos franca oposición. En muchas sociedades postautoritarias la experiencia anterior nutre todavía una firme desconfianza frente a lo que se ve como el encapsulamiento del poder popular, o, como dicen algunos, de la sociedad civil. Esta misma desconfianza está presente en las sociedades que no provienen de un pasado burocrático, pero que tampoco cuentan con el referente de una experiencia institucional previa. En cierta forma, en la actualidad de muchos países, se representa la disyuntiva que en el siglo XIX oponía la participación popular a las fórmulas representativas de las instituciones liberales que la contienen y le dan forma.

Esta tensión es el reflejo de lo que parece ser un dilema intratable para la democracia liberal a finales del siglo XX: el que se deriva de la desintegración social, que ha acompañado a la liberalización política y al desarrollo de la economía de mercado. La desaparición de corporaciones —como el Estado intervencionista, el partido totalitario o los sindicatos— era un prerrequisito de la tan aplaudida emancipación del individuo; sin embargo, también ha tenido efectos perversos que se han traducido en atomización y fragmentación social. La reconquista de las libertades políticas acarrió la desaparición de vínculos y organizaciones autoritarias, por esa misma razón ha sido también una experiencia de desintegración que ha alcanzado a muchos grupos para quienes estos cambios han significado la pérdida de redes de protección social. Este fenómeno es palpable, sobre todo, como consecuencia del desarrollo de la economía de mer-

cado, que ha destruido —por efecto de la competencia y la desregulación— acuerdos básicos de carácter social que en el antiguo régimen eran también fórmulas de integración del individuo a la comunidad más amplia que era el Estado-nación. En el siglo XIX, las consecuencias atomizadoras del liberalismo político y del mercado fueron contenidas por el nacionalismo y por el socialismo, que generaron fórmulas alternativas de integración social y actores colectivos novedosos.⁴ Sin embargo, hoy en día ambas fórmulas parecen superadas por la realidad o desacreditadas por amargas experiencias históricas.

Las dificultades de consolidación de la democracia liberal en las sociedades postautoritarias obligan a introducir en la discusión factores sociales y culturales que no entraron en las consideraciones de análisis de los procesos llamados de *transición a la democracia*. En ellos la instauración de la democracia ya no estuvo condicionada a las transformaciones de las grandes variables socioeconómicas, como lo había estado en el pasado; la necesidad y la urgencia del cambio político clamaban por la abolición de esta hipoteca, que en muchos casos había servido para justificar la existencia de regímenes antidemocráticos. El resultado de la concentración de esfuerzos y recursos, analíticos tanto como políticos, en la efectividad de la participación popular como indicador único de democracia fue hacer de ella el catalizador de la caída de los autoritarismos; sin embargo, este procedimiento también tuvo desventajas importantes, pues al tratar los regímenes antidemocráticos como si fueran todos iguales, se perdió de vista la diversidad de las sociedades que gobernaban y, peor todavía, al hablar de *democratización* se dio por sentada la modernidad del contexto.⁵ Esta podía haber sido la característica de algunas de las sociedades de Europa del este, pero no lo era de la mayoría de las demás sociedades postautoritarias. Este equívoco está en el origen de muchos de los problemas de consolidación democrática.

Este ensayo se propone discutir la hipótesis de que la amenaza al futuro de los proyectos de democratización en América Latina, no proviene de los actores antidemocráticos tradicionales —la Iglesia, el ejército o la burguesía—, sino de la desintegración social que ha resultado de la liberalización política y del desarrollo de la economía de mercado. La noción minimalista de democracia no ha podido contrarrestar la atomización y la fragmentación social; peor todavía, la multiplicación de intereses particulares genera una situación de inestabilidad e incertidumbre en la que es muy difícil identificar intereses más amplios, como los de la clase social o la nación. La única propuesta de reintegración que ha corrido con cierto éxito ha sido la noción vaga y polisémica de *sociedad civil*, pero, como se verá, tampoco es una fórmula de largo plazo, sobre todo en el caso de las sociedades menos desarrolladas donde adquiere componentes antiliberales y antimodernizantes. El segundo problema que enfrenta la continuidad del proyecto democratizador en estos países también está vinculado con la noción de sociedad civil, cuyo impulso en la última década estuvo estrechamente asociado a las imágenes de las movilizaciones antiautoritarias masivas, que lograron restablecer la soberanía po-

