

---

# La sociedad civil y el buen gobierno

---

JUAN DE LA PUENTE MEJÍA<sup>4</sup>

---

## Contenido

---

*Consideración Preliminar. I. Hacia una definición de la sociedad civil peruana. II. La relación entre la sociedad civil y el Estado. III. La transición democrática y la sociedad civil. IV. Nueve cambios institucionales y culturales para fortalecer el rol de la sociedad civil en el régimen democrático.*

---

### CONSIDERACIÓN PRELIMINAR

Es preciso advertir que los conceptos que rodean al Estado y a la sociedad civil son un conjunto de abstracciones, con una variedad de definiciones. En tal medida, una de las probables desventajas de los debates acerca de la sociedad civil es su relativa novedad y controversia. Esta complejidad ha empezado a ser analizada por trabajos producidos en los últimos años, que abordan la sociedad civil peruana desde varias vertientes.<sup>5</sup> Del mismo modo, la multiplicación de los procesos

---

<sup>4</sup> JUAN DE LA PUENTE MEJÍA es abogado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y periodista, con estudios de maestría en Derecho Penal y Ciencia Política. Profesor de los cursos de Pensamiento Político, Teoría del Estado, y Derecho Constitucional en las facultades de Derecho de las universidades de San Marcos y de San Martín de Porres. Fue jefe de la sección política del diario *La República*. Se desempeña como consejero presidencial del presidente Alejandro Toledo. Fue miembro de la Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional y es ahora integrante de la Comisión de Alto Nivel del Acuerdo Nacional.

<sup>5</sup> Dos de los textos fundacionales de una reflexión expresa sobre la sociedad civil en el Perú son los clásicos de Francois Bourricaud, *Poder y sociedad en el Perú contemporáneo* (1967), y de Julio Cotler, *Clases, Estado y nación* (1978). En los años siguientes se han producido otras reflexiones e investigaciones que abordan, parcial o globalmente, la sociedad civil peruana. Anotamos algunas de ellas: Héctor Béjar, "Los movimientos sociales y los partidos políticos desde 1930 hasta 1968", en *El Perú*

de mundialización y la emergencia de diversas hipótesis de globalidad han dado origen a investigaciones sobre una sociedad civil global, cuyas visiones jalonan el debate nacional hacia perspectivas no imaginadas hasta hace poco.<sup>6</sup>

En el caso específico peruano, no obstante, resulta imposible aludir a los “nudos” de la gobernabilidad sin referirse al papel que en ella juega la sociedad civil. La razón de esta premisa no hay que encontrarla, exclusivamente, en la intensa relación convencional de ésta con la política, el poder y el Estado, sino también en las peculiaridades del proceso político de los años noventa y las complejidades de la transición democrática.

Se ha señalado con insistencia que un rasgo peculiar del actual proceso es la debilidad de los partidos políticos, resultado de su colapso en los años ochenta y noventa; razón por la cual la presente transición resulta atípica con relación a las experimentadas en América Latina en la década del ochenta, donde los sistemas de partidos jugaron un papel central en la movilización democrática y la constitución de alternativas de poder (López 2001). De esta ausencia nace la trascendencia de la sociedad civil peruana y la complejidad de su actual papel, así como el temperamento equívoco –aunque ampliamente difundido– según el cual la sociedad civil es “la parte buena” de la democracia, contra “la parte mala” constituida por los partidos políticos.

Por las razones señaladas, nuestro propósito al abordar la sociedad civil en el marco de los afanes de desatar los nudos de la gobernabilidad democrática en el Perú es: 1) definir el fenómeno; 2) apreciar los nudos que implican a la sociedad

---

*de Velasco*, CEDEP 1983; Rolando Ames, “Movimiento popular y política nacional, nuevos horizontes”, en *Tarea* N° 12, 1985; Carlos Iván Degregori, Nicolás Lynch y Cecilia Blondet, *Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*, IEP, 1986; Fernando De Trazegnies, “La genealogía del Derecho peruano”, en *Pensamiento político peruano*, Desco, 1987; Sinesio López, *El dios mortal. Estado, sociedad y política en el Perú del siglo XX*, IDS, 1991; Alberto Adrianzen y otros, *Partidos políticos y orden social en el Perú*, IEP 1993; Max Hernández, Nicolás Lynch, Pepi Patrón y Francisco Sagasti, *Gobernabilidad democrática en el Perú*, Lima, Apoyo, 1996. Recientemente dos textos globales que abordan el universo de la sociedad civil merecen ser anotados: *Ciudadanos reales e imaginarios*, de Sinesio López, IDS, 1997; y las investigaciones de Farid Kahhat, Hanny Cueva Beteta, Armando Millán Falconi, Joana Drzewieniecki, Antonio Zapata Velasco y Maruja Barrig, en *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, coordinador Aldo Panfichi, PUCP y FCE, 2002.

<sup>6</sup> Uno de los más recientes trabajos es el que promovió la Agencia Europea para la Cultura, la UNESCO y el Consorcio de la Ciudad de Santiago de Compostela, publicado como *Hacia una sociedad civil global*, Taurus 2003, bajo la dirección de José Vidal Beneyto. Otro trabajo, que incluye un estudio de las organizaciones de la sociedad civil por áreas, fue el que elaboró Federico Velarde para el BID el 2001.

civil, en particular su relación con el Estado; 3) apreciar el rol que cumple en la transición democrática; y 4) establecer las reformas institucionales más necesarias y los cambios culturales requeridos para permitir el fortalecimiento de la sociedad civil, mejorar la calidad de su participación en los temas públicos y fomentar su compromiso democrático; un objetivo ajeno a cualquier intención dirigista.

## I. HACIA UNA DEFINICIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL PERUANA

El debate sobre la sociedad civil en el Perú es relativamente nuevo, pero no así en la ciencia política, en la política o en otras esferas de la actividad pública. De hecho, un primer rasgo a señalar –como no podría ser de otro modo– es la amplia gama de definiciones que rodean el debate, e incluso de apreciaciones que niegan tajantemente a la sociedad civil. No obstante, no se trata de usar uno de los modelos conceptuales existentes sobre la sociedad civil, ni de crear uno nuestro *a priori*, a la medida de nuestros deseos.

Nuestro propósito, a partir de una definición amplia, es ubicar un conjunto de rasgos de la sociedad civil en el Perú y, basándonos en ellos, establecer una ambiciosa propuesta que permita ampliar la participación ciudadana en la construcción de la democracia y enriquecer sus decisiones.

