

# Democracia y sociedad civil

**Pepi Patrón Costa**

Doctora en Filosofía. Profesora de la Facultad de Letras y Ciencias Humanas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigadora de GRADE.

**E**l Perú está muy lejos de tener todas las características que definen un **gobierno en democracia**. Todos sabemos que en nuestro país la existencia efectiva de un régimen democrático confronta una gran cantidad y variedad de dificultades. No pretendemos, en lo que sigue, hacer un recuento de tales dificultades. Queremos remitir el problema de la democracia al ámbito que, hoy día, nos parece privilegiado para plantear las posibilidades de su desarrollo y consolidación: en lo que sigue vamos a desarrollar algunas ideas sobre la relación, a nuestro juicio fundamental, entre democracia y sociedad civil<sup>(1)</sup>.

En el origen mismo de la democracia occidental, en la Atenas del siglo V a.C., el vocablo que normalmente se traduce por Constitución (*politeia*) significa mucho más que el marco jurídico-legal que permite la elección periódica de los gobernantes por los gobernados y que garantiza la igualdad de los ciudadanos ante la ley. La *politeia* indica, más que un fenómeno estrictamente jurídico, el régimen político entendido como la forma de vida de la comunidad en su conjunto. La "Constitución" señala, así, la forma de vivir de la comuni-

dad en tanto ella está esencialmente determinada por su forma de gobierno y remite al "reparto real del poder al interior de una comunidad"<sup>(2)</sup>. Es claro que los griegos al hablar de comunidad (política) se referían a la comunidad de ciudadanos (que excluía a los esclavos, las mujeres y los extranjeros), ya que además no existía una palabra distinta para indicar lo que hoy día llamamos sociedad. En la actualidad diríamos que un régimen político determinado es (¿o debería ser?) la forma de vida de la sociedad en su conjunto y es en esa perspectiva que la noción de sociedad civil resulta sumamente fructífera para pensar el problema de la democracia, en particular en un país problemático como el Perú.

Si bien es cierto que el concepto de sociedad civil juega un papel decisivo en la filosofía política occidental desde el Siglo XVII en adelante, asistimos hoy día a un resurgimiento de dicho concepto en la filosofía y en las ciencias políticas. Ello en función de una serie de acontecimientos que van desde la caída del Muro de Berlín y el renacimiento de la sociedad civil en países organizados bajo regímenes totalitarios, hasta la radical oposición de sociedad civil y

Estado que predica el triunfante discurso neo-liberal en nombre de una cierta desaparición de la instancia política o de una radical despolitización de la sociedad (el caso de F. Fukuyama). A pesar de la complejidad que el concepto implica en la actualidad, nos parece claro que para pensar el problema de la democracia en el Perú no basta remitirla al ámbito jurídico ni al ámbito de las instituciones estatales. Si queremos entender la democracia como la forma de vida de la sociedad en su conjunto, hay que abordarla, fundamentalmente, desde la perspectiva de la sociedad civil, pues si bien es cierto que sólo un Estado democrático puede hacer posible una sociedad civil democrática, sólo el desarrollo y la consolidación de una sociedad civil democrática puede sostener un Estado democrático<sup>(3)</sup>. La sociedad civil aparece como el ámbito de una posible y, por cierto, necesaria democratización de las relaciones entre los ciudadanos que conforman la sociedad peruana.

No es fácil partir de la sociedad civil en el Perú de hoy. En la década de 1980 la violencia terrorista y la hiperinflación fueron factores decisivos (además de los históricos y estructurales) que estuvieron a la base de complejos procesos de

(1) Muchos de los datos e ideas que presentamos en este texto son resultado del trabajo colectivo de "Agenda: Perú" en el marco de una investigación sobre problemas de gobernabilidad democrática en el Perú. Además de la autora, los miembros del equipo de investigación son el Dr. Max Hernández, el Dr. Nicolás Lynch y el Dr. Francisco Sagasti.

(2) STRAUSS, Leo. *Droit Naturel e Histoire*. Flammarion, París, 1986, pág. 128.

