

MATERIALES
DE FORMACIÓN LIBERAL 4

DEMOCRACIA Y SOCIEDAD CIVIL

Reinhard Friedmann
Fernando de Trazegnies Granda
Sir Ralf Dahrendorf

EDUCACIÓN PARA LA DEMOCRACIA

En nuestras sociedades es evidente el desinterés por los asuntos públicos y el mirar la política y su ejercicio como algo ajeno, desprestigiado y reservado sólo para ciertas personas o grupos dentro del Estado. Con el propósito de superar esta situación se debe emprender un trabajo serio y planificado de formación y capacitación políticas del ciudadano, a través de todas sus edades.

Todo miembro de una sociedad, como parte integrante de ella, está llamado a ser, por derecho propio, sujeto activo y no simplemente pasivo dentro del desarrollo de la misma. Con este fin, es imprescindible educar para la participación, que es el sustrato de una sociedad auténticamente democrática.

La participación tiene que ser activa, lo cual implica un esfuerzo, una acción dirigida a insertarse en la tarea común en procura de un mayor y más justo desarrollo.

El camino hacia la democracia liberal no es otra cosa que un decidido empeño de educación de los ciudadanos para la democracia, que supone todo un proceso.

REINHARD FRIEDMANN
FERNANDO DE TRAZEGNIES GRANDA
SIR RALF DAHRENDORF

**DEMOCRACIA
Y
SOCIEDAD CIVIL**

Fundación Friedrich Naumann
Bogotá D.C., Colombia

© 1ª Edición 1994
Fundación Friedrich Naumann
Perfiles Liberales
Calle 104 No. 20A-18
Bogotá, D.C., Colombia

Se permite la reproducción total o parcial de esta publicación, sin fines comerciales, siempre que se mencione la fuente y se hagan llegar dos ejemplares al editor.

Impreso por
Lerner Ltda.
Bogotá, D.C., Colombia

Editor: Harald Klein
Coordinación editorial: Juan Gutiérrez M.

INDICE

I. Perspectiva de la consolidación de la Democracia en América Latina

Reinhard Friedmann

Aclaraciones conceptuales y teóricas.....	
Oportunidades y peligros de la consolidación de la democracia en América Latina.....	
Tipos de legitimación democrática.....	
Funcionamiento del Estado.....	
Relación Estado-sociedad.....	
Sistema democrático y Fuerzas Armadas.....	
Partidos políticos.....	
Área socioeconómica.....	
Consolidación democrática y desarrollo socioeconómico.....	
Economía social de mercado.....	
Concertación política y social.....	

II. El rol de la sociedad civil

Fernando de Trazegnies Granda

El despertar de la sociedad civil.....	
La sociedad civil como organización de la libertad.....	
La sociedad civil como vida organizada e institucionalizada.....	
Sociedad civil, Estado y gobierno.....	
La sociedad civil como protagonista de la historia.....	
Propuestas para el fortalecimiento de la sociedad civil.....	
El diseño de la sociedad civil.....	
Ecología social: la biodiversidad cultural.....	
Un optimismo alerta y cultivado con nuestras obras.....	

III. Ciudadanía y sociedad civil: desafíos

Actuales de la democracia

Ralf Dahrendorf

La moralidad. Las instituciones.

La sociedad civil.....

Homo Sociologicus.....

I

Perspectiva de la consolidación de la democracia en América Latina

Después de década y media de dominio de regímenes políticos de corte autoritario en América Latina, a comienzos de los años 80 tuvo lugar un profundo cambio político. El tránsito a la democracia era uno de los objetivos compartidos por la comunidad internacional respecto de los regímenes autoritarios. Los esfuerzos se orientaron a establecer las bases para una estabilización de las nuevas democracias. Tal era el propósito y, hoy, después de la segunda oleada electoral 89/90, se ha hecho evidente que el camino hacia la consolidación democrática es más dilatado y tortuoso e incluso reversible de los que lo suponían las presunciones analíticas más prudentes.

A través de América Latina las dificultades socioeconómicas han erosionado el apoyo a los gobiernos en ejercicio y han dañado la credibilidad del sistema democrático. “La democracia en la región”, según el informe del Diálogo Interamericano, “está en grave riesgo”. “Los pueblos latinoamericanos mismos pueden perder confianza en el proceso democrático si los gobiernos democráticos no pueden revertir la declinación en los niveles de vida y contener la violencia y la inseguridad crecientes” (Informe del Diálogo Interamericano 1989, 55).

En la literatura actual sobre la consolidación predomina una visión pesimista acerca de las oportunidades de sobrevivencia de las nuevas democracias. Dada la precaria situación socioeconómica hay, para Michell Seligson, razón para la presunción de que el presente ciclo de democracia en América Latina puede ser efímero (Seligson 1987, 3). Por lo tanto, existe el peligro de tener que anteponer a los estudios sobre las condiciones de la consolidación los análisis sobre la “democratización” de estos sistemas (Drake/Silva 1986, 8).

En el estudio se abordarán los problemas que enfrentan los países de América Latina en el trayecto hacia la consolidación de la democracia. La pregunta clave será: “¿Cómo se consolidan las nuevas democracias en América Latina?”. El estudio pretende responder al predominio de visiones apocalípticas en la actual literatura sobre las perspectivas de la consolidación, sin perjuicio de la situación precaria en la que se encuentra la mayoría de los países latinoamericanos. Para el análisis parece mucho más fértil un enfoque que se centre en las posibilidades de gestión (acción) de las élites políticas. Albert Hirschman aboga trabajar con un enfoque posibilístico, sugiriendo “To think about ways in which democracy may survive and become stronger in the face of, and in spite of, series of continuig adverse situations or developments” (Hirschman 1986:177).

Aclaraciones conceptuales y teóricas

Antes que nada es necesario hacer algunas observaciones en relación con los conceptos que se utilizan en el estudio.

Se entiende por democracia aquel régimen político que, al asegurar la alternancia en el poder, dispone de elecciones libres y competitivas por medio del sufragio universal. En el régimen democrático se reconoce la libertad de expresión y de prensa, la libertad de la asociación política y los derechos individuales. Las reflexiones se orientan, pues, en una concepción liberal de la democracia (Dahl 1971).

El concepto de *democratización* debe distinguirse nítidamente de la *liberación* (o descompresión). Los dos conceptos representan tendencias evolutivas totalmente diferentes. La democratización tiene por objeto superar el autoritarismo, es decir, se refiere al proceso que busca introducir y realizar los principios de la democracia liberal, mientras que la liberalización tiende a estabilizar el autoritarismo (Nohlen 1982:63-86).

La *transición* hacia la democracia comporta tanto la liberalización como la democratización del régimen autoritario y la posterior instauración de la democracia plena. Guillermo O'Donnell postula que los procesos de democratización en América Latina entrañan dos *transiciones* (O'Donnell 1989). La *primera* es la que del régimen autoritario anterior hasta la instalación de un gobierno democrático. La *segunda* va desde ese gobierno hasta la consolidación democrática o la vigencia efectiva de un régimen democrático.

Entendemos la *consolidación* como el proceso de adaptación y congelamiento de las estructuras y normas democráticas en un proceso de progresivo ampliamiento de la legitimidad del régimen. En la consolidación se da la nueva realidad política en el ámbito del modelo democrático diseñado por la ley y en dirección a fortalecer la representación política (Morlino 1986, 210). Sería una falacia concebir la democratización como proceso evolutivo, como si toda la sociedad evolucionara, a mediano o largo plazo, hacia una democracia. Mal interpretaríamos el proceso que observamos, suponiendo que se trata de un desarrollo unidimensional y unipolar. Los sistemas democráticos son también inestables, pues afrontan el peligro de involución autoritaria. Esto es cierto, especialmente en el caso de Latinoamérica. En este continente los problemas del desarrollo económico y social, que no deben pasarse por alto en el análisis de estructuras y procesos políticos, plantean siempre el interrogante de la estabilidad de los sistemas políticos (democráticos o autoritarios). Ante la posibilidad de involución autoritaria, el modelo debe ser, por lo menos, *multidimensional*, es decir, ajustarse a la situación históricamente no definida de evolución en una u otra dirección.

Este problema nos obliga a reflexionar sobre los enfoques explicativos. Los dos enfoques explicativos que más se emplean son: *el macrosociológico* y *el micropolitológico* (Nohlen 1982). Con el enfoque macrosociológico se pretende establecer las causas objetivas, económicas y sociales que, en la mayoría de los casos, determinan prácticamente el cambio de régimen. Con el enfoque micropolitológico se estudian los actores políticos y sus estrategias, las relaciones de conflictos y consenso, posibilidades y opciones. Los problemas microsociológicos y micropolitológicos no se excluyen unos a otros, sino que se complementan, ya que comprenden dimensiones diferentes que se acondicionan mutuamente. Los actores políticos actúan, sin duda, bajo ciertas condiciones económicas y sociales, pero las estructuras no anulan, por regla general, la capacidad de acción política. El actor político dispone de su propio potencial de cambio de las estructuras

socioeconómicas que, en todo caso, no son estáticas. Todo lo demás terminaría en un reduccionismo mecánico.

El análisis debe ser, por lo tanto, integral. Las variables socioeconómicas estructurales del desarrollo a largo plazo deben considerarse tanto como las variables estrictamente políticas, especialmente las estrategias y decisiones adoptadas o tomadas por los actores e instituciones en vista de tales factores estructurales y de las situaciones coyunturales inmediatas resultantes del conflicto social y político. El análisis debe ser dinámico y considerar la multiplicidad de opciones abiertas a los actores políticos en situaciones históricas.

De esta manera se evita caer en supuestos deterministas según los cuales los fenómenos políticos son manifestaciones de ciertas estructuras socioeconómicas y los cambios de régimen consecuencias automáticas de nuevos desarrollos a nivel de las variables económicas y sociales.

Oportunidades y peligros de la consolidación de la democracia en América Latina

Área político-institucional

El problema del *responsible government* es un tema central en la discusión de la reforma del sistema político con el fin de afianzar el sistema democrático. Debemos preguntar en qué medida las reformas institucionales en lo referente al sistema de gobierno pueden catalizar un proceso de mayor eficiencia y estabilidad en el desempeño del gobierno, y con ello los requisitos de estabilidad y eficacia del sistema político. Cualquier sistema de gobierno en cuyo contexto se intente una consolidación, deberá enfrentarse a la tarea de funcionar logrando de manera incremental y sostenida correlaciones positivas por los avances en desarrollo socioeconómico. Se trata de que el Poder Legislativo desarrolle la capacidad para constituirse en genuino centro decisorio de los grandes problemas nacionales. Al ejecutivo le corresponde llevar a cabo tanto un estilo institucional como funcional de hacer política.

La consolidación democrática precisa reformas del sistema político. Es posible ordenar en seis puntos las áreas de reforma que pueden advertirse como esenciales para la consolidación del sistema democrático: forma de gobierno, tipos de legitimidad, funcionamiento del Estado, relación Estado-sociedad, sistema democrático y fuerzas armadas y partidos políticos.

Forma de gobierno

Un primer bloque de reformas que aparece en relación con la consolidación de la democracia abarca la forma de gobierno. Esta variable es importante para la consolidación, porque la representación política es una fuente del poder de autoridad que genera obediencia legítima y hace posible el desplazamiento del poder político de la ciudadanía a los poderes Ejecutivo y Legislativo, que lo ejercen en acto y de acuerdo con las exigencias de la realidad nacional.

En la mayoría de los casos la *forma presidencial* ya había mostrado sus imperfecciones en períodos muy anteriores a la década del 70, manteniéndose, sin embargo, sin reformas de consideración. Los mayores defectos de estos sistemas residían —o residen— en una falta de equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, en una excesiva carga

de tareas en el presidente y en un engorroso mecanismo legislativo caracterizado más como un sistema de “bloqueo” que como de colaboración entre los poderes.

Este obstáculo institucional para la consolidación democrática no ha pasado inadvertido para los académicos. La discusión académica sobre el tema se ha orientado sobre *dos grandes alternativas*.

Presidencialismo: Una de las alternativas se refiere a la manutención del sistema de gobierno presidencialista pero con algunas modificaciones, tales como la elección simultánea del Ejecutivo y el Legislativo, el fortalecimiento de las atribuciones del Congreso y plebiscito obligatorio para todas las reformas constitucionales.

Para el chileno Sergio Fernández, el sistema parlamentario carece en América Latina de todo arraigo histórico o tradicional y estos no son elementos que en la vida de las naciones pueden ser suplidos ni reemplazados de la noche a la mañana por fórmulas nacidas del mero raciocinio intelectual (Fernández 1990). Los partidarios del sistema presidencialista consideran que el parlamentarismo es negativo para América Latina por las características históricas del continente. El sistema presidencial sería, por lo tanto, el que mejor se aviene con la idiosincrasia y el grado de desarrollo político de América Latina. Los países progresan cuando son gobernados por autoridades firmes, que aplican la ley sin vacilaciones y adoptan resoluciones con decisión y carácter. Los gobiernos débiles, dialogantes o contemplativos provocan una curiosa reacción: el país se ablanda, se relaja y cunden la indisciplina social y la ineficiencia. Un régimen parlamentario o semiparlamentario redundará en el crecimiento exorbitante de la influencia partidista y conduce a los países a una crisis de dramáticas consecuencias (Rodríguez 1990; Bruna 1990).

Parlamentarismo: La otra alternativa se refiere a un sistema parlamentario, que se caracteriza por la generación de la autoridad ejecutiva mediante el apoyo mayoritario en el Parlamento y la responsabilidad constante del Ejecutivo ante él. De este modo, si la mayoría parlamentaria cambia, el Ejecutivo debe reflejar ese cambio con el nombramiento de un nuevo primer ministro y de un nuevo gabinete o con un llamado a elecciones para elegir un nuevo Parlamento. Todos los regímenes parlamentarios tienen un jefe de Estado y no sólo un jefe de gobierno. Aún cuando en un régimen parlamentario el presidente detenta pocos poderes, puede desempeñar un papel importante como jefe simbólico “por encima de la política”, en condiciones de cumplir una importante función mediadora en tiempos de crisis.

La inauguración de un régimen parlamentario en América Latina presentaría, para el científico chileno Arturo Valenzuela, dos ventajas claras (Venezuela, 1990). En primer lugar, relajaría la tremenda presión por estructurar coaliciones en torno a una opción presidencial de suma cero, alternativa que en el cuadro latinoamericano, por definición, estimula la polarización. Con un régimen parlamentario en América Latina, como en Italia, el presidente sería una fuente de unidad nacional y no de división partidaria. Le tocaría invitar a la formación de gobiernos con gabinetes basados en las mayorías parlamentarias. En segundo lugar, el régimen parlamentario eliminaría el punto muerto paralizante y el enfrentamiento que han caracterizado las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en América Latina en lo que va del siglo. La nación no tendría que vivir con la rigidez de un compromiso con un período presidencial de seis u ocho años que no cuenta con una mayoría operativa. Si, por ejemplo, el régimen de Chile hubiera sido parlamentario, no se hubiera producido el quiebre de 1973. La mayoría parlamentaria, compuesta de la Democracia Cristiana y los partidos de la Unidad popular, que permitió la elección de

Allende en 1970, hubiera tenido que continuar para que Allende se mantuviera como jefe de gobierno. En la posterior alianza de la Democracia Cristiana con la derecha se hubiera formado un nuevo gobierno, encabezado probablemente por un demócrata cristiano.

Para Venezuela resulta algo paradójico que la conveniencia del régimen presidencial goce, al parecer, de tanto favor en la opinión pública de las élites en América Latina. La fuerza de todo régimen se mide por su capacidad para promulgar políticas y programas. Pero, en una democracia, políticas y programas sólo se pueden promulgar, en último término, si gozan de amplio apoyo popular. Los regímenes parlamentarios funcionan sobre la base del apoyo mayoritario y luego son, por definición, más fuertes. Es verdad que ciertos regímenes parlamentarios parecen inestables, pero el sistema no es inestable *per se*, es que el método parlamentario, como cualquier otro, refleja las divisiones sociales subyacentes que se manifiestan en la política partidista. Salvo en América Latina, donde los gobiernos constitucionales han sido notablemente débiles, los regímenes presidenciales son la excepción, no la regla. En su mayoría, las democracias estables del mundo son parlamentarias. Entre las primeras democracias del mundo, sólo en los Estados Unidos existe un régimen presidencial en todo el sentido de la palabra. Los únicos otros regímenes presidenciales son los de Francia y Finlandia, y los dos son semiparlamentarios, porque el primer ministro y el gabinete responden ante el Poder Legislativo. Y hay que destacar que el régimen presidencial de los Estados Unidos funciona en el marco de un sistema extraordinariamente difuso y a ideológico de dos partidos del tipo “heterogéneo”. Liliana De Riz expresa que la relación entre Parlamento y Ejecutivo no es “suma cero” y, por lo tanto, puede haber, al mismo tiempo, una presidencia y un Parlamento fuertes, citando como ejemplo el caso de EE.UU. Sostiene que el punto central para dilucidar la cuestión está en el sistema político en su conjunto y en el subsistema de partido. De Riz es partidaria de la instauración del parlamentarismo, aunque reconoce las dificultades que supone imponerlo. Dada la cultura política imperante, la autora cree que separar la figura de la jefatura de Estado de la de jefe de gobierno permitiría, a quien ejerza la primera, tener un rol arbitral, suprapartidario, inspirado en el que tuvo Da Gaulle al comienzo de la V República, eludiendo el desgaste del ejercicio del gobierno, para lo cual contaría con la figura “fusible” del primer ministro (De Riz 1984).

Algunos autores señalan la dificultad de alcanzar el parlamentarismo si no hay partidos políticos suficientemente estables, con identidades duraderas, capaces de encuadrar disciplinariamente a sus miembros en el Parlamento. A esta dificultad hay que agregar un elemento más: que los partidos tengan autonomía respecto del Estado. Este rasgo los distingue claramente de los partidos europeos, donde es factible distinguir la burocracia estatal de la partidaria. En América Latina estos últimos son escasos y no existen como tales. Los profesionales de la actividad política se “ocultan” en el aparato estatal y, consiguientemente, dependen de la suerte electoral de su partido para retener o avanzar en sus posiciones (*spoil system*-sistema de despojos-). El uruguayo Aldo Solari advierte respecto de la posibilidad de instaurar el parlamentarismo en países donde el aparato del Estado carece de autonomía respecto del gobierno. Mientras que en la mayoría de los países de Europa Occidental la construcción estatal precede mucho al régimen político existente hoy y la burocracia ha adquirido un mundo de altos ejecutivos que sirven a ese aparato estatal por encima de los diversos cambios de gobierno, en estos países se carece de un aparato que asegure la continuidad de la gestión de la administración en períodos de crisis.

El tema presidencialismo versus parlamentarismo parece ofrecer *una alternativa*. Ya sabemos que no es tan fácil, por motivos contextuales, transferir un sistema a otro contexto. Se ha mostrado ya la resistencia presidencial y de lo arraigada que se encuentra en la cultura política. *Mi posición se inclina por trabajar sobre la realidad presidencial de cada contexto político e institucional y buscar fórmulas de adecuación funcional del sistema sin alterar su naturaleza presidencial*. Sugiero reformas a través de la introducción de prácticas parlamentarias o de funciones que permitan aliviar la carga de trabajo presidencial, como la de un primer ministro. El instrumento del voto de desconfianza constructivo se puede interpretar como un freno al estilo parlamentario y un elemento hacia un sistema presidencial. Se puede imaginar un ministro, un canciller que ha perdido la mayoría y se queda en el gobierno. En el presidencialista (o semipresidencialismo), un presidente es independiente de la confianza del Parlamento, pero para gobernar eficientemente debe tener una mayoría parlamentaria. Pareciera que sería mejor que cada país intentara mejorar el funcionamiento del sistema que ya tiene y no esperar que otro le solucione sus problemas.

En lo que se refiere las posibilidades de reformas al sistema de gobierno, el factor tiempo y la oportunidad cuentan mucho. La inauguración de un régimen permite mucho más margen para la reforma política. Es el caso de Chile hoy, donde se puede negociar una reforma política como parte del proceso de transición de regímenes. También cuenta la herencia del pasado. Una vez comenzada la instalación del régimen democrático, la reforma se vuelve más difícil y aparece asociada a una necesidad de superar la crisis. La acción de los líderes políticos es otro elemento para tener en cuenta. Las necesidades de éstos pueden impedir una discusión fuerte para ejecutar una reforma político-reformista.

Tipos de legitimación democrática

Un segundo bloque de problemas que presenta el régimen político en el proceso de consolidación democrática está formado por las *relaciones entre las fuentes de legitimación de la democracia*. Para un punto de vista politológico no sería extraño situar el problema de la legitimidad en el centro de la problemática de la consolidación de la democracia. Los científicos distinguen entre legitimidad de “origen” de la democracia y legitimación por *rendimiento*.

La *legitimidad* por origen alude a que el valor de la democracia reside en la circunstancia de haberse erigido a partir del término de la autocracia, es decir, la democracia se legitimaría a sí misma por su propia y mera existencia.

La legitimación por *rendimiento* alude a los resultados que el gobierno democrático pudiera exhibir como fruto de su gestión. La consolidación de la democracia en América Latina no sólo depende de una legitimidad que ofrece el desarrollo de las dimensiones “liberalización” y “participación”, sino también de una legitimidad de rendimiento. Para que pueda verificarse, como decía Raúl Alfonsín en su campaña electoral de 1983, “con la democracia también se educa, se trabaja, etcétera”, que son imprescindibles un buen funcionamiento, capacidad de decisión y capacidad de rendimiento de la institucionalidad democrática (Dahl, 1987). Pero el tiempo de que los gobiernos disponen para exhibir ese rendimiento es muy escaso, debido a la suma de las expectativas en el cambio de régimen con la magnitud de los problemas sociales por resolver.