Preferimos adoptar una definición de sociedad civil como la esfera de interacción social distinta al Estado, compuesta por espacios íntimos, las asociaciones voluntarias, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública (Cohen y Arato 2001). Al mismo tiempo, debemos ser conscientes de que otras definiciones ampliamente difundidas ponen mayor énfasis en la autonomía de la sociedad civil frente al Estado, aun cuando mantienen el concepto de sociedad civil como contrapeso a este último.<sup>7</sup> Finalmente, para algunos autores, solo un concepto de sociedad civil que la diferencie adecuadamente de la economía puede ser el centro de una teoría política y social crítica en las sociedades donde la economía de mercado ha desarrollado una lógica autónoma (Cohen y Arato 2001).

---

<sup>7</sup> Es el caso de la definición de Ernest Gellner, citado por Farid Kahhat en *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, PUCP y FCE, 2002: “La definición más simple, inmediata e intuitivamente obvia –que también tiene un gran mérito–, es la que señala que la sociedad civil es ese conjunto de organizaciones no gubernamentales que es suficientemente fuerte para servir de contrapeso al Estado y, si bien no impide que el Estado se encargue de mantener la paz y arbitrar entre los grandes intereses, puede, sin embargo, impedir que domine y atomice al resto de la sociedad”.

Sin embargo, debido al proceso de diferenciación ocurrida en la práctica, y sobre la base de la experiencia de los procesos de transición en América Latina, es pertinente distinguir la sociedad civil de la sociedad política de partidos y de la sociedad económica, compuesta por organizaciones de promoción y distribución, es decir por empresas. No se puede negar que ambas nacen de la sociedad civil y comparten con ella algunas formas de organización y comunicación. Al igual que ella, se institucionalizan a través de derechos, pero los actores de la sociedad civil –en el contexto que lo concebimos– no compiten por el poder ni se rigen por la maximización del lucro. (Cohen y Arato 2001).

Queda claro, por lo tanto, que el papel político de la sociedad civil no se orienta a la conquista del poder, sino a la conformidad y la crítica respecto a las decisiones públicas que a este le competen. Teórica y prácticamente, sin embargo, deja un campo de acción intangible, razón por la cual la sociedad política de partidos cumple un papel mediador entre la sociedad civil y el Estado.

Para algunos sectores, sin embargo, la sociedad civil no es un fin sino, exclusivamente, una forma de mediación. Debido a esta persistente tendencia, es preciso emancipar el concepto de sociedad civil del patrimonio exclusivo de las ONGs. Estas forman parte de la esfera de acción de la sociedad civil, aun cuando no son la parte más relevante de ella, ni la representan, la dirigen o la interpretan. Mientras exista más convicción para negar esta falsa identidad, será más fácil usar el concepto y afirmar la potencialidad de la sociedad civil en una función más creativa y participativa. Del mismo modo, resulta un error *a priori* la convicción de que la sociedad civil sea obligatoriamente antagónica al Estado, a la sociedad política de partidos y a la sociedad económica. Este antagonismo sólo surge cuando las mediaciones fracasan o cuando éstas aíslan a la sociedad civil de la toma de decisiones.

Otro tanto sucede cuando en la sociedad civil se consolidan estrategias para derrocar el poder político. En tales casos se produce un incremento de la tensión entre la sociedad civil y el Estado. No se trata de la tensión convencional nacida de las demandas de la primera no satisfechas por el segundo, sino de la exacerbación del conflicto y la implementación de dinámicas de ruptura por parte de partidos políticos que influyen radicalmente en determinadas organizaciones sociales, les imponen su programa político o los dirigen con propósitos violentistas.

Finalmente, siendo la sociedad civil una esfera de libertad, no se puede dejar de señalar que, modernamente, tiene rasgos utópicos, en la medida que comporta una serie de demandas de derechos civiles que el Estado tarda en satisfa-

cer (Cohen y Arato 2001). Corresponde a los peruanos establecer un papel regulador de la utopía y a la propia sociedad civil una autolimitación.

## II. LA RELACIÓN ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ESTADO

La sociedad civil en el Perú es frágil como consecuencia de la vigencia de un Estado autoritario y un régimen político excluyente (Kahhat 2002) que solo a finales del siglo XIX e inicios del XX permitió algunos derechos políticos electorales, los mismos que incluso se vieron restringidos por el carácter patrimonialista estatal. Habría que recordar que hasta finales del siglo XIX el voto censitario permitía el acceso al sufragio del dos por ciento de la población.

La emergencia de los movimientos sociales en las primeras décadas del siglo XX promovió la existencia de organizaciones de la sociedad civil como los partidos políticos de corte popular y los sindicatos directamente enfrentados al Estado. Si bien es cierto que en esta etapa se podrían ubicar las primeras demandas sociales precisadas como programa, acompañadas del reclamo por derechos civiles, esta conclusión no impide el reconocimiento de un complejo proceso caracterizado por una pugna permanente en el intento de construir una ciudadanía desde la sociedad civil.

Para unos, en este complejo proceso, lo más insistente ha sido la denominada “cholificación” (concepto desarrollado por Aníbal Quijano); es decir, el camino cultural propio impulsado por el mito del progreso, fenómeno expresado en los movimientos populares, la demanda por la extensión de la educación, el comercio y la migración a las ciudades desde los años cincuenta. Desde esta perspectiva, las ciudades se han convertido “en grandes laboratorios de democratización y modernidad” (López 1997).

Para otros, en cambio, este proceso, que ciertamente estuvo ligado a la ruptura de la sociedad rural tradicional, logró fundar también “otra modernidad” –la modernidad popular– distinta a la modernidad “de arriba”, débilmente impulsada por los notables a inicios del siglo XX. Esta modernidad, sustentada en la migración, fue más autónoma respecto de la participación del Estado e implicó principalmente la transformación del migrante, que devino en poblador urbano, productor informal y ciudadano. Es en este contexto en el que encuentran explicación fenómenos intensos que se experimentan hasta hoy, como la autoconstrucción de viviendas, el autoempleo informal y la masiva creación de redes sociales vecinales, empresariales, de sobrevivencia; así como culturales, deportivas, de residentes provincianos, entre otras (Franco 1990).

Una tercera explicación es la que sostiene que fueron los cambios económicos y sociales los que rompieron en parte la cerrazón política excluyente del Estado, particularmente entre los años cincuenta y sesenta. Estos cambios se identifican con la ocurrencia de los fenómenos de urbanización, industrialización, ampliación de la cobertura de educación y salud, y el desarrollo de los medios de comunicación (Kahhat 2002).