(3) WALZER, Michael. "The Civil Society Argument". En: *Dimensions of Radical Democracy*. Verso, London/New York, 1992.

desintegración social y de crisis institucional en que se rompieron vínculos anteriores y en los que perdieron legitimidad antiguas instituciones. Muchas formas de acción colectiva y de organización social se debilitaron o desaparecieron y la sensación del corto plazo y de la precariedad marcan la vida de los peruanos en la década de 1990. La crisis institucional se manifiesta en el desfase entre la capacidad de las instituciones existentes para procesar y organizar las demandas sociales y políticas de la población y la multiplicación de estas demandas que tuvo lugar en los últimos decenios (multiplicación acentuada, por ejemplo, por fenómenos como la migración a las ciudades). La ineficacia de la institucionalidad y de la legalidad formales ha hecho que la gente no crea en ellas y busque canales alternativos de institucionalidad que se expresan aún muy débilmente como formas estables y permanentes de organización, y cuya legitimidad social es todavía incipiente (por ejemplo, la legitimidad que han adquirido las rondas campesinas en sus ámbitos de acción o el uso del arbitraje en el sector empresarial).

La desconfianza, por ineficaz, respecto de la capacidad del Estado para solucionar los problemas básicos de la población -más allá de la pacificación y la hiperinflación- es generalizada. Actualmente, el reclamo más urgente de la población es la necesidad de trabajo. La alternativa de entrar al mundo de la informalidad y de la microempresa es una respuesta a la necesidad de crear puestos de trabajo, pero muy probablemente ello los mantenga en el límite de la supervivencia. Sin embargo, existe también desacuerdo en muchos sectores con el retiro del Estado de áreas prioritarias como las relacionadas con servicios sociales básicos (salud, educación), así como de su papel en las provincias, donde las agencias estatales constituyen (o han constituido) el prin-

cipal promotor del desarrollo, en especial con inversiones en áreas de energía o vialidad.

Las relaciones entre la sociedad y el Estado son particularmente complejas pues un tejido social afectado por tan grave crisis difícilmente puede generar espacios y mecanismos de intermediación con el Estado, habiendo -además- perdido legitimidad los clásicos mecanismos de mediación que son los partidos políticos. Sin embargo, en un país donde no existe una red organizativa o institucional sólida y funcional, la sociedad civil aparece como el contexto en el cual los actores individuales y colectivos participan, se organizan, tratan de institucionalizarse e incluso aprenden a gobernarse.

Por sociedad civil se entiende el ámbito de interacción social constituido por la esfera privada (particularmente, la familia), la esfera de asociaciones voluntarias, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública<sup>(4)</sup>, donde se pueden generar una cultura democrática y consensos que permiten la acción concertada<sup>(5)</sup>. La sociedad civil está directamente vinculada con el mercado y el Estado, pero no es la suma de agentes económicos y productivos y es, a su vez, más que la sociedad política. La sociedad civil nos remite entonces, al espacio de las asociaciones humanas que no son resultado de la coerción, es decir, voluntarias, y las redes organizativas que ocupan dicho espacio. Es, ciertamente, espacio de lucha y de confrontación, de intereses particulares, pero también de solidaridades auténticas y concretas, de gentes asociándose libremente y comunicándose entre sí, formando y reformando grupos de todo tipo<sup>(6)</sup> y creando (o tratando de crear) instituciones sólidas y estables.

Existen en este momento, en el Perú, nuevas formas y procesos de integración basados en relaciones de necesidad y solidaridad, tanto en términos de

asociación para entrar al mercado -por parte de pequeños y medianos productores y comerciantes- como para enfrentar las dificultades más inmediatas de supervivencia como son la alimentación, la salud (el caso del cólera es sumamente ilustrativo) y la seguridad personal. Pero en un contexto de grave crisis económica, estas nuevas formas de integración tienen, a pesar de su dinamismo, grandes dificultades para hacerse de una base sólida que les permita ampliarse, institucionalizarse y reproducirse hacia el conjunto de la sociedad.

