

## Cultura democrática y elecciones

---

*Luis Fernando Nunes*

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, pero sobre todo en los últimos meses, diversos estudios y análisis, hechos y situaciones lamentables, con saldo de muertos y heridos, han evidenciado severos problemas en el perfil de la *cultura política* predominante y una inestabilidad preocupante en la *legitimidad política* de varias instituciones del Estado; el reciente informe del PNUD sobre la democracia en América Latina (2004) es, prácticamente, una granada que «nos estalla» en la conciencia y nos invita a *ocuparnos más que preocuparnos* del asunto.

Aunque se acepte que la desconfianza pública es un fenómeno generalizado, no hay duda de que ésta ha crecido en los últimos años en todo el continente —en forma más acentuada que en otras latitudes como Europa— y se señala con claridad que ciertos segmentos poblacionales —los más pobres, pero también los más numerosos— evidencian insuficiencias de rasgos de esa *cultura democrática*, que contrastan con cierto atractivo por otras formas de gobierno (y de desgobierno...) que en realidad tampoco han dado buenos resultados, pero ya sabemos cuán frágil es nuestra memoria histórica (Imasen, 2004). Por otra parte, se ha indicado que el arraigo de estos rasgos democráticos en aquellas personas que los poseen es un proceso que no sólo toma tiempo, sino que requiere ser nutrido de manera constante.

Esta situación siempre se puede atribuir a especificidades culturales de la región o a las terribles consecuencias del caudillismo y del clientelismo como

Venezolano. Licenciado en Relaciones Internacionales y doctor en Ciencias Políticas con Maestría en Psicología de la Comunicación. Ha sido consultor de la Fundación Konrad Adenauer, del Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDES), y del Instituto Republicano para Asuntos Internacionales (IRI). Desde 1998 está ligado al Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) como director residente en el Perú del Proyecto de Fortalecimiento del Congreso Nacional; además es facilitador principal del Programa de Liderazgo del NDI en América Latina y el Caribe.

fórmulas de liderazgo fracasado; pero pareciera que el fenómeno tiene raíces más profundas y ahora se refleja más que nunca en una falta oportuna (*el aquí y el ahora*) de respuestas y soluciones, y en una *falla en cadena* (*El Comercio*, 28-4-2004) de todo el sistema democrático.

Otra posible explicación se refiere al crecimiento de la inseguridad económica en la región, pues ciudadanos y ciudadanas, cada vez más, están repudiando y castigando en las ánforas la volatilidad del crecimiento económico que, paradójicamente —*como en el caso de Perú*— está en las cifras publicadas pero no —*al menos, no todavía*— en los bolsillos de la mayoría que debe inventar mil y una formas para «recursearse» y salir adelante. Pero en esto debemos ser muy claros y recordar que tampoco los regímenes autoritarios pudieron realmente enfrentar el malestar social ante la crisis económica, pero sí fueron más exitosos en, por lo menos, «marquetear» sus programas, aunque éstos hayan sido absolutamente populistas y clientelistas.

Hacemos énfasis en que la política latinoamericana está marcada por largas experiencias de clientelismo y populismo en las que el voto se ofrece a cambio de la expectativa de ciertas ventajas materiales y esa visión no favorece una concepción de la democracia como la elección de los mejores, sino como un *mero ejercicio de intercambio*, una concepción *puramente instrumental* del voto y de *una democracia delegativa* que se percibe como un *plebiscito* para la elección de un presidente en el que se ponen las máximas expectativas y, si los resultados de su gestión no son satisfactorios, entonces el apoyo a la democracia va cuesta abajo.

El ex presidente uruguayo Julio María Sanguinetti denomina a este comportamiento «el voto bronca» (*El Clarín*, 12-2001), que no cuestiona sólo, ni principalmente, al gobierno de turno sino a la totalidad de los actores políticos porque expresa una desconfianza en las fórmulas que se ofrecen como alternativas. Juan Paredes Castro (2002) sentencia así: «Gobernantes, legisladores y magistrados parecen haber olvidado, entre otras cosas, que su elección tiene un plazo y que ese plazo les exige el cumplimiento de determinados resultados».

Parafraseando a Felipe González sobre el caso argentino (*El País*, 4-12-2001), afirmamos sin duda que el Perú tiene un problema POLÍTICO con mayúsculas. Y seguirá teniéndolo hasta que se defina el espacio público compartido, la *res pública*, como proyecto de todos para el siglo XXI.

Estamos frente a serios desafíos sociales, económicos y políticos que se pueden resumir en elevados índices de pobreza, desempleo, criminalidad y corrupción, sin olvidar la calidad y eficiencia de los servicios de salud y de educación y el terrible estado del Poder Judicial, ése que se sigue ensañando con los más débiles y mostrándose complaciente con los poderosos.

Democracia es mucho más que elecciones. ¿De qué sirve una democracia electoral con ausencia de una ciudadanía comprometida? Como dice Eduardo Cáceres (2003): «la historia republicana del Perú es una historia de democracias efímeras y recurrente autoritarismo»; pero, más adelante, señala: «entre 1978 y el 2002, en el Perú se desarrollaron 17 procesos electorales, incluyendo seis elecciones presidenciales y parlamentarias, dos elecciones de Asambleas Constituyentes, un Referéndum y ocho elecciones municipales (incluyendo la última y reciente elección de gobiernos regionales)».