Cualquiera sea la ruta que se le asigna a la emergencia de una nueva ciudadanía, el resultado de este proceso ha sido la conversión de súbditos en ciudadanos, con derechos políticos crecientes. Con todo, esta emergencia generó un proceso que va en tres direcciones:

- a) Una expansión de las organizaciones.
- b) El desarrollo de las demandas.
- c) El desborde del Estado por el proceso de informalización y por su incapacidad de reformarse de cara a las demandas de la ciudadanía emergente.

Estas tres tendencias concurren a la formación de la presente sociedad civil peruana: por un lado intentan proveer a sus miembros de algunos bienes y servicios, mientras por el otro exigen al Estado el reconocimiento de determinados derechos sociales. Quizás el caso más representativo es el proceso que se gesta en el ámbito vecinal (Kahhat 2002).

La sociedad civil se ha desarrollado donde las condiciones políticas lo han permitido. Hacia 1995 existían en el Perú 110,000 organizaciones privadas sin fines de lucro, de las cuales 64,905 eran organizaciones sociales de base, 29,491 eran deportivas o culturales, 14,346 educativas y solo 1,600 ONGs (Portocarrero y Sanborn 1998). Esa dinámica llevó a la sociedad civil a relacionarse de manera directa con el Estado, habida cuenta que la mediación de los partidos políticos dejó de ser intensa. Sin embargo, la conjunción de exclusión, marginación y carencia de acceso a la propiedad no se modificó, a pesar de que los gobiernos de Velasco, Belaunde y García intentaron, con desigual intensidad, incorporar al proceso político a los sectores sociales excluidos, en algunos casos con una lógica corporativa o clientelista.

La más compleja de estas experiencias la constituyó el gobierno de Velasco, que desarrolló un concepto de participación social en el marco de un régimen carente de libertades políticas, al que se ha calificado de estatismo orgánico y corporativo (Lowenthal, 1985, citado en López 1997).

Aun así, debe reconocerse como una tendencia fundamental en las últimas décadas, la apertura de canales de relación entre la sociedad civil y el Estado, en

los ámbitos de participación, gestión pública y vigilancia ciudadana. Estos espacios se encuentran institucionalizados y gozan de legitimidad, entre los que pueden señalarse, por ejemplo, los Comités del Vaso de Leche, las rondas campesinas, los núcleos ejecutores de Foncodes, los Comités Locales de Administración Compartida de Salud (CLAS) y, recientemente, la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP).

La propuesta central, debatida actualmente, acerca de una convergencia entre el Estado y la sociedad civil se abre paso, sobre todo, en el ámbito de esta última. Para tal efecto adquieren importancia la Carta Social, de junio del 2001 (particularmente sus dieciséis compromisos), suscrita por los sectores públicos, la Iglesia y la MCLCP, así como la Carta de Política Social 2001-2006 de la Presidencia de la República, de diciembre del 2001, elaborada por los ministerios de los sectores productivos y sociales del gobierno y el aporte de una misión del Banco Mundial (BM). En esa misma ruta pueden inscribirse otras experiencias, como el Compromiso por la Neutralidad y Transparencia para las elecciones regionales y municipales del 2002.

No obstante, una sociedad civil grande no es necesariamente fuerte. En el Perú la sociedad civil es frágil, con escasos canales institucionales de participación, crecientemente despolitizada y a la vez reivindicacionista. Tampoco es, como podría señalar una visión utópica, necesaria e integralmente democrática.

En los años finales del fujimorismo un importante sector de la sociedad civil demandante –particularmente los frentes regionales, colegios profesionales y organizaciones de jóvenes y mujeres– se enfrentó abiertamente al régimen político desde una posición democrática y pluralista. No obstante, otro segmento no menos importante –en especial los grupos de productores agrarios, pequeños empresarios y la mayoría de las organizaciones vecinales de las grandes ciudades– permaneció leal al fujimorismo, debido a sus convicciones económicas o reclutados a partir de prebendas (títulos de propiedad, asistencia alimentaria y empleo temporal, entre otras), o como resultado de operaciones corporativistas.

En cualquier caso, habría que señalar que el segmento antifujimorista de la sociedad civil volvió a introducir elementos de lucha por su autonomía –venida a menos desde los años ochenta– y propuestas iniciales de una cultura propositiva. Este intento, a pesar de que dicha cultura es minoritaria, marca un punto de inflexión. En esa misma dirección son muy relevantes las versiones anuales de Conades, que posibilita la elaboración sistemática de propuestas de políticas públicas a partir de experiencias sectoriales y territoriales.

No puede dejar de señalarse, no obstante, que la herencia definitiva de los años noventa, en lo que a las relaciones entre la sociedad civil y el Estado se refiere, es una cultura política gravemente deformada para efectos de los objetivos de inclusión, democracia, participación y pluralismo. Esta cultura política se sustenta en el autoritarismo, el corporativismo y el clientelismo, como las expresiones más visibles de una relación amo-súbdito entre gobernantes y ciudadanos. Nunca, como en esta etapa, la relación entre la sociedad civil y el Estado se ha manifestado con tan alto nivel de paternalismo.

### III. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y LA SOCIEDAD CIVIL

Un proceso de transición democrática posee, de acuerdo a sus teóricos, tres fases: el punto de partida, el proceso y el punto de llegada; siendo fundamental, en el caso de la primera etapa, definir las características del régimen autoritario desde donde se inicia la transición. Al respecto, existen dos debates no resueltos. El primero se refiere a la naturaleza del fujimorismo y el segundo al momento de su ruptura con la sociedad civil, paso previo al inicio de la presente transición democrática.

El grueso de los partidos democráticos atribuye la irrupción del fujimorismo a causas exógenas a la actuación del sistema de partidos en la década de los ochenta. En tal visión, el golpe de Estado del 5 de abril de 1992 aparece, casi exclusivamente, como una aventura golpista criolla y republicana, consecuencia de pasiones y ambiciones desleales para con la democracia y no, también, como resultado de un complejo proceso de deterioro institucional. Desde esta perspectiva, el fujimorismo sólo asume el rostro de un gobierno autoritario.

No obstante, diversos sectores de la sociedad civil llamaron la atención sobre el fracaso, en la década de los ochenta, de la política como actividad orientadora y ordenadora de la vida social, razón que explica para muchos el deterioro de la democracia, primero, y la irrupción exitosa de un caudillo autoritario, después (Lynch 2000). En tal sentido, es ya clásica la afirmación de Carlos Franco según la cual el ciclo autoritario que se inicia en 1992 fue un suicidio más que un asesinato (CEDEP 1993).