Una sociedad democrática supone la integración y la participación de los actores sociales, una ciudadanía conciente de sus derechos fundamentales (individuales y colectivos) y de sus deberes, el reconocimiento de las necesidades esenciales de la población y de las identidades en toda su pluralidad, permitiendo el desarrollo y la autonomía individual a nivel privado. Estas condiciones parecerían estar lográndose desde la sociedad civil misma, donde se dan espacios de consenso (y de disenso) y mecanismos de asociación y solidaridad independientes del Estado y no sometidos exclusivamente a las leyes del mercado. Una sociedad democrática supone también, para realizarse como forma de gobierno, tener resuelto el problema de la representatividad de sus líderes y dirigentes.

Sin embargo, para que dichos supuestos se realicen, la democracia en el Perú requiere de procesos que resuelvan la cuestión de la igualdad haciendo posible una relación horizontal entre ciudadanos con las mismas oportunidades y los mismos derechos y garantizando la integración y la participación en la vida cívica, social, económica y política del país de sectores de la población históricamente marginados. Eliminar las desigualdades extremas es un requisito previo para la democracia que el Perú no parece satisfacer. Las desigualdades en un país como el nuestro tienen un

(4) ARATO, Andrew y COHEN, Jean. *Civil Society and Political Theory*. MIT Press, Cambridge, 1992.

(5) Pese a que está dado en un contexto de clara diferenciación conceptual de "lo social" y "lo político" que resulta difícil abordar o discutir aquí, tomamos esta importante noción de acción concertada de H. ARENDT. "La Condición Humana" o "Sobre la violencia", entre otros.

(6) WALZER, Michael. Op. cit., págs. 89 y 97.

carácter extremo y están lejos de alcanzar el "nivel razonable" de desigualdad que se asocia con las democracias modernas, pues en el mundo entero no existe sociedad alguna que sea plenamente igualitaria. En todas las sociedades democráticas hay ricos y menos ricos, clases medias y clases bajas, los que se benefician del sistema y los que no tanto, los pobres y los menos pobres, los que participan en la vida política y los que no. Toda democracia moderna se asocia con "niveles manejables" de desigualdad, que supone un mínimo de igualdad básica entre los ciudadanos. Lograr tales niveles de igualdad básica o eliminar las desigualdades extremas es lo que se denomina democratización<sup>(7)</sup>. En el Perú sólo encarar y resolver el problema de la igualdad nos permitirá abordar el problema de la pluralidad y heterogeneidad que nos caracteriza históricamente.

Para hablar, entonces, de la democracia como la forma de vida de la sociedad en su conjunto, en el Perú tenemos que profundizar un proceso de democratización en el que se ha avanzado en los últimos cuatro decenios, pero que enfrenta todavía serios obstáculos, que implican niveles extremos de desigualdad en la vida social del país. Entre ellos, los niveles de extrema **pobreza** en que viven enormes sectores de la población, cada vez más concentrados en las ciudades; la existencia de **estereotipos racistas** que implican fundamentalmente el no reconocimiento del otro como igual y la existencia de conductas de discriminación basadas en diferencias étnico-sociales, que ciertamente se asocian a condiciones socio-económicas o de procedencia (provinciano, por ejemplo); la **desigualdad de género o desigualdad entre hombres y mujeres**, pues a pesar del papel predominante que juega hoy día la mujer en la vida de sus familias y comunidades, seguimos siendo una sociedad profundamente machista,

donde la realidad familiar -privada- gira en torno a la mujer, pero el modelo -público- de poder y autoridad sigue siendo masculino; y las tendencias a la **centralización** del desarrollo y del poder en Lima, en desmedro del resto del país, acentuando la desigualdad capital-provincias. Por otra parte, estas desigualdades se ven agudizadas por las serias limitaciones en el acceso de la mayoría de la población a los derechos de bienestar que son, particularmente, la salud y la educación, siendo esta última considerada por una significativa cantidad de peruanos como el medio más importante para la integración y el "progreso" social<sup>(8)</sup>.

Enfrentar las desigualdades en el Perú en términos exclusivos de competencia en el mercado, de la ley de la oferta y la demanda, implica dar por sentada una igualdad de oportunidades que no existe. Hacer frente a las desigualdades extremas presentes en nuestro país es una tarea de la sociedad y del Estado y no puede ser afrontada exclusivamente desde una lógica de mercado que no incluye a la mayoría de la población y del territorio nacional. De allí las dificultades -teóricas y prácticas- que trae consigo la identificación de sociedad civil y mercado y nuestro interés en distinguirlos.

