



**ONPE**

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

de

mo

# Democracia

cia

*Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia*

cia



modo

# La democracia como forma de gobierno:

Definición y características en América Latina y el Perú

cracia

*Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE  
Jr. Washington N.º 1894, Lima – Perú  
Central telefónica (511) 417-0630  
Website: [www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)*

*Democracia como forma de gobierno*

*Jefe de la ONPE: Dr. Mariano Augusto Cucho Espinoza  
Gerente de Información y Educación Electoral: Mg. Amparo Ortega Campana  
Subgerente de Formación y Capacitación Electoral: Mg. Marita Ingrid Escobar Alegría*

*Elaboración: Subgerencia de Formación y Capacitación Electoral  
Diseño y diagramación: Área de Educación Electoral*

*2da. edición. Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2014-16269  
Editado por: Oficina Nacional de Procesos Electorales, Jr. Washington 1894, Lima.  
Impreso en: Tarea Asociación Gráfica Educativa, Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña -Lima  
Lima, noviembre de 2014.*



# Presentación

La Oficina Nacional de Procesos Electorales, a través de la Gerencia de Información y Educación Electoral, entrega a los participantes de nuestras actividades de educación electoral, los siguientes tres módulos de nuestra serie «Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia»:

- «La democracia como forma de gobierno: definición y características en América Latina y el Perú»
- «Ciudadanía y Sociedad Civil. Elementos para comprender el caso peruano»
- «Cultura Política y Cultura Electoral: relaciones entre el Estado y la sociedad en un contexto democrático y la promoción de la cultura electoral en el Perú»

Cada uno de los cuadernos desarrolla una de tres categorías políticas — instituciones, actores y cultura— que hasta no hace muchos años se analizaban en distintos campos del conocimiento. Nuestro objetivo es desarrollarlos y esforzarnos por mostrarlos en su interacción. Ya que consideramos que de esta manera es posible entender mejor procesos de construcción democrática complejos como los que corresponde realizar en nuestro país. En efecto, no es suficiente que desde el Estado se desarrollen instituciones democráticas, es indispensable que la sociedad —entendida como la nación peruana— participe activamente en el ámbito público, ya sea en tanto ciudadano o como parte de la sociedad civil. Junto a ello, es necesario que ambos compartan un compromiso democrático que dé sentido a nuestra cultura electoral.

Los temas que ofrecemos en esta oportunidad, forman parte de un conjunto mayor, diseñado y desarrollado en una propuesta de contenidos de educación electoral. Tanto la formulación de la propuesta, como los contenidos fueron desarrollados a partir de noviembre del año 2009 hasta noviembre del 2011. Se trata de una propuesta general, pero elaborada