Democracia es también mucho más que tener casi trescientos partidos aspirando a participar en las próximas elecciones peruanas. Coincidimos plenamente con Fernando Tuesta cuando opina sobre el sistema peruano de partidos e indica que: «no existe sistema político democrático con una multiplicación de partidos así. Cuando uno ve un país con un sinnúmero de partidos, medianos y pequeños, lo que observa es que hay una fragilidad institucional...» (*El Comercio*, 20-10-2003). Tampoco es que estemos tratando de «vender» el modelo estadounidense del bipartidismo sino que creemos, más bien, en un sistema de pocos (tal vez unos cuatro o cinco) partidos que cubran todo el espectro político, sin exclusiones ideológicas; pero partidos modernos en los que la inclusión social, la transparencia y, en especial, la democracia interna sean los principales pilares. (Nos referiremos a este punto un poco más adelante.)

Entendemos que, muchas veces, las reformas requieren que se tomen decisiones en el corto plazo que pueden ser políticamente sensibles, tanto que, en ocasiones, los técnicos las califican de «las reformas improbables» porque tienen casi todo en contra.

En el año 2004, que el Perú optó por declarar como aquel de la «Gobernabilidad Democrática», produce una gran frustración la cantidad de ideas y proyectos que no pasan de ser una larga lista de buenas intenciones, porque los intereses particulares prevalecen sobre los colectivos y de ello no se escapa nadie, pues caben en el mismo saco dirigentes políticos, empresariales,

sociales y hasta, en algunos casos, religiosos; así como muchos ciudadanos y ciudadanas que optan por el individualismo y el egoísmo y sólo reaccionan de manera solidaria cuando algunos elementos subjetivos consiguen «tocarles el alma». Quitémonos la máscara: por falta de una verdadera voluntad política, pero también personal, demasiadas cosas están por hacer y siempre parece que estamos esperando que alguien las haga por nosotros.

Y, en cuanto a las reformas de las instituciones públicas, cada vez que se levanta una voz que habla de reforma salen algunos a defender la independencia y autonomía de los poderes como si la Patria no fuera patrimonio común. «Ese es mi asunto» dicen los magistrados cuando se habla de la reforma del Poder Judicial; o, «Nosotros hacemos la reforma Constitucional» afirman algunos congresistas; y así cada quien exige lo que cree que es sólo suyo, muchas veces con gran parafernalia —*mejor si hay luces y cámaras de televisión*— y, luego nada, en el más puro estilo gatopardiano: *que algo cambie para que todo siga igual*.

En el hemiciclo del antiguo Senado del Perú se realizan todos los días seminarios, audiencias y conversatorios y las palabras que más se utilizan son *cambio* y *reforma*. Pero, ¿cuánto media del decir al hacer?, ¿acaso no deberíamos empezar por cambiar nosotros mismos?

La tarea de construir un sistema democrático legítimo, representativo y eficaz no es algo que pueda postergarse, si de verdad aspiramos al desarrollo, con D mayúscula. Lo fundamental de la gran promesa democrática permanece incumplido, eso es lo que piden a gritos ciudadanos y ciudadanas: una democracia que les funcione, no una *rutina democrática*. Lo que nos lleva al otro gran reto de revertir esa situación para enfrentarla de verdad promoviendo una profunda reforma del Estado pero, en especial, revistiéndola de VOLUNTAD POLÍTICA (*Julio Cotler ya ni siquiera cree en ella*)<sup>1</sup> en el marco de una discusión sobre cómo enfrentar las reformas y generar espacios en los que la sociedad pueda ser parte de esas decisiones, pero parte de verdad, no mero adorno, y pueda así comprometerse en su implementación, sabiendo y entendiendo por qué esas medidas son necesarias y viables. Cuando se pretenden aplicar medidas acordadas solamente entre las cuatro paredes de conciliábulos y cúpulas, y cuando la participación e inclusión social

1. Intervención en la presentación de la II Encuesta Nacional sobre Corrupción, Auditorio de Interbank, febrero de 2004.

tienen que obtenerse a fuerza de constantes manifestaciones, protestas, tumultos, rebeliones y a palo limpio —La Paz, Ilave, Caracas, Lima, Buenos Aires, Chimbote, Tilali, etc.— todavía es más difícil. Las democracias «limitadas» sólo nos dejan países cada día más difíciles de gobernar en los que los gobiernos encuentran márgenes estrechísimos para encauzar la llamada voluntad popular.