Se sostuvo, del mismo modo, que la oscilación entre “dictablanda” y “democratización” fue el rasgo permanente del gobierno fujimorista, que solo se rompió a favor de una dictadura abierta luego de la decisión de Alberto Fujimori de avanzar hacia un tercer periodo de gobierno. El fujimorismo se explica también como el resultado del bloqueo de la transición democrática impulsada desde la

Asamblea Constituyente de 1978 y las elecciones 1980. Como se ha reiterado, la democracia reconquistada en 1980 fue rápidamente abandonada como una responsabilidad exclusiva de los partidos de gobierno, evitándose o postergándose acometer los pactos y las reformas institucionales indispensables para consolidar el régimen democrático.

Finalmente, es asimismo anotada la explicación histórico-cultural que afirma la tradición autoritaria del Perú –incluso desde la época prehispánica, favorable al espíritu patriarcal, concentradora del poder, dogmática e intolerante–, sobre la cual es muy difícil construir un orden democrático. Para algunos, esta visión como respuesta a la crisis ya se expresaba a finales de la década de los ochenta, cuando “la masa vivaba a Vargas Llosa pero en verdad quería un Pinochet” (Arias Quincot 2001).

Lo indudable es que el golpe de abril de 1992 consolidó el fujimorismo, debido principalmente a la legitimidad que le otorgaba la sociedad civil, tanto el ciudadano de a pie como el denso tejido social. Ello no se explica solo por los enormes porcentajes de aprobación ciudadana al golpe, sino por la imposibilidad de la oposición de producir, en los años inmediatamente posteriores, un desgaste del gobierno.

El periodo autoritario 1992-2000 es la continuidad de otros producidos en el siglo XX que se legitimaron por la vía de un amplio respaldo de la sociedad civil, como el de Sánchez Cerro en 1930, Odría en 1948 y Velasco en 1968. En estos casos, solo podrían explicarse los ciclos autoritarios si se anotan seriamente las razones de la insatisfacción ciudadana con el resultado del ciclo democrático previo. Algunos analistas sostienen que los *golpes felices* del siglo XX se explican porque la sociedad civil es atraída por un discurso autoritario debido a la integración incompleta de partes de ella a la democracia (Cotler 1968),<sup>8</sup> o debido a un divorcio entre la sociedad civil y la sociedad política –léase sociedad política de partidos– (Lynch 1995); o porque en la sociedad peruana existen sectores difíciles de representar, no por razón de su origen sino por su profunda exclusión social y el abismo que los separa de los beneficios del régimen político.<sup>9</sup>

No siendo totalmente convergentes los criterios expuestos, sí es cierto que el fujimorismo motivó un vasto consenso en la sociedad civil, tanto en gran parte de los sectores organizados de ella como en sus segmentos dispersos, poco orga-

---

<sup>8</sup> El término preciso utilizado por Cotler es integración segmentada.

<sup>9</sup> Expresado por Sinesio López en una reunión de Ciudadanos por un Buen Gobierno en septiembre de 2003, como una interpretación más restrictiva de la tesis de Alain Touraine de que nuestra sociedad es políticamente casi irrepresentable.

nizados o no organizados.<sup>10</sup> El golpe y su táctica posterior de legitimación institucional vía el Congreso Constituyente Democrático le valieron un periodo de estabilidad y legitimidad amparado en esa confianza de la sociedad civil, aunque enfrentado a la sociedad política de partidos. Este consenso explica en parte su reelección en 1995.

El grueso de la sociedad civil se “emancipó” del fujimorismo en 1997, a partir de dos hechos que dieron paso a la primera oleada de movilización democrática ciudadana: la destitución de miembros del Tribunal Constitucional debido a que declararon inaplicable una norma aprobada por el Congreso que permitía una nueva reelección de Fujimori, y el activismo del Foro Democrático en el recojo de firmas para convocar un referéndum sobre la reelección presidencial. En ambos casos, los actores de este dinamismo fueron principalmente jóvenes, mujeres organizadas y militantes de partidos que, no obstante, participaban a título individual.<sup>11</sup> Otro segmento de la sociedad civil, principalmente los gremios empresariales y los medios de comunicación, o continuaban respaldando al régimen de Fujimori o no se comprometían con las demandas por más democracia y contra la reelección presidencial.<sup>12</sup>

En aquel momento existían, gruesamente, dos niveles de acción en favor de la democracia. Uno de ellos llevado adelante por los partidos en el Parlamento, desde 1992, y el otro, el “nuevo”, en las calles, impulsado por segmentos de la sociedad civil. Estas diferencias eran evidentes aunque se registraban intentos de promover una agenda democrática común.<sup>13</sup> Esta dualidad, aunque corres-

---

<sup>10</sup> Sinesio López sostiene la tesis que “en el Perú existen dos sociedades civiles: la de pobres y la popular mesocrática. Sostiene que la primera es más organizada en intensidad y densidad, pero carece de autonomía porque se ahoga en las redes de las instituciones estatales con las cuales ingresa en una relación pragmática de costos-beneficios. La segunda es menos numerosa, menos densa y menos intensa, pero es más autónoma”.

<sup>11</sup> Es cierto que tres de los cuatro líderes que solicitaron a la ONPE planillones para recabar firmas para el referéndum –Javier Diez Canseco, Lourdes Flores y Mauricio Mulder (el cuarto fue Alberto Borea, que luego fundó Fuerza Democrática)– eran y son militantes partidarios muy activos. Sin embargo, es también cierto que lo hicieron a título individual y que la decisión de sus partidos de respaldar la campaña del Foro Democrático fue posterior.

<sup>12</sup> Con relación a los medios de comunicación, en 1997 aún no se producía el “alquiler” de varios de ellos por parte del SIN, aunque el diario *La República* ya había denunciado la existencia de un plan, a cargo de Víctor Joy Way, de canjear publicidad por adhesión política. Ese año, además, el Canal 2 le fue arrebatado a su accionista mayoritario, Baruch Ivcher.

<sup>13</sup> El esfuerzo más duradero se llevó a cabo desde 1996 hasta 1998, por parte del Comité Cívico por la Democracia, liderado por el congresista Gustavo Mohme Llona. En sus deliberaciones participaban congresistas de oposición, dirigentes de partidos y líderes sociales.

pondía a momentos distintos del proceso político, permitió que un sector de la sociedad política de partidos considerara que durante varios años había librado un combate solitario contra el régimen autoritario, con escasa presencia de la sociedad civil. Desde otra perspectiva, puede señalarse que el grueso de la sociedad civil viró hacia posiciones pro-democráticas luego de un proceso de maduración cívica y cuando el deterioro político y la arbitrariedad del régimen se hicieron más evidentes.