pular a través de la nutrida participación en manifestaciones públicas, marchas en las calles y urnas electorales. Tal vez eso explique que a finales del siglo XX la idea de la democracia esté dominada por el principio de la participación, el cual tiende a imponerse al principio de representación como si los dos no fueran igualmente importantes para el buen funcionamiento de ese régimen político. Esta preferencia se ha expresado en la reconocida tensión entre democracia directa y democracia representativa; los defensores de la primera postulan la superioridad de la sociedad civil frente a cualquier forma de organización institucional, como si fuera posible construir una democracia sin instituciones. Sin embargo, las características de las sociedades postautoritarias son un poderoso argumento en apoyo de quienes sostienen que la delegación de poderes en un conjunto bien definido de reglas, procedimientos e instituciones es indispensable para el ejercicio efectivo de la soberanía popular.

La discusión de esta hipótesis se desarrolla en dos apartados. El primero de ellos discute los equívocos en torno a la noción de *sociedad civil* y sus debilidades como fórmula de reintegración en el contexto premoderno de muchas de las sociedades postautoritarias, donde han resurgido con toda naturalidad formas tradicionales de relación política, pero con la legitimación que les otorga el voto; el segundo apartado, plantea cómo la asociación entre sociedad civil y democracia ha conducido a establecer una falsa equivalencia entre soberanía popular y sociedad civil, que ha nutrido la creencia de que la vitalidad de esta última sólo puede mantenerse con los mecanismos de la democracia directa, a expensas de las instituciones de la democracia representativa, y con todos los riesgos que entraña el ejercicio ilimitado de la soberanía popular en una sociedad fragmentada que no ha acertado a concluir un pacto de convivencia de largo plazo.

La *sociedad civil* como fórmula de reintegración social

La noción de *sociedad civil* fue durante décadas un concepto utilizado casi exclusivamente por los especialistas de historia de las ideas. Sin embargo, fue reanimado como un grito de batalla y con poderoso ímpetu por las oposiciones democráticas en Europa del este; posteriormente fue retomada por corrientes de izquierda revisionista en Europa occidental y por los grupos antiautoritarios de América Latina, para designar a la diversidad de actores colectivos que se auto-organizaban con base en criterios distintos a los socioeconómicos para reivindicar su libertad, defender su autonomía frente al Estado o para intervenir directamente en el proceso de toma de decisiones de política gubernamental, sin tener que recurrir a intermediarios como partidos o instancias parlamentarias. Así, la *sociedad civil* se convirtió en el eje articulador de diversos movimientos y corrientes antiestatistas, y en el protagonista central de los procesos de democratización, se le vio también como el actor político moderno por excelencia.

Esta fórmula aspiraba a la universalidad, y durante algunos años borró las obvias diferencias socioeconómicas que, por ejemplo, separaban a los países pobres de los ricos. No obstante, en cada caso la noción tenía un significado distinto, pues mientras en las ahora llamadas democracias históricas se trataba de reconstituir un tercer sector entre el Estado y el mercado, allí donde se había colapsado un régimen autoritario significaba algo mucho más inmediato: el restablecimiento o la creación de un espacio de mediación entre el Estado y la sociedad, construido sobre instituciones políticas representativas.⁶ Así que la propuesta que podía parecer única, adquirió el significado que le imprimió el contexto específico en que se planteaba.