Es desde este difícil horizonte que la sociedad civil nos parece el ámbito desde y en el cual se está desarrollando la democratización de las relaciones sociales y donde podrán germinar las instituciones democráticas. En efecto, esto es lo que parece estar ocurriendo en el Perú: la posibilidad de **gobernar en democracia** se está reconstruyendo desde la población que genera sus propios espacios y organizaciones para resolver los problemas que el Estado está en incapacidad de afrontar y que el mercado no resuelve mágicamente en un país pobre. Las asociaciones vecinales, los gobiernos locales, las formas alternativas de justicia, las rondas cam-

pesinas, las organizaciones de supervivencia, las agrupaciones de productores y comerciantes informales, las organizaciones gremiales de empresarios formales, los diversos "foros" existentes, los Colegios Profesionales, etc., son indicativos de una sociedad que se reconstituye "desde abajo", en la acción y desde sus propias bases.

---

*“Enfrentar las  
desigualdades en el Perú  
en términos exclusivos de  
competencia en el  
mercado, de la ley de la  
oferta y la demanda,  
implica dar por sentada  
una igualdad de  
oportunidades que no  
existe”*

---

Se conforman así, desde la sociedad civil misma, **espacios públicos** para la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones y en el ejercicio de la autoridad. Son espacios en los cuales los ciudadanos iguales entre sí discuten, se ponen de acuerdo y actúan en vistas a fines comunes. Se ejercitan en "mandar" y "ser mandados", en "gobernar" y "ser gobernados", retomando la vieja fórmula aristotélica<sup>(9)</sup>. El carácter público de las asociaciones de la sociedad civil, es decir, abiertas al diálogo y la participación, así como a formas de comunicación no restringida, resulta decisivo.

Un requisito fundamental de cualquier sociedad civil que pretenda ser

(7) LÓPEZ, Sinesio. El dios mortal. Instituto Libertad y Democracia (ILD), Lima, 1991.

(8) Estoy anticipando aquí, de manera muy escueta, algunos de los resultados básicos de la investigación sobre **Problemas de gobernabilidad democrática en el Perú** llevada a cabo por "Agenda: Perú", que serán expuestos sistemáticamente en una publicación que aparecerá en el mes de junio del año en curso.

(9) ARISTÓTELES. Política, Libro I.

moderna es la pluralidad que la debe caracterizar: admitir diversos tipos de asociaciones, de intereses, de perspectivas, e incluso de formas de vida. A este respecto, debemos decir que la sociedad civil en el Perú ha sido básicamente una sociedad civil "popular"<sup>(10)</sup>. Ello le ha negado, particularmente en la década de 1970, la pluralidad que es propia de una sociedad civil democrática que incluye a todos los ciudadanos con sus diferentes perspectivas e intereses. A lo largo de dichos años ha sido una sociedad civil esencialmente popular y corporativa: las organizaciones sociales (particularmente sindicatos y organizaciones de pobladores) desplegaron una acción básicamente reivindicativa y defensiva y no una acción "ofensiva" con miras a la democratización de la sociedad o a la implantación de una democracia política. La lucha "democrática" tenía, más bien, un carácter instrumental y, en el caso de las organizaciones lideradas por dirigentes provenientes del "marxismo-leninismo", era casi un "mal necesario".