Funcionamiento del Estado

Los sistemas políticos en América Latina presentan una serie de deficiencias funcionales, de las cuales conviene destacar las siguientes:

1. La estructura institucional estatal de los países latinoamericanos está diseñada más para regular el ejercicio del poder político, que para hacer operativa y funcional la adopción de decisiones sobre políticas públicas o de desarrollo.
2. La manutención o ampliación del aparato estatal responde más a un tipo de lealtad ideológica con un supuesto rol del Estado que a un criterio de eficiencia operativa.
3. Existe una desproporción entre las tareas que corresponden a los órganos y los instrumentos institucionales y recursos financieros y humanos con que ellos cuentan. Es corriente observar que las decisiones que crean instituciones o reformas no son acompañadas por un suficiente apoyo logístico. Así las nuevas instituciones pasan a ser una nueva cara para el aparato estatal más que un aporte a su mejoramiento.

Es preciso plantear la necesidad de eliminar un Estado sobredimensionado y, por lo tanto, ineficaz, como un requisito de la capacidad de gobernabilidad. Las reformas políticas que afectarán el funcionamiento del Estado en su conjunto deberán centrarse en la burocracia pública, en las empresas públicas y en administración, especialmente de los servicios.

Ya se habla en América Latina del “Estado eficiente”. En esta línea, los actuales esfuerzos académicos se vuelcan al terreno de cómo establecer instituciones viables y exitosas. De cómo vincular las instituciones con las políticas públicas o “policies”. En otras palabras, la estructura del sistema político es básica para su eficacia en materia económica y social. Esa capacidad de rendimiento del sistema político es dependiente de su naturaleza institucional.

Relación Estado-sociedad

Después de la concentración extrema del poder, en una instancia que controla a la sociedad y sus grupos, ha surgido de nuevo el problema de la relación entre Estado y sociedad, en tanto sociedad civil. Se observa un cierto cambio de valores en el pensamiento político. Tal cambio se expresa en concebir a la sociedad civil como una esfera de libertad que el Estado tiene que respetar incluso como supuesto suyo.

De ahí que parece imprescindible exigir el aumento de las posibilidades de control de sus acciones por parte de la sociedad de la cual emana. Esto pasa por una revalorización de las organizaciones e instituciones sociales y políticas, expresión misma de la sociedad, como son los partidos políticos y los parlamentos (Nohlen 1988: 15; Flissfisch 1982: 6).

Sistema democrático y Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas siguen siendo actores fundamentales en el proceso político. La actitud que adopten los militares frente a la consolidación será importante. Como ningún otro grupo tienen la capacidad de derrocar un gobierno sacando sus blindados a la calle y, por supuesto, pueden vetar y oponerse a tal proceso por la fuerza, si fuese necesario (Nohlen 1986, 16). No debíamos olvidar la máxima de Maquiavelo “...entre uno armado

y uno desarmado no hay proporción alguna, y no es razonable que quien está armado obedezca voluntariamente a quien está desarmado...” (Maquiavelo 1813: 223).

Hay un número de áreas-problemas en que los militares perciben que la civilidad que ha llegado al poder con la democracia es una amenaza. Revisemos las áreas, escasas pero decisivas, de potenciales conflictos:

1. Los intentos de reforma de los modelos jerárquicos del “establishment” militar.
2. El riesgo que supone para la integridad o independencia de la nación-Estado el resultado del proceso de democratización.
3. La amenaza que éste perciba del monopolio de las Fuerzas Armadas a través de la existencia o creación de ejércitos políticos mediante violencia o terrorismo.
4. La amenaza de juicios por las violaciones de los derechos humanos cometidas por las Fuerzas Armadas.

Un problema delicado, especialmente en la fase de la transición, es el tema de la investigación y sanción de las violaciones de los derechos humanos cometidas por las FF.AA. En estas materias el gobierno democrático tiene que ser sumamente prudente. La *fórmula argentina* de juicio al alto mando y desconsideración del resto ha elegido lo peor de los dos mundos. Su opción, indudablemente, ha herido a las instituciones armadas, creando nuevas fisuras y, al mismo tiempo, ha dejado intocado el segmento golpista más comprometido con la violación masiva de los derechos humanos (Varas 1985).

En el *caso chileno* se ha tratado el tema con mucha prudencia. El juicio político a los altos mandos no correspondía, puesto que la crisis política que dio origen a la intervención militar fue fundamentalmente generada por la civilidad, opositora y gubernamental. El componente armado, como lo hemos visto, sólo fue proporcionado al final del proceso, cuando ya no había fórmulas viables de solución de la crisis. Así, en el caso de optar por un juicio político de uniformados, también habría tenido que incluir a un número por lo menos equivalente de civiles. Dado el proceso de segregación creciente de las responsabilidades gubernamentales de especialización funcional que cada rama siguió después de la intervención, al margen de las responsabilidades morales que cada actor deberá asumir en su conciencia, las instituciones como tales no formularon ni aplicaron la política represiva. Esta se circunscribió a la DINA y CNI. Es en torno a estas instituciones –sus responsables directos e indirectos– que el gobierno de Aylwin centró la investigación de las violencias de los derechos humanos.

Con este propósito se constituyó la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, integrada por personas de reconocido prestigio y autoridad en el país. Luego de recibir, recoger y analizar todos los antecedentes, emitió en conciencia un informe sobre las más graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el país durante el régimen autoritario. Con el informe se pretendía lograr tres metas:

1. Esclarecer la verdad
2. Reconciliación y
3. Justicia.

Con el informe, el gobierno ha dado en cierta forma un “punto final” al asunto de violación de los derechos humanos. “Por el bien de Chile “, como expreso el presidente Aylwin, “debemos mirar hacia el futuro, que nos une más que el pasado que nos separa. Es mucho lo que tenemos que hacer para construir una sociedad verdaderamente democrática, impulsar el desarrollo y alcanzar la justicia social para que desgastemos nuestros esfuerzos en escudriñar heridas que son irremediables”. (Aylwin 1991:9).

¿Cuál debe ser la política del gobierno democrático hacia las FF.AA. para la consolidación de la democracia? Es un problema absolutamente central frente al cual todavía no hay respuestas suficientes.

La consolidación democrática en el campo de las FF.AA. se debe traducir tanto en una *nueva política de defensa nacional* como en una *nueva actitud* frente a las propias instituciones militares. Los siguientes aparecen como los principales temas en torno a los cuales se debe crear y profundizar un importante consenso nacional para lograr la construcción plena de la democracia. Estos son:

1. La continuidad institucional de las FF.AA.
2. La defensa nacional como defensa para la paz
3. La integración civil-militar

Continuidad institucional de las FF.AA. Una política militar democrática debería estructurarse en torno a una función central: el control efectivo del Estado por parte de la civilidad. Según la teoría de la democracia, no es permisible la participación de una corporación puramente funcional, como son las FF.AA., en materias políticas. De lo contrario se vulneraría el fundamento democrático contenido en la soberanía de la población. Todas aquellas formulaciones que afirman la necesidad de “proteger” a la democracia sólo profundizan la corporativización de la política, con lo cual las FF.AA. terminan desproporcionalizándose, producto del papel tutelar que asumen sobre el conjunto de la sociedad. En consecuencia, el retorno de las FF.AA. a su función profesional aparece siendo el principal elemento de la demanda democrática y un aspecto clave para su reprofesionalización.

El principio constitutivo básico de las FF.AA. en su función profesional, y que ésta debe ser fortalecida permanentemente. La función política gubernamental de las FF.AA., por prolongada que sea, siempre será pasajera. Sin embargo la función profesional de resguardar la soberanía nacional y la integridad territorial es permanente. En consecuencia, el primer y fundamental tema que en una construcción democrática deben enfrentar conjuntamente civiles y militares, por el bien de ambos, es cómo las instituciones armadas pueden desempeñar de mejor forma su tarea profesional en el nuevo marco institucional.

Una reforma militar democrática debe establecer una nueva inserción de las FF.AA. en la vida nacional, redefiniendo su ligazón institucional con el resto de los aparatos del Estado y con la sociedad en su conjunto.

Un primer aspecto por considerar es el tema de la dirección civil de la política de defensa. Como orientación general se puede afirmar que la civilidad deberá ser capaz de participar, junto con las FF.AA., en la definición de las premisas de la defensa y en el control y evaluación de su ejecución y de los resultados obtenidos. Para ello es necesario crear los mecanismos institucionales a nivel estatal que permitan esta definición. Estos se encuentran relacionados con el Consejo de Defensa Nacional (CDN). Las fuerzas de la defensa, como aparatos ejecutivos de esta política, son sólo una parte especializada dentro del esfuerzo multidimensional de protección de la soberanía. Su tarea es la manutención y el perfeccionamiento del dispositivo militar. Por estas razones, todas aquellas instituciones y estructuras ligadas al esfuerzo defensivo así concebido deben encontrarse en un solo ámbito de elaboración de esta política: el CDN.

La función *superior* no la puede desempeñar sino el Ejecutivo, asesorado específicamente por una estructura e institucionalidad especializada como el CDN. Una concepción democrática de la defensa debe insistir en que el ente directo y coordinador de la política defensiva es el Ejecutivo, el cual, asesorado por el CDN, diseña y evalúa el

complejo defensivo del país. Indudablemente, en este ámbito las FF.AA. tienen un papel fundamental que desempeñar. Sin embargo, esto es diferente a desarrollar una función tutelar y “coordinativa” sobre el conjunto del Estado. Corresponde al alto mando asesorar al Ejecutivo, a través del CDN, en relación con la política de defensa y, al mismo tiempo, materializar parte de ella –la militar- por las vías de las dependencias castrenses. Desde este punto de vista las FF.AA. deben preparar y maximizar el dispositivo militar disuasivo, en colaboración con otras esferas del Estado y la sociedad.

La evaluación y control de la política de defensa debería pertenecer privativamente al Parlamento. Los representantes del Parlamento deben desarrollar los conceptos relativos a la defensa nacional. La función del Parlamento reviste así una importancia crucial, dado que no sólo debe controlar políticamente la ejecución de las orientaciones de defensa y evaluar el buen uso de los recursos fiscales, sino que, además, debe supervisar que el proceso de democratización de las FF.AA. se realice permanentemente. En la medida que el objetivo central del Estado democrático debe ser la neutralización de las instituciones castrenses como instrumento político en manos de grupos antidemocráticos, debe ser el Parlamento el encargado de cuidar que esta democratización sea adecuadamente realizada por el Ejecutivo sin perjudicar las funciones militares del dispositivo disuasivo.

Una nueva concepción de defensa. La política militar democrática no se agota en aspectos institucionales. Es preciso desarrollar una nueva concepción de defensa (Orrego 1984 y Varas 1987).

Es necesario insistir en la necesidad de una combinación adecuada, óptima, entre política exterior y política militar. Sin embargo, para esto se requiere una política de Estado, una política de largo plazo, que vaya más allá de las contiendas partidarias y períodos gubernamentales. Para esto es necesario adecuar la planificación de la defensa nacional a un acuerdo político suprapartidario que la sostenga.

La política para la paz, para la defensa nacional, tiene tres grandes campos de articulación.

El primero es el de los recursos fiscales asignados al presupuesto militar, para permitir el esfuerzo de modernización y de mejoramiento tecnológico de las FF.AA. No es posible concebir, en el contexto de una dinámica creciente de innovación científica y tecnológica, unas FF.AA. profesionalmente inhibidas o con una modernización estancada.

En segundo lugar es necesario lograr una integración entre las ramas para resolver de mejor forma los problemas de defensa nacional. El tercer campo de articulación son las nuevas dimensiones de la problemática estratégica contemporánea. Hoy ya no se puede pensar en términos estratégicos tradicionales el problema de la defensa nacional. La defensa y lo estratégico en la actualidad son multidimensionales. Hay dimensiones nuevas, diferentes y mucho más complejas que en el pasado. Los países de América Latina deben abrirse a un espacio realmente multidimensional y, por tanto, se deben tener nuevas concepciones que permitan orientar la política de defensa en la dirección oceánica y aeroespacial.

En la medida en que el mundo ha incorporado otras dimensiones a la seguridad, más allá de la territorialidad, las FF.AA. deben enfrentar su nueva función en términos modernos y adecuar sus medios a esta nueva realidad. La discusión sobre el rol estratégico de América del Sur supone cambiar de óptica, pasando del privilegio otorgado a las posiciones geográficas al énfasis en las condiciones en las cuales América del Sur puede desempeñar un papel como actor, no como territorio, en materias estratégicas. Así, esta

nueva concepción no estaría referida necesaria y exclusivamente a la estrecha protección de posiciones territoriales.

El actor nacional-estatal se desprendería de su territorialidad para adoptar las formas contemporáneas de un accionar en espacios de diversa naturaleza, comunicativos, comerciales, energéticos o financieros.

El paso de una visión tradicional a una moderna supone redefinir tanto el objetivo estratégico de América del Sur como la forma de enfrentarlo, de acuerdo con las nuevas realidades internacionales, desarrollando conceptos modernos, diferentes de la coacción interna, el conflicto interestatal, el equilibrio militar y la defensa de Occidente. En la actualidad la definición de un rol estratégico moderno para los países latinoamericanos supone:

-A *nivel internacional*: redimensionar la función policial circunscribiéndola a las conductas penadas por la ley más que a las ideologías, descansando en las instituciones policiales más que en las militares.

-A *nivel interestatal*: en materia de defensa interestatal se trataría de lograr niveles superiores de cooperación militar, proyectados a nivel regional, de la manera de concebir un interés estratégico común para la región, funcional a sus intereses nacionales actuales.

-A *nivel global*: en el campo de la seguridad global, más que de neutralidad y exclusión del conflicto global, se trataría de un autocentramiento en torno a los intereses regionales.

El cuadro compara las diferentes políticas que surgen de cómo se han enfrentado y se deberían enfrentar las diversas dimensiones del fenómeno de la seguridad (ver cuadro).

América Latina es central, estratégica y militarmente importante en la manutención de la paz internacional. El hacer de América Latina un actor que tutele la paz internacional es una tarea actual de primerísima importancia. Puesto en esta perspectiva, el aprovisionamiento y la profesionalización no son gastos suntuarios, sino que son necesarios para la estabilidad, la democratización y para el desarrollo.

CUADRO POLÍTICAS DE SEGURIDAD

Dimensiones	Concepto de Seguridad	
	Tradicional	Moderna
Interna	Coacción militar	Acción policial
Interestatal	Militarización (personal y armas)	Medidas de Confianza mutua
Regional	Equilibrio militar	Cooperación militar
Global	Inserción en conflicto Este-Oeste	Intereses propios

Dada la escasez de recursos, los países de América Latina necesitan, en ciertas áreas de intereses comunes, un esfuerzo colectivo y conjunto en esas materias. Estas áreas, en primer lugar, tienen que ser espacios acotados y previamente pactados. En segundo lugar, las relaciones institucionales y el trabajo conjunto deben llevarse a cabo con las universidades y aquellos encargados de la definición y formulación de la política exterior y otras agencias estatales.

Al respecto hay *tres grupos de áreas funcionales* que son centrales para el desarrollo de esa interacción. Las primeras áreas funcionales son la aeroespacial, marítima, pesca. Un segundo conjunto de áreas funcionales importantes es la limitación del aprovisionamiento de armamentos. Una tercera área de política que es positiva para desarrollar una integración civil-militar en vista al desarrollo regional, subregional y nacional, es aproximarse a la agenda global de paz que hoy en día se está desarrollando en los antes multilaterales.

Integración civil-militar: Finalmente, el último, pero no menos importante punto, es el de la integración cívico-militar. La primera, inmediata y más importante tarea es restablecer los puentes entre FF.AA. y sociedad. Más que aumentar las prerrogativas de unos u otros, es necesario incrementar la comunicación y la interacción con las FF.AA. a nivel político, académico, en el campo de la ciencia y la tecnología, en el debate de las nuevas y modernas visiones del mundo.

Finalmente, quisiera hacer una advertencia. La efectiva integración de los militares en el sistema democrático es una *tarea de largo plazo*. La transición en España, por ejemplo, se hizo con una estrategia de forma militar de largo plazo. A partir del cambio político, gradualmente se ha ido introduciendo en el ordenamiento jurídico-militar todo un conjunto de leyes que van transformando la mentalidad, la estructura orgánica, el régimen de personal, etc., todo un proceso de modernización de las Fuerzas Armadas durante años. ¿Cómo se ha hecho esto? ¿Qué es lo importante? Porque programarlo es sencillo, ejecutarlo es lo difícil. Se ha hecho básicamente desde una perspectiva de negociación con los propios altos mandos de las Fuerzas Armadas, pero no como parte negociadora en el sentido estricto, sino como propuesta que hacen los estados mayores de las FF.AA. a título de expertos. Los proyectos de leyes han ido al Parlamento, y eran los diputados quienes decían la última palabra sobre su contenido. Cada uno de esos proyectos de ley fue objeto de una larga elaboración y de un diálogo permanente con los propios altos mandos de las FF.AA. Todo el planteamiento de la reforma se hizo por consenso (Arias-Salgado 1987; Huneus 1985).

Los partidos deben esforzarse por alcanzar grados de modernización que los habiliten para cumplir con mayor eficiencia sus responsabilidades. Es imprescindible que promuevan la democracia interna, esto es, la auténtica participación de sus afiliados en la elección de las autoridades y en la toma de las grandes decisiones.

La política hacia las FF.AA. para consolidar la democracia pasa por la *activa participación castrense*. Será preciso disminuir al máximo la incertidumbre de los uniformados respecto al futuro en un régimen democrático.

Partidos políticos

Es común, dentro de los científicos sociales, destacar el papel fundamental que tienen los partidos políticos, no sólo por sus funciones *strictu sensu*, sino por el papel de

mediación entre la sociedad y el Estado, articulando demandas y redistribuyendo beneficios (Apter 1965).

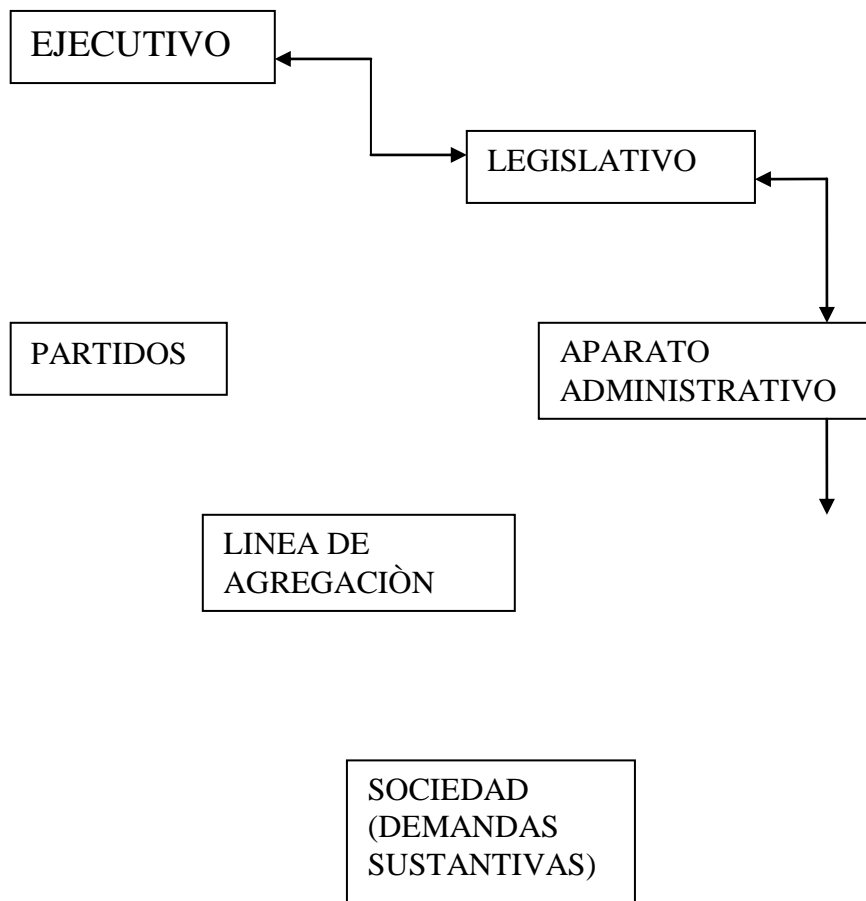
Los representantes de la teoría de la modernización asignan a los partidos el papel de “*change agents*” (Apter 1965), cuya tarea es cumplir determinadas funciones en el sistema político tales como la de legitimación (socialización política), legitimación del sistema y funciones procesales (articulación y agregación de intereses) (La Palombara/Weiner 1966, 399; Huntington 1968, 397).