La generalidad de la expresión *sociedad civil* ocultaba la amplia gama de respuestas a que dio lugar la crisis de la legitimidad del Estado como autoridad centralizadora y monopolizadora del poder, la misma que empezó a manifestarse en Europa occidental a principios de los años setenta y que se extendió a los demás continentes en las décadas siguientes. De ahí que en cualquier discusión respecto a la *sociedad civil* sea necesario restablecer su significado según los términos de la democracia liberal de la que es un componente esencial. En ese régimen político la *sociedad civil* se refiere a una pluralidad de instituciones e ideologías cuyo objetivo es impedir el establecimiento de monopolios de poder y de la verdad, así como la dominación del individuo y la atomización de la sociedad, incluso con el apoyo del Estado, y generar una situación de equilibrio entre este último y la sociedad.⁷

Éste no ha sido el único significado que se le ha dado a la noción de *sociedad civil*, y algunos de los usos que se le han atribuido han provocado equívocos que incluso niegan este sentido original, en particular cuando se le ha utilizado para reivindicar el antiindividualismo o la desaparición del Estado. La diversidad de significados ha sido posible porque la reanimación del concepto estuvo ligada con una noción de antiestatismo muy amplia y general, en la que sociedad civil era la contrapartida de la crisis de los arreglos institucionales, democráticos o autoritarios que había provocado una «revolución asociativa» de dimensiones globales.⁸ En el último cuarto de siglo en los países desarrollados se desarrolló una amplia gama de organizaciones privadas, no lucrativas y no gubernamentales, producto de actividades voluntarias. De manera equivocada este fenómeno fue equiparado con la integración de la *sociedad civil*, aunque se tratara no de formar un contrapeso al Estado, sino simplemente de organizar acciones privadas en materia asistencial o en defensa de temas particulares. Los protagonistas de este movimiento han sido de la más diversa naturaleza, pues han abarcado desde grupos de derechos civiles, de defensa de desaparecidos políticos, ambientalistas, consumidores, feministas y antirracistas hasta opositores del aborto, miembros de cultos religiosos e iglesias diversas, y todo tipo de organizaciones voluntarias de asistencia a los países del Tercer Mundo. Estos grupos se desarrollaron en Estados Unidos y Canadá, en toda Europa occidental; pero posteriormente proliferaron en la

India, Sri Lanka, Kenya, Brasil, Chile y Argentina donde registraron un ritmo de expansión espectacular. Su coloración política también era variada, pues el «tercer sector» se convirtió en refugio de muchos antiguos marxistas, pero también incluía a reformistas y tradicionalistas.⁹

Una noción así de amplia de sociedad civil también dio nueva vida a grupos voluntarios de autodefensa y organización autónoma que no eran tan nuevos como parecían, pero cuya existencia había pasado desapercibida porque no tenían la importancia política que adquirieron a raíz de la crisis institucional; más aún, es muy probable que en los países menos desarrollados el fenómeno asociativo pareciera más vigoroso por el simple hecho de que, en realidad, fue el resurgimiento de los entramados sociales tradicionales que habían quedado sumergidos bajo las políticas modernizadoras de la segunda postguerra. De manera que en muchos de estos países, a pesar de la equivalencia que se ha establecido entre este movimiento asociativo y la integración de la sociedad civil, más que la creación de un tercer sector o de un espacio entre el Estado y el mercado, o de instituciones de mediación entre la sociedad y el Estado lo que se ha producido es la recomposición de las redes comunitarias tradicionales, la reconstitución de grupos que como la familia, el pueblo, la etnia o la comunidad religiosa habían sido desplazados en intentos previos de modernización capitalista.¹⁰

El origen de muchas de estas organizaciones voluntarias, sobre todo en las democracias históricas, puede rastrearse en las movilizaciones de 1968, que amplió el concepto de democracia a sus implicaciones culturales y sociales,¹¹ y convirtió la política democrática en *política de la presencia*, esto es, en manifestaciones colectivas de participación, que eran una crítica a la insuficiencia de los partidos y las prácticas parlamentarias. Muchas otras organizaciones fueron impulsadas para suplir las deficiencias y limitaciones del Estado benefactor, o el colapso del Estado autoritario así como su debilidad como agente del crecimiento económico, o su desaparición como actor político central. En los países menos desarrollados el fenómeno asociativo también fue una respuesta a los efectos devastadores que sufrieron las comunidades tradicionales, por efecto del desarrollo de la economía de mercado promovido por las reformas de los años noventa. De ahí, por ejemplo, que el impulso en Chiapas, México, de la movilización antiautoritaria de los noventa de las comunidades indígenas haya provenido de reacciones defensivas contra cambios legislativos que anulaban su calidad de sujeto de derecho. Vista de esta manera la noción de sociedad civil era también una propuesta de integración de una nueva comunidad constituida a partir de sí misma como único referente, formada por grupos con una identidad colectiva pero diferenciada. La propuesta cobró una fuerza y una legitimidad sin precedentes, para convertirse en modelo hegemónico de organización social. Sin embargo, nuevamente aquí se produjeron equívocos derivados de la heterogeneidad de los contextos sociológicos.