Pasó en parte con la Ley de Partidos Políticos que reconocemos que ha sido producto de largas horas de debate y de trabajo fructífero, encabezado principalmente por el subgrupo de trabajo de la Comisión de Constitución y con los valiosos aportes de Transparencia e IDEA Internacional. Pero ya habíamos advertido que el tema del financiamiento del Estado a los partidos no sólo iba a ser uno de los más polémicos y sensibles, sino también que recibiría una generalizada desaprobación de la opinión pública por lo que era necesaria una fuerte campaña para «vender» esta idea, explicando en lenguaje sencillo por qué es mejor (*y, a la larga, más barato*) que los partidos reciban dinero del Estado —léase *del Estado y no del gobierno de turno, que es otro de los grandes errores que a diario cometemos*— y no continúen recibiendo aportes privados que, casi siempre, vienen acompañados de «facturas a posteriori» o «por la puerta falsa», o que son dinero producto de la corrupción y hasta del narcotráfico. Pues tal campaña no se hizo o, al menos, no con la fuerza que requería, y tenemos toda una corriente en contra de que el Estado financie a los partidos.

El desencanto con los resultados de la democracia ha contribuido a llevar a muchos países de la región a procesos de reforma política; muchos han modificado o sustituido su Constitución y, en algunos casos, han reformado paralelamente las leyes que rigen sus procesos electorales, de partidos y de otras entidades. Los aportes teóricos y prácticos del Banco Interamericano de Desarrollo<sup>2</sup> en estas tareas se han multiplicado, pero todavía los resultados están muy lejos de satisfacer las expectativas.

Algunas reformas políticas se han orientado a mejorar la rendición de cuentas y fortalecer el Estado de Derecho desde una dimensión horizontal. En el transcurso de las últimas dos décadas, la mayor parte de los países de la región creó o reforzó la institucionalidad de otros organismos con mandato

2. BID: *Democracia en déficit*, enero de 2001; *La política importa*, 2003. Ver lista de proyectos afines al tema en [www.iadb.org](http://www.iadb.org).

horizontal de rendición de cuentas mediante un nexo institucional con alguno de los poderes del Estado, pero dándoles autonomía funcional y administrativa respecto de esos poderes, como es el caso de las defensorías. La gama de reformas destinadas a aminorar el desequilibrio de poderes, lograr un verdadero sistema de pesos y contrapesos y generar capacidades entre los tres poderes tradicionales es amplia: involucran al sistema electoral, a los poderes conferidos al presidente por la Constitución y las leyes y al Poder Judicial. Lo que también se necesita es una verdadera coordinación interinstitucional entre todas las entidades que participan en estos procesos y que no se descuide ninguno de los tres pilares de la Reforma del Estado que, *para el caso de Perú*, tiene tres fases: descentralización, reforma tributaria y modernización del aparato estatal.

La primera fase ya está en marcha, con sus avances y retrocesos, pero hay que verla como un proceso que tendrá resultados en el mediano y largo plazo y en el que se debe tratar de erradicar verdaderamente los vicios del centralismo burocrático. Sobre la reforma tributaria, que influirá en la modernización del aparato estatal, debe hacerse ya, no sólo para reducir el gasto público al evitar la permanencia de un cuerpo estatal ineficiente y demasiado grande, sino para optimizar el empleo de los recursos, pues es muy claro que existen carencias en la calidad y evaluación del gasto; las estadísticas nos indican que, desde 1998, los ingresos corrientes sólo han aumentado en 13%, mientras que los gastos corrientes lo han hecho en 31%, lo que significa que el Estado gasta el doble de los ingresos que recibe.

El Perú posee una baja presión tributaria (12,5% del PBI) en comparación con otros países de América Latina (17,5%) y, por lo tanto, es necesario incrementar y hacer más eficiente y equitativa la recaudación tributaria; pero, si no se controla el gasto, esos ingresos tributarios «van a ser absorbidos por el gasto corriente». La administración pública debe acostumbrarse a detallar —*que no es lo mismo que maquillar*— en qué y cómo se gasta el dinero de todos los contribuyentes y establecer programas aún más exactos para controlar y evaluar los gastos. En eso es necesario un mayor protagonismo de la sociedad civil, acompañada por unos medios de comunicación social que también entiendan su valioso pero riesgoso papel como formadores y orientadores de la opinión, no meros informantes.

En este sentido, el esfuerzo de participación ciudadana debería estar orientado a que podamos colaborar activamente en la construcción de esa Hoja de



*Coordinador de ONPE capacita a miembros de mesa durante el proceso electoral de 2001.*

Ruta, o Plan de País, como un verdadero Plan de Desarrollo Nacional; en el que la elaboración y discusión del presupuesto que va a respaldar ese plan también cuente con la participación ciudadana, tal como se viene haciendo en otros países con excelentes resultados. Afortunadamente, ya se está empezando a trabajar de esta manera, pero falta mucho por recorrer...

Los elementos que consideramos básicos para acompañar la Reforma del Estado son: 1) que se consiga vencer la batalla frente a la enorme desconfianza pública; 2) que las reformas (*tributaria, descentralización y modernización del Estado*) marchen en paralelo a una permanente lucha contra todas las formas de corrupción e impunidad, presentes en la esfera de lo público y de lo privado; 3) que en este proceso se abran reales y efectivos canales de participación ciudadana, en especial con un sentido mucho más inclusivo; y, 4) que efectivamente esté presente y demostrada la voluntad política de realizar estas reformas por parte de los llamados actores políticos del proceso. Los cuatro están profundamente conectados.