A pesar de esta discusión, no existe mayor objeción para reconocer que en 1997 se empezó a gestar una alianza entre un segmento de la sociedad civil –la más organizada, más demandante y más democrática– y los partidos políticos. Esta relación fue *in crescendo* en 1998 y 1999, y a su vez fue impulsada con la creación de los frentes cívicos regionales que sumaron a sus exigencias descentralistas y de facilidades tributarias para las regiones el rechazo a la reelección. Hacia 1999 el abanico de fuerzas opuestas al régimen era muy vasto, el cual iba, en el ámbito empresarial, desde la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), la Asociación de Exportadores (ADEX) y la Cámara de Comercio de Lima,<sup>14</sup> hasta los ámbitos sectoriales, regionales, locales, juveniles y de mujeres, con un fuerte corolario de movilización y un grado igualmente creciente de maduración del sentimiento democrático. En este proceso, la sociedad civil fue la fuerza más dinámica del cambio.

Entre la segunda vuelta de las elecciones del 2000 y las elecciones del 2001 se produjo la ruptura de esta convergencia, la cual se puede atribuir a las siguientes razones: a) una débil integración de las demandas de participación de la sociedad civil en la agenda política; b) una parte importante de los líderes de la sociedad civil poseía aspiraciones políticas no satisfechas (varios dirigentes de las organizaciones sociales fueron incluidos en las listas parlamentarias, con escaso éxito); c) porque la estructura de nuestra sociedad civil depende directamente, muy a pesar de buena parte de sus líderes, de su competencia con los partidos políticos.

Luego de esta ruptura asistimos a un doble fenómeno. El primero de ellos es el rápido abandono de la transición, como proceso, por parte del gobierno del presidente Toledo y de los partidos políticos de la oposición. En el caso del gobierno, salvo iniciativas puntuales –como el Acuerdo Nacional, la reforma policial, la reforma de las Fuerzas Armadas y el inicio del debate en torno a la

---

<sup>14</sup> La SNI y ADEX abandonaron la CONFIEP, entre otras razones, por el respaldo de ésta a medidas económicas que consideraban lesivas a sus intereses.

reforma constitucional–, la regla general es de resistencia para abordar coherentemente las tareas centrales de la transición, en particular las reformas institucionales, que demandan un compromiso político amplio y sostenido en el tiempo. Dos factores claves para este resultado son la lógica de confrontación (respecto de la oposición), que primó en el gobierno en los meses iniciales de su gestión, y la intolerancia de los aliados del partido de gobierno.

En el caso de la oposición, el abandono del proceso de transición tiene como explicación la presión por satisfacer expectativas que terminan por subordinar a los partidos a la dinámica social. Ejemplos de ello son el caso de las movilizaciones contra la privatización de las empresas eléctricas en Arequipa, en 2002, y los debates en torno a la realización de las elecciones regionales, ese mismo año.<sup>15</sup> No se descarta, en algunos casos, la implementación de una agenda exclusiva, distinta a la transición. En todo caso, es recurrente en algunos partidos de oposición la resistencia a los acuerdos, señalando que “el gobierno ha sido elegido para gobernar y la oposición para cumplir su rol”, una visión decimonónica de la competencia política que impide la cooperación en los grandes temas de Estado.

El segundo fenómeno que ocurre luego de la ruptura de amplios sectores de la sociedad civil y los partidos políticos, es la reaparición de las estrategias de cambio desde abajo –propias a la sociedad civil desde los años ochenta–, hecho que conllevó la despolitización de la sociedad civil respecto del proceso de transición.

La calle fue hasta inicios del 2001 el principal escenario de la transición, para ser remplazada después por la dinámica institucional debido a las escasas semanas de la primera y segunda vuelta electorales. Ya en setiembre de 2001, la calle volvía a ser el escenario primordial de una transición jalonada principalmente por demandas sociales.

Es correcta la apreciación de que el gobierno no gozó del natural periodo de gracia que se le concede a un gobierno electo democráticamente. No obstante, es igualmente cierto que gran parte de la presión social inmediatamente presente en las calles estuvo relacionada con las expectativas motivadas por las promesas y los pactos suscritos por el candidato Alejandro Toledo,<sup>16</sup> y con el hecho evidente

---

<sup>15</sup> Durante las consultas llevadas a cabo por el gobierno, en el marco de la discusión y suscripción del Acuerdo Nacional, la mayoría de líderes políticos postulaban la postergación de las elecciones regionales. No obstante, durante el debate parlamentario, en la misma fecha, su postura oficial y pública fue por la realización de las elecciones el 2002.

<sup>16</sup> Apoyos importantes que en la última etapa de la campaña recibió Alejandro Toledo, fueron resultado de pactos firmados con organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, el suscrito con la

que el ideario que movilizó a la sociedad contra Fujimori no fue exclusivamente político-democrático, sino que estuvo acompañado de serias demandas sociales y económicas, especialmente el rechazo a la política económica.

La presidencia de Alejandro Toledo se ha visto presionada incesantemente por demandas sociales, más que estrictamente políticas, nacidas de promesas incumplidas o de un exceso de expectativas. Desde el inicio, estas demandas rebasaron la acción de los partidos políticos, los que debieron escoger entre marginarse de las reclamaciones o aunarse a ellas, como en los casos de las paralizaciones por la carretera Transoceánica en Puno entre setiembre y diciembre del 2001; los paros regionales pro carreteras en el Cusco, Huánuco, Pucallpa, Ayacucho y Junín; los pliegos de reclamos de los frentes de Pasco, San Martín, Moquegua, Chimbote y Loreto; la huelga en Madre de Dios, impulsada por los extractores de madera; las tomas de carreteras por los algodóneros de Ica y coccaleros del valle del río Apurímac y Alto Huallaga; y las movilizaciones en Tacna por exoneraciones tributarias. Esto llevó a preguntarse si la oposición en los años 2001 y 2002 fue más social que política, es decir, con una agenda vinculada más a la atención de demandas sectoriales y territoriales que a las necesidades de democratización, institucionalización y reforma del Estado.

El gobierno respondió a estas presiones con varias iniciativas inclusivas de la sociedad civil. Hacia julio de 2002 se habían instalado doce mesas de diálogo entre el gobierno y las organizaciones sociales regionales, atendidas por el Ministerio de la Presidencia, y se habían suscrito actas de compromiso. Esta tendencia fue bloqueada por dos dinámicas que acabaron convergiendo: un sector del gobierno consideraba que se dialogaba, negociaba y cedía demasiado, resistiendo o demorando el cumplimiento de los acuerdos, en tanto que desde la sociedad civil demandante se multiplicaban las exigencias, incorporando en ellas expectativas difíciles de resolver en el corto plazo, o, incluso, imposibles de cumplir.<sup>17</sup>

---

CGTP para el acatamiento del Perú de las recomendaciones de la OIT en materia laboral; con la CCP sobre la reactivación del agro y con los frentes regionales en materia de descentralización y privatizaciones.