Los activistas de la *sociedad civil* en las democracias históricas proponían

reorganizar la vida social a partir de referencias exclusivamente culturales o naturales, que nada tuvieran que ver con el Estado o el mercado. El rechazo a la categorización de individuos y actores colectivos a partir de identidades adquiridas de índole política y económica, como las ideologías o la clase social, se tradujo en la formación de grupos nacidos de la voluntad de sus miembros, en torno a ciertos asuntos o temas particulares, por ejemplo, la protección del medio ambiente o el rechazo a la energía nuclear. Sin embargo, este movimiento asociativo propició también la formación de otro tipo de grupos con base en identidades adscritas como el género, la religión, la raza, la patria y la etnia. A diferencia de aquellos que habían sido creados en torno a temas precisos, el objetivo de los que surgieron en torno a identidades particulares no era crear un contrapeso al poder gubernamental, sino constituir actores colectivos excluyentes que fueran un contrapoder que desafiaba la capacidad del Estado para representar una identidad general.

En los países menos desarrollados, el resultado de este proceso de recomposición social abrió el paso al parroquialismo, el ritualismo y la intolerancia antiindividualista de las sociedades tradicionales. En ese caso se formaron *sociedades segmentarias*, integradas por una pluralidad de subcomunidades, en rebeldía contra la autoridad centralizada, con capacidad de autogestión, internamente bien organizadas, y parcial o completamente autónomas. Sin embargo, no se trataba de una *sociedad civil positiva* porque mantienen la cohesión, la disciplina interna y la solidaridad con el apoyo del ritual y de roles sociales adscritos,¹² y no adquiridos; pero sobre todo porque tienden a subordinar al individuo, que es la noción básica de la igualdad política y el dato fundamental de la modernidad, a la voluntad colectiva.¹³ Así ocurrió en la antigua Yugoslavia, en varias de las antiguas repúblicas soviéticas, en países con comunidades islámicas y en algunos países latinoamericanos, donde han resurgido identidades colectivas de índole étnica o religiosa. Aquí podría citarse nuevamente el caso de las comunidades indígenas de Los Altos de Chiapas en México, que rechazan las leyes electorales vigentes y exigen que en sus municipios la elección de autoridades se realice conforme a un régimen especial de *usos y costumbres*. Esta misma exigencia fue atendida en el estado de Oaxaca, donde en algunos municipios indígenas rigen *usos y costumbres*; una de las características centrales de estas formas es el actor político colectivo, el pueblo, que es superior al individuo. Más todavía, en esas comunidades el individuo y sus derechos y libertades son vistos como un mal indeseable.

En las sociedades segmentarias de finales del siglo XX, las funciones y los roles sociales de los integrantes de la comunidad se definen a partir de los vínculos de orden natural que unen a los miembros de una raza, de un grupo religioso, de una etnia. De ahí que para entender las diferencias entre la sociedad civil liberal, y estas formas de organización social tradicional que muchos han confundido con aquélla, Ernest Gellner nos remita a la *tiranía de los pri-*

mos, que en el pasado propuso Fustel de Coulanges para distinguir la libertad de los antiguos de la libertad de los modernos. «El hombre tradicional puede a veces escapar a la tiranía de los reyes, pero únicamente a costa de caer bajo la tiranía de los primos y del ritual.»¹⁴ Esto es, una forma descentralizada de ejercicio del poder, en apariencia menos autoritaria porque es más horizontal, pero que puede ser tan intolerante frente a la libertad del individuo y sus manifestaciones, como pudo serlo el Estado autoritario.¹⁵