La comunidad internacional sigue muy atenta el proceso sociopolítico peruano, apuesta y colabora para que esta hermosa nación consiga no sólo superar los retos de estos difíciles años de transición hacia una verdadera

democracia; sino que pueda construir esa visión compartida de país en el que toda persona tenga las condiciones para un pleno desarrollo de sus capacidades, en un ambiente equilibrado y justo, luchando especialmente por la superación de todas las formas de discriminación en un mundo paradójicamente rico en el que la pobreza es la más grande de las injusticias.

Partamos entonces de la afirmación de que la *cultura política* en la sociedad peruana se encuentra en transición, es decir, en un proceso de cambio, en el que coexisten tanto insuficiencias (las más) como avances (los menos), que nos ponen por delante el reto simultáneo de diseñar estrategias y ejecutar programas que contribuyan a erradicar gradualmente las características subsistentes de una *cultura política autoritaria* y de consolidar los logros alcanzados para dar vitalidad, soporte y continuidad a la vida democrática del país, porque la democracia es, precisamente, un juego de pesos y contrapesos.

Nicolás de Piérola, ese impetuoso arequipeño y caudillo civil, ya lo había dicho en su tiempo: «el problema del Perú es su falta de ciudadanía...».

Una *cultura cívica democrática* debe implicar la posesión por parte de la ciudadanía de ciertos niveles básicos de información y conocimientos que le permitan comprender y valorar *lo público, lo institucional*; juzgar la actuación de los dirigentes políticos y sociales; y aprender a desenvolverse en el ámbito de la *participación política democrática*.

Si bien los bajos niveles de información no impiden que la ciudadanía pueda participar en algunas actividades políticas, sí influyen sobre el tipo de consideraciones que tiene en cuenta al decidir el curso de sus acciones. Si no recibe adecuada información, ¿cómo pedirle que perciba las diferencias entre las posiciones de partidos, congresistas y candidatos y capte de manera más completa los aspectos trascendentales de la vida pública que le afectan?

Sea que caminemos por las calles de Lima o de cualquier otra ciudad del país vemos academias para aprender computación o inglés, hasta para aprender quechua, pero no encontramos academias que nos enseñen a ser ciudadanos, a comportarnos como tales y a valorar y entender la democracia. ¿Cómo pedir entonces a la gente que «sean ciudadanos» y «quieran a la democracia»? Algunos dicen que eso y «los valores» se aprenden en casa y en la escuela. ¿En casa, donde muchas veces prevalecen esquemas autoritarios en la relación familiar y donde la situación económica no permite el tiempo suficiente para

que exista una adecuada comunicación y educación de padres a hijos? ¿En la escuela, donde la mayoría de los maestros está mal preparada, mal remunerada y en la que los temas de educación cívica están muchas veces ausentes o se convierten en una letanía de fechas y héroes patrios que se repite mecánicamente pero sin entender su alcance y significado?

América Latina no parece compartir la tendencia internacional que durante la década de los noventa ha venido acrecentando el interés y la atención hacia programas educacionales para ayudar a los jóvenes a ser ciudadanas y ciudadanos competentes y responsables en los sistemas políticos democráticos. En este contexto, se señalan nueve tendencias en la educación para la democracia: 1) una educación cívica con base en tres componentes interrelacionados: conocimiento cívico, destrezas y virtudes cívicas; 2) enseñanza sistemática de ideas fundamentales y de conceptos básicos; 3) análisis de estudio de casos; 4) desarrollo de habilidades para la toma de decisiones; 5) comparación y análisis internacional; 6) desarrollo de habilidades para la participación a través de actividades cooperativas de aprendizaje; 7) uso de literatura, tanto histórica como de ficción, para enseñar virtudes cívicas; 8) enseñanza activa de conocimientos cívicos, habilidades y virtudes; y, 9) unión de contenido y proceso en la enseñanza y aprendizaje de conocimientos, habilidades y virtudes cívicas.

La International Association for the Evaluation of Education Achievement (IEA) (Quigley, 2000) realizó un estudio durante la década de los noventa que reporta conclusiones de 24 países que coinciden en que la educación cívica debiera basarse de manera importante en contenidos que cruzan transversalmente diversas disciplinas y ser participativa, interactiva, relacionada con la vida diaria, llevada a cabo en un ambiente no autoritario, concientizadora de los desafíos que plantea la diversidad social, y construida en cooperación con los padres de familia, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales, así como en la escuela.