El diagrama ilustra los diferentes tipos de presencia que, a *grosso modo*, los partidos pueden tener en un sistema político. Desde la complejidad social se generan exigencias substantivas que tienen su filtro instrumental en los partidos políticos y los grupos de intereses (sindicatos, colegios profesionales, asociaciones empresariales, etc.). Sólo los partidos políticos asumirán la tarea de representar políticamente la complejidad social. Estos últimos actúan en forma omniabarcante. Se hacen representar además en el Ejecutivo con un presidente salido de alguna de las colectividades; del mismo modo, envían representantes al Congreso influyendo y cooptando al mismo tiempo a los grupos intermedios, así como también a la sociedad civil, sistematizando sus intereses, defendiendo sus reivindicaciones o creando reivindicables y nuevos intereses. Las leyes constituyen uno de los resultados más importantes de la acción interparlamentaria y parlamentario-ejecutiva, las que serán puestas en práctica por el aparato administrativo del Estado y serán más o menos funcionales a las demandas substantivas de la sociedad. Este complejo proceso es retroalimentativo y por lo tanto completamente dinámico (feed-back).

Un rápido repaso a la situación latinoamericana muestra que los partidos no cumplen el rol de “*change agents*”. Los partidos en América Latina no constituyen el único actor del proceso político. Comparten una tarea con las FF.AA. La corporación castrense actúa como lobby protegiendo sus intereses, persistiendo la idea de que las instituciones civiles precisan de su tutela, en la medida en que el pluralismo ideológico y el conflicto social característico de un régimen democrático pueden significar un peligro para la salvaguarda de la seguridad nacional.

Los partidos políticos tampoco han logrado conformar una estructura de representatividad adecuada, dando lugar a esquemas más sustitutos, sean corporativos, clientelísticos, que tienden a dejar de lado a desbordar el esquema institucional para el procesamiento de demandas e instrumentación de políticas. La agregación de intereses no parece producirse totalmente, y, con ello, la aparición de actores sustitutos.

DIAGRAMA
Penetración multifrontal de los partidos en el sistema político



Los partidos muestran una serie de deficiencias, tales como debilidad organizacional, falta de democracia interna, proliferación, maximalismo ideológico, etc. Esta situación constituye un indicio negativo para las perspectivas de una consolidación democrática si se eluden iniciativas correctivas de los factores negativos.

Para la consolidación de la democracia será necesario que se produzcan procesos importantes, tales como cambios en las pautas organizativas tradicionales, la incorporación masiva de afiliados y, especialmente, la incorporación orgánica de nuevas generaciones y la emergencia de nuevos procesos de decisión. Los partidos deben esforzarse por alcanzar grados de modernización que los habiliten para cumplir con mayor eficiencia sus responsabilidades. Es imprescindible que promuevan la democracia interna, esto es, la auténtica participación de sus afiliados en la elección de las autoridades y en la toma de las grandes decisiones, de modo que superen la imagen de que son instancias en las que el poder lo ejerce un grupo cupular muy reducido. El avance en estos dos planes puede contribuir decisivamente a acrecentar su representatividad y a que la opinión pública los perciba como legítimos protagonistas del quehacer político.

A nivel de los partidos mismos es útil verificar hasta qué punto las principales colectividades de izquierda, centro y derecha son capaces de alcanzar niveles de compromiso y modernización postergando algunas tareas intrapartidarias de reacomodación no imprescindibles, por lo menos en una primera etapa, y algunas aspiraciones programáticas a nivel nacional, así como facilitar algunos cambios de poder en el interior de esos partidos en dirección a la formación de directivas más pragmáticas. En este terreno es de gran utilidad no perder de vista el proceso de transformaciones a nivel estratégico y programático.

La necesidad de fortalecer las instituciones articuladoras de las demandas públicas pasa necesariamente por elevar sus niveles de eficiencia en las tareas de gobernar y representar, y no por la tentación “demiúrgica” de fortalecer los discursos metaprogramáticos con el fin de cooptar adherentes ideológicos para una política partidaria nacional. La sobrevivencia de este fenómeno podría tener efectos involutivos frente a los actuales avances democratizantes. La involución pasaría en este caso por la subordinación de los problemas más prioritarios de la agenda nacional a la necesidad de articular universos ideológicos sobre la base de reclamaciones retóricas como, por ejemplo, las populistas, que a veces se consolidan por el clientelismo estatal; las reformistas, que a menudo se topan con el revolucionarismo, o las conservaduristas, que hacen beligerar el progreso con la estabilidad. Las tentaciones antes señaladas provocarían cuadros de indefiniciones partidarias capaces no sólo de alterar la representación nacional, sino además de hacer ineficaces y lentos los trámites legislativos en el Parlamento (Friedmann/Cañas 1990).

La búsqueda de un sistema estable de partidos es fundamental para la consolidación de la democracia. Los expertos manifiestan especialmente la preferencia por un sistema de dos partidos, es decir, de un sistema en que ambos partidos principales están consolidándose sobre la base de un electorado policlasista, reteniendo –en lo fundamental– su adherente tradicional y compitiendo por el apoyo de un electorado que oscila entre ellos y los dos partidos menores que les acompañan a ambos lados del espectro político. Debería consolidarse un pluralismo moderado (Sartori 1981). Esto haría previsible una tendencia centrípeta en la dinámica de la competencia entre partidos.

En Chile, los partidos políticos han debido encarar un complejo proceso reivindicativo de sus postulados programáticos y estratégicos en dirección a reemplazar el

tradicional apego a los referentes y motivaciones paradigmáticas por esquemas de acción e interacción más flexibles y encaminados sobre rieles más pragmáticos. Este fenómeno ha facilitado la institucionalización de una cultura política más inclusiva de los actores sociopolíticos más relevantes y disminuyendo así la probabilidad de una polarización durante la consolidación democrática.

En la fase de la reconstrucción plena del régimen democrático los partidos políticos chilenos presentan características más moderadas en lo que se refiere a la actitud ante el discurso teórico-doctrinal. Hay un menor interés por las sedimentaciones dogmáticas y mayor por los enfoques realistas. La actual pérdida de vigor de las ofertas políticas globales o totalizantes ha significado una aparente pero optimista tendencia a la despolarización y una mayor tendencia a las gestiones interpartidarias de compromiso, todo lo cual favorece la consolidación democrática.

La existencia estable de matrices políticas sólidas, grandes e incluyentes, característica deseable para el sistema de partidos en la democracia, contribuye las mejores perspectivas de consolidación en Chile. El carácter más moderado del realineamiento partidario se puede verificar en el hecho de que el esquema polarizado que presentó este sistema a fines de 1973 ha sido aparentemente reemplazado por un esquema que se orienta hacia los espacios más centrales del espectro político (Friedmann 1990; Friedmann/Cañas 1990). En forma más detallada y en dirección a caracterizar la actual distribución de tendencias en Chile, podemos recalcar que en el período correspondiente a 1932-1973 teníamos un multipartidismo estable con alta institucionalización. Las tendencias de centro, derecha e izquierda se distribuían tripolarmente con base en cuatro matrices orgánicas dominantes: una en la derecha (Partido Nacional); una en el centro (Partido Demócrata Cristiano); y un eje de la izquierda (partidos Socialista y Comunista). En la fase constituyente de la democracia (1990-91) el sistema partidario chileno se recompone sobre la base de tres matrices principales y hegemónicas: el PS-PPD en la izquierda, orbitado por un PC pequeño y autónomo; el PDC en el centro, acompañado por partidos colaboradores de muy pequeña envergadura y Renovación Nacional, en la derecha, seguida desde muy lejos por Unión Demócrata Independiente.

Para lograr un sistema estable de partidos se han elaborado propuestas de ingeniería política. Dos instrumentos de tal política son: la ley de partidos políticos y la ley electoral. Una muestra de una propuesta de ingeniería en lo que se refiere a los partidos políticos fue expuesta por el chileno Francisco Cumplido, quien la resume así: una ley constitucional debe regular la constitución y funcionamiento de los partidos, la forma en que manejan su patrimonio, estructuran su programa, presentan candidaturas a las diversas instancias electorales y debe también incluir cláusulas barrera. Hace hincapié en la necesidad de que los partidos, como colaboradores necesarios para formar la voluntad popular y gobernar, deben estar regulados por una legislación de derecho público en sus aspectos fundamentales. La ley constitucional que los regule debe consagrar el derecho de los ciudadanos de asociarse en partidos libremente; definir sus funciones para contribuir de manera democrática a la formación de la voluntad política del pueblo y participar en el gobierno del Estado, articulando y encauzando los intereses y demandas colectivas en procura de bases de consenso nacional; presentando al país programas de acción pública y de gobierno; difundiendo y propagando sus principios y programas; presentando candidaturas a los cargos de elección popular; reconocerles el carácter de personas jurídicas de derecho público; asegurarles su libertad para definir y modificar sus declaraciones de principios, estatutos, programas y modificaciones políticas concretas dentro de los

principios esenciales del régimen democrático; reconocerles la facultad de darse la forma de organización interna que prefieran, siempre que ésta sea democrática y garantice la efectiva representatividad de sus directivas; afirmar su libertad para mantener secretarías, difundir sus ideas, hacer propaganda y tener acceso a los medios de comunicación social; otorgar financiamiento estatal para reponer los gastos de las campañas electorales y plebiscitos; y prescribir las sanciones de que sean objeto cuando incurran en conductas tipificadas por esa ley como punibles (Grupo de los 24, 1980). Para Cumplido no es recomendable excluir partidos políticos por sus ideas o doctrinas, pero sí por conductas antidemocráticas debidamente tipificadas. Se pueden considerar conductas antidemocráticas los hechos y actuaciones siguientes:

1. Los que manifiestamente procuran quebrantar el régimen constitucional de la República y contradigan abiertamente el compromiso de lealtad al régimen democrático.
2. Los que atenten contra los derechos humanos reconocidos en la Declaración Universal.
3. Los que insisten en el empleo de la violencia armada o inciten a ella como, asimismo, a las prácticas terroristas en cualesquiera de sus formas.
4. La constitución de grupos terroristas armados o sujetos a disciplina paramilitar o militar.

Las sanciones, que pueden ir de censura política, multa y hasta la disolución, le corresponden al Tribunal Constitucional, requerimiento de más de un tercio de la Cámara de Diputados.

Hay que advertir, al final, los límites de una ley de partidos políticos (y ley electoral). En general, las leyes no forman los sistemas de partidos. Los sistemas de partidos responden a una realidad y a una necesidad que está radicada en la cultura, en las realidades socioeconómicas de una sociedad determinada. En muchos países el sistema multipartidista responde a la cultura y es algo que no puede ser eliminado fácilmente mediante una manipulación del sistema electoral. Además, cualquiera sea el sistema electoral o de partidos que se utilice, como tal, por sí mismo, no es capaz de constituir un sistema distinto de partidos políticos.

Área socioeconómica

Es evidente que el tema de la consolidación democrática no se agota con el análisis de su dimensión político-institucional. El curso del proceso de consolidación del sistema político está condicionado sólo en parte por la estructura institucional.

Para una comprensión total o integral del problema, será necesario ir más allá de la temática político-institucional, abarcando los aspectos socioeconómicos de la democracia.

La consolidación de la misma, depende en menor o mayor grado de aspectos de la estructura socioeconómica y de la cultura política.

Consolidación democrática Y desarrollo socioeconómico

La consideración de la variable socioeconómica para el proceso de la consolidación es esencial; la consolidación democrática tiene que entenderse como una serie de avances recíprocos (no necesariamente simultáneos) en la institucionalidad y en la desconcentración del ingreso, de las oportunidades, etc. La consolidación depende, por un lado, de avances

en la institucionalidad, es decir, en la fuerza del sistema representativo y el desarrollo de la ciudadanía y, por el otro, avances en la fuerza del sistema representativo y el desarrollo de la ciudadanía, y en la redistribución y en el bienestar.

Un requisito esencial para la consolidación es el desarrollo de estructuras socioeconómicas que sean compatibles con la democracia y que le sirvan de sustento. El avance institucional sin correspondencia en el plano social y económico lleva a democracias inestables, y a una militarización endémica de la política, con explosiones periódicas de autoritarismo o populismo ostentativo. Cuando se fortalece el sistema democrático y ese sistema fortalecido en el aspecto político no se traduce en desconcentración, lo que ocurre es un incremento de los factores latentes de autoritarismo, empezando por el aumento de las tensiones y por la polarización tendencial de las corrientes ideológicas. En tales condiciones, no hay estabilidad posible. El aspecto formal de la democracia, es el mejor sentido de la palabra, desaparece frente a lo inerte en lo sustantivo. En todo o nada, y esto muchas veces se formula como si volver al militarismo fuera mejor o la misma cosa que quedarse en la democracia. Imperfecta, la democracia no sirve (Lamounier 1987).

Estado y sociedad aparecen interactuando en un proceso dinámico. La democracia, que es un modelo total de organización social, debería ser considerada como un sistema dinámico de desenvolvimiento de los actores e instituciones políticas, junto al desarrollo social y económico. Razón por la cual la consideración del proceso socioeconómico es clave. Las condiciones sociales y económicas no pueden permanecer en las categorías de correlaciones puramente externas (Lamounier 1987, 37). La representación en el sistema democrático representativo es en último término, representación efectiva de las demandas sustanciales de la sociedad, y en este sentido se vincula con el grado de participación que la sociedad tiene respecto de los bienes materiales y culturales que posibiliten avances en su desarrollo (Friedmann/Cañas 1990, 42).

Juan Linz ha dicho que la problemática de la consolidación no sólo debe entenderse como cambios en el régimen democrático, sino cambios por el régimen democrático (Linz 1986, 53). Se han sintetizado estas exigencias como *cambios de las demandas procesales a las substantivas* en el curso de la democratización. El sustrato ontológico que otorga sentido a cualquier tarea empírica orientada a conseguir una fundación democrática más estable se refiere a la democratización substantiva de la sociedad.

Las nuevas democracias en América Latina se enfrentan con problemas sociales y económicos de gran magnitud. Los trastornos económicos y financieros que aquejaron a América Latina en la década de 1980 agravaron los desequilibrios estructurales. El ritmo del crecimiento económico cayó por debajo de los niveles del aumento demográfico en un número elevado de países (BID 1990, 2). Ello se reflejó en la reducción de los niveles del ingreso *per cápita* en diecinueve de los veinticinco países miembros del BID en América Latina. Solamente las Bahamas, Barbados, Colombia y Chile mostraron al final de la década un ingreso *per cápita* más elevado que al principio de la misma.

Estas tendencias han sido sumamente inquietantes, especialmente en vista del costo social oculto involucrado en los ajustes. Las cifras son solamente las manifestaciones más evidentes de un profundo deterioro de la calidad de vida en un importante segmento de la población (BID 1990, 25). La esperanza de vida (una indicación de las condiciones de salud y nutrición), las tasas de analfabetismo (un crudo reflejo de acceso a la educación) y las tasas de mortalidad infantil continuaron mejorando durante la década. Sin embargo, aún con esas aparentes mejorías, los niveles de los índices están lejos de las metas deseables,

utilizando como pautas de referencia las cifras de la OCDE. Un segundo conjunto de indicadores que se utiliza para evaluar las condiciones de vida en general se relaciona estrechamente con la tasa de crecimiento de la economía y las condiciones del mercado laboral. En este sentido la región sufrió enormemente durante los años ochenta. En 1989, el nivel del ingreso real *per cápita* de la región era aproximadamente igual al alcanzado en 1976 y 1977. En el período 1981-1989 la tasa promedio de crecimiento anual del ingreso real *per cápita* fue negativa en diecinueve de los países miembros del BID (BID 1990, 25-28). También demuestran que la economía regional no logró generar las oportunidades de empleo requeridas para satisfacer las necesidades de la creciente fuerza laboral. Ello condujo a una regresión de las tasas de los salarios reales como consecuencia del debilitamiento de las condiciones del mercado laboral. El problema del desempleo fue particularmente grave durante la primera mitad de la década, experimentando una ligera mejoría durante la segunda mitad, por lo menos en las zonas urbanas, en la medida que la producción global de varios países comenzó a mostrar algunos signos de recuperación. La erosión del poder adquisitivo de las personas de ingresos medianos y bajos se vio agravada por la contracción del gasto público en los sectores sociales derivados del ajuste, lo que redujo la disponibilidad de una red de seguridad para los sectores más vulnerables de la población (BID 1990, 26-29). Algunos autores se han referido a los años ochenta como “la década perdida” (Williamson 1990).

Las nuevas democracias tienen antes que nada que esforzarse para restablecer o mantener las condiciones de un crecimiento económico estable. Causas de la crisis económica son desequilibrios internos (déficit del sector público, inflación, etc.), e *impases* externos (deuda externa).

La economía social del mercado es un intento de ordenamiento que no se limita a los instrumentos económicos, sino que incorpora explícitamente una visión política de la actividad económica. Un postulado básico de la economía social del mercado es la necesidad de la libertad política y el respeto a la persona individual.

Un bienestar duradero para todos los sectores de la sociedad sólo podrá ser asegurado mediante un proceso de crecimiento económico, dinámico y autosostenido. Sin crecimiento económico se genera rápidamente un proceso confrontacional en el que el avance de un sector sólo es posible mediante la caída de los niveles alcanzados por los otros grupos. El crecimiento debe ser una *tarea integradora* que permita canalizar positivamente los conflictos de intereses entre los distintos estratos sociales y movilizar, por consiguiente, el conjunto de la sociedad. El desarrollo del país implica, por tanto, un *compromiso simultáneo con el crecimiento y la justicia social*. Se trata de establecer las bases de una economía altamente competitiva, capaz de obtener una integración adecuada con el exterior y el fin del subdesarrollo.

Economía social del mercado: Crecimiento con justicia social

Un desarrollo substantivo de la sociedad supone la aplicación de un modelo económico que asegure un desarrollo económico con justicia social.

Es positiva la creciente tendencia hacia la adopción de mayor liberalización que se observa en América Latina. Esta tendencia coincide con el ocaso del paradigma keynesiano, con su énfasis en la tutela pública del desempeño económico, y la ampliación persistente de derechos sociales. Los vientos que soplan hoy son de corte liberal. Postulan

menos intervención estatal, mayor confianza en la “mano invisible” del mercado, apertura a la saludable competencia de la economía mundial, dar rienda suelta a la creatividad de la iniciativa privada y mantener reglas de juego claras (Rosenthal 1990).

La tendencia política actual hacia una mayor liberalización no es irreversible. Si a mediano plazo no se da un desarrollo económico con justicia social, otros paradigmas político-económicos fácilmente podrían cobrar fuerza, poniendo así en peligro la hegemonía actual del modelo de la economía del mercado (Nolte 1990, 25).

Para el éxito de la consolidación de la democracia es indispensable complementar el orden económico libremercadista con una debida compensación social. Un liberalismo neoliberal a ultranza (modelo liberal-ortodoxo) conduce a una dramática concentración económica (“modernización desigualizante”).

El modelo de la *Economía Social del Mercado* podría ser, en cuanto orden socioeconómico, un punto de orientación. La economía Social del Mercado, como modelo de desarrollo para América Latina, no ha sido estudiada hasta ahora con la seriedad que se merece. Al ser adaptable a circunstancias y países diversos, este sistema tiene grandes posibilidades de convertirse en una alternativa válida para lograr el desarrollo socioeconómico en América Latina.

La Economía Social del Mercado se basa en elementos de la teoría económica liberal y de la teoría económica social o humanismo económico. De la primera toma el papel fundamental y preponderante que otorga a los mecanismos de mercado, o sea la competencia, como fuerza motriz del crecimiento económico. De la segunda teoría toma los elementos de solidaridad y subsidiariedad. El principio de la solidaridad se refiere a la obligación que tiene todo conglomerado social de atender las necesidades de las personas que por cualquier causa necesitan ayuda, y el principio de subsidiariedad se refiere a que la obligación citada debe ser suministrada en forma tal que permita al destinatario, si es factible, autosatisfacer sus necesidades en el futuro. Ambos principios pueden sintetizarse en la frase: “ayuda para la autoayuda”.

La Economía Social del Mercado es un intento de ordenamiento que no se limita a los instrumentos económicos, sino que incorpora explícitamente una visión política de la actividad económica. Un postulado básico de la Economía Social del Mercado es la necesidad de la libertad política y el respeto a la persona individual, que se materializa en un sistema democrático. Libertad política y libertad económica se complementan mutuamente, otorgándole a la Economía Social del Mercado forma, contenido y cohesión. De este modo se garantiza el consenso social que todo orden exige para su implementación y conservación.

Reconociendo que tanto la economía capitalista de tipo manchesteriano como la economía socialista dirigida habían fracasado como sistemas para lograr el bienestar económico y social, los creadores de la Economía Social del Mercado trataron de buscar un orden económico que tuviese las ventajas del mercado, pero que también conservase elementos sociales, esta Economía, fue así, una solución intermedia entre los extremos del ultraliberalismo y del socialismo “al combinar el principio de libertades en el mercado con el de compensación social” (Müller-Armack 1956).

La Economía Social del Mercado yuxtapone la libertad económica con la libertad política, considerando imprescindible a esta última para la realización de la primera. El cientista alemán Arturo Woll señala en su análisis crítico del desarrollo de la Economía Social del Mercado que “las tres esferas mutuamente orientadas (Economía, Sociedad y Estado) no pueden ser generadas de acuerdo con principios diversos. No basta con erigir

un sistema libertario en la economía, renunciando por otra parte a la aplicación de este principio en ámbitos esenciales de la sociedad y del Estado” (Woll 1984, 86). Al Estado de Derecho, Social y Libertario, corresponde necesaria y únicamente la Economía Social del Mercado. Una economía de mercado “no puede flotar libremente en el espacio social, político y moral, sino que debe ser sostenida y protegida por una sólida estructura de tipo social, político y moral (Röpke 1957, 10). Los principios fundamentales del sistema de la Economía Social del Mercado son:

- Libertad en el sistema económico y, por lo tanto, ausencia de restricciones a la competencia.