El problema de la representación en una democracia sin instituciones

Desde Herodoto democracia ha significado antes que ninguna otra cosa el gobierno del pueblo. Sin embargo, no fue sino hasta la revolución francesa que el concepto adquirió una expresión concreta en la súbita e inédita irrupción de las clases populares al poder político, y esta experiencia le impuso un imperativo de inclusión. No obstante, después de los acontecimientos que desencadenó 1789, durante buena parte del XIX, el término democracia estuvo asociado con las imágenes de la dictadura jacobina, el Terror y las agresiones militares francesas, así como con situaciones dominadas por la violencia, y masas incontenibles y confiscatorias, donde no había lugar para los argumentos de la razón política.

Las ambivalencias de la democracia fueron materia de lucha y debate políticos durante todo el período. El historiador francés, François Guizot las describió en 1837: la democracia «[...] es un grito de guerra; es la bandera de los muchos que están abajo contra los pocos que están arriba. Una bandera que a veces se levanta en nombre de los derechos más saludables, pero otras en nombre de las pasiones más crudas y heridas, algunas veces en contra de las usurpaciones más inicuas, pero también en contra de la superioridad más legítima».¹⁶ John Stuart Mill intentó resolver estas ambivalencias planteándolas como si se tratara de dos ideas distintas de democracia: una, falsa, que conducía a la imposición de la mayoría; y la otra, verdadera, institucionalizada en el gobierno representativo. Había dos maneras de limitar el poder de las mayorías manipulables: o se restringía el electorado —por ejemplo, introduciendo requisitos de educación o de fortuna para la definición de la categoría de ciudadanos—, o se restringía su poder, mediante el reconocimiento de los derechos civiles —que son un límite al poder gubernamental— y la definición constitucional de los alcances de la autoridad pública. La historia reciente ha demostrado que la primera solución ha quedado descartada, porque la democracia entendida como participación de la mayoría en el gobierno es un movimiento *irresistible* de la evolución social, tal y como lo habían previsto los liberales franceses del XIX, tanto el propio Guizot como Tocqueville. Por consiguiente, la única vía posible para resolver la vulnerabilidad política de las mayorías —y de la democracia— a la tentación del despotismo, es restringiendo su poder mediante la práctica del gobierno constitucional. No obstante, también puede afirmarse que la supuesta disyuntiva entre participación y representación es

falsa, porque la primera sustenta la legitimidad de la segunda, y ésta, a su vez, garantiza la efectividad de aquélla.

Las movilizaciones antiautoritarias de finales del siglo XX estuvieron impulsadas por el imperativo de inclusión que la revolución de 1789 le impuso al concepto de democracia, dado que los regímenes autoritarios fueron también fórmulas particulares de solución a la tensión que opone el gobierno del número al de la razón. Cuando el partido totalitario controlaba la participación estaba, de hecho, restringiendo la capacidad de intervención de la mayoría en el proceso de toma de decisiones y garantizando la libertad de maniobra absoluta del pequeño grupo en el poder. De ahí que el ideal de democracia que guió estas protestas fuera lo que ha dado en llamarse la *noción minimalista*, que la define únicamente en términos de ampliación de la participación y su libre expresión en elecciones y multipartidismo. Por otra parte, esta noción era funcional para la derrota del régimen antidemocrático porque permitía construir amplios frentes de oposición cuya legitimidad estaba asegurada por el número de participantes, aun cuando las coincidencias de los opositores fueran pasajeras o muy limitadas. El reconocimiento de su diversidad interna podía, y debía, esperar, así no fuera más que por razones tácticas. La exposición y discusión de sus diferencias hubiera sido una debilidad en ese momento. Por último, la noción minimalista de la democracia permitió liberar la lucha política de los condicionamientos socioeconómicos que en el pasado habían justificado la instalación de regímenes antidemocráticos. Al igual que en otros países, en América Latina el ascenso de la democracia como participación acarrió la autonomía de lo político, así como su primacía, frente a las necesidades económicas y las restricciones de la estructura de clase; de manera que ni los militares ni los grupos de izquierda marxista y de extrema izquierda tuvieron argumentos para oponerse a este movimiento.