Hemos insistido mucho en el carácter voluntario de las organizaciones de la sociedad civil. Es interesante destacar que, a nivel de lo que podemos llamar la sociedad civil popular, se puede apreciar una diferencia (que tiene que ver con las desigualdades señaladas) entre lo que se puede considerar organizaciones de carácter exclusivamente voluntario y otras que no lo son. En el caso de las organizaciones de supervivencia u organizaciones funcionales-Comités de vaso de leche, Comedores Populares, Olla Común- difícilmente podemos hablar de una naturaleza estrictamente voluntaria: lo que allí está en juego son necesidades vitales, es la propia vida. Podríamos tal vez decir que responden a una necesidad y no exclusivamente a la libertad de asociarse y/o actuar. En lo que a su origen se refiere, estas organizaciones se diferencian, por ejemplo, de los sindicatos, que tienen un carácter deliberativo, voluntario y reivindicativo. En muchos casos las organizaciones de supervivencia surgen debido

a una remediación que pretende dotar al pueblo joven o al asentamiento humano de un perfil urbano (calles, avenidas); para tal efecto se derruyen muchas de las viviendas y al no tener donde cocinar, surge la necesidad de la Olla Común (para los días de la remodelación) que luego se organiza y se convierte en Comedor Popular<sup>(11)</sup>. Este carácter de urgencia restringe la naturaleza deliberativa y consensual de dichas organizaciones. Sin embargo, existen importantes indicios de que estas organizaciones están tratando de convertirse en instituciones estables, tal vez porque en el Perú la situación de emergencia amenaza con convertirse en algo permanente.



Pese a estas particularidades en su origen y en los problemas que quieren enfrentar, el dinamismo y la autonomía de dichas organizaciones son indicadores importantes de la vitalidad de una sociedad que se reconstruye desde sí misma. Tal vez no sea excesivo afirmar que la sociedad civil comienza a reconstruirse pese al Estado y que ello es profundamente democrático. Es la propia población la que se organiza y encuentra en la acción colectiva una manera de enfrentar la satisfacción de sus necesidades básicas.

En general, las organizaciones po-

pulares han cambiado su relación con el Estado: han pasado de una práctica de confrontación y oposición a una relación sobre la base de propuestas de solución a problemas específicos y de gestión de cuestiones concretas. Tal sería el caso de las rondas campesinas, de los comités de apoyo al regreso de los desplazados en el campo, o de las organizaciones de mujeres en zonas de emergencia como Ayacucho, que se relacionan con el Estado en términos de exigencias muy precisas. Muchas de estas formas de organización y participación ciudadana se articulan en torno a las mujeres, que se convierten en nuevos actores principales que asumen roles protagónicos en la vida de sus comunidades.

En la dinámica de la sociedad civil es particularmente importante señalar, también, el acceso de nuevos actores -como es el caso de las organizaciones vecinales- en los gobiernos municipales. Este nuevo dinamismo de los gobiernos locales se siente tanto en Lima como en el interior del país. A pesar de que éstos no cuentan aún con los recursos necesarios, se ha tomado conciencia de la necesidad de promover la participación de la ciudadanía organizada en los mismos, sea eligiendo dirigentes sociales a cargos municipales, sea convocando a Cabildos Abiertos para la participación directa de los ciudadanos. Casos ejemplares de esta participación son, en Lima, las Municipalidades de Villa el Salvador y Miraflores, cuya paradójica distancia es ilustrativa, y en el caso de provincias, el Cusco.

Desde mediados del decenio de 1980 asistimos en el Perú a la constitución de importantes sectores empresariales en interlocutores y actores autónomos de la sociedad civil. La presencia de organizaciones como CONFIEP, ADEX, la Asociación de Bancos del Perú, IPAE, y otras que representan el punto de vista empresarial en el debate público, es un dato importante en la actual dinámica de la sociedad civil peruana. Resulta claro que dichas organizaciones gremiales no responden a la urgencia de la supervivencia y que en un sentido

(10) LÓPEZ, Sinesio. Op. cit.

(11) Testimonio de Elvira Torres, miembro de la Comisión Nacional de Comedores Populares.

preciso no eran estrictamente necesarias para la existencia y desarrollo de las empresas; allí reside su naturaleza deliberativa y voluntaria, así como su posibilidad de autonomía y su capacidad de generar opinión y ejercer influencia. La participación de estos nuevos sectores hace de la actual sociedad civil peruana una sociedad civil plural, en la que se admite la existencia de intereses diversos representando diversos sectores y grupos de la sociedad.