- Un Estado fuerte que vele por preservar el nivel de competencia y, además, asegure a los diversos grupos sociales una participación en los beneficios del crecimiento económico.

Los dos principios fundamentales citados deben complementarse con los principios subsidiarios siguientes:

- Estabilidad de la moneda

- Un tipo de cambio realista

- Libre disposición por parte del propietario de los bienes de producción

- Internalización de las externalidades ocurridas en el proceso productivo

- Carga fiscal no confiscatoria del ingreso generado por el esfuerzo individual de los dueños de los bienes de producción.

- Prescindir del Estado en la planificación y en la dirección de los procesos de mercado

- Estabilidad y revisión de los objetivos, políticas y estrategias gubernamentales de desarrollo

- Estabilidad social y política

- Un sistema amplio de seguro social contra riesgos generales como enfermedad, viudez, orfandad, desempleo, etc. La atención a las necesidades básicas de personas con riesgo social debe efectuarse siguiendo los principios citados de solidaridad y de subsidiariedad.

- Clara contribución de poderes en el sistema económico, que impida su concentración.

No se visualiza un motivo fundado por el cual la Economía Social del Mercado no pudiera también ser apta para los países en vías de desarrollo. A pesar del hecho de que órdenes económicos concretos son unidades históricas, ellos pueden ser agrupados hipotéticamente en determinados patrones o tipos de órdenes económicos, los que hacen resaltar las estructuras básicas de todos los órdenes que sean similares entre sí. Por consiguiente, no se puede copiar nunca un orden concreto, pero el prototipo es básicamente transferible.

La Economía Social de Mercado no es ningún modelo de ordenamiento inflexible, acabado de una vez y para siempre, sino que está abierto a posteriores evoluciones. No hay reglas fijas de cómo deben y pueden ser diseñados sus principios en particular. Precisamente por eso, porque en este sentido el paradigma de la Economía Social del Mercado es un *sistema abierto y flexible*, es ésta especialmente apta para ser ajustada también a las cambiantes circunstancias históricas y las peculiaridades culturales de los países latinoamericanos.

Pero hay que hacer una advertencia: cualquier país que desee reorientar su orden económico vigente en dirección al concepto de Economía Social del Mercado, posiblemente se vea enfrentado a considerables problemas de adaptación. Deberá entonces

procederse cautelosa pero consecuentemente. Cautelosamente en el sentido de conceder a las unidades productivas un lapso *adecuado* para adaptarse a una competencia de rendimiento cada vez más aguda; consecuente en el sentido de que el lapso de esta fase de transición habrá de ser fijado determinadamente. De este modo podrá evitarse que de la transformación surjan efectos sociales insuperables debido a que una gran parte de los puestos laborales existentes se verá destruida por la competencia internacional. Sin embargo, antes que nada, es imperativo cuidar que conjuntamente con la imposición de las primeras medidas destinadas a la transformación del orden económico, no se susciten problemas sociales que ya no serán reparables en el posterior proceso económico. Porque, de ser así, surgirá la amenaza de perturbaciones sociales que puedan cuestionar el camino de transición hacia la Economía Social del Mercado, correcto en su principio. (Hemmer 1983, 29-30).

Concertación política y social

Reconstituir un consenso nacional amplio y formular, a partir de ese consenso, un nuevo modelo de desarrollo son tareas centrales, sin las cuales la consolidación de la democracia no es posible. Es claro que a mayor incorporación y participación en los acuerdos consensuales, menor es el grado de coacción requerido para un funcionamiento normal del sistema democrático. (Flisfisch 1978 y 1982).

La fragilidad del proceso de reconstrucción democrática requiere del esclarecimiento de cuál será el espacio a ocupar por los principales agentes sociales –el Estado, los trabajadores y los productores- y la forma de relación entre ellos. Naturalmente, esta es una cuestión que se dilucidará por las propias fuerzas sociales y políticas en un intento (y no exento de conflicto) de proceso de negociación. Pero es útil plantear aquí algunos de los parámetros básicos que definen el problema.

El Estado: La primera cuestión se refiere al Estado y su forma de relación con el resto de la sociedad. Desde los círculos intelectuales se reclama una mayor autonomía de la sociedad civil frente al Estado. Esta desconfianza frente al Estado surge no sólo respecto de las situaciones autoritarias en América Latina. También cobra fuerza a partir de la experiencia de los socialismos reales. Esta posición plantea la superación del estatismo, forma de dominación y manipulación de la sociedad civil, y enfatiza la idea de la descentralización y del desarrollo autónomo de las instituciones intermedias, las que generan un *nuevo espacio público* independiente del poder estatal. Una revisión fundamental de la esfera de acción del Estado parece, pues, indispensable.

El sector empresarial: La expansión del intervencionismo estatal, las ideologías y las planificaciones globales son percibidas por los grupos empresariales como una amenaza a su desarrollo. Una redefinición de la relación Estado y sociedad civil implica una definición de fondo respecto del lugar para la actividad productiva privada y de su relación con la sociedad y con el Estado.

Es una *opción no estatista de la democracia*; la actividad privada tiene que encontrar un *espacio para un desarrollo dinámico, que no sea ni entrabado ni ahogado por controles estatales innecesarios o interferencias burocráticas*. El Estado provee estabilidad en las condiciones macroeconómicas, corrige desigualdades, actúa para evitar concentraciones patrimoniales excesivas y estimula nuevas actividades productivas que generen altos niveles de empleo.

Los trabajadores: Es claro, en todo caso, que la discusión de los espacios para la democratización debe incluir explícitamente la cuestión laboral. En un proceso de democratización debe producirse también un “acomodo” entre los sectores empresariales y los trabajadores y sus organizaciones.

En un primer nivel, parece obvio que el sector laboral tiene mucho que ganar en un sistema político democrático. Puede presentar sus demandas, organizarse y luchar por las reformas al sistema que le parezcan esenciales para profundizar la democracia. Pero, desde el punto de la estabilidad del régimen democrático, se hace imprescindible *un compromiso de los trabajadores con el sistema democrático*, en sus dimensiones políticas y económicas, que vaya más allá de cuestiones tácticas. Sin una integración de fondo a un régimen definido como una democracia a secas, lo que implica aceptación de sus reglas y límites, no es posible suspender la amenaza virtual que se cierne sobre la democracia cuando predomina en este sector la lógica de la “revolución”, las “planificaciones globales”, el Estado-partido y otras variantes de la ortodoxia revolucionaria.

El plano de los derechos es esencial al movimiento sindical. Este incluye el derecho al trabajo y a participar en las decisiones que afectan su ingreso, empleo o bienestar. ¿Hacia dónde se mueve el movimiento sindical desde el plano básico de los derechos, con el objeto de alcanzar un lugar que satisfaga sus aspiraciones en el sistema democrático? ¿Se mueve en la dirección de las socialdemocracias europeas, reivindicando la “democracia industrial?” Experiencias con estos esquemas son muy diversas y ricas en el contexto europeo. Las fuerzas sindicales de esos países conocen su potencial y sus limitaciones (Robinson 1979). ¿Aspira a la propiedad industrial, a las empresas de trabajadores o al socialismo estatal?

La clarificación de esta pregunta central corresponde a los trabajadores, sus organizaciones gremiales y, en algún grado, a sus mediaciones políticas. Pero una discusión de estos temas y una decantación de posiciones se hace *indispensable* como parte de la definición de espacios. Sin duda, algunos caminos favorecen más que otros la consolidación de una democracia estable. Los que constituyen amenazas globales a la propiedad privada, como institución (tesis socialista ortodoxa de abolición de los medios privados de producción) *afectarán las posibilidades democráticas* al aumentar sustancialmente la “percepción de amenaza” por parte de los grupos empresariales privados.

Desde otro ángulo, los esquemas que signifiquen sacrificios más o menos permanentes en las remuneraciones consideradas equitativas por los trabajadores, tocarán el límite de lo que constituye una amenaza central para este sector.

La delimitación de los espacios que permitan el desarrollo de los diferentes agentes económicos y actores sociales es un buen punto de partida, pero aún insuficiente, para avanzar en la reflexión acerca de los procesos de la consolidación de la democracia. La respuesta es insuficiente en el contexto de sociedades profundamente divididas y fragmentadas, en las que se rompieron los consensos básicos, como lo es el caso de la mayoría de los países de América Latina.

Se hace imprescindible reflexionar entonces en torno a la idea de un proceso democrático, que genere condiciones de avance en la democracia real, al mismo tiempo que refuerce la estabilidad del sistema. Si se trata de afianzar una democracia que no se autodestruya, es preciso crear y reforzar los mecanismos de concentración social que vayan más allá del tradicional e insuficiente esquema de alianzas electorales. La concertación

supone participación en decisiones, particularmente en aquellas que afectan más directamente las condiciones de vida personales o colectivas.

Los intentos de una política de concertación social entre Estado, sindicatos y empresarios se han enfrentado en América Latina, en el momento de su realización, con dificultades enormes. Los factores que dificultaron una concertación social fueron: la debilidad de las centrales sindicales y la falta de nexos organizativos entre movimiento laboral y partidos de gobierno. Naturalmente, un alto grado de concertación supone una representación unitaria y centralizada de trabajadores y empresarios, así como la existencia de organizaciones fuertemente representativas.

En Chile se observan claros avances en lo que se refiere a la concertación social. La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) suscribieron un importante “Marco de Referencia para el Diálogo”, que les ha servido de base para las conversaciones posteriores. Es necesario destacar el carácter no confrontativo de este Marco, ya que las partes afirman el “imperativo de contribuir a un ambiente nacional de armonía social y de estabilidad política y económica”. Se está lejos del lenguaje de lucha de clases. Por el contrario, la CUT y la CPC “conciernen en que es necesaria la existencia de relaciones laborales estables y equitativas, que permitan alcanzar acuerdos en materias de interés común” (La Epoca, 31/1/90). El consenso entre los representantes de trabajadores y empresarios se extendió también a la necesidad de un crecimiento económico sostenido. Para lograr el desarrollo del país se propone “un sistema económico que respete al individuo, el derecho de propiedad, el derecho al trabajo y las libertades de emprender y trabajar, así como el derecho de percibir los frutos producidos”. Ambas partes llegan además a sostener que la empresa privada, en sus diversas formas, es el agente principal del desarrollo económico, sin perjuicio de otras modalidades de organización productiva. Esto significa que se relega a un segundo plano al Estado-empresario. Difícilmente se podría pedir a una organización sindical chilena, integrada mayoritariamente por militantes de izquierda, un apoyo más categórico a una economía de mercado fundada en la empresa privada.

El Marco de Referencia suscrito limita el rol del Estado a “proporcionar el marco institucional”, prestar “especial atención a la estabilidad y equilibrio de las variables macroeconómicas”, “garantizar la igualdad de oportunidades, proporcionar la debida protección a los más débiles y necesitados, propender al pleno empleo y erradicar la pobreza” (La Epoca 31/1/90). Como se puede constatar, los roles asignados al Estado son los que admite la llamada economía social del mercado. No se trata, por lo tanto, de reeditar un “Estado de bienestar”, que tiene un rol mucho más activo.

El “Acuerdo-Marco”, firmado ante el presidente Aylwin entre los trabajadores y los empresarios, consolidó la concertación social en Chile (La Epoca, 28/1/90). Tal como estaba previsto en las Bases Programáticas de la Concertación de los Partidos por la Democracia, el gobierno convocó a empresarios y trabajadores a concordar sobre los principios y criterios fundamentales a partir de los cuales orientarían su acción en materia laboral y económica (Programa de gobierno. Concertación en materia laboral y económica por la Democracia 1990).

El Acuerdo-Marco representa así una definición acerca de las “reglas del juego” con las cuales los distintos sectores allí representados están dispuestos a enfrentar los grandes desafíos que plantean la construcción, en común, de una sociedad que aspira a crecer y modernizarse, al mismo tiempo que obtener mayores grados de equidad y justicia social. El

Acuerdo-Marco tiene un carácter histórico muy relevante, dado que nunca antes se produjo una convergencia de esa naturaleza y alcance.

Conferencia de Reinhard Friedmann en El Salvador,
Auspiciada por el CEDEM.

Bibliografía

- Apter D., 1965: *Política de Modernización*, Buenos Aires Argenti, G.
(y otros), 1984: *Siete enfoques sobre la concertación*, Montevideo.
- Arias-Salgado, R., 1987: *Programación e improvisación en los procesos Políticos: Una perspectiva de la transición española a la democracia*. Madrid.
- Aylwin, P., 1991: *Discurso de S.E. el Presidente de la República al dar a Conocer a la ciudadanía el Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación*, Santiago.
- Baloyra, E. (ED.), 1987: *Comparing New Democracies, Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the South Cone*, London.
- Baloyra, E. (y otros), 1987: *Lecciones para demócratas en transición*. Buenos Aires.
- BID, 1990: *Progreso económico y social en América Latina*. Informe 1990, Washington.
- Bienen, H.S./Gersovitz, Mark, 1985: "Economic stabilization, conditionality And political stability", en: *International Organization* 39, 729-754.
- Bienen, H.S./Gersovitz, Mark, 1986: "Consumer Subsidy Cuts, Violence and Political stability", *Comparative Politics* 19, 25-44.
- Boeninger, E. (y otros), 1985: *Orden económico y democracia*, Santiago.
- Booth, J.A./Seligson, M.A. (Ed.), 1989: *Elections and Democracy in Central América*, Chapel Hill.
- Borón, A., 1986: "Democracia y Reforma Social en América Latina: Reflexiones A propósito de la Experiencia Europea", *Opciones* (Santiago) 8, 114-37.
- Bruna, G., 1990: "Un parlamentarismo ajeno", *El Mercurio*, 28 de abril de 1990.
- Canak, W.L. (Ed.), 1989: *Lost Promises. Debt, Austerity and Development in Latin América*, London.
- Cotler, J. (Ed.), 1987: *Para afirmar la democracia*, Lima.
- Dahl, R., 1971: *Poliarchy, Participation and Oposition*, New Haven.
- Dahl, R., 1987: *Perspective on Democratic Consolidation. The Brazilian Case*. Textos IDESP No. 17, Sao Paulo.
- De Riz, L., 1984: *Notas sobre Parlamento y partidos en Argentina de Hoy*, Cavarozzi, M Sábado, H. (ED.), 1984: *Democracia, orden político y parlamento fuerte*, Buenos Aires.
- Diamond, L. 1989: "Beyond Authoritarianism and Totalitarianism: Strategies for Democratization", *The Washington Quartely* 12.1, 141-163.
- Diamond, L./Lipset, S.M., 1987: "Building and Sustaining Democratic Government in Developing Countries: Some Tentative Finding", *World Affairs* 150, 5-19.
- Diamond, L./Lipset, S.M., 1988: "Democracy in Developing Countries: Facilitating and Obstruting Factors", Gastil, R.D. (Ed.), *Freedom in The world. Political Rights and Civil Liberties 1987-1988*, London, 299-258.
- Drake, P.W./Silva, E., 1986: Introduction, Drake, P.W./Silva, E. (Ed.): *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, San Diego, 1-8.
- Experience, in: Stalling, B./Kaufman, R. (Ed.), 1989: *Debt and*

- Democracy in Latin America, London, 201-223.*
- Fernández, M., 1986: *Presidencialismo, parlamentarismo y semi-Presidencialismo. Tres tesis sobre un sistema de gobierno para Chile*, mimeo, CED (Santiago).
- Fernández, S.: "Parlamentarismo carece de Arraigo Histórico en Chile", *El Mercurio*, 23 de abril de 1990.
- Flisfisch, A. 1978: "Algunos problemas del desarrollo democrático", Mimeo, *Flacso*, Santiago.
- Flisfisch, A., 1982: "Notas acerca de ideal del reforzamiento de la Sociedad civil", *Crítica y Utopía*, 6.
- Flisfisch, A., 1985: "El dilema Pacto o Proyecto", Aldunate, A. (y otros) 1985: *Estudios sobre el sistema de partidos en Chile*, Santiago.
- Flisfisch, A., 1987: "Consenso democrático en el Chile autoritario" Lechner, N. (Ed.) 1987: *Cultura política y democratización*, Buenos Aires.
- Flisfisch, Angel, 1990: "Los problemas de la gobernabilidad en los Países de América Latina", *Cono Sur* .2, 19-23.
- Friedmann, R., 1990: *Chile under Pinochet. Das autoritäre Experiment*, Freiburg.
- Friedmann, R./Cañas, E., 1990: *Autoritarismus, freie Wahlen und Redemorkatisierung in Chile*, mimeo, Freiburg.
- Garretón, M.A. Cavarozzi, M., 1990: "Partidos Políticos, Transición y Consolidación Democrática", *Proposiciones* (Santiago) 18.
- Gillespies, Ch., G., 1989: "Democratic consolidation in the Southern Cone and Brazil: beyond political disarticulation" *Third World Quarterly* 11.2, 92-113.
- Godoy, O., (Ed.), 1990: *La opción Parlamentaria*, Santiago.
- Graham, R., 1989: "Trials of cappucino", *Financial Times*, 28.8. 1989.
- Hemmer, H.R., 1984: *Economía Social de Mercado: ¿Un orden económico adecuado también para países en desarrollo?* Mimeo, Santiago.
- Hirschman, A.O., 1981: "The changing tolerance for income inequality In the course of economic development", Hirschman, Albert O. (Ed.), *Essays in Trespassing. Economics to Politics and Beyond*, 39-58, Cambridge. Hirschman, A. O., 1986: "Notes on Consolidating Democracy in Latin America", Hirschman, A.o. (Ed.), 1986: *Rival Views of Market Society and other Recent Essays*, New York.
- Hirschman, A.O., 1987: "The Political Economy of Latin America. Development. Seven Exercises in Retrospection", *Latin American Research Review* 22, 7-36.
- Hunneus, C. (Ed.) 1987: *Para vivir la democracia: Dilemas de su Consolidación*, Santiago.
- Hunneus, C. (Ed.), 1987: *Los chilenos y la política. Cambio y continuidad en el autoritarismo*, Santiago.
- Hunneus, C., 1985: "La transición a la democracia en España: experiencias para América Latina", Orrego, F. (Ed.), 1985 *Transición a la Democracia en América Latina*, Buenos Aires.
- Huntington, S., 1968: *Political Order in Changing Societys*, New Haven.
- Huntington, S.P., 1984: Will More Countries Bcome Democratic?, *Political Science Quarterly* 99, 193-218.
- Iglesia, E.V. diciembre 1979: "América Latina", Orrego, F. (Ed.), 1985 *Transición a la democracia en América Latina*, Buenos Aires.
- Las Américas en 1989: Consenso para la acción*, Washington, D.C.
- Kaufam, R./Stalling, B., 1989: *Debt and Democracy in the 1980s: The Latin American*.
- La Palombara, J./Weiner, M. (Ed.), 1966: *Political parties and political*

- Development*, Princeton.
- Lamounier, B., 1987: "Perspectiva da consolidação democrática: o caso Brasileiro", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 4 (2).
- Lateinamerika: Herrschaft, Gewalt un internationale Abhängigkeit*, Bonn, 63-86.
- Lauer, M: "Para consolidar una cultura política democrática", Cotler, J. (Ed.), 1987: *Para afirmar la democracia*, Lima.
- Lijphart, A.: "The Structure of Interence", Almond, G.A/ Verba, S. (Ed.), 1980: *The Civil Culture Revisited*, Boston.
- Linz, J., 1987: "Del autoritarismo a la democracia", *Estudios públicos* (Santiago) 23,5-58.
- Linz, J., 1987: *Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference?* Paper prepared for 83rd Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago.
- López, M.J. (y otros), 1987: *Sobre la consolidación de la democracia*, Buenos Aires.
- Macpherson, C.B. 1977: *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford.
- Maihold, Günther, 1989: "Demokratie und Partizipation in Lateinamerika", *Lateinamerika, Analysen, Daten, Dokumentation* 13.
- Mainwaring, S., 1988: "Political Parties and Democratization in Brazil And the Southern Cone", *Comparative Politics* 21.1.
- Malloy, J.M./Seligson, Mitchell A. (Ed.), 1987: *Authoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America*, Pittsburgh.
- Maquiavello, N. 1813: *Dell'Arte della Guerra*, 223.
- Martínez, J., 1989; "¿Es Chile un país violento?" *Mensaje* 381, 301-304.
- Mols, M., 1985: *Demokratie in Lateinamerika*, Stuttgart.
- Morlino, L., 1985: *Como cambian los regímenes políticos*, Madrid.
- Morlino, L., 1986: "Consolidación democrática. Definición, modelos, Hipótesis", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 35,7-36.
- Mueller-Armack, A., 1856: "Soziale Marktwirtschaft", *Handrörterbuch Der Sozialwissenschaften*, Stuttgart.
- Muller, E.N., 1988: "Democracy, Economic Development and Income Inequality", *American Sociological Review* 53, 50-68.
- Navarro, M., 1990: *La política de defensa como factor de integración Civil-militar*, seminario organizado por el Instituto para el Nuevo Chile, Las Relaciones civiles militares, Santiago.
- Nogueira, H., 1986^a: *El régimen semipresidencial. Una nueva forma de gobierno democrático*, Santiago.
- Nogueira, H., 1986b: *¿Un régimen semipresidencial para Chile?*, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago.
- Nogueira, H., 1987: "El Presidencialismo en la Práctica Política", *Síntesis* (Madrid) 3,11-23.
- Nohlen, D., 1986^a: "Mehr Demokratie in der Dritten Welt?" *Aus Politik Und Zeitgeschichte* 25/26, 3-18.
- Nohlen, D./Barrios, H., 1989: "Redemokratisierung in Sudamérica", *Aus Politik und Zeitgeschichte* 4, 3-25.
- Nohlen, D./Fernández, M., 1988b: *Wirtschaft, Staat, Sozialpolitik in Lateinamerika*, Schmidt, M.G. (Ed.), 1988: Staatstätigkeit, PVS 19.
- Nolte, D., 1989: "Probleme der Konsolidierung der Demokratie in Südamerika: Chile in komparativer Perspektive", *Nord-Süd Aktuell* 3.3, 416-417.
- Nun, J./Portantiero, J.C. (Ed.), 1987: *Ensayos sobre la transición Democrática en la Argentina*, Buenos Aires.
- O'Donell, G. 1989: "Transiciones, Continuidades y Algunas Parado Jas", *Cuadernos Políticos* 56, 19-36.