Sin embargo, la consagración de la participación en el corazón de la idea de democracia en las sociedades postautoritarias de América Latina, ha traído consigo desventajas en términos del proceso necesario de institucionalización, derivadas de la entronización de la llamada *sociedad civil* como protagonista privilegiado de esas democracias. Como se vio en la sección anterior, la influencia de las características de estas sociedades sobre las formas reales de organización que han surgido a raíz del desmantelamiento del autoritarismo dificulta las tareas de organizar la participación y dar cauce constitucional a la soberanía popular.

Las sociedades segmentarias ciertamente se oponen al centralismo del pasado, pero son más tribales que asociativas; en ellas el individuo es un componente integral de una subunidad social que le niega la libertad, sus identidades son adscritas más que adquiridas o elegidas, y su voluntad está subordinada a la voluntad colectiva.¹⁷ El derrumbe, o, en su caso, el desmantelamiento, del autoritarismo puso al descubierto la persistencia de un comunitarismo fundado en

tradiciones paternalistas y caciquiles, que han renovado el ejercicio patrimonialista del poder y redes clientelares de relación política.

En el pasado, todas estas características de la organización social tradicional generaron algunas de las resistencias más poderosas a la modernización y a las instituciones representativas de la democracia liberal. Lo ocurrido en Argentina durante la presidencia de Carlos Menem, en Perú con Alberto Fujimori, en Venezuela con Hugo Chávez, en Ecuador con Abdalá Bucaram, puede ser visto como la expresión de sólidas continuidades culturales, en la medida en que todos ellos se apoyaron en la crítica de la política institucionalizada o de los políticos profesionales. Su discurso como candidatos y su estilo de ejercicio del poder buscaron referentes en un pasado en el que las sociedades no estaban gobernadas por instituciones y normas explícitas y formales, sino por formas plebiscitarias de la política y relaciones cara a cara, personales, de lealtad y confianza, y, por consiguiente, sujetas a la arbitrariedad del poderoso o a las veleidades de los líderes populistas, pretendidamente carismáticos. En este caso, el proceso democratizador se topó con el obstáculo de reacciones antimodernas que bajo el sello legitimador de la soberanía popular disimulan su esencia autoritaria.

El problema de depositar el futuro del proyecto democratizador de manera exclusiva en la «libre expresión de la voluntad popular» estriba en que —como lo señala Claus Offe—, esta noción es un dato concreto de la realidad, pero no es permanente, en cierta forma se trata de una construcción ficticia —casi de manera obligada—; pero además, es falible y muy vulnerable a la seducción, por ejemplo, de los medios.¹⁸

La *voluntad popular*, dice Offe, no existe, sino que se trata más bien de una metáfora que pretende simplificar las múltiples respuestas que ofrece un electorado diverso y heterogéneo a las preguntas generales de quién debe gobernar o cómo debe gobernar. En este sentido, la voluntad popular no existe como un dato anterior a las propuestas ni a los procedimientos que se presentan para suscribir las respuestas a esas preguntas. De ahí que sea relativamente fácil para un candidato, un movimiento político o un partido presentarse como representante de la voluntad popular. Los resultados electorales son la única prueba firme que pueden aportar de que son efectivamente representativos. Es decir, la voluntad popular es un dato *a posteriori*; sólo es permanente como noción abstracta; pero es por naturaleza inconstante cuando se mide en la realidad en términos de votos. De ahí la importancia de darle la continuidad que le garantizan las instituciones.

La *voluntad popular* es resultado de muchos factores, entre ellos el interés individual; pero la moldean los medios, la construyen los partidos políticos, los grupos de interés, las maquinarias de propaganda de los candidatos electorales y múltiples actores que apelan a los temores, prejuicios, pasiones y esperanzas de los electores. La vulnerabilidad de la opinión pública, de las mayorías a la manipulación o al engaño y a la desinformación o la información interesada nos

obligan a desconfiar de la premisa que se deriva de la primacía de la participación popular que han enarbolado los defensores de una democracia sin instituciones: *vox populi vox dei*. Así como de los mecanismos de la democracia directa como las encuestas de opinión, las iniciativas populares, los referenda y plebiscitos, que contraponen a los de la democracia representativa con el argumento de que con ellos se obtiene la auténtica expresión de la voluntad popular.