Este mismo estudio identifica las siguientes dificultades para la instrumentación de programas sólidos de educación cívica: 1) las viejas generaciones, incluyendo las de maestros, se niegan a alterar su comportamiento (resistencia al cambio); 2) los cambios institucionales en las escuelas ocurren con lentitud, no sólo respecto al ajuste de contenidos sino también a la introducción de nuevos métodos pedagógicos; 3) el énfasis resulta parcial, pues se desarrollan contenidos sólidos pero sin utilizar metodologías interactivas;

4) se incurre en ineficiencias en un afán descentralizador mal implementado, cuando el diseño e instrumentación de programas curriculares se transfiere a instancias locales y los recursos disponibles en el nivel local no son adecuados para llevar a cabo las tareas necesarias, lo que lleva a un insuficiente desempeño; 5) se presentan resistencias para adoptar los estilos de enseñanza democráticos y a que los estudiantes tomen decisiones; 6) a la educación cívica se le otorga un menor estatus que a otras materias; 7) la enseñanza de la educación cívica no se lleva a cabo de manera rigurosa, explícita y sistemática; 8) la enseñanza de esta materia tiene lugar sólo en un año escolar en el nivel secundario; 9) a la educación cívica se le asocia con programas de adoctrinamiento desplegados en el pasado; 10) los maestros no cuentan con una preparación adecuada; y, 11) se enfrentan problemas para abordar tanto la diversidad existente en la sociedad como la brecha entre las ideas planteadas en los procesos de educación cívica y la realidad.

Estas deficiencias se pudieran corregir si se sistematizara la educación cívica al desarrollar y fijar estándares, planificar un marco curricular que abarque desde la primaria hasta el último año de secundaria, exigir de manera obligatoria que todo estudiante curse la asignatura, desarrollar en paralelo los materiales curriculares que acompañen este esfuerzo, ofrecer oportunidades de capacitación a los maestros y líderes y a grupos interrelacionados con otros actores en el ámbito de la educación cívica, desarrollar sistemas de evaluación del aprendizaje de los estudiantes y exigir un perfil específico —y certificado— para los maestros y profesores que impartan esta materia. Es sembrar para luego cosechar.

En todo caso, no sería justo en el caso peruano obviar la referencia a excelentes proyectos de educación cívica y democrática que llevan adelante instituciones como Acción por los Niños, Grupo Tarea, Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEHP), Asociación Civil Transparencia, Fe y Alegría, Centro de Estudios Sociales y Publicaciones (CESIP), Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social, Movimiento Manuela Ramos, Comisión Andina de Juristas y una larga lista de instituciones, muchas de las cuales reciben por distintas vías financiamiento español, canadiense, alemán, estadounidense, sueco, holandés, británico, del PNUD, UNICEF, Banco Mundial, BID y un importante número de países y organizaciones internacionales. La iniciativa y el financiamiento de organizaciones e instituciones peruanas, más allá de la ONPE, el JNE, la Defensoría del Pueblo y algunos grupos empresariales con visión social para

este tipo de proyectos, resulta insuficiente e inconsistente. Vale apuntar que el gobierno sigue mencionando el tema e indicando que el Acuerdo Nacional (22-7-2002) tiene políticas y metas sobre éste (*por ende, debería incluir el tema de los valores y las prácticas democráticas*), pero carecemos de una visión integral sobre esta problemática y de vías colectivas de acción.

Al respecto, Larry Diamond señala:

...hay dos lecciones que debemos aprender de éstos y de otros casos. Una, es que la salud de la democracia, como la de cada uno de nosotros, nunca se debe tomar como cosa segura. Si se la descuida, sufrirá y será vulnerable a la enfermedad. Al igual que el cuerpo humano, el sistema democrático, para estar en plena forma, necesita ejercicio, vigilancia y nutrición constantes. Al igual que la familia humana, la democracia debe reproducirse, y su cultura e instituciones renovarse para cada generación.<sup>3</sup>

La segunda lección es que, al igual que la salud, la democracia no está sencillamente presente o ausente. Sí, podemos mirar a una persona y afirmar que está andando, hablando, trabajando; es decir, que está viva. Podemos mirar a una democracia y ver una Constitución, partidos en competencia, elecciones libres y limpias, incluso la alternancia en el poder, y decir también que está viva. Pero estar vivo es más que simplemente existir. Y la democracia es más que la celebración de elecciones regulares y competitivas. Este es el principal reto que se nos presenta a los demócratas de las Américas al entrar en el siglo XXI. Tenemos que preocuparnos por la calidad de la vida. Tenemos que preocuparnos por la calidad de la democracia.

La democracia requiere de la cooperación de la ciudadanía y ésta se torna ausente cuando las personas *se sienten al margen* del sistema político o perciben que, al interior de éste, lo que se busca es atender y privilegiar los intereses de unos cuantos, dejando excluida a la gran masa.

La aplicación del principio de subsidiariedad, que respeta los espacios de las comunidades y de sus miembros y les confiere poder efectivo de decisión cuando su acción puede resultar eficaz, contribuirá a fortalecer las percepciones de los individuos en cuanto a lo que pueden lograr juntos, reforzando así el sentido de eficacia de las personas. El mismo efecto positivo tendrá el

3. Intervención en la Conferencia Civitas Panamericana, Buenos Aires, octubre de 1996.

acercamiento de la toma de decisiones públicas a la población (por ejemplo, los presupuestos participativos), resultante del impulso que se le dé a una nueva arquitectura de gobiernos más centrados en la gente y en las múltiples formas de cooperación que pueden existir.