- Orrego, F., 1984: *La proyección extracontinental de Chile*, Instituto de Chile, Academia de Ciencias Sociales, Santiago.
- Przeworski, A., 1986: *Some Problems in the Study of the Transition to Democracy*, O'Donnell, G./Schmitter, Ph. (Ed.), 1986. *Transitions From Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about uncertain Democracies*, London, 47-63.
- Remmer K.L., 1986: "The Politics of Economic Stabilization: IMF Standby Programms in Latin America", 1954-1984, *Comparative Politics* 19, 1-24.
- Robinson, D., 1973: "Incomes policy and capital sharing": *Europe*, London.
- Rodríguez, P., 1990: "Sistema Presidencial en el más adecuado para Chile", *El Mercurio*, 19 de abril de 1990.
- Roett, R., 1984: "Democracy and debts in South America: A continent's Dilemma", *Foreign Affairs* 62.3, 695-720.
- Roett, R., 1989: "How the "Haves" Manage the "Have-Nots": Latin America and the Debts Crisis, en Stallings, B./Kaufman, R. (Ed.), 1989". *Debt and Democracy in Latin America*, London, 59-73.
- Rosenthal, G.: "Cambios en América Latina", *El Mercurio* (Santiago), 6.5 1991.
- Röpke, W., 1957: *Marktwirtschaft ist nicht genug*, Ludwigsburg.
- Röpke, W., 1966: *Jensetis von Angebot und Nachfrage*, Erlenbach.
- Santamaría, J. (Ed.), 1982: *Transición a la Democracia en el Sur de Europa y América Latina*, Madrid CIS.
- Sartori, G., 1981: *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid.
- Schmidts, F.H., 1988: *La inserción de las FF.AA. en el sistema democrático de la República Federal de Alemania*, CED (Santiago).
- Seligson, M.A. 1987: *Democratización in Latin America: The current Cycle*, Malloy/Seligson (1987: 3-12).
- Sloan, J./Tedin, K.L., 1987: "The consequences of Regime Type for Public-Policy Outputs", *Comparative Political Studies* 20,98-124.
- Sloan, J.W. 1989: "The Policy Capabilities of Democratic Regimes in Latin America", *Latin American Research Review* 24, 113-116.
- Smith, P.H. 1988: "Sobre la democracia y la democratización en América Latina: especulaciones y perspectivas", *Foro Internacional* 29.1, 5-29.
- Stallings, B. Kaufman, R. (Ed.) 1989: *Debt and Democracy in Latin America*. London.
- Stepan, A. 1988a: "Las prerrogativas de los militares en los nuevos Regimenes democráticos", *Desarrollo Económico* 27.108, 479-504.
- Stepan, A, 1988b: *Rethinking Military Politics. Brazil and Southern Cone*, Princeton.
- Sunkei, OI, 1988: "erspectivas democráticas y crisis de desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano* 14, 313-317.
- Tiano, S., 1986: "Authoritarianism and Political Cultura in Argentina And Chile in the Mid-1960s": *Latin American Research Review* 21.
- Tironi, E., 1989: "Los pobres y la transición a la democracia". *Mensaje* 383,6.8. 1989.
- Touraine, A., 1989: "El fin de los populismos en Latinoamérica", *El País*, 6.8.1989.
- Valenzuela, A., 1987: *Party Politics and the Failure of Presidentialism In Chile: A Proposal for Parliamentary Form of Government*, Paper Georgetown University. Washington.
- Valenzuela, A. (y otros), 1990: *Hacia una Democracia moderna. La Opción parlamentaria*, Santiago.
- Valenzuela, S.J., 1989: "Labor Movements in Transitions to Democracy.

- A. Framework for Analisis”, *Comparative Politics* 21,445-472.
- Varas, A., 1987: *De la competencia a la cooperación militar en América Latina*, Varas, A. (Ed), 1987: Paz, desarme y desarrollo en América Latina y El Caribe, Rial-Gel, Buenos Aires.
- Varas, A., (Ed), 1989: *Democracy Under Siege. New Military Power in Latin America*, London, 1989.
- Varas, A., 1985: *La reforma military en la Argentina*, documento de Trabajo, Santiago.
- Whitehead, L., 1988: “Generalidad y particularismo de los procesos de Transición democrática en América Latina”, *Pensamiento Ibero Americano* 14,309-312.
- Williamson. J., 1990: *The Progress of Policy Internacional, Reform in Latin America*, Instituto de Economía Internacional, *Análisis de Política en la Economía Internacional*, Washington.

II

El rol de la sociedad civil

No es posible la democracia ahí donde la sociedad civil no existe. En su intervención durante la XXXI Conferencia Anual de Ejecutivos “Propuestas para un consenso por el Perú”, el autor manifiesta que en este país la sociedad civil recién comienza a despertar, a pesar de que se habla de ella desde el siglo XVII.

“La sociedad civil es el campo de acción de la libertad individual, ese espacio social donde actuamos de acuerdo con nuestros propios intereses que vamos definiendo libremente”.

I. El despertar de la sociedad civil

En el siglo XVII, Luis XIV expresaba en forma soberbia: “El Estado soy yo”; y, para este monarca, el Estado-por consiguiente, él mismo-era como el Sol, era el centro del universo. Un siglo más tarde uno de sus descendientes, Luis XVI, era testigo de la caída de ese Estado y sucumbía en manos de los ciudadanos desenfrenados, mientras era proclamada la victoria de la libertad contra el autoritarismo monárquico. Sin embargo dos años después la libertad se convertía paradójicamente en totalitaria en manos de esos ciudadanos libres, el terror libertario acababa con las libertades y con la vida de los propios paladines de la libertad y Francia quedaba sumida en un suicida baño de sangre. Y, profundizando la paradoja, fue necesario un nuevo período de autoritarismo con Napoleón, para restablecer la autoridad ciudadana, para hacerla vivible dentro de un orden.

Muchas veces en la historia de la humanidad se ha producido esta dialéctica de la anarquía y autoritarismo, del orden y el desorden. Curiosamente, un extremo llama al otro. Y ello sucede cuando, entre el Estado y los hombres que lo integran, no se ha formado una sociedad civil fuerte. Personalmente creo que no es posible la democracia ahí donde la sociedad civil no existe.

Pero, ¿qué es la sociedad civil, cuya importancia recién comenzamos a percibir en el Perú? Es una palabra que se pone incluso de moda a pesar de que se habla de sociedad civil desde el siglo XVII.

De primera intención podríamos decir que es, simplemente, la reunión de los hombres de todos los días: es el ambiente en que vivimos, el ambiente en que nos casamos y tenemos hijos, el ambiente en el que hacemos negocios, el ambiente en que ganamos nuestro sustento diario, el ambiente en el que morimos para dejar sitio a las generaciones

siguientes. La sociedad civil es el espacio social dentro del cual se da el juego de los legítimos intereses privados.

Como es fácil apreciar, la base misma de la vida común, el aspecto más importante de la organización humana, es la sociedad civil, mientras que el Estado es una ayuda, un apoyo para el logro de los anhelos de la humanidad que se realizan dentro de la sociedad civil.

Sin embargo esto no ha sido siempre bien comprendido, aún en los países donde la idea democrática ha logrado afincarse profundamente, nuevas formas de estatismo han tomado el lugar de los antiguos despotismos y absolutismos. Y así hemos visto como, en el seno de un mundo que se orienta hacia la modernidad, han surgido totalitarismos tan nefastos y tan arcaicos como el nazismo, el fascismo y el marxismo.

En el Perú, el estatismo ha sido menos estridente, pero quizá también más insidioso. Desde siempre, bajo una modalidad u otra, el Estado quedó entronizado como el centro de la vida social y económica: era el gran fuego de hogar a cuyo calor todos se arribaban.

Los caudillismos románticos, los movimientos populares y las propuestas de la izquierda pretendían que las masas vivieran en estado de permanente movilización política; y para ello recurrieron a un uso y a un abuso de la ideología. El interés privado era mal visto, era tenido por sospechoso. Recuerdo que, hace veinte años, en las épocas más intensas de la Reforma Agraria, cuando acudía a alguna de las dependencias del Ministerio de Agricultura como abogado de un propietario de tierras, era tratado por los funcionarios del Estado con la desconfianza que se puede tener frente al representante de un delincuente.

Pero no solamente la izquierda era estatista: en general todos los peruanos de derecha o de izquierda habían concebido su actividad fundamentalmente a través de ese Estado-gobierno. Es bien significativo que en los primeros 30 años de vida independiente no se logró redactar en el Perú un Código Civil, ni un Código de Comercio –que son las normas básicas de la sociedad civil- sino que se siguieron utilizando las leyes españolas, que incluso habían sido ya derogadas en España; pero, en cambio, durante el mismo período, el Perú se dio nada menos que nueve constituciones.

No cabe duda de que los ánimos y las circunstancias impulsaban a diseñar un Estado antes que a crear una sociedad civil sólida, a soñar con un Estado ideal desde el punto de vista político, antes que relacionarse productivamente las personas unas con otras a través de la actividad diaria. No se requiere ser muy perspicaz para apreciar que, a lo largo de nuestra historia, toda la energía ha estado orientada a tomar de una forma o de otra el gobierno; ya sea política o económicamente, pero tomarlo. Una vez lograda esa vinculación o enchufe con el gobierno, todo lo demás venía por añadidura: el poder político era el resultado de la estructura del gobierno; los negocios se hacían con el apoyo del gobierno; todas las quejas se dirigían al gobierno; todas las necesidades eran planteadas ante el gobierno.

Hemos vivido bajo el amparo de un Gran Papá Estado; y hasta se buscaban superpadres en el extranjero, como Estados Unidos para el gusto de unos o la antigua Unión Soviética para el gusto de otros, a fin de que fuéramos adoptados por ellos.

Pero los últimos acontecimientos mundiales y nacionales han obligado a revisar las cosas: el mundo de lo privado está saliendo de su letargo, por grado o por fuerza. Cada vez nos damos más cuenta de que no podremos progresar sin esfuerzo propio: pasó la época de los enchufes nacionales o internacionales. La sociedad civil comienza a despertar y es necesario que pensemos seriamente en el papel que le corresponde dentro de la

construcción de ese nuevo Perú más moderno, más justo y más próspero al cual todos queremos contribuir.

Comenzamos a comprender ahora que no es desde arriba sino desde abajo que se hacen las cosas; y que nadie las va a hacer por nosotros. Y ello lleva a un cambio radical de atmósfera: la transformación del país ya no puede consistir en una movilización de las masas para agruparlas en torno a un Estado vibrante; ahora se quiere que no haya masas sino personas privadas que actúen racionalmente y que se interrelacionen de manera productiva.

Nos corresponde, pues, un cierto homicidio: tenemos que matar la idea del gobierno como padre de todos los peruanos que llevamos dentro de nosotros mismos, nos guste o no, nos convenga o no, y tomar conciencia de que somos una sociedad de hijos huérfanos que tienen que valerse por sí mismos. Ya no somos una sociedad vertical colgada del Estado sino una sociedad horizontal, en la que cada uno tiene que trabajar para salir adelante en la vida.

II. La sociedad civil como organización de la libertad

La sociedad civil es, entonces, el campo de acción de la libertad individual, ese espacio social donde actuamos de acuerdo con nuestros propios intereses que vamos definiendo libremente.

Pero, establecido ese marco de libertad y privacidad sin el cual no existe sociedad civil, debemos profundizar algo más en el concepto; porque la sociedad civil no es tampoco una pura libertad, no es la sociedad de los hombres privados que actúan libres de toda traba, que se oponen por antonomasia al Estado. Es algo más complejo que eso. La sociedad civil no es una libertad salvaje, sino que es una libertad organizada.

La vida social del hombre está hecha de orden y de desorden; y ambos son necesarios para que esa vida social se desarrolle de una manera sana.

El hombre es un animal productor de desorden porque es creativo. A diferencia de los otros animales, que siguen los patrones invariables del instinto, el hombre inventa, recrea las cosas, introduce cambios en el orden natural. Y esto significa de alguna manera desorganizar la naturaleza, colocar una semilla de desorden. Pero el hombre necesita a su vez de orden para subsistir. De ahí que la vida humana sea siempre una dialéctica del orden y desorden que se exigen mutuamente; y es esta interacción la que produce los avances de la humanidad. El desorden multiplica, diferencia, desarticula; el orden unifica, homogeniza, articula.

Sin embargo, para no ahogar la libertad individual, ese orden indispensable tiene que nacer en el seno mismo del desorden, es decir, ahí en el ejercicio mismo de la libertad que es donde está la fuente del desorden, pero también de la creación, de la inventiva de la dinámica social. La libertad debe por sí misma reencontrar las formas del orden, debe crear un nuevo orden más rico en el que se integren como un todo funcional los elementos múltiples y diferenciados que la creación provoca. Y es así como se establece propiamente la sociedad civil, que implica ya una organización, una disciplina, unas reglas de juego; sin embargo esa organización es fundamentalmente un tejido privado de relaciones que nacen y se desarrollan a nivel interindividual.

Notemos, entonces, la complejidad de la noción de sociedad civil: es una mezcla de libertad y de disciplina, de independencia e interdependencia, de cosmos y de caos.

Dentro de la sociedad civil cada uno busca la satisfacción independiente de su interés; pero nadie puede lograr tal satisfacción sino es a través de la relación con los otros. Dentro de ella nadie puede subsistir al margen de los demás: cada acto que realizamos, cada bien que usamos supone la existencia de miles de personas.

En una tarde ociosa hagamos un entretenido ejercicio mental. Tomemos cualquier bien, por ejemplo este papel que tengo entre mis manos, y pensemos en la cantidad de personas que han intervenido para que lo tenga hoy aquí: el comerciante que me lo vendió, el transportista que lo llevó desde la fábrica hasta la tienda, los ingeniosos y obreros de la fábrica donde fue hecho, los banqueros que financiaron las maquinarias, la gente en el monte que cortó los árboles, aquellos que hicieron las máquinas que se utilizaron en el proceso; y muchas más. Notemos que en ese objeto están representados incluso un a infinidad de países: el papel es hecho con madera peruana, pero la motosierra empleada en cortar el árbol es probablemente alemana, la que a su vez empleó quizá hierro de Australia que fue transportado en barcos norteamericanos. Si aprendemos a ver dentro del mundo moderno, fundado en la colaboración y el intercambio generalizado, cada cosa es un Aleph, como se imaginaba Borges: un punto de confluencia de todas las perspectivas y en el cual es posible descubrir el universo completo.

La sociedad civil moderna es así, una suerte de asociación de personas en la mayor relación de interdependencia que ha existido en la historia de la humanidad; pero donde cada una de las cuales ejerce la máxima libertad compatible con la idea de asociación.

Podemos definir entonces la sociedad civil como una comunidad ética, basada en el principio de lograr la máxima libertad individual mediante restricciones y facilitaciones al ejercicio de tal libertad.

La sociedad civil como vida organizada e institucionalizada

Me parece importante ahondar en este punto porque debe quedar perfectamente claro que la sociedad civil no es una situación de libertad absoluta, en la que cada hombre simplemente buscaría realizar sus intereses sin frenos ni restricciones, sin reglas, sin derecho y sin Estado. Por el contrario, hemos dicho que la sociedad civil es una organización de la libertad; y toda organización implica una cierta disciplina, implica ciertos fines comunes, implica normas que establezcan su diseño y una autoridad fuerte que las haga cumplir.

En verdad, sociedad civil no significa otra cosa que sociedad civilizada; y civilización viene del latín “civis” que quiere decir ciudad. Por consiguiente, sociedad civil no es la vida salvaje, natural e irrestricta, sino la vida en común organizada en un ciudad, es decir, una reunión de personas que se unen mediante instituciones, articulaciones, compatibilizaciones y una cierta dirección; en otras palabras, sociedad civil quiere decir un Estado fuerte y ordenado pero en el que el gobierno no asuma los papeles que le corresponden a los ciudadanos, sino que se limite a cumplir, enérgicamente, los suyos propios.

Los primeros pensadores liberales comprendieron muy bien esta dialéctica de la libertad y de la organización social. Es probable que Hobbes exagerara la fuerza que el Estado debía tener para garantizar la libertad de los individuos; y por eso postuló un autoritarismo político para hacer posible una libertad económica y social (1). En ello se equivocó; pero, en todo caso, vio muy clara la finalidad del Estado: su papel debe limitarse a hacer posible la libertad en común. No puede ahogar la libertad, porque la libertad es la

esencia del hombre y, por consiguiente, de toda sociedad humana; pero tampoco se puede admitir que una libertad desordenada termine anulándose a sí misma. Y Kant, al imaginar su Estado de derecho, tomó esta idea y la subrayó en forma enfática (2).

Hobbes diferenciaba muy netamente el llamado “estado de naturaleza” de aquello que llamaba la “sociedad civil”.

El estado de naturaleza es aquel en el cual no hay conciencia de sociedad: cada hombre está frente a los demás hombres como un individuo aislado que sólo busca satisfacer sus propios intereses a costa de quien sea. No hay en esos individuos un a noción de comunidad que los vincule, no hay un poder superior que administre sus conflictos, no hay leyes ni reglas que limiten la búsqueda del interés individual. Por eso también las nociones de justicia, de bien y de mal no existen (3), cuando menos en sentido social: el bien de cada uno es la satisfacción de sus necesidades y el logro de sus necesidades y el logro de sus intereses. Cada uno tiene lo que ha podido obtener y lo que logra conservar.

Margaret Thatcher ha dicho alguna vez que “No existe una cosa como eso que llaman sociedad. Sólo hay hombres y mujeres individuales...” (4). Su compatriota Hobbes le hubiera contestado que en efecto no existía tal cosa en la naturaleza; pero que si los hombres y mujeres individuales no hubieran tenido la buena idea de inventarla, la humanidad habría quedado reducida a un miserable conjunto de semibestias. Porque el estado de naturaleza donde no existen lazos sociales, donde no hay sociedad sino sólo hombres y mujeres individuales, es una situación invivible. Dado que cada uno busca sólo su propia ventaja sin regla ni concierto, los hombres están en guerra unos con otros. Pero cuando todo hombre es enemigo de todo hombre, dice Hobbes, no hay lugar para la industria y para la invención, no hay cultura, no hay arte ni ciencias, no hay progreso del ser humano (5).

Por eso es muy importante no confundir sociedad civil con el estado de naturaleza, no creer que el ejercicio pleno de la libertad implica desconocer la idea de comunidad, no pensar que lo individual es enemigo de lo social. Cuando vemos al automovilista que, en una congestión de tránsito, se sale de la línea y supera a todos los demás metiéndose por la tierra y ensuciando a todos los otros vehículos, no cabe duda de que ése no es un héroe de la iniciativa privada, no es un extraordinario ejemplar de hombre libre que sabe arreglárselas solo. Es simplemente un imbécil porque su conducta hace imposible la vida en común civilizada. Si todos hicieran lo mismo la congestión sería todavía mayor y ese mismo automovilista tendría menos libertad de acción. Lo mismo sucede con el que busca un amigo en la “cola” de un espectáculo para que le compre entradas sin tener que hacer él mismo esa “cola” a pesar de que todos los que no tienen amigos se ven obligados a hacerla. Y esos ejemplos sencillos de incivildad pueden ser encontrados bajo formas muy sofisticadas pero equivalentes. El hombre de negocios que consigue un padrino político para resultar favorecido en una licitación o para obtener un privilegio crediticio o una protección arancelaria que pudiera sentar las bases de un negocio, esta también “saltándose la cola”. El grupo accionario de una sociedad que realiza un “takeover” abusivo y prepotente está creando desconfianza en los futuros inversionistas respecto del manejo de la sociedad anónima y, consecuentemente, está minando el sistema. El empresario que juega su propio juego dentro de la empresa sin tener en cuenta los intereses de sus socios, las mayorías de una sociedad anónima que abusan de las minorías, son todos casos en los que se confunde el estado de naturaleza con la sociedad civil.

Los ejemplos de “viveza” pueden ser innumerables. Pero en todos estos casos no estamos ante situaciones que puedan servirnos de paradigmas de las bondades de la

iniciativa privada. No estamos ante personas que puedan ser consideradas epónimos de la sociedad liberal que queremos para el Perú del mañana, aunque pudieran tener individualmente mucho éxito económico en lo inmediato; no son prohombres de la sociedad civil sino son más bien enemigos de la libertad y la iniciativa privada. Porque la viveza, la cundería y la criollada no son muestras de habilidad personal ni de libertad creativa, ni a nivel doméstico ni a nivel empresarial; son simplemente signos de falta de civilización. Y, lo que es peor, se trata de una incivilidad agresiva que se convierte en elemento subversivo de la sociedad civil porque destruye sus bases mismas desde dentro.