Por último, la *voluntad popular* requiere un asiento institucional firme porque es el criterio legítimo que se invoca para respaldar decisiones del poder ejecutivo o del legislativo. Es indiscutible que uno y otro son falibles; la existencia de mecanismos correctivos de esta falibilidad es una condición indispensable para defender a la soberanía popular de los riesgos de su propio poder. Por ejemplo, los fundadores de la República Federal Alemana consideraron indispensable para el futuro y la estabilidad de la nueva democracia la existencia de una corte constitucional que vigilara el comportamiento de los actores políticos, para garantizar el respeto a la constitución.

Mucho se habla de crisis de representación en América Latina. Se critica a los partidos y más de un actor político promueve la superioridad de la democracia sin instituciones. No obstante, este proyecto no sería el triunfo de la sociedad civil, sino su derrota. En el contexto de las sociedades segmentarias —atomizadas y fragmentadas—, la inexistencia o desaparición de instituciones constituye un vacío que niega las posibilidades de desarrollo de comunidades políticas amplias y estables, que orientan y generan solidaridades y lealtades que, a su vez, estabilizan las relaciones sociales y políticas sin sacrificar la libertad del individuo.

Conclusiones

Las transiciones del último cuarto de siglo enfatizaron la centralidad de la voluntad popular —encarnada en la *sociedad civil*— y de elecciones libres y equitativas en la definición de la democracia, pero al igual que con las reformas para desarrollar la economía de mercado, se dio importancia secundaria al arreglo constitucional que ha sido esencial para la consolidación y el buen estado de salud de las democracias occidentales. La desintegración resultante de la democratización política y de la liberalización económica, arriba señalada, se ha agravado por la falta de reglas e instituciones que regularicen y normen las nuevas relaciones de poder. Al igual que las intrincadas normatividades que rigen el funcionamiento de las economías en Europa occidental, Japón y Estados Unidos, el régimen de derecho, la separación de poderes y la protección de las libertades básicas de expresión, reunión, creencia y propiedad son, también, características inexcusables de la democracia.

En forma análoga a lo que ocurrió a finales del siglo XIX, a finales del siglo XX parecen enfrentadas dos ideas de democracia: la primera, vaga y arcai-

ca, que otorga primacía a la participación popular directa como pilar de una democracia de largo plazo, que se renueva día a día; y la segunda, más precisa y moderna, que promueve la creación de instituciones y la instauración de procedimientos que establezcan los alcances de las libertades políticas en el terreno de las libertades civiles, es decir, que la soberanía popular quede protegida por el imperio de una ley elaborada dentro de los cauces legítimos de la democracia representativa. A pesar de que los componentes de las dos propuestas, la sociedad civil y el liberalismo constitucional, tendrían que ser complementarios, como lo son, por ejemplo, en Estados Unidos y en los países de Europa occidental, en algunos países de América Latina se han presentado como vías diferentes y contradictorias, y la tensión que las opone agrava la desintegración que ambas soluciones pretenden remediar.

Es cierto, como afirman los más optimistas, que en diferentes momentos de su accidentada historia la democracia ha logrado sobrevivir e imponerse a sus adversarios, en buena medida porque si no es la mejor forma de gobierno es la menos mala. También es cierto que a finales del siglo XX no hay alternativas teóricas a la legitimidad de la voluntad popular, que es la base de la democracia, como fundamento del poder político.¹⁹ Tanto es así, que la democracia ha dejado de ser simplemente una forma constitucional y se ha convertido en un «hecho ineluctable»;²⁰ sin embargo, saber que la participación popular en el gobierno es un dato irreversible no basta para contener la atomización y la desarticulación de las sociedades postautoritarias. Peor aún, estos procesos sociales son un obstáculo para la reconciliación entre la democracia y el liberalismo, y para la formulación de acuerdos generales básicos, uno de los cuales tendría que ser la convicción de que la preservación de la democracia exige el buen funcionamiento del régimen constitucional.