El adecuado desarrollo de la nación en términos de equidad es otro factor necesario para que la cultura democrática se extienda a más peruanas y peruanos. A pesar de muchas inclinaciones egoístas —*naturales pero no por ello justificadas en los seres humanos*—, la obtención de beneficios compartidos fortalecerá la inclinación de la ciudadanía a la solidaridad mutua y a la identificación colectiva necesaria para que tenga sentido conducirse conforme a los rasgos propios de la cultura democrática. La vivencia de la solidaridad establece una vinculación entre las personas y fortalece tanto el sentido de comunidad como los lazos de empatía y lealtad colectivas, lo que contribuye a la difusión de los rasgos propios de la cultura democrática.

Aunque no lo parezca, si el Estado peruano no hace un esfuerzo mayor por ofrecer a la totalidad de peruanas y peruanos una cobertura básica mínima en el sistema de seguridad social, aun cuando sean independientes y no asalariados, se está contribuyendo a aumentar la inequidad social, lo que es contrario a la solidaridad que se busca y mina el sentido de su identidad como miembros de la comunidad política; es decir que, para aquellos que se sienten excluidos, el sentido y el valor de la democracia prácticamente no existen.

La democracia requiere también de la construcción de acuerdos de convergencia reales lo que difícilmente puede tener lugar cuando predomina la creencia de que cada quien persigue sólo sus intereses particulares. Cuando la cultura prevaleciente está marcada por un exacerbado individualismo, las personas dejan de considerar los intereses de los otros; lo que provoca que disminuya el potencial para generar *coaliciones de amplio espectro* que permitan atender a lo que llamamos Bien Común. De ahí la importancia de que el sistema político opere con eficacia en el procesamiento de intereses legítimos y colectivos y promueva la consideración de los asuntos objeto de decisión desde una perspectiva también colectiva, que otorgue la debida atención a todos los involucrados.

Para ello no basta la operación eficaz de las distintas instancias de gobierno del Estado peruano y del sistema de democracia representativa; también hacen falta vehículos para el ejercicio de la democracia semidirecta, condiciones

que favorezcan la vitalidad de las organizaciones de la sociedad civil y medios que contribuyan a promover una deliberación pertinente, amplia, profunda, incluyente e informada en torno a los asuntos públicos, lo que contribuye de manera decisiva a la formación de lo que llamamos *ciudadanía*. Hay una perversa equivocación en aquellos que piensan que la democracia participativa es rival de la democracia representativa cuando, en realidad, se complementan y apoyan.

El que todos los peruanos, independientemente de sus particularidades, reciban un trato digno por parte de sus autoridades, gocen de condiciones mínimas de igualdad de oportunidades y de bienestar evitará, en gran medida, seguir con esta evidente dificultad que en la actualidad se enfrenta: una sociedad que casi no se identifica positivamente con la comunidad política y que no se conduce conforme a un perfil democrático porque se siente «ignorada» de manera sistemática por las instancias del poder, sufre un trato discriminatorio y de exclusión, es abusada por la autoridad, carece de las oportunidades más básicas y vive (en una escandalosa proporción) en condiciones de miseria.

Para colmo, un entorno social en el que prevalece la corrupción (Proética, 2004) y el desapego a lo dispuesto por el orden jurídico desalienta la generación, el arraigo y la extensión de los rasgos propios de la *cultura democrática* entre las personas. Y ahí es importante el ejemplo porque ayudaría mucho que la ciudadanía perciba que el primero en sujetar sus actos a lo dispuesto por el orden jurídico es el servidor público; son tantos —y tan seguidos— los hechos que demuestran que la impunidad reina en nefastas actuaciones de conocidas figuras públicas que la población se siente decepcionada y no obligada a actuar de manera diferente. Son estas «disonancias» las que más alimentan esa *insuficiencia democrática*.

Llegados a este punto valdría preguntarse ¿cómo se entiende entonces una *cultura democrática*? Partamos de la base de que en ella se condensa un conjunto de motivaciones, medios y modos de actuar en la vida política compartidos por amplios grupos sociales. Estos elementos expresarían la concepción que las personas tienen acerca de la política, del sistema político y de sí mismos como actores políticos que marcan su comportamiento y se reflejan en sus acciones. La *cultura política* es la forma en la que la ciudadanía «interioriza» el sistema político a partir de orientaciones que resultan de experiencias, sentimientos, símbolos, actitudes, creencias, conocimientos, destrezas, juicios, valoraciones, concepciones, inclinaciones, hábitos y normas.

¿Cómo nos imaginamos a peruanas y peruanos conscientes y comprometidos en su cultura política? Como personas que se conciben a sí mismas como parte de una comunidad política y social en igualdad de condiciones ciudadanas, que ejercen y hacen valer de manera práctica la «calidad ciudadana» que les otorgan la Constitución y las leyes mediante el ejercicio de derechos, cumplimiento de deberes y obligaciones y apego a responsabilidades. Personas aptas, dispuestas a desarrollar su potencial para: a) conocer, analizar, evaluar y tomar parte en acontecimientos o situaciones de carácter comunitario o público y hacerse corresponsables de éstos; b) conocer los recursos y mecanismos de participación de que disponen, así como la amplitud y trascendencia de sus posibilidades de empleo; y, c) involucrarse de manera creativa, activa, informada, comprometida y productiva en acciones y/o procesos políticos o sociales dirigidos ya sea a hacer valer intereses (individuales, de grupos o difusos) o a construir el bienestar colectivo dentro de las diversas comunidades a las que pertenecen, desde el nivel básico hasta el nacional e internacional.