<sup>17</sup> Ejemplos de lo último son las exigencias para que las autoridades permitan el sembrío libre de la hoja de coca (coccaleros del valle del río Apurímac); accedan a la extracción de variedades de madera protegidas, dejen de incautar aquella extraída ilegalmente y no se entregue en concesión áreas bajo control de los madereros ilegales; se declaren inejecutables los acuerdos de 1998 sobre navegación con Ecuador; y se defina *a priori* el paso de la carretera Transoceánica por Puno, sin que se haya concluido con los estudios técnicos.

Este contexto ofrece ventajas y desventajas. Por un lado, es positivo que la apertura, el pluralismo y la interlocución aparezcan como espacios no sólo para el “uso” de los partidos, lo que refuerza la idea de una transición múltiple. No obstante, desde otra perspectiva, habría que preguntarse si una parte de la sociedad civil peruana posee una agenda global propia –muy distinta a la de los partidos–, que no necesariamente incluye las expectativas de democratización e institucionalización. En esta misma dirección no puede dejar de apreciarse que muchos líderes usaron la movilización social como plataforma electoral, con resultados desastrosos en la mayoría de casos.

Así, el fracaso de las iniciativas inclusivas no permitió consolidar mecanismos que incorporen las demandas sociales al proceso de transición. De esta manera, la movilización del segmento demandante de la sociedad civil no tuvo como consecuencia el fortalecimiento del proceso democrático iniciado a la caída del régimen de Fujimori.

Los datos disponibles sobre las protestas sociales son relevantes. Según estimaciones del Ministerio del Interior (MININTER 2003), el 2001 se produjeron 1,826 manifestaciones, número que se elevó el 2002 a 6,240. Hasta setiembre del 2003 estas sumaban 6,456. Según estos datos, el 2002 se movilizaron más de 1'352,000 personas, y más de 2'208,000 hasta setiembre de 2003. Del mismo modo, las acciones violentas (toma de locales y bloqueo de pistas y carreteras) superaron en algunos momentos a las medias tradicionales de protesta social. Así, el 2002 se registraron 769 bloqueos de vías y 288 tomas de locales, en tanto que el mismo año se produjeron 342 paros, 70 vigiliyas y 104 huelgas de hambre. Hasta setiembre de 2003 se registraron 950 bloqueos de vías y 155 tomas de locales, en tanto que en el mismo periodo se produjeron 288 paros, 205 vigiliyas y 64 huelgas de hambre. Finalmente, según estos datos, en 2002 se registraron, como resultado de las protestas sociales, 1,366 detenidos, 140 policías heridos, 335 heridos civiles y 23 muertos. Hasta setiembre de 2003 se registraron 1,235 detenidos, 106 policías heridos, 162 civiles heridos, y 13 muertos.

La despolitización a la que se alude no es progresiva para los efectos de una sociedad civil propositiva. En Arequipa, en las jornadas de mayo y junio de 2002, la sociedad civil derrotó las iniciativas estatales pero no generó una alternativa propia. Algo similar puede decirse de la movilización de los transportistas, que logró obtener del Estado una franja de protección, satisfaciendo ciertamente sus expectativas contra los intereses de los consumidores. Ese temperamento intenta ser moderado por expresiones equilibradas de los lide-

razgos nacionales de la sociedad civil, en particular los gremios empresariales, las confederaciones sindicales, las organizaciones de sobrevivencia y coaliciones de ONGs.

No obstante, es concluyente que, para el grueso de la sociedad civil, el actual proceso de transición es un fracaso. Ha servido sólo para fortalecer a los partidos políticos, particularmente a su función tradicional de legislar, en tanto que las expectativas sociales más arraigadas de interlocución, participación, transparencia y solución de reclamos están siendo postergadas. A este divorcio abonan debates insuficientemente encarados, como el de los consejos de coordinación regional o la incorporación de la sociedad civil en los organismos de control de la administración de justicia.

Los debates en torno al adelanto de elecciones no atañen exclusivamente a la permanencia del actual gobierno; una parte importante de la sociedad civil está muy cerca al “que se vayan todos”, es decir, a un cuestionamiento más global del régimen político. Del mismo modo, una parte importante de las conquistas económicas, sociales y políticas es percibida por la sociedad civil como un logro no atribuible a los partidos políticos; éstas son vistas, más bien, como la construcción gradual de una ciudadanía democrática a partir de la contradicción con el fujimorismo en la década de los noventa. Estas diferencias fueron visibles en los tramos finales de la elaboración y suscripción del Acuerdo Nacional.

La despolitización respecto del proceso de transición puede ser advertida en una encuesta sobre partidos políticos realizada en setiembre de 2003 (UL, IDEA y Transparencia 2003).<sup>18</sup> Según el sondeo, el 66% se encontraba entre “poco interesado” y “nada interesado en la política”. Más sorprendente aún es que en los hogares del 60% de los entrevistados se habla de política con “poca” o “ninguna” frecuencia. El sondeo muestra a una ciudadanía distante de la política, del gobierno y, en general, del Estado y la agenda pública. En efecto, el 80,2% no confía en el gobierno central; el 76,1% no confía en el Congreso; el 88% no confía en el Poder Judicial; y, aunque el porcentaje de desconfianza es menor, es igualmente relevante que el 55,7% de los entrevistados no confie en las municipalidades.

Pero es quizás en los partidos políticos, aparte del gobierno, donde se centra la tensión ciudadana traducida en un evidente rechazo. El 80,9% de los encuestados no confía en ellos. En cambio, otras instituciones no vinculadas a la

---

<sup>18</sup> La muestra fue de 625 personas de Lima Metropolitana y Callao, entre 18 y 70 años, con un margen de error de  $\pm 4\%$  y un nivel de confianza de 95%.

política o al Estado central –con una actuación protagónica en los años del fujimorismo– mantienen un importante nivel de aceptación ciudadana, o experimentan un desgaste menor. Es el caso de la Defensoría del Pueblo, en la que el 43,8% confía y de la que el 49,9% desconfía, y de los sindicatos, en los cuales el 46,7% confía y de los que el 46,5% desconfía. Este cuadro de malestar puede concluir con la respuesta general sobre la satisfacción respecto a la democracia. El 87,5% se declara entre “poco satisfecho” y “nada satisfecho” con la democracia, en tanto que solo el 0,7% se declara “muy satisfecho” y el 10,3% “satisfecho”.