NOTAS

1. Juan J. Linz, «Some thoughts on the victory and future of democracy», en Axel Hadenius (ed.), *Democracy's victory and crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 404-426.

2. Fareed Zakaria, «The rise of illiberal democracy», *Foreign Affairs*, 76, 6 (noviembre-diciembre 1997), pp. 22-43, p. 22.

3. En casi todo el mundo se celebran elecciones multipartidistas que reflejan una participación popular real, pero en muchos de ellos los elegidos no reconocen límites constitucionales al poder: «Desde Perú hasta la Autoridad Palestina, de Sierra Leona a Eslovaquia, de Pakistán a Filipinas, vemos el surgimiento de un fenómeno inquietante en la vida internacional: la democracia iliberal». De la misma forma en que se han desarrollado diferentes variaciones del capitalismo —no todas ellas benéficas para la mayoría— pueden formarse distintos tipos de democracia (*ibid.*).

4. Charles S. Maier, «Fictitious bonds... of wealth and law: on the theory and practice of interest representation», en Suzanne Berger (ed.), *Organizing interests in western Europe. Pluralism, corporatism, and the transformation of politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, pp. 27-62, p. 38.

5. Ernest Gellner plantea los problemas derivados de esta premisa falsa en relación con la noción liberal y moderna de sociedad civil. Véase Ernest Gellner, *Conditions of liberty. Civil society and its rivals*, Londres, Penguin Books, 1994.

6. Cohen y Arato, *op. cit.*, pp. 31-58.

7. Gellner, *op. cit.*, pp. 1-14.

8. Lester H. Salamon, «The rise of the non-profit sector», *Foreign Affairs* 73, 4 (julio-agosto 1994), pp. 109-122.

9. Según Salamon en 1994 había 4.600 organizaciones voluntarias de Europa occidental activas en el Tercer Mundo que apoyaban a 20.000 organizaciones no gubernamentales locales; sostiene, por ejemplo, que en Bangladesh había más de 10.000 organizaciones de este tipo y 27.000 en Chile, y cita 100.000 Comunidades eclesiales de base en Brasil. Estas cifras parecen exageradas. No hay que perder de vista que por su misma naturaleza muchas de estas organizaciones son efímeras y su membresía pequeñísima. Además, como él mismo reconoce, el registro de estas organizaciones es muy poco fiable porque no existen datos sistematizados, varía la terminología y las funciones que desempeñan de un país a otro.

10. Como un ejemplo de esta confusión entre actores tradicionales y modernos dentro de la noción general de sociedad civil, véase Arturo Escobar y Sonia E. Álvarez (eds.), *The making of social movements in Latin America. Identity, strategy and democracy*, Boulder, Westview Press, 1992.

11. Charles S. Maier, «Democracy since the French Revolution», en John Dunn (ed.), *Democracy. The unfinished journey, 508 BC to AD 1993*, Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 125-154, p. 146. Véase también Russell J. Dalton y Manfred Kuechler, *Challenging the political order. New social and political movements in western democracies*, Nueva York, Oxford University Press, 1990.

12. *Ibíd.*, pp. 6-7.

13. Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, París, Editions Gallimard, 1992.

14. *Ibíd.*, p. 7

15. *Ibíd.*

16. Citado en Maier, «Democracy since the french revolution», *art. cit.*, p. 126.

17. Gellner establece tres modelos de sociedad: las comunistas: las sociedades musulmanas y los regímenes marxistas, y la sociedad civil liberal que respeta primeramente los derechos individuales (*ibíd.*, pp. 13-43).

18. Claus Offe, «Constitutional policy in search of the "Will of the people"», en *id.*, *Modernity and the state*, Cambridge, The MIT Press, 1996, pp. 88-102, p. 90.

19. *Ibíd.*

20. *Ibíd.*, p. 90.

Soledad Loeza es Doctora en Sociología por la Sorbona de París. Es investigadora en el Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México.