Sería mucho de lo que Rosa María Alfaro *pide a gritos* en su último libro *Ciudadan@os de a de veras* (2002). Para Julio Cotler (2001) el debate puede resumirse en cómo encontrar los medios para «democratizar la democracia»; así como para José Saramago<sup>4</sup> quien, radicalmente, sentencia: «la democracia no es un punto de llegada sino un punto de partida, [y añade] ¿cómo voy a calificar un sistema que me permite únicamente quitar un gobierno y poner otro pero no me permite nada más? El funcionamiento de la democracia no es democrático».

Estamos acompañando con mucho interés las recientes discusiones sobre la reforma de toda la legislación electoral peruana, reforma por lo demás oportuna para que tenga coherencia con la recién aprobada Ley de Partidos y con otros textos legales conexos, empezando por la propia Constitución. Sobre este particular coincidimos plenamente con Ben Reilly que afirma: «optar por un determinado sistema electoral es una de las decisiones institucionales más importantes en una democracia, pero pocas veces es seleccionado a conciencia y después de una profunda deliberación. Por lo general, la selección se realiza accidentalmente y resulta de una inusual combinación de circunstancias, de una tendencia pasajera o de una situación históricamente peculiar».<sup>5</sup>

4. Declaraciones en la presentación de su libro *Ensayo sobre la lucidez*, Madrid, abril de 2004.

5. Proyecto ACE de International IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IFES) y ONU, disponible en <http://www.aceproject.org>.

Esta reflexión vale también para lanzar la idea —con ayuda de la cooperación internacional, pues la democracia cuesta y cuesta mucho— de acometer ya un ambicioso programa de cultura democrática pensando en las próximas elecciones (pero también en una perspectiva consistente en el mediano plazo) porque votar es, también, una de las decisiones más importantes de la democracia. Es evidente que a menor posesión de información y conocimientos políticos por una persona, menor será la «carga de real conciencia política» a la hora de emitir su voto y la ciudadanía necesita estar preparada para este ejercicio; es decir, clara en lo que significa ejercerlo de manera informada, orientándose a programas de gobierno con posibilidades reales de realización y a la preparación de candidatas y candidatos por encima de las consideraciones de mercadeo electoral. Votar libremente no equivale a votar de cualquier manera.

Poseer sentido de relevancia de lo público, conciencia de la corresponsabilidad, convicción acerca de los derechos de los que se es titular y mantener un cierto interés sobre determinados aspectos del proceso político hacen más factible que la ciudadanía pueda llegar a asumir un papel más activo. Este efecto se fortalece con el seguimiento de la información, la pertenencia a organizaciones, la interacción con autoridades, la interrelación con otros ciudadanos y la discusión de temas de interés común.

La consolidación de una cultura democrática implica que la ciudadanía cuente con conocimientos y destrezas que le permitan concretar predisposiciones, ejercer derechos, asumir responsabilidades y dar a conocer y hacer valer sus inquietudes, propuestas, planteamientos y demandas.

Del empeño que todas y todos comprometamos para vigorizar nuestra democracia y dar mayor dinamismo a nuestra vida social, política y económica depende la viabilidad del sistema político que hemos decidido darnos. La construcción de las condiciones de acceso al bienestar al que aspiramos también será beneficiada por la difusión de una cultura democrática. Estamos convencidos de que a todos, ciudadanos y ciudadanas, corresponde desempeñar un papel activo en las democracias. El impulso a la participación y la difusión de rasgos de la cultura que la sustentan constituyen una tarea permanente de toda sociedad que aspira a vivir democráticamente.

Por otro lado, existen otros temas que están en la palestra política y que no escapan a esta problemática como, por ejemplo, el voto facultativo y la

efectividad del voto preferencial.<sup>6</sup> Sobre lo primero, Henry Pease<sup>7</sup> afirma: «Estamos todavía en la transición y en esta etapa es delicado hacer cambios cuyos efectos pueden ser discutibles. Si tenemos un tiempo largo para que empiece a regir el voto ciudadano facultativo y no obligatorio, podemos hacer una campaña muy fuerte de educación cívica y dar lugar a que los partidos políticos se institucionalicen y sean capaces de llamar al voto». Daniel Zovatto, director ejecutivo de IDEA Internacional, ofrece algunas consideraciones al respecto:

En América Latina el empadronamiento y la votación son obligatorios en la mayoría de los países, aunque este requisito es objeto de acalorados debates. Se afirma que la libertad de voto implica la posibilidad de la no participación; la abstención es así una actitud cívica o ética, es un derecho como el de votar; la obligatoriedad resulta incompatible con la libertad de sufragio, acto privado por excelencia. [...] Y añade:] En Brasil, Costa Rica, Ecuador y Perú el registro electoral es un procedimiento automático, mientras que en otros 12 países es obligatorio y apenas en dos países —Colombia y Chile— es voluntario. En el caso de los chilenos sólo es obligatorio para los ciudadanos empadronados y en Colombia y Nicaragua no es obligatorio, siendo Colombia el único país donde tanto el empadronamiento como el ejercicio del voto son totalmente voluntarios.<sup>8</sup>