En consecuencia, no hay otra forma de progresar que entrando todos los hombres en sociedad, organizando una ciudad, vale decir, tomando conciencia de que desarrollamos una vida en común y que la libertad de cada uno depende de la libertad de los demás.

Sociedad civil, Estado y gobierno

Por consiguiente, la sociedad civil es una verdadera sociedad, con conciencia de sociedad. Pero, ¿qué relación existe entre ella y el Estado? ¿Cuando hablamos de sociedad, no estamos hablando automáticamente de Estado?

A este respecto, así como distinguimos entre Estado de naturaleza y sociedad civil, también es importante distinguir entre sociedad civil, Estado y gobierno. Para mí, los polos están constituidos por la sociedad civil de un lado y el gobierno del otro; el Estado en verdad los comprende a ambos, porque el Estado no es otra cosa que la organización de la sociedad.

El gobierno es el aparato político del Estado, es decir, el árbitro regulador y a veces también promotor de las relaciones sociales; y las relaciones sociales a las que nos referimos son aquellas que integran la sociedad civil. Por eso, quizá podríamos decir que la sociedad civil no es opuesta al Estado sino que es el Estado visto desde abajo, desde su base; mientras que el gobierno es el Estado visto desde arriba.

La percepción de las relaciones entre Estado, gobierno y sociedad civil ha sido siempre complicada y controvertida en la historia del pensamiento político moderno; y muchas veces se ha inflado peligrosamente la importancia de la idea de Estado asociada a la idea de gobierno.

Así nos encontramos desde estatismos filosóficamente muy sofisticados como los de Hegel y Marx, para quienes la totalidad social es la protagonista de la historia y el espacio de la realización plena de lo humano, hasta los estatismos y los antiestatismos “pop”-que ahora quizás llamaríamos chicha-, que primero confunden ingenuamente el gobierno con el Estado y luego lo adoran o lo aborrecen, según las perspectivas. Las realizaciones prácticas de estas interpretaciones equivocadamente estatistas juegan en todos los sentidos, hay un estatismo conservador, que usa el Estado para que nada cambie; hay un estatismo socialista, tímido, de compromiso, que dice respetar al individuo pero desconfía de la iniciativa privada y coloca al individuo bajo el control y la tutela del gobierno; hay un estatismo comunista que disuelve la iniciativa individual dentro del mar anónimo de la planificación central; hay un estatismo capitalista que sólo sabe hacer negocios bajo la sombrilla y con el apoyo del Estado; hay un estatismo popular que hace que cada vez que algo anda mal echemos la culpa al gobierno y pidamos a éste que nos resuelva el problema. Estos estatismos –me gustaría más llamarlos “gobiernismos” –han calado tanto en la mentalidad contemporánea que, en el fondo, si examinamos con honestidad nuestra

conciencia, todos vamos a encontrar dentro de nosotros ciertas reacciones, ciertas actitudes y ciertos deseos inconscientemente estatistas.

Una de las razones más invocadas para justificar el estatismo es la idea del bien común; la sociedad civil, se dice, se organiza por el motor de la iniciativa individual. Y no cabe duda de que la iniciativa individual puede convertirse en un simple egoísmo; por tanto, promover la iniciativa individual y educar a las nuevas generaciones para ella puede llevar a una pérdida de solidaridad.

La observación es correcta, pero ese mal posible no se previene recortando la iniciativa privada y otorgando el protagonismo al gobierno y a la política, sino creando la conciencia de que la verdadera libertad no es posible sino dentro de una organización y una disciplina. En otras palabras, la solidaridad y la noción de comunidad no tienen que pasar por el intermediario muchas veces corruptor del gobierno, sino darse de individuo: la idea del bien común no es un patrimonio del gobierno, sino una dimensión de toda la actividad individual y debe constituir la argamasa de la sociedad civil. Por otra parte, aunque la iniciativa individual presente riesgos de egoísmo, no hay más remedio que correrlos; porque no cabe duda de que mayores beneficios sociales resultarán siempre de un pueblo cuya gente es dinámica y ávida de lograr sus intereses privados, que de un pueblo pasivo que viva a la espera de lo que el gobierno pueda hacer por él.

La sociedad civil como protagonista de la historia

De lo dicho se concluye que la verdadera protagonista de la historia es la sociedad civil y no el gobierno.

Esta es una verdad que no pudo ser descubierta por los pueblos antiguos y fue recién el pensamiento occidental –con sus elementos de individualismo, liberalismo y capacidad creativa- que la pone de relieve; de esa toma de conciencia surge la democracia, y surge el reconocimiento del valor social de la iniciativa privada. En las sociedades antiguas, premodernas, hay miedo al desorden que puede engendrar una efervescencia individual, y entonces el protagonismo lo asume el Estado: es el Estado o el gobernante o la clase política la que parece imponer la marcha de la historia. Pero en una sociedad libre, los políticos ya no son “vedettes” ni héroes históricos, sino más bien eficientes administradores: es a las personas privadas y no a los políticos a quienes corresponde dar los impulsos necesarios para que la vida en común progrese.

Todavía algunos libros de historia ponen especial interés en empleadores y reyes, en gobernantes y parlamentos. Pero eso es una visión premoderna de la historia. Esa perspectiva es claramente un error cuando la aplicamos a las sociedades modernas: en ellas, no son única ni principalmente los políticos sino los inventores, los artistas, los hombres de negocios, los intelectuales, los científicos, los dirigentes de organizaciones populares, quienes verdaderamente hacen la historia; la misión de los políticos es fundamentalmente de apoyo.

El protagonismo político sólo resurge en las épocas de crisis –con motivo de una guerra, por ejemplo- porque se requiere de medidas extraordinarias y de una dosis adicional de coordinación. En esos momentos se sacrifica un poco la creatividad al mejor uso de los recursos con los que se cuenta: la administración pasa a ser más importante que la creación. Pero, normalmente, es la sociedad civil la que toma el liderazgo, con el simple apoyo del Estado.

Lamentablemente eso no es así todavía en los países que muestran un atraso en su desarrollo, en aquellos que aún no han entrado plenamente en la modernidad. Porque modernidad –evidentemente- no es tener televisores y computadoras, ni pasearse vanidosamente con un teléfono celular en la mano. La modernidad es contar con una sociedad civil fuerte, es decir, capaz de producir intensamente y de organizarse eficientemente sin necesidad de la presencia permanente del Estado o del gobierno. Modernidad es no sólo utilizar veloces automóviles, sino también estar convencidos de que es malo pasarse los semáforos cuando no hay policía que cuide.

Es por ello que en los países premodernos todavía el gobierno tiene un papel protagónico y la política es más importante que la actividad privada. No es que un grupo político se imponga sobre la sociedad civil, sino que existe un vacío de sociedad civil, ya sea porque ésta claudica de su función de autoordenamiento y prefiere transferírsela al gobierno, ya sea porque no existe una verdadera sociedad civil, es decir, una disciplina de la libertad capaz de establecer un orden a nivel horizontal, y entonces no hay más remedio que imponer el orden desde arriba.

Lo que sucede en esos casos es que la libertad y la iniciativa individual se ejercen anárquicamente, sin lograr organizarse de manera racional. No hay conciencia de que, aun cuando la iniciativa es individual, tiene que darse en el seno de una sociedad; no hay internalización de los valores y de las instituciones que hagan posible un orden en la sociedad; y si no tenemos esa capacidad de reconstruir el orden en nuestras mentes, es imposible que lo pongamos en la práctica en nuestras vidas. A falta de esa conciencia de vivir en sociedad, surge no una sana dinámica liberal sino simplemente la ley de la selva, donde cada uno pretende obtener una ventaja sobre el otro aunque de esa manera derrumbe todo el sistema y la casa se venga abajo. Por cierto, cada uno dentro de este libertinaje social piensa siempre que, en todo caso, la casa que se caerá será la del vecino.

Paradójicamente, esta misma falta de una verdadera sociedad civil lleva a algunos de estos actores sociales anárquicos a exaltar el Estado-gobierno porque, en el fondo, quieren aprovecharse de él. Y, a su vez, quienes se oponen a esta prepotencia de aquellos individualmente más fuertes no encuentran otra instancia social a la cual acudir con suficiente poder para controlar tales excesos que el gobierno. Así todos, quienes pretenden abusar y quienes pretenden defenderse, colocan al gobierno en posición central y luego tratan de asaltarlo, de seducirlo o de conmovirlo para utilizar esa fuerza al servicio de sus propios fines.

A la larga, el gobierno termina convirtiéndose en el Gran Papá al que nos referíamos antes. El niño tiende a llamar a su papá en cada oportunidad; lo llama para que le alcance la fruta del árbol que está muy alta: lo llama para que lo defienda de los otros chicos que quieren pegarle, lo llama para que juegue con él. De igual manera, los particulares acuden al gobierno en todos los casos: lo llaman para que les ponga a la mano ciertos negocios (lo que es el origen del mercantilismo), lo llaman para que los defienda de las compañías extranjeras que amenazan competir con sus negocios, lo llaman para que les adjudiquen contrato de obras públicas y los inviten al juego económico.

Es interesante ver cómo en el Perú ha sido costumbre criticar la intervención del gobierno en la actividad económica pero, al mismo tiempo, las mismas personas han querido ser clientes del gobierno o tener al gobierno como cliente, todo el mundo ha querido hacer negocio con la ayuda del gobierno y todo el mundo ha intentado utilizar al gobierno para frustrar al competidor aun cuando sea nacional y más aún si es extranjero.

III. Propuestas para el fortalecimiento de la sociedad civil

1. Necesidad de promover la sociedad civil

Parecería claro, entonces, que si queremos ingresar plenamente a la modernidad y asegurar la democracia, se requiere que el sector privado cree una sociedad civil fuerte. Esto supone asegurar, de un lado, una independencia de las relaciones privadas respecto del gobierno y, de otro lado, convencerse de la necesidad de construir un orden, una disciplina y una conciencia de comunidad a nivel privado.

Los países tienen el gobierno que se merecen: cuando existe una sociedad civil fuerte y bien constituida, el papel del gobierno será indudablemente menor. En cambio, cuando la sociedad civil es débil o anárquica, se impondrá necesariamente un gobierno fuerte e incluso autoritario. Nuevamente, es como la familia. Cuando los hijos son todavía niños es indispensable que el orden sea impuesto por el padre; en cambio cuando esos hijos lleguen a su madurez, cuando comprenden que el orden es indispensable en la vida y se lo crean asimismo, la presencia del padre toma un cariz distinto: deja de ser una autoridad y se convierte, más bien, en un amigo.

Sin embargo en el Perú está sucediendo un fenómeno curioso: el Estado se reduce, pero los particulares no hemos crecido todavía suficientemente, no hemos desarrollado una sociedad civil fuerte. El Estado se retira y, por consiguiente, tenemos que estar listos para ocupar ese terreno, porque, sino lo hacemos así, podemos caer en algo muy próximo a un estado de naturaleza; y ello nos llevará pendularmente a nuevas formas de estatismo.

Por eso pienso que un aspecto fundamental de ese consenso por el Perú que estamos buscando debe consistir en establecer las condiciones de desarrollo de la sociedad civil.

El Perú cuenta, sin duda, con un tejido de organizaciones que constituyen las bases de organización de esa sociedad civil. Instituciones como nuestras universidades, IPAE, CONFIEP, las cámaras de comercio, los colegios profesionales, las agrupaciones sectoriales de la actividad económica, las empresas privadas, grandes, medianas y pequeñas, y también las fundaciones privadas, los organismos no gubernamentales, los clubes de madres, las asociaciones de padres de familia, las asociaciones de vecinos y tantas otras que existen a nivel popular y muchas veces informal, son todas formas de poner en la práctica ese anhelo que Adam Smith describió de manera tan directa en “La riqueza de las naciones” cuando dijo: “El deseo de mejorar nuestra condición nos acompaña desde el vientre materno y sólo nos abandona en la tumba”.

Esas organizaciones no estatales son formas de tratar de ir adelante de manera privada, por el ahínco de cada uno, por un esfuerzo individual que se vincula horizontalmente con otros esfuerzos individuales para hacerse más productivo. Pero también debemos tener en cuenta que no constituyen todavía una sociedad civil sino cuando cada individuo, cada grupo, cada organización, no se limita a actuar como un interés aislado o como un grupo de presión atento exclusivamente a su punto de vista parcial sino cuando asume internamente la conciencia de que forma parte de una sociedad integrada y, por consiguiente, del bienestar y el progreso de cada individuo, de cada grupo, de cada organización depende el bienestar y el progreso de todos los demás. En el Perú, lamentablemente, durante mucho tiempo el sector privado no logró constituir una sociedad civil sino que se contentó con quedar simplemente como un conjunto de intereses desarticulados, a veces en pugna unos con otros o, cuando menos, con desinterés por la suerte de los otros. Es muy significativo que en los momentos difíciles de los años 70,

cuando a los agricultores les eran expropiadas sus tierras, muchos industriales se sintieron en el fondo ellos mismos aliviados de que otro grupo privado hiciera de chivo expiatorio y hasta pensaron que ello aumentaría un cierto mercado de consumo y los favorecería; y cuando a los industriales les llegó su turno y se les impuso a la Comunidad Industrial, muchos ex agricultores expropiados se regocijaron con ello como una forma de vengarse internamente por el desinterés y hasta la complicidad que algunos industriales habían tenido en el caso de la Reforma Agraria. Pero independientemente de que la Reforma Agraria fuera necesaria o no, o de que la Comunidad Industrial fuera un sistema adecuado de participación o no, faltó dentro del sector privado una reflexión de conjunto sobre las condiciones de la sociedad peruana. O, quizá mejor, esta reflexión comenzó a tener lugar sólo cuando todos los grupos de interés habían sido igualmente atacados por la política del gobierno de entonces; hasta ese momento cada grupo había pensado librarse a costa de o independientemente de los otros.

2. El diseño de la sociedad civil

Es difícil imaginar cómo puede ser una sociedad organizada desde el sector privado, para nosotros que –nos guste o no, desde la derecha o de la izquierda- hemos sido educados en la idea del Gran Estado Papá.

Una organización civil –privada- de la sociedad requiere de ciertas condiciones fundamentales para que pueda funcionar; y una de ellas –no la menos importante- es una base de oportunidades económicas y sociales para todo individuo.

Dentro de una tal organización todos deben jugar un papel; no olvidemos que la sociedad civil no es una abstracción ni un dato natural que opera solo, sino que es una construcción de los hombres para vivir productivamente y en paz. Por eso tiene que representar el esfuerzo integrado de todos los hombres. Si un hombre o grupo de hombres queda marginada, si carece de oportunidades para ofrecer su participación al desarrollo de esa sociedad civil y si carece de posibilidades de superación dentro de esa organización de la libertad, debemos concluir que la sociedad civil no está funcionando adecuadamente y que tarde o temprano dejará ver sus fisuras, sentiremos el piso temblar debido a las tensiones que desarrollan sus fracturas internas y todo el sistema colapsará.

Esto significa que el desarrollo no puede ser aristocrático, no puede limitarse a hacer progresar a algunas élites, no puede ser un desarrollo exquisito como lo intentó el imperio chino del siglo XVI: ese desarrollo fracasó en China e igual fracasaría en el Perú; tiene que ser un desarrollo popular y no un desarrollo por enclaves o por clases sociales.

La sociedad civil no puede ser entendida, entonces, como un grupo limitado de personas –aunque sea muy representativo-sino como una comunidad total. La sociedad civil es el conjunto de personas que comparten sus vidas dentro del ámbito de una organización jurídico-político-económica: industriales y agricultores, campesinos y obreros, banqueros, profesionales, artesanos, todos forman la sociedad civil. Cada hombre, aun el más modesto, el más ínfimo, debe poder sentirse parte activa de esa sociedad civil.

Por ese motivo, para apreciar si la sociedad civil es fuerte y funcional, no podemos remitirnos a indicadores que se refieren a uno u otro grupo social sino a aquellos que nos pueden dar una idea del alcance y de la profundidad de los lazos sociales que estructuran la sociedad. Con ello quiero decir que no podemos medir la importancia de la sociedad civil en términos de volumen de exportaciones o del monto de inversión.

Decía Vilfredo Pareto que los grupos sociales debían ser evaluados en función del último de sus miembros: un grupo social sólo es funcional y válido cuando y sólo cuando la persona menos importante que lo integra sienta que efectivamente el grupo es funcional y válido, es decir, perciba algún beneficio por el hecho de pertenecer a tal grupo; porque sólo de esta manera optará por entrar o seguir en ese grupo (6). Si aplicamos esta tesis a la sociedad civil peruana, sólo será plenamente válida cuando el campesino serrano más modesto o el indio selvático más apartado consideren que tienen una participación en ella y que reciben a su vez algún beneficio de ella. Esto no significa que la sociedad civil deba ser necesariamente igualitaria, ni mucho menos. Pero, en todo caso, aun cuando el último de los peruanos no pueda ser igual al primero y aunque no se beneficie lo mismo, tiene cuando menos que beneficiarse en algo; porque si no fuera así, carecería de interés objetivo para permanecer dentro del sistema y en cualquier momento puede optar por hacerlo saltar en pedazos (7).

Por consiguiente, una tarea fundamental que se presenta frente a nosotros es contribuir a lograr esa integración de todos los peruanos dentro de la sociedad. Y esto significa desarrollar el Ande y, muy particularmente, la agricultura andina. El mercado por sí solo no logrará hacerlo, porque partimos en el Perú de condiciones demasiado fragmentadas y con desigualdades demasiado profundas. En esas circunstancias el mercado tiende a convertirse en un mundo cerrado que deja fuera de su campo de acción a todo ese otro mundo sin significación monetaria. Resulta por eso indispensable que además se ejerza un esfuerzo promotor para ampliarlo, que se aplique una energía adicional, que no es automática, para crear las condiciones de mercado ahí donde todavía no existirán por sí solas, para corregir las deficiencias de la situación que, abandonadas a la mano invisible de la economía, no lograrán nunca constituir un verdadero mercado.

¿Qué condiciones debe tener una sociedad civil sólida?

En primer lugar, debe estar constituida –como decíamos– por todos los peruanos; aun el último de los peruanos tiene que sentirse miembro de ella.

En segundo lugar, debe estar organizada institucionalmente: un tejido de principios e instituciones es lo único que puede dar solidez al sistema. Ya no estamos en una época romántica: los grandes héroes trágicos de dimensión popular ya no tienen cabida. Todavía en el período de transición los personajes carismáticos o catalizadores ejercen un papel importante; pero una vez producida la catalización sólo las instituciones dan fuerza a la nueva sociedad.

En tercer lugar, ese conjunto de personas organizadas institucionalmente debe tener una clara conciencia de pertenecer a una sociedad, tanto en lo que respecta a los derechos como a las obligaciones que se derivan de ello: es muy importante que las personas que conforman una sociedad civil tengan capacidad de reclamar y capacidad de disciplinarse a sí mismos sin la intervención permanente del policía.

Dentro de esa línea de pensamiento considero que la educación civil es algo extremadamente importante. Y llamo educación civil a la formación que incluye dialécticamente el orden y el desorden, la libertad y el respeto a una disciplina de la libertad, la creatividad individual y la organización. Esa educación no es solamente la tarea de los colegios ni de las universidades, es mucho más amplia de lo que corresponde a un Ministerio de Educación: nos corresponde a todos los peruanos que formamos la sociedad civil. La educación civil se debe llevar a cabo a través de todos los medios de difusión

social, incluido el ejemplo personal. Dentro de ello, juega obviamente un papel muy importante la labor de la prensa, de los diarios y de la televisión; pero también la forma como se comportan las empresas, los sindicatos, las organizaciones populares y las personas en general. Dentro de ese orden de ideas, no cabe duda de que el CADE constituye una forma privilegiada de educar para la sociedad civil.

Lo importante es desarrollar una conciencia de civilización, sin la cual no existe la sociedad civil. Esa preocupación por crear las condiciones civilizadas del ejercicio de la libertad tiene que manifestarse en nuestra actividad cotidiana, debe reflejarse en nuestras condiciones empresariales, en el foco de atención de nuestras preocupaciones habituales. Toda nuestra actividad, aun aquella que hacemos con el sentido más lucrativo, debe orientarse a promover esta integración libre de todos los peruanos dentro del sistema.

Pero, dado que vivimos tiempos difíciles, tenemos además que hacer un esfuerzo adicional a nuestras ocupaciones habituales, tenemos que colaborar con algo más para desarrollar una sociedad civil.

Es bien significativo que en las sociedades liberales más desarrolladas, ahí donde parecería a veces que el dinero es el centro alrededor del cual gira toda la actividad, encontramos una gran generosidad individual que se traduce en el trabajo voluntario gratuito: las personas colaboran graciosamente en las tareas de promoción y coordinación porque no tienen la mira solamente puesta en sus negocios, sino también en la creación de las condiciones sociales necesarias para que la vida civilizada y esos mismos negocios sean posibles. Es interesante observar cómo, en países declaradamente capitalistas, modernos, liberales, etc., personas extraordinariamente ocupadas y con los más altos cargos en las empresas o en la vida profesional, se dan el tiempo de realizar eso que llaman tareas “pro bono”. Así vemos a destacados hombres de negocios formando parte de fundaciones dedicadas a la conservación ecológica, abogados de gran prestigio entregando muchas horas –que pudieran haber sido cobrables- a la protección de los derechos humanos o a la realización de tareas gremiales en el Colegio de Abogados, médicos famosos colaborando con centros asistenciales y de investigación. Y, por otra parte, estas personalidades de la sociedad civil no vacilan en asumir temporalmente cargos públicos, con grave detrimento de su economía personal, a fin de aportar su cuota de trabajo o la organización común.