Las organizaciones sindicales, pese al importante recorte sufrido en sus derechos, van dejando de lado una práctica puramente reivindicativa y de confrontación y se empiezan a plantear como interlocutores válidos frente al Estado y a los empresarios. Las dirigencias sindicales hablan cada vez más de co-gestión, de negociación y reconversión, así como de la necesidad del diálogo con los sectores empresariales.

Las Organizaciones No Gubernamentales juegan un papel importante en esta búsqueda de consensos entre diversos sectores de la sociedad; lo mismo puede decirse de la Iglesia (siendo la institución que goza de mayor credibilidad entre la población)<sup>(12)</sup>. Del mismo modo algunos Colegios Profesionales desarrollan un esfuerzo educativo en torno a temas específicos y el caso particular del Colegio de Abogados en la discusión en torno al Jurado Electoral (y la ulterior decisión) es muy significativo respecto del papel de las organizaciones independientes en la dinámica política del país.

La sociedad civil peruana parecería, así, estar en proceso de constituirse en un espacio en el cual se está apren-

diendo a respetar la diversidad de puntos de vista, la heterogeneidad que nos caracteriza, e incluso las diferentes identidades que nos definen. Es cierto que el paso de la sociedad civil a la sociedad política resulta extremadamente complejo, por la ausencia de instancias institucionales y legítimas de mediación, o, por el contrario, extremadamente simple en un esquema autoritario y de "democracia directa" basada en la información por la televisión (que no es lo mismo que comunicación) y en las encuestas de opinión (que pretenden ser públicas).

No hemos pretendido describir ni agotar todas las formas que toman en este momento las organizaciones de la sociedad civil y los muchos problemas que quedan pendientes; se trata sólo de destacar algunos casos particularmente significativos. Ello para indicar que los espacios generados por estos actores sociales (que pueden, y pretenden en muchos casos, convertirse en actores políticos) pueden constituirse en los contextos privilegiados para el desarrollo de una cultura democrática, que supone tanto el reconocimiento de una igualdad básica entre los ciudadanos, como el respeto de la pluralidad que caracteriza históricamente al Perú. La participación de la población en la toma de decisiones, la acción concertada y la transparencia en el manejo de los asuntos de interés común son experiencias decisivas en la consolidación de hábitos democráticos y de una cultura democrática. La sociedad civil se articula en torno a espacios públicos de opinión, discusión y formación de consensos que hacen posible la acción común entre ciudadanos iguales. La opinión pú-

blica no se forma a través de encuestas que suman la opinión de individuos aislados; se forma en dichos espacios públicos en los que se puede discutir, discrepar y ponerse de acuerdo (o estar explícitamente -y con argumentos- en desacuerdo). En la sociedad se van construyendo las redes organizativas en las cuales la "civilidad" se produce y reproduce<sup>(13)</sup> y que permitirá a los ciudadanos participar en los asuntos políticos de interés común.

Si, como decía Aristóteles, la diferencia entre los animales que también viven juntos (como las abejas o las hormigas) y las comunidades humanas es que sólo los hombres poseen la palabra para nombrar lo justo y lo injusto, lo bueno y lo malo, haciendo de ellas un lugar no sólo para vivir, sino para vivir bien -en la estrecha vinculación de lo ético y lo político-, para la "vida buena" (que, por cierto, no tiene el sentido actual de la buena vida); en nuestros tiempos parecería ser la sociedad civil el terreno en el cual se dan diversas formas de la "vida buena", que nos hará aptos para pensar y actuar en vistas al "bien común" que el Estado debe, de alguna manera, representar.

Los estados, dice M. Walzer<sup>(14)</sup>, son puestos a prueba por su capacidad de sostener la participación democrática de los ciudadanos en la sociedad civil; y la sociedad civil es puesta a prueba por su capacidad de producir ciudadanos cuyos intereses -por lo menos algunas veces- van más allá de ellos mismos hacia la comunidad política que promueve y protege las redes asociativas de la sociedad. Compleja interacción, ciertamente, pero camino necesario para poder vivir en democracia. ■

(12) IMASEN. Encuesta de Opinión, Lima Metropolitana, diciembre de 1993, por encargo de "Agenda: Perú".

(13) WALZER, Michael. Op. cit., pág. 90.

(14) Ibidem, pág. 105.