Una consideración final sobre el papel de los partidos políticos: es evidente que hay una distancia enorme que los separa de la «gente de a pie»; esa vieja idea de que los partidos eran una especie de sociedad intermedia entre el ciudadano y el Estado está desfasada de la realidad. Los temas que a la gente le interesan: trabajo, infancia, salud, educación, tecnología, ecología, deporte, cultura y muchos otros; pero, en especial, uno que «atraviesa» a todos como es el de la reducción de la pobreza, parecen no formar parte de sus agendas políticas del día a día, se piensa que «son cosas de las que se debe preocupar sólo el gobierno de turno» y que los partidos hablan de ello en los discursos y en los programas de gobierno.

6. Discurso de Felipe Osterling, presidente del Consejo Consultivo del Partido Popular Cristiano (PPC), 14 de octubre de 2003.

7. Declaraciones a *Avance Económico*, 17 de febrero de 2003.

8. Declaraciones a la revista *Caretas*, 16 de enero de 2003.

Dice Susana Villarán:

La pregunta de la gente es sencilla, ¿para qué sirven los políticos? [... Y añade:] Los partidos no han puesto su tienda en la sociedad, no han logrado incorporar a la gente a estas instituciones de representación e intermediación y, al divorcio temático, se añade la separación física y emocional con la gente. Los partidos no promueven ciudadanías activas ni establecen vínculos permanentes con los sectores de la sociedad civil que tienen agendas sociales importantes, sólo se montan en las oleadas de protesta social y en el momento de pedir el voto.<sup>9</sup>

¡Qué grave miopía política! pues, en realidad, no sólo deberían hablar de estos problemas y buscarles solución práctica —pues muchos de ellos tienen congresistas, presidentes regionales, alcaldes, regidores y otros funcionarios que también están *co-gobernando*— sino que deberían ser parte de todo un sistema de promoción de consensos acerca de ellos, para lo que se necesitan liderazgos fuertes, con capacidad de convocatoria y con visión de futuro. Los esfuerzos por la reducción de la pobreza no deberían tener color político y bien merecen una concertación pluripartidaria.

Por otra parte, las militancias partidarias y algunos ciudadanos todavía esperanzados con los partidos (me incluyo) también vienen reclamando mayor democracia interna, transparencia y que *los partidos se reencuentren con la gente* y alcancen a sectores normalmente excluidos o sólo «utilizados según la ocasión», como jóvenes, mujeres, indígenas, minorías sexuales, personas con discapacidad y otros sectores. La Ley de Partidos pretende corregir algunas de estas deficiencias pero sólo una verdadera voluntad de cambio podrá lograrlo.

Finalmente, debo confesar que siento por el Perú una especie de pasión irracional, que me lleva a confundirme con su suerte, pero es que creo que costó tanto —*sangre, sudor y lágrimas*— llegar a donde estamos, que realmente no nos merecemos siquiera pensar en un retroceso y así espero haberlo plasmado en estas páginas.

9. Boletín *Río Abierto*, N° 8, abril de 2004.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- ALFARO, Rosa María. *Ciudadan@os de a de veras*. Lima: Asociación de Comunicadores Calandria, 2002.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Democracia en déficit*. Washington, D. C.: BID, enero de 2001.
- *La política importa*. Washington, D. C.: BID, 2003.
- CÁCERES, Eduardo. *De repente la misma cosa va a ser (Reflexiones en torno a identidades, derechos y bienestar en el Perú contemporáneo)*. Lima: Department for International Development, U. K. (DFID) / Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), 2003.
- COTLER, Julio. «Representación, partidos y sistemas de partidos en el Perú». En: Taller Democratización del Estado. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IFES) / National Democratic Institute (NDI) / The Carter Center / Asociación Civil Transparencia, 2001.
- El Comercio*. «Editorial». Lima: 28 de abril de 2004.
- GONZÁLEZ, Felipe. «Argentina tocando fondo». En: *El País*. Madrid: 4 de diciembre de 2002.
- IMASEN. *Encuesta en Lima Metropolitana*. Lima: IMASEN, abril de 2004.
- PROÉTICA. *II Encuesta Nacional sobre Corrupción*. Lima: PROÉTICA, 2004.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *La democracia en América Latina*. Lima: PNUD, abril de 2004.
- QUIGLEY, Charles. «Tendencias globales en educación cívica». En: Seminario para las Necesidades de Educación Cívica. Indonesia: 29 de marzo de 2000.
- SANGUINETTI, Julio María. «Entrevista». En: *El Clarín*. Buenos Aires: diciembre de 2001.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. «Entrevista». En: *El Comercio*. Lima: 20 de octubre de 2003.
- VILLARÁN, Susana. *Boletín Río Abierto*. Lima: s. e., N° 8, abril de 2004.