3. Ecología social: la biodiversidad cultural

Finalmente, hay un tema que no puedo dejar de tocar cuando hablamos de esa sociedad civil que quisiéramos promover para el Perú –algo lo ha tocado ya Fernando Silva Sasteban- y este es el de las diferencias culturales que existen dentro de nuestro país.

El desarrollo de la sociedad civil entre nosotros nos lleva inevitablemente a reconocer la heterogeneidad, porque la sociedad civil peruana es culturalmente diversificada. Como decía ese pensador extraordinariamente inteligente que fue John Stuart Mill, y cito textualmente, “no hay razón para que toda existencia humana sea construida de acuerdo con uno o con pocos modelos. Si una persona posee cualquier cantidad tolerable de sentido común y de experiencia, su propio modo de plantear su existencia es el mejor, no porque sea mejor en sí, sino porque es su propio modo” (8). Y esto es igualmente aplicable a las diferentes identidades culturales dentro de un país: no necesitamos homogeneizar; presumiendo una cierta base común de racionalidad, nos corresponde articular la heterogeneidad. La construcción de la sociedad peruana no puede consistir en la uniformización del país bajo el patrón de una modernidad occidental, sino en

reconocer esa diversidad y promover desde ella el desarrollo en la integración. Y por ese camino entraremos algún día a la posmodernidad.

Claro está que no hay posmodernidad sino utópico regreso al arcaísmo si no aceptamos un nivel común que articule las diferencias, constituido por la libertad individual, la dignidad de la persona, la iniciativa privada. Estas son conquistas definitivas de la humanidad que no pueden ser transigidas.

La unidad dentro de la diversidad parece ser el tema del siglo XX. Y a este respecto la ecología nos puede prestar un modelo de pensamiento muy interesante para la construcción de esa sociedad posmoderna: la conciencia de la importancia de la biodiversidad, entendida no sólo a nivel genético sino también a nivel cultural, político y jurídico, puede ser muy útil en ese sentido.

IV. Un optimismo alerta y cultivado con nuestras obras

A veces, cuando revisamos nuestra historia y la encontramos minada por contrastes alucinantes, dividida entre el autoritarismo y la anarquía, poblada de romanticismos caudillescos y de cinismos egoístas, carente de toda conciencia de libertad organizada y meciéndose por los vaivenes de los intereses particulares desenfrenados, nos invade el pesimismo.

A fines del siglo XVIII don José Antonio de Areche, que había sido enviado por el gobierno español a estas tierras como Visitador, escribe desde Lima las siguientes líneas patéticas a un amigo en España: “¡Ay, amado amigo!, qué cerca está de perderse todo aquí no corrigiéndose estos execrables abusos; pues cuentan ya demasiados años y están muy cerca de su trágico fin, si no se toma con preferencia su remedio. Aquí todo es interés particular, nada público: sólo se mira cada uno a sí propio y de esta práctica y de esta faz interior poca esperanza se puede tener, si conocida, no se corre a su enmienda”.

Quiero pensar que, aunque hemos tardado mucho en tomar conciencia de estos males, vivimos ahora una época privilegiada en la que el Perú está cambiando de rumbo porque todos los peruanos estamos viendo a nuestro país de otra manera: doscientos años después de Areche, parecería que finalmente los particulares hemos comenzado a persuadirnos de que nada puede funcionar sino colaboramos en construir una auténtica organización de la libertad, si no contribuimos a la creación de una verdadera sociedad civil en donde la libertad alcance su máximo desarrollo, apoyándose en instituciones sólidas.

Creo que podemos tener un cierto optimismo porque el proceso en el que estamos comprometidos no es exclusivamente peruano; no es un tránsito de un Gobierno con una ideología a otro gobierno con otra ideología. Es más bien un fenómeno universal de muerte de las ideologías. El mundo está orientado en esta nueva dirección y, en este sentido, quiero creer que el proceso peruano es irreversible.

La libertad se encuentra relativamente asegurada para el futuro en la medida, también, que las posibilidades que existían antes para asegurar organizaciones totalitarias se han hecho técnicamente imposibles en un mundo donde la comunicación ha alcanzado niveles inusitados. Ciertamente, ahora que existen los satélites, la telefonía celular, la televisión, la radio, ya no es posible cerrar un país a la información, aislarlo prohibiendo la correspondencia o la difusión de periódicos o bloqueando ciertas frecuencias, como se hacía antes.

Sin embargo, si queremos garantizar verdaderamente a las generaciones futuras que la historia pasada no se repetirá y que el Perú del mañana no seguirá siendo un péndulo

entre la dictadura y la anarquía, debemos ser cautos y permanecer alertas: el optimismo sólo puede ser cultivado con nuestras obras.

Notas Bibliográficas

- (1) Vide Thomas HOBBS of MALMESBURY: *Leviathan, or The Matter, Forme & Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civill* (1651); *passim*.
- (2) Vide Immanuel KANT: *Los elementos Metafísicos del Derecho. Parte I de la Metafísica de las Costumbres. 1797, passim*.
- (3) Thomas HOBBS of MALMESBURY: *Op. cit. Parte I, cap XIII*.
- (4) Margaret THATCHER, en *Woman's Own*. Londres, 31 de octubre de 1987. He tomado la frase de un muy interesante artículo aún no publicado de Mario VARGAS LLOSA, titulado *Ideas para una Sociedad Libre*.
- (5) Thomas HOBBS of MALMESBURY: *Loc. cit.*
- (6) Con relación al llamado "Principio de Eficiencia" o de "Superioridad Social", vide Vilfredo PARETO: *Manuel d'Economie Politique*. Marcel Giard, Libraire-éditeur. París, 1927, *passim*. Este principio es mencionado frecuentemente en la relativamente reciente bibliografía norteamericana sobre Law & Economics, como puede verse en Ronald COASE (*The Problem of Social Cost*, en *Journal of Law & Economics*, 3, 1960); Richard A. POSTNER (*The Economics of Justice*. Harvard University Press. Cambridge, Mass., 1983, pp.54-55); Jules A. COLEMAN: *Markets, Morals and the Law*. Cambridge University Press. Cambridge, England, 1988, pp. 71-72); Guido CALABRESI (*Tragic Choices. The conflicts society confronts in The allocations of tragically scarce resources*. Norton. New York, 1978); y otros.
- (7) He querido utilizar el principio de Pareto únicamente en tanto que ilustra la necesidad de que todos los miembros de la sociedad participen de sus beneficios; pero pienso también que, si se quiere utilizar este criterio como medida determinante de la bondad de una sociedad, requeriría una revisión muy radical porque, además de la posición superior que el último de los hombres puede percibir con relación a su situación anterior, deben tomarse en cuenta las exigencias de la justicia en la distribución del producto social y las expectativas respecto de lo que espera recibir cada actor de la sociedad a cambio de lo que contribuye a ella. Para una crítica del principio de Pareto –de las muchas que pueden hacerse- véase Guido CALABRESI y Philip BOBBIT: *Tragic choices. The conflicts Society confronts in the allocations of tragically scarce resources*. Norton. New York, 1978, pp. 83-88.
- (8) John Stuart MILL: *On Liberty*. Cap. III, párrafo 14.

III

Ciudadanía y sociedad civil: desafíos actuales de la democracia

En circunstancias como las actuales, en las que aparece triunfante esta versión del liberalismo, la voz del autor de las recientes reflexiones sobre la revolución en Europa se suma a la de aquellos que, como él, sostienen que la democracia y la economía de mercado son mecanismos eficientes para evitar errores, pero no ofrecen “a las personas una patria, un lugar con el cual identificarse”. Quedan importantes exigencias humanas sin ser satisfechas por las instituciones de la sociedad abierta. Dahrendorf, como Havel, está a favor de un sistema político basado en el ciudadano, y que reconozca todos sus derechos civiles y humanos fundamentales en su validez universal. La ciudadanía, resume, es el conjunto de los derechos fundamentales comunes a todos. La sociedad civil es el ambiente en el cual prospera. Ellas, a su vez, van más allá de las elecciones y de los mercados. Este trabajo fue leído en oportunidad de recibir un premio de la Fundación Agnelli.

Este siglo, y en particular la segunda guerra de los Treinta Años, que se inició cuando Sir Edward Grey vio “apagarse las luces en toda Europa” en agosto de 1914 nos ha conmovido a todos nosotros, pero también ha contribuido a concentrar las mentes. El ministro de Relaciones Exteriores británico agregó en aquella oportunidad: “Y no la veremos nunca más en el curso de nuestra vida”. Tenía razón, naturalmente, en lo que respecta a sí mismo y a su generación, aunque nosotros, los afortunados sobrevivientes, hemos visto el titilar de las luces encenderse de nuevo en toda Europa, hemos vivido hasta ver la revolución de 1989. Ahora, en 1992, las esperanzas de una nueva libertad no están despejadas de dudas y de temores. La construcción del Estado de Derecho y de la economía de mercado se enfrenta con enormes obstáculos en las nuevas democracias de Europa Central, Oriental y Suroriental, y pasará aún mucho tiempo antes de que estos institutos lleguen a anclarse sólidamente en la sociedad civil. La luz, sin embargo, aún está encendida, y para aquellos que amamos la libertad por encima de todas las cosas nada es más importante que protegerla contra los vientos hostiles y alimentarla de manera tal que pueda alumbrar a toda Europa y el resto del mundo.

Estos son los argumentos de mis reflexiones en esta ocasión: la moralidad, las instituciones y la sociedad civil.

La moralidad. Nos dice qué es lo que debemos mirar y qué debemos evitar; ella no sólo inspira las normas de la corrección de la civilidad en la vida cotidiana sino también el deseo de ver ampliados los mejores *chances* de vida de todos los seres humanos, y las acciones que derivan de este deseo.

Las instituciones. Son el instrumento para el mejoramiento; cuando funcionan bien, ellas permiten la realización de las aspiraciones de la sociedad abierta, como las instituciones de la democracia que nos permiten elegir a nuestros gobernantes.

La sociedad civil. Produce la linfa vital de la libertad; sus caos creativo de asociaciones, entendidas en un sentido amplio, da a las personas la oportunidad de vivir su propia vida sin tener que ir a mendigar del Estado o de otra autoridad.

Acaso el concepto que mejor resume todas estas esperanzas es aquel con el cual ha sido justamente identificado en las motivaciones del Premio Agnelli: la ciudadanía. Sería oportuno reflexionar sobre estos conceptos en abstracto y remitirnos a ejemplos históricos. Espero que la ocasión justifique el hecho de una amplia incursión en el filón autobiográfico y de hablar de mi personal descubrimiento de los valores de la ciudadanía. Dado los tiempos y las circunstancias de mi vida, esto nos llevará a aludir a tres fechas de gran significado: 1945, 1968 y 1989.

Una de mis primeras publicaciones ha sido un pequeño escrito de 1957 que fue publicado con el título de *Homo Sociologicus*. El objetivo del ensayo era doble. El introducía en el discurso sociológico alemán –y poco después también en el europeo- el importante concepto de rol. Los roles son, en el sentido de Emile Durkheim, hechos sociales elementales. Nosotros entramos en las relaciones sociales no como individuos desnudos sino con los hábitos que nos proveen nuestras posiciones en la sociedad. De igual modo nosotros sabemos cómo comportarnos como padres, como profesores, como miembros de un club o de un partido. Nuestras posiciones están acompañadas por expectativas que adquieren una realidad casi independiente, mejor dicho verdaderamente independiente; se pueden expresar con palabras, enseñar y aprender, respetar y violar. Si las violamos, existen sanciones para recordarnos nuestro deber. *Homo Sociologicus* es el hombre, y la mujer, en cuanto portador o portadores de roles. Esta bien conocida tesis no habría sido mi primer ensayo interesante ni le habría conferido un carácter duradero si en él no hubiese sostenido también otra tesis, que es la de la “sociedad molesta”. El *Homo Sociologicus* es una criatura alienada.

El individuo real, mejor dicho moral, puede y debe ser visto independientemente de todos sus roles sociales. He usado el lenguaje de Kant para sostener que los individuos tienen un carácter “empírico” y uno “inteligible” –ellos son heterónomos en cuanto portadores de roles y autónomos en cuanto seres morales- y el carácter “inteligible” o moral debe ser animado para combatir las imposiciones de la “sombra sociológica” del hombre.

Esta argumentación era en buena parte un diálogo con Max Weber. El tema predominante de Weber es el desesperado y en definitiva vano intento de pactar con dicotomías insoportables. Puedo acordar con él, porque comparto su aversión por los grandes armonizadores, sean ellos del tipo roussoniano o hegeliano; pero también he buscado largamente superar las dicotomías teóricas con propuestas prácticas. Weber estaba igualmente comprometido por una ciencia social libre de valores al igual que por la reforma política; pero siempre ha insistido en que ellas no deben ser confundidas. La “ciencia como vocación” y “política como vocación” son dos compromisos humanos que deben ser

considerados como algo distinto; el político no aplica la ciencia, y el científico debe cuidarse de dejar que sus convicciones políticas interfieran en su saber. Hasta aquí todo bien. “El sociólogo en cuanto tal –escribí en *Homo Sociologicus*- no es, y no debería ser, un político”. Pero la cosa no terminaba aquí, porque continuaba escribiendo: “Aun peor es el sociólogo que considera que la carrera de científico le obliga a renunciar a cualquier preocupación crítica respecto de sus propias acciones y las de su sociedad”. Y así llevaba mi ensayo a la electrizante conclusión que exhortaba al sociólogo a “dejar de ser un obstáculo y resultar un motor del desarrollo de una sociedad de hombres libres en la que la realidad molesta de la sociedad y la fantasía pasiva de los espacios no ocultos serán conciliados en la realidad activa de un espacio libremente ocupado”.

Es fácil advertir por qué a muchos, en particular entre los estudiantes jóvenes y ávidos de acción de la época, les gustaba este planteo. Por el contrario, a algunos, en particular a los estudiosos más veteranos y experimentados, no los satisfacía. Ellos describían mi posición como otra versión del romanticismo alemán; como la tiranía de Grecia sobre un joven alemán que fantaseaba con individuos morales que estaban fuera de la sociedad y no en su interior. Helmuth Plessner escribió: “Si para hacer inatacable la esfera de la libertad la identificamos con la de la *privacy* (y *privascy*, conviene agregar, en su sentido extrasocial) la libertad pierde todo contacto con la realidad y toda posibilidad de realización social”. Esta no era exactamente mi tesis, aunque había sostenido por implicaciones que la sociedad no es nunca intrínsecamente moral y que allí hay por eso un conflicto inevitable entre lo moral y lo social. Este conflicto no puede ser resuelto en la teoría sino que se debe hacer en la práctica. En consecuencia, aquellos que están comprometidos en el estudio de la sociedad no deben olvidarse nunca de su función crítica como intelectuales.

Max Weber introdujo otra distinción emparentada pero distinta, entre “ética de la convicción” (*Gesinnungsethik*) y “ética de la responsabilidad” (*Verantwortungsethik*). La primera abraza los valores; es la moralidad de los santos. La segunda reconoce la complejidad de las relaciones entre medios y fines; es la ética de los políticos. Una vez más debemos preguntarnos: ¿está todo aquí? ¿Las dos no se encontrarán nunca? Weber murió en el sexto año de la segunda guerra de los Treinta Años, por lo cual se salvó de lo peor: Stalin, Hitler. Cuando la sociedad asume un carácter absoluto o, para usar una palabra de Mussolini y después hecha suya por Hitler, “total”, la ética de la responsabilidad pierde su relevancia; o, para decirlo de una mejor manera, ella resultó una excusa para la actitud más cobarde de nuestro siglo: la colaboración (*Mitläufertum*).

“Para impedir lo peor” las personas que deberían haber tenido el mayor buen sentido se paralizaron y sostuvieron regímenes para los cuales no fueron nunca más que idiotas útiles. Cuando un diario alemán me pidió que contestara el famoso cuestionario de Proust que incluye la pregunta “¿Cuáles personajes históricos desprecia más?”, respondí sin hesitación alguna: “Los cobardes, los colaboradores que hicieron fácil el totalitarismo, von Papen en la Alemania nazi, Grotewohl en la Alemania del Este de la postguerra”. Son ellos, o sus sucesores, los que plantean hoy los problemas más difíciles de moralidad pública en los países postcomunistas.

La insistencia en el carácter absoluto de ciertos valores fundamentales ha sido, creo, el motivo de mis consideraciones en *Homo Sociologicus*. ¡No confiéis nunca en la autoridad; porque se puede abusar de modo horrible! Existen ciertas condiciones, y la hemos visto manifestarse demasiado frecuentemente durante este siglo, en el que la “ética de la convicción” es la única moralidad válida y no es necesario ser un santo para abrazarla.

Es verdad que la resistencia activa contra las tentaciones de totalitarismo es más de lo que uno puede pedir a los otros; poner en peligro la vida es un sacrificio que sólo se puede pedir a uno mismo. Sin embargo no tenemos ningún derecho a descender a compromisos con el mal. Los regímenes de China, de Cuba o de Birmania son totalmente inaceptables. Puede ser que algunas personas hayan tenido con ellos relaciones inevitables, pero no deberían tratar de ocultar las exigencias que las motivan invocando la “ética de la responsabilidad”. Los gobiernos que matan o torturan, que encarcelan sin proceso y suprimen la libertad de palabra, desafían nuestros valores fundamentales de un modo que permite una reacción única: la de la repugnancia y de la oposición incondicional.

El problema es saber dónde poner los límites: porque la mayor parte de las cosas de este mundo no son simplemente blancas o negras. ¿Qué cosa se puede decir de la Turquía contemporánea, por ejemplo? Es aún más difícil saber dónde poner el límite si vivimos cambios que se producen lentamente y de manera progresiva. Estaré siempre orgulloso de mi padre, Gustav Dahrendorf, que, en la Alemania del Este de la postguerra, supo exactamente cuándo había llegado el momento de decir no. El era entonces vicepresidente de los socialdemócratas del Este, en oportunidad en que, el 11 de febrero de 1946, debía anunciar, en un inminente congreso sindical en Berlín, que los socialdemócratas estaban dispuestos a iniciar tratativas para una eventual fusión con los comunistas. Dispuestos a iniciar tratativas, nada más; muchos adoptaron la actitud de escoger los hombres y consentir; pero mi padre supo qué hacer; él dio el salto, arriesgó una vez su carrera, y muchas cosas más. Y tenía razón. Tal vez convenga agregar al respecto que algunas personas tenían la sensibilidad y el coraje para darse cuenta que había llegado el momento de abandonar el mundo cómodo y seguro de la “ética de la responsabilidad” y que era necesario tomar posición al respecto.

Homo Sociologicus no fue escrito en 1946 en Berlín del Este, sino en 1957, en parte en Saarbrücken y en parte en Palo Alto, en California. En estas partes del mundo no existían tentaciones totalitarias al acecho. La denuncia de la “realidad molesta de la sociedad” fue por eso interpretada por muchos lectores como si estuviera referida a sociedades perfectamente civiles, y no a la sociedad en general; esta no era una interpretación errada del texto. Mi intento de defenderme de la crítica de Plessner haciendo referencia al “hombre autodirigido” de David Riesman y a la tradición anglosajona del “Estado mínimo” parece, pensándolo ahora, un poco débil. De hecho muchos jóvenes se sintieron animados para emprender una acción directa apelando al derecho moral de resistir *sic et simpliciter* a la sociedad y a sus imposiciones. Mi posición se insertó en un humor colectivo que inspiró al menos a algunos de los protagonistas de los turbulentos acontecimientos de 1968.

1968 significó cosas diversas en países diferentes y asumió ciertamente un carácter específico en los Estados Unidos, en donde la guerra de Vietnam y los derechos civiles llegaron simultáneamente a ocupar el primer puesto en la agenda política. Sin embargo, en el continente europeo un filón común atraviesa y vincula las demostraciones callejeras, el movimiento más amplio de los espíritus y los actos específicos del terrorismo —eventos, todos ellos, que han llegado a ser identificados con un año, 1968, aunque muchos de ellos se hayan efectuado después— y es un filón anárquico en los intentos y anímico en los efectos; se trató de una protesta contra la sociedad y sus vínculos bajo todo aspecto y en toda forma. “Bajo las togas universitarias está el olor mohoso de los siglos”, manifestaban los estudiantes y proseguían pidiendo no (como habría sido coherente) que las togas

estuvieran limpias sino que fueran completamente abolidas y con ellas toda la estructura universitaria.