El sondeo revela que las manifestaciones de despolitización pueden encontrarse también en los puntos de vista de los propios ciudadanos respecto a cuáles son las condiciones que garantizan la vigencia del régimen democrático. El 44,7% considera que puede haber democracia sin partidos políticos, en tanto que la opinión negativa sobre los partidos políticos alcanza el 61,6% (no son “nada bueno” 21,3%; “son electoreros” 18%; “han perdido vigencia” 12,3%; “prometen y no cumplen” 6,4%; y “no confío en ellos” 3,6%). Finalmente, el 59,9% de los entrevistados “no simpatiza” con ningún partido político.

Con todo, la distancia que separa a la sociedad civil de la sociedad de partidos es aquella que media entre la agenda social y la agenda institucional. No es el único caso. En general, el país en su conjunto se está despolitizando respecto de la transición, y la tendencia a la participación y la posibilidad real de realizar los cambios que la democracia auguraba está siendo abandonada, con la siguiente afirmación de agendas propias.

La ocurrencia de este abandono no se debe exclusivamente al actual nivel de relaciones entre la sociedad civil y el Estado, o entre la primera y los partidos. Por estos y otros factores –de responsabilidad principalmente del gobierno en ejercicio–, la ruta calculada de la transición peruana se ha bloqueado y hoy asistimos a una “baja transición” que transcurre sin liderazgo y sin hegemonía programática, al punto que amplios sectores empiezan a considerar que ésta no renueva el viejo sistema democrático excluyente sino que lo restaura. Este sentido común de la sociedad civil se encuentra en la base del nuevo consenso autoritario que se abre paso.

Algunos consideran que estas cuestiones tienen que ver con lo inédito de nuestra transición, estructuralmente débil por la crisis de los partidos y la fuerza efectiva de actores externos. En ese sentido, se trata de una transición distinta a la de finales de los setenta e inicios de los ochenta, que era más autónoma y mostraba un mayor protagonismo del sistema de partidos. Aun así, el periodo

abierto en 1997 ha sido de una riqueza incalculable y trajo enormes potencialidades para la sociedad civil, de las cuales podemos rescatar las siguientes:

- a) Sus actores son ahora actores públicos.
- b) Se ha elevado inmejorablemente su nivel de interlocución.
- c) Han participado con la misma legitimidad que los partidos en la gestación del Acuerdo Nacional, afirmando la idea de pacto.

Paralelamente, los medios de comunicación experimentan una revolución mercantil con múltiples consecuencias: rebaja de costos y precios, aparición de nuevos medios y reducción de masa publicitaria, entre otros. En este contexto se puede esperar de los medios una actitud muy vigilante de la transparencia del poder y contra la impunidad, aunque no un compromiso más global con la transición. En todo caso, poseen una agenda que no necesariamente coincide con los debates sobre institucionalización, reforma del Estado, descentralización y participación, por mencionar solo algunos.

#### IV. NUEVE CAMBIOS INSTITUCIONALES Y CULTURALES PARA FORTALECER EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

1. *Es necesario rescatar el concepto de sociedad civil para la política peruana, pero ante todo para la misma sociedad.* Este ejercicio conduce –más allá del concepto y considerando que la sociedad civil no es un todo único– a un conjunto de iniciativas para que ésta fortalezca su rol ante el Estado y su responsabilidad social. Estas iniciativas permitirían administrar, aunque no romper, los antagonismos clásicos entre el mercado y el Estado, lo público y lo privado, la reforma y la revolución. Esta perspectiva, que permitirá afirmar una sociedad civil autónoma abierta a la participación y a la democracia, alejada de la tradición populista y paternalista, obliga a modificaciones sustanciales en el terreno institucional y cultural, y sobre todo en el Estado.
2. *Debe fortalecerse el rol de la sociedad civil en tres procesos en curso, relacionados con el corto y largo plazo:* 1) la concertación con el Estado en la lucha contra la pobreza; 2) el establecimiento de políticas de Estado de largo horizonte; y 3) la descentralización. Estos tres grandes impulsos, nacidos a propósito del proceso de transición, permitieron la creación de la MCLCP, la suscripción del Acuerdo Nacional, y la elección de los gobiernos regionales. Con relación a lo primero, a pesar de los logros en dos iniciativas precisas –los

Acuerdos Regionales por la Descentralización y la Gobernabilidad y la elaboración de los presupuestos participativos–, el gobierno y la mayoría de gobiernos regionales llevan a cabo un gradual abandono y subestimación de la importancia y funciones de las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza. Es evidente que el Estado se resiste en varios ritmos a la convergencia y más aún a la vigilancia y fiscalización.

Sobre el Acuerdo Nacional, la decisión de la CONFIEP, la SNI, la CGTP y los frentes regionales de participar en su gestación, bajo la certeza de que un pacto con horizonte de largo plazo permitiría consolidar el régimen político, fue un paso trascendental. Sin embargo, a casi dos años de la suscripción, el rasgo dominante en el Acuerdo Nacional es la falta de voluntad del gobierno para encarar sus desafíos y la pérdida de su peso como espacio de la gran concertación. Este abandono ha impedido el inicio ordenado de un proceso de ejecución y la ampliación del Acuerdo Nacional al ámbito regional, aun cuando debe reconocer el logro del Compromiso de Corto Plazo, debatido entre enero y abril de 2004, y la aprobación del Pacto por la Educación.

El proceso descentralizador es más complejo. Está jalonado por varias dinámicas, siendo la más importante de ellas la tensión entre las regiones y el gobierno central por la asignación de competencias y recursos (ver documento aparte). La voluntad sobre el largo plazo no se ha reflejado para los propósitos de corto plazo y ha conducido a la “baja transición”. Los temas de fondo –reforma constitucional, relanzamiento de las privatizaciones, reforma tributaria, deuda externa, descentralización, entre otros– resumen un alto grado de polarización, principalmente en la sociedad civil.

### *3. Respecto a la transición, los roles más relevantes de la sociedad civil son:*

- Colaborar activamente en la solución del déficit de participación en la esfera pública.
- El desarrollo de las capacidades y la equidad de género.
- La vigilancia y el control del poder, en especial de los aspectos discrecionales del mismo: Poder Judicial, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, alcaldías, presidencias regionales.
- La cohesión social.
- Impulsar la reforma política.

Estos roles son cruciales para encarar los nudos entre la sociedad civil y el Estado y entre la sociedad civil y la sociedad política de partidos. Son los que

permitirán que aquella juegue un papel legitimador del régimen democrático –lo que, no obstante, ha sucedido desde julio del 2001– y no al revés.

Con este propósito es necesario superar la visión que afirma que la participación de la sociedad civil solo se justifica en el ámbito de la ejecución de las políticas sociales. Esta perspectiva debe ser remplazada por otra que extiende su intervención en el control ciudadano al poder político, desde la base, la reforma del Estado, la educación, el desarrollo, la descentralización, el ejercicio de la libertad de expresión, las políticas orientadas a la generación y al fortalecimiento de oportunidades económicas y sociales, la generación de empleo, entre otras.

Sin perjuicio de lo mencionado, es necesario incidir en el papel de la sociedad civil en tres experiencias: 1) su incorporación en acciones de gestión pública en el marco de las MCLCP; 2) su participación en la elaboración de los presupuestos participativos en el ámbito regional; y 3) su participación en el proceso de transferencia de los programas sociales al ámbito local. Estas actividades potencian el proceso de integración en la base del sistema, y de ahí surge un rol más global que podría ser común a la sociedad civil: su participación en la gestión de políticas públicas, bajo la premisa de que la viabilidad de éstas se encuentra relacionada con el empoderamiento de la sociedad civil.

4. *La participación de la sociedad civil exige a ésta y al Estado peruanos abandonar la lógica exclusivamente acuerdista e ingresar a una dinámica de gestión.* Ello equivale a reconocer la necesidad de que los partidos reconstruyan su rol de intermediación, un proceso que no se contradice con otra dinámica, que es la transformación de los espacios de acuerdo y consenso en instancias de concertación, más allá de las declaraciones.
5. *Reducir la tensión en las relaciones entre la sociedad civil y los partidos políticos.* Es conveniente aspirar a la reducción de esta tensión por la vía de la preocupación de los segundos por los problemas de la cohesión social y la ampliación de la ciudadanía, un proceso que puede ser denominado el paso de la democratización política a la democratización social. La reforma que se procesa en algunos partidos peruanos indica que se camina en esa dirección.
6. *Una sociedad civil fuerte y un Estado fuerte.* Este es un propósito que permite establecer puentes entre ambos a partir de la aprobación y ejecución de nuevas políticas públicas participativas y reformas indispensables para el buen gobierno puestas en práctica a partir de los conceptos de autonomía, respeto y responsabilidad.

En todo caso, es imposible que el Estado y la política actual en el Perú se sustraigan de un modelo de régimen político que signifique ampliar los espacios de participación para los actores sociales en las decisiones políticas, sociales y económicas. Sin este concepto no habrá en el Perú institucionalidad democrática. Ello obliga al establecimiento de un sistema integral –es decir, descentralizado y sostenible en el tiempo– de concertación que permita construir consensos y mantenerlos, así como resolver los conflictos.

7. *No obstante, los mayores esfuerzos los debe realizar el Estado, obligado, como está, a mejorar la calidad de su democracia, ampliar sus espacios de integración territorial y sectorial –sobre la base de una transferencia de funciones y soberanía en sus niveles local y regional–, y encarar abiertamente el desafío del acceso a la información pública.* Exige, asimismo, mejorar la actuación de las instituciones en cuanto a su papel mediador de los intereses de la sociedad civil, ampliando y no restringiendo las funciones de los espacios de acuerdo, los presupuestos participativos, MLCLP, consejos nacionales de concertación por sectores, los acuerdos regionales y el Acuerdo Nacional.

Está suficientemente demostrado que solo es posible promover el desarrollo en la medida en que la sociedad civil participe en las estrategias nacionales de desarrollo, en la formación de capacidades y en la vigilancia. En ese sentido, la reforma del Estado no puede reducirse exclusivamente a la modernización de la administración pública, sino debe establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil; una exigencia que alude directamente a la reforma constitucional y la implementación de iniciativas como el Consejo de Concertación Social y el Centro de Planeamiento Estratégico, y al establecimiento del Sistema Nacional y Público de Información. Solo así se podrá alcanzar un diseño del régimen político que, más allá del principio de representación, resuelva el problema de la cohesión social, la legitimidad y la gobernabilidad. En todo caso, la democracia implica, al mismo tiempo, los conceptos de participación y representación.

8. *Una sociedad civil fuerte en una sociedad informada.* Este desafío no corresponde necesaria y exclusivamente al Estado, sino que se vincula a todo aquel que desarrolla una función informativa. Dado que los medios de comunicación desarrollan un papel más importante que en décadas anteriores, respecto a la representación de la realidad y a brindar información que conduzca a la generación de opinión, aquellos vinculados a las empresas de comunicación tendrán que examinar si se están haciendo cargo de sus responsabilidades; no sólo como buenos conductores de negocios sino como buenos pres-

tadores de un servicio que demanda el público: ser informados verazmente sobre los hechos que deben ser informados (Fowks 2000).

Este no es, de lejos, un problema formal que pueda ser resuelto legalmente. Este es un problema de hondo contenido ético y de responsabilidad social, del cual depende en gran medida la legitimidad de la información. Sobre el sentido de este imperativo, importa reproducir las palabras de Fernando Savater: “El periodista está al servicio de la verdad que socialmente corresponde saber, aquella que necesita saber un ciudadano para ampliar su campo de intervención pública, para vivir mejor, para relacionarse mejor con los demás, pero no simplemente para satisfacer una forma de morbo y hostigamiento a otros” (Savater 1998; citado por Fowks 2000).

Existe un campo muy vasto de posibilidades para que se garantice una información de calidad y con veracidad, para que se tome en consideración la demanda del público y no solo los intereses del medio. En este terreno es crucial el desarrollo de mecanismos de protección y de garantía de lectores y oyentes, como la ampliación de los espacios para que los ciudadanos opinen, la designación de defensores del consumidor en cada medio, la aprobación y ejecución de códigos de ética en cada medio, entre otros.

9. *No obstante, la regla más importante es, en este caso, la que no está escrita.* Una apuesta de esta naturaleza impone una cultura política inclusiva, tolerante y pluralista que abra la participación de los ciudadanos en la vida social y política, de manera que permita la presencia de una sociedad civil que no se confunda con el Estado y los partidos políticos, pero que esté unida a ambos a través de los necesarios vasos comunicantes. Esta dinámica obliga también a un cambio cultural en la sociedad civil, contra las prácticas del corporativismo y del clientelismo, y contra al sentido común arraigado en ella de concebir lo público y lo partidario como “el mal” y la sociedad civil como “el bien”.

Supone, pues, en el corto plazo, convenir en que la transición democrática consiste más en un proceso que en un periodo, y que las experiencias nuevas en el terreno de la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y los partidos políticos –el Acuerdo Nacional, por ejemplo– son mecanismos multi-formes de relación de las esferas estatal, política y económica que deben ser defendidos y desarrollados.