La “democratización no significa la reforma de los procedimientos en vista de una mayor responsabilidad sino la abolición de toda autoridad en nombre del discurso libre de constricciones”, de la discusión permanente de todo por parte de todos. Es aquí en donde Jürgen Habermas corrió el riesgo de ser malentendido, hasta que se disoció de aquellos que el llamó los “fascistas de izquierda”. Y es aquí también donde Helmuth Plessner tenía razón y yo estaba equivocado. Pero no quiero transformar este discurso en una apología de lo que he escrito en el pasado, sino que más bien trato de evitar el riesgo de que los jurados retiren el premio que me han conferido por mi obra. Hay sin embargo una lección para extraer de la experiencia de 1968 y que es pertinente a mi discurso (había llegado a esta conclusión en mi “Hamlyn Lectures” de 1985 sobre *Law and Order*). Se trata, en pocas palabras, del hecho de que la anomia es dañosa para la libertad. La palabra “anomia” ha sido introducida en las ciencias sociales modernas por Durkheim para describir una condición que lleva al suicidio. Es una condición de desorientación y de desorden. Literalmente, como es obvio, “anomia” significa ausencia del honor, de leyes. Al buscar desarrollar un planteo liberal respecto de las preocupantes cuestiones de la ley y del orden he discutido sobre todo las “zonas francas” de las sociedades modernas, aquellas en que las normas prevalecientes no valen o no son aplicadas: algunas son zonas físicas: barrios, pasajes, calles de las grandes ciudades. Otras son zonas metafóricas; la condición juvenil, por ejemplo, exonera de las normas sociales precisamente a aquellos que tienen más probabilidades de infringirlas. Puede muy bien darse el caso que estas “zonas francas” se estén extendiendo, y que ellas en su conjunto configuren un mundo en el cual la libertad se transforma en una pesadilla existencialista en la que todo es lícito y nada es importante. Las coordenadas del significado y del valor se han resquebrajado.

En su *Segundo tratado sobre el gobierno*, John Locke ofrece un tratamiento estupendamente medido de lo que él llama “Los inconvenientes del Estado de naturaleza” (Locke era menos emotivo que Hobbes al respecto; él escribió también en una época más propicia que la que le tocó al autor del *Leviatán*, cuarenta años antes). El Estado de naturaleza, dice Locke, es anárquico y por eso ofrece pocas ventajas. Tampoco las relaciones intensamente personales de la “sociedad conyugal” constituyen una base para la vida social. De lo que hay necesidad es de un contrato social. “Aquellos que están unidos en un cuerpo y tienen una ley y un ordenamiento judicial constituido en común y al cual pueden apelar, con la autoridad para decidir las controversias entre sí y sancionar a los transgresores, forman una sociedad civil los unos con los otros”. Podemos encontrar aquí un concepto más específico del concepto de sociedad civil. Locke parece usar la palabra “sociedad” en un sentido mucho más profundo de lo que lo hace Margaret Thatcher en su famosa afirmación: “No existe la sociedad; existen sólo los individuos y familias”. Pero la posición de Locke es clara. Si no existe la sociedad, retornamos de nuevo a los “inconvenientes del Estado de naturaleza”. La sociedad nos protege de ellos; sólo la sociedad nos da nuestra orientación, y lo hace a través de las instituciones.

Las instituciones son, como dice Locke, en primer lugar las normas, las sanciones que están vinculadas a ellas y las formas organizativas que ellas asumen; ellas forman “una ley y un ordenamiento judicial constituidos en común y al cual se puede apelar”. En un significado un poco más amplio, las instituciones comprenden las reglas aceptadas para la vida con los otros. Pero, en un sentido más profundo aún, las reglas deben tener un significado. Tenemos necesidad no sólo de las leyes sino del espíritu de las leyes”. Las

instituciones sirven para preservar la libertad solamente si no son puramente “legales” sino también “legítimas”. Locke tiene razón cuando agrega que las instituciones en este sentido requieren siempre formas de “autoridad” y que el contrato social es ciertamente un “contrato de asociaciones”, pero que es también un “contrato de dominio”.

Quisiera agregar inmediatamente que no estoy haciendo referencia a cualquier tipo de normas o de autoridad, aunque las buenas sociedades asumen muchas formas y estructuras diversas. Tengo *in mente* normas por las cuales pueden darse razones, y autoridades que están obligadas a responder de sus acciones; por lo tanto leyes razonables y gobiernos democráticos que pueden ser removidos y sustituidos. Pero conviene realizar otras especificaciones del concepto de instituciones. Por ejemplo, nos podemos preguntar de cuántas instituciones tenemos necesidad. Bien puede suceder que tengamos un problema de institucionalización excesiva, de hipernomía, así como hay uno de anomia.

Sin embargo, la anomia es la preocupación mayor. Ella es –si no es demasiado abusivo para un extranjero decirlo- la preocupación de Italia. El país en que, ciertamente hace ya tiempo, fueron inventadas las instituciones, sufre ahora por su debilidad. Ellas deben ser reconstruidas. La ausencia de normas y de autoridades eficaces resulta en definitiva una amenaza para la libertad. La libertad no es ni un estado originario del hombre al cual se puede retornar eliminando todos los vínculos ni un vacío postmoderno en el que todo es lícito. La libertad es una fuerza civil y civilizante. Ella aflora, por tanto, sólo si logramos crear y mantener instituciones que le dan estabilidad y duración. Las instituciones proveen la estructura básica para las *provisions*, los bienes materiales e inmateriales entre los que elegimos, comprendida la prosperidad económica. Las instituciones garantizan nuestros *entitlements*, nuestros derechos, por tanto la justicia social. Si queremos más oportunidades de vida para más personas, debemos operar a través de las instituciones y no debemos nunca dejar de mejorarlas y perfeccionarlas. En algunos casos, cuando aumentan los riesgos de anomia, la tarea más importante para aun liberal es la de construir instituciones.

Es fácil hablar de esta tarea, pero es difícil realizarla aun en las condiciones relativamente favorables de Italia, a pesar de un sistema de gobierno débil, o de los Estados Unidos, a pesar de los riesgos de descomposición social. ¡Cuánto más difícil resulta construir las instituciones si todo el edificio del orden social se está desintegrando! Esta ha sucedido en los países comunistas con la revolución de 1989. Algunos han actuado lentamente acaso, permitiendo de esa manera que la vieja nomenclatura tuviera tiempo de reacomodarse y dando la posibilidad de que ulteriores y dramáticos cambios se produzcan; otros se han realizado tan rápidamente que el vacío que ha resultado de ello atrajo a aventureros y especuladores más que a edificadores de instituciones. Por todas partes el mismo contrato social está en juego, y con él los fundamentos de la libertad. A primera vista, éstos son dos: el político y el económico. La democracia y la economía de mercado parecen ser en este caso las palabras-clave, aunque con frecuencia son usadas con muy poco rigor. En mis *Reflexiones sobre la revolución europea* he tratado de mostrar por otro lado lo difícil que es instaurar también estas instituciones, y cómo las discordantes escalas temporales de la reforma política por un lado y de la economía por el otro pueden amenazar la sociedad abierta. Precisamente ahora, alrededor de nosotros, se está atravesando un “valle de lágrimas”.

Sin embargo, aunque se lleguen a realizar, la democracia y la economía de mercado no bastan. La libertad tiene necesidad de un tercer pilar para ser salvaguardada: la sociedad civil. La característica esencial de la sociedad abierta es que nuestras vidas se

desenvuelven en “asociaciones” (entendidas en sentido lato) que están afuera del alcance del Estado. Incluso la esfera pública no es política de modo prioritario, para no hablar de la esfera de la actividad económica. La diferencia fundamental entre las estructuras monopólicas como las del socialismo de la nomenclatura y las estructuras liberales consiste en que en éstas se ofrece la posibilidad de una pluralidad de “asociaciones” autónomas que no están dirigidas a un único objetivo común. En las mejores condiciones es un caos creativo. Ella nos protege de los “inconvenientes del Estado de naturaleza”, pero también de los que derivan de las pretensiones monopólicas procuradas por minorías y, a decir verdad, aún de las autodenominadas mayorías. Para citar a James Madison, uno de los autores de los *Federalist Papers* que brindaron los fundamentos de la constitución norteamericana, la sociedad civil está “articulada en un gran número de partes” y “los derechos de los individuos o de las minorías no podrán ser puestos seriamente en peligro por las interesadas combinaciones de la mayoría.

Para aquellos que recientemente han recuperado su libertad, la sociedad civil es una gran esperanza, pero es difícil que se la comprenda plenamente. Los tiempos revolucionarios son altamente politizados. Ellos arrancan a las personas de sus vidas normales; a veces saltan al poder personajes insólitos. Pero no duran mucho. Imprevistamente el escritor Gabor Kis pierde una elección interna con su partido y el medievalista Brnislav Geremek no llega a obtener la mayoría en el Parlamento. A su vez es maravilloso ver a Vaclav Havel en el Castillo de Praga; él, más que cualquier otro, ha encontrado las palabras para describir la nueva experiencia de libertad, y las citaré en seguida como testimonio. Sin embargo, la sociedad civil estará verdaderamente consolidada, sólo cuando Havel pueda escribir de nuevo obras teatrales y criticar a su gobierno desde fuera más que tratando de hacer aprobar una ley en un Parlamento que está naturalmente dominado por otras más efímeras fuerzas.

Existe una dimensión aún más importante de la sociedad civil que recientemente me ha preocupado más que cualquier otra. Mientras observamos las luchas de transición en el mundo postcomunista, y tal vez tratamos de dar una mano aquí y allá, no podemos sino estar impresionados por la fascinación evidente que ejercen las ideas omnicomprensivas sobre aquellos que acaban de escapar del monopolio de una ideología única. Parece que estas personas están inclinadas a entusiasmarse por diversas versiones del fundamentalismo, a veces religiosas, más frecuentemente nacionales o más bien tribales, que generan emociones que podrían llevar, y que en efecto llevan, a la destrucción de las instituciones liberales. De pronto en Letonia es más importante la libertad, y sin embargo se hace sufrir a aquellos que no son originariamente de allí: minorías, personas pertenecientes a pueblos marginados. La opresión cruel de las minorías y la guerra civil se difunden en muchas partes de Europa oriental. La historia, lejos de haber llegado a su fin, retorna en sus aspectos más inquietantes. ¿Por qué? Existen muchas y variadas razones. Sin embargo una me parece predominante, y tiene que ver con la pertenencia. La democracia y la economía de mercado son mecanismos eficaces para evitar la generación de errores. Ellas hacen posible cambios que no hacen demasiado mal. Son modos notablemente razonables de organizar nuestros asuntos. Pero no ofrecen a las personas una patria, un lugar con el cual identificarse. Importantes exigencias humanas permanecen insatisfechas por las instituciones de la sociedad abierta, razón por la cual las personas buscan soluciones en otro lugar; y si los tiempos resultan duros –las elecciones, decepcionan, la convertibilidad y la privatización no producen una prosperidad inmediata-

las personas quieren encontrar satisfacción rápidamente y de manera global. Llega la hora de los falsos dioses, y también la de sus portadores terrenos: los nuevos dictadores.

Si se observa el violento surgimiento de nuevas y frecuentemente antiguas formas de pertenencias, se reconoce hasta qué punto han sido afortunados aquellos que han encontrado formas de ligazón que no interfieren con las instituciones políticas y económicas liberales. Esto ha sido verdad por la “religión civil” norteamericana: la bandera junto al escritorio del director del banco, las frecuentes invocaciones a Dios en los asuntos terrenos. Tocqueville ha sido el primero en describir este fenómeno. Ha sido verdad también para el sentido de la ciudadanía suiza que se identifica con un cantón, y hasta con una pequeña ciudad o pueblo, más que con una nación-Estado indefinida. Las iglesias –en particular cuando son de Estado como la Iglesia Anglicana, o casi de Estado como la iglesia Católica en Irlanda, en Polonia y en alguna medida hasta en Italia- han desarrollado en su conjunto un *modus vivendi* que no interfiere con la democracia y la economía de mercado, aunque al mismo tiempo los lazos que ella ofrece se han debilitado. Sin embargo, naturalmente, en Argelia ha sucedido lo contrario, y amenaza con suceder en otras partes del mundo, comprendida la nuestra, si tenemos en cuenta al llamado “Parlamento musulmán” recientemente constituido en Gran Bretaña. Credos agresivos ocupan el puesto de la coexistencia de Dios y del César.

Si nunca hubo remedios para similares amenazas a la libertad, se la debe encontrar en la esfera de la sociedad civil. La existencia humana de pertenencia puede ser satisfecha por una pluralidad de asociaciones, una vez más en sentido lato, que en cuanto tales no tengan pretensiones políticas. Deben existir entre ellas asociaciones fuertes que ofrezcan ligazones intensas, al menos como la de los “barrios chinos”, o incluso como la de algunos partidos políticos del pasado, o la propia de las pequeñas ciudades homogéneas, y hasta la de los grupos familiares ampliados. Sin duda tales ligazones fuertes pueden en parte ser sustituidas, y en todo caso integradas por una multiplicidad de ligazones más débiles, desde los círculos de trabajadores hasta el voluntariado activo y hasta las iniciativas cívicas respecto de los problemas específicos. También la cultura de empresa desempeña aquí un papel: las empresas que promueven el orgullo de la pertenencia dan su contribución a la sociedad civil. Pero precisamente mientras me esfuerzo en enumerar ejemplos, la precariedad de estos pilares de la libertad resulta evidente. No sólo es difícil la construcción de este pilar sino que también está expuesto a erosiones y derrumbes, y en definitiva depende de las instituciones como del sentido cívico de los individuos. Pero después de todo la libertad tiene necesidad precisamente de personas dispuestas a luchar por ella. Vaclav Havel ha probado su coraje, y también ha expresado el objetivo en palabras que resumen la cuestión de una manera mejor de lo que podría hacer yo. En un reciente discurso, pronunciado en una comunidad predominantemente checa en los Estados Unidos, que ha sido publicado con el título elocuente *On Home* (que podríamos traducir como “Sentirse en casa”), Havel ha dicho: “Estoy a favor de un sistema político basado en el ciudadano, que reconozca a todos sus derechos civiles y humanos fundamentales en su validez universal, y que sean aplicados de una misma manera; o sea que a ningún miembro de una raza determinada, o una nación determinada, o un determinado sexo, o una determinada religión, le puedan ser conferidos derechos fundamentales que sean de algún modo distintos de los que puedan otorgar a otros. En otras palabras, estoy a favor de lo que es llamada sociedad civil”.

Y prosigo con Havel: “Una sociedad civil, basada en la universalidad de los derechos humanos, es la que mejor nos permite realizarnos en todo aquello que somos –no

sólo miembros de nuestra nación sino miembros de nuestra familia, de nuestra comunidad, de nuestra región, de nuestra iglesia, de nuestra organización profesional, de nuestro partido político, de nuestro país, de nuestras comunidades sobrenacionales- y ser todo esto porque la sociedad nos trata principalmente como miembros de una raza humana, o sea como personas, como seres humanos individuales cuya individualidad encuentra su expresión primaria, más natural y, al mismo tiempo, más universal en nuestra condición de ciudadanos, en la ciudadanía en el sentido más amplio y más profundo de esta palabra”.

La idea de la ciudadanía “en el sentido más amplio y más profundo de la palabra” describe el objetivo del pequeño viaje a través de la educación moral de un intelectual europeo al cual los he conducido. El recorrido “de súbditos a ciudadanos” (para citar al reciente libro de Giovanna Zincone) es el recorrido hacia la libertad. El tiene que ver también con la moralidad, porque los ciudadanos deben ser civiles y civilizados. Expresiones como coraje cívico y orgullo civil están justamente asociadas. El ciudadano es una criatura orgullosa, dispuesta a sostener los valores fundamentales de la sociedad abierta, dispuesta a luchar por ellos si es necesario.

La ciudadanía es también una institución. Esto es importante. No es simplemente una actitud mental y ni siquiera sólo una materia de la educación política, de la educación cívica, como solía ser llamada en la escuela. Amartya Sen ha brindado una importante contribución colocando en el centro de gran parte de sus reflexiones sobre la igualdad a los derechos, a los *entitlements*. La ciudadanía es sobre todo un conjunto de derechos fundamentales, comunes a todos los miembros de la sociedad. Existen deberes y obligaciones propios de la ciudadanía, y éstos no pueden ser en modo alguno condiciones limitantes para los derechos del ciudadano. Los derechos de la ciudadanía son los *entitlements* incondicionados que trascienden y contienen a las fuerzas del mercado.

Me place pensar en la ciudadanía como un conjunto de *chances* (oportunidades de vida, si queremos) que definen una sociedad libre. El concepto de *chances* es importante. El primer vencedor del Premio Agnelli, Isaiah Berlin, es el autor de un célebre ensayo, *Two Concepts of Liberty*, en el cual, efectuando la distinción entre la libertad “negativa” y la libertad “positiva”, expresaba una fuerte preferencia por la libertad “negativa”, o sea la libertad respecto de las ligazones injustas, mientras se lanzaba la sospecha en el sentido de que la “libertad positiva” podía desviar a los gobernantes induciéndolos a prescribir lo que los ciudadanos debían ser o hacer. Es conocido que el segundo vencedor de este premio, Amartya Sen, ha puesto en discusión esa tesis, aun aceptando la distinción, en el pasaje en que defiende ambas libertades de manera brillante: “La libertad negativa de prensa y de los partidos de oposición, libertad de criticar, escribir y organizar la protesta, puede resultar muy eficaz en la salvaguarda de las libertades positivas elementales de la población más vulnerable”. En un reciente libro *Conversazioni con Isaiah Berlin* (realizadas por Ramiro Jahanbegloo), el autor de la distinción admite en efecto que tanto la libertad positiva como la negativa alientan “interrogantes genuinos: ambas son inevitables”. Comprendo y comparto lo que él quiere decir, esto es que la ausencia de ligazones no basta; las personas deben estar en condiciones de hacer uso de las oportunidades que les son ofrecidas. Sin embargo, acaso esto muestra los límites de la utilidad de la distinción misma. La cuestión no es que la libertad sea negativa o positiva sino que ella es una oportunidad, *un chance*, una condición para que las personas tengan la posibilidad de elegir su camino, tanto en el sentido de que nadie le impida hacerlo como en el sentido de que le sea dada la posibilidad de hacerlo. Nadie debería estar obligado a hacer una determinada elección o incluso sólo guiado hacia ella; la libertad comprende las opciones de no elegir de todo, o de elegir de

manera equivocada. Para aquellos para los cuales la elección permanece como una cínica promesa sin ninguna respuesta real, no son libres. La libertad negativa puede resultar la libertad de unos pocos para enriquecerse sin límites; la libertad como oportunidad es no sólo general sino sobre todo real.

La ciudadanía es el compendio de la libertad en este sentido. La sociedad civil es el ambiente en el que ella prospera. En la sociedad civil el ciudadano está como en su propia casa. Los liberales a veces corren el riesgo de preocuparse excesivamente de los medios más que de los fines, de las instituciones democráticas y de los mercados más que del bienestar humano. En una cierta medida esto es precisamente lo que debe ser hecho; en una sociedad libre no se les dice a las personas cómo deben vivir su vida, y hasta les está permitiendo ser infelices. Pero la ciudadanía y la sociedad civil van un paso más adelante que las elecciones y los mercados, y se trata de un paso importante. Ellas son objetivos por los cuales luchar, más que peligros por evitar; en este sentido son objetivos morales, y es esta razón por la cual deseo recomendarles vuestra atención y confiarlas a vuestro cuidado.

REINHARD FRIEDMANN

Politólogo alemán, autor de las obras “La política chilena de la A hasta la Z”, “Chile bajo Pinochet” y “el experimento autoritario”.

Actualmente es asesor del Centro de Estudios de desarrollo en Materias de Política Regional y Comunal (Cedem) de El Salvador.

FERNANDO DE TRAZEGNIES GRANDA

Abogado peruano y doctor en derecho, nació en Lima en 1935. Presidente de la Fundación Peruana para la Conservación de la naturaleza. Miembro del Jurado de Honor de la Magistratura y de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Presidente (y fundador) del Instituto Peruano de Historia del Derecho. Profesor principal de la Facultad de Derecho y de la Escuela de Graduado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Autor de diversos libros y artículos sobre derecho, ecología y medio ambiente.

RALF DAHRENDORF

Sir Ralf Dahrendorf, eminente sociólogo y economista alemán, autor de numerosas publicaciones, nació en Hamburgo en 1929. Ha sido profesor catedrático de sociología en universidades de Europa y Norteamérica. Fue presidente del Consejo Directivo de la Fundación Friedrich Naumann. En la actualidad es Rector del Saint Anthony’s College de Oxford y miembro de la Cámara de los Lores.

FRIEDRICH-NAUMANN-STIFTUNG

En 1958, Theodor Heuss; entonces presidente de Alemania Federal y otros ciudadanos liberales dieron vida a la Fundación Friedrich Naumann. Eligieron este nombre en memoria del ilustre liberal alemán; para trabajar en la realización de sus ideas políticas; dirigidas al fortalecimiento de la democracia; de la libertad individual; de la justicia social y de la autodeterminación de los pueblos.

La Fundación Friedrich Naumann tiene su sede en Königswinter; cerca de la ciudad de Bonn; desde donde se planean sus actividades de formación sociopolítica en Alemania y el extranjero. Los proyectos y programas en el exterior se coordinan a través de oficinas regionales; establecidas en todos los continentes.

PERFILES LIBERALES

La formación democrática apunta a que el ciudadano; conozca no sólo sus derechos y obligaciones democráticas y civiles; sino a que también la ejerza mediante su participación libre y responsable en los asuntos de la sociedad de que forma parte.

Dentro de esta concepción la Fundación Friedrich Naumann edita desde 1987; en la ciudad de Bogotá, *la revista Perfiles Liberales*, con el fin de impulsar el desarrollo de la cultura política, difundir los principios

liberales y presentar temas de actualidad en el ámbito de América Latina, para su estudio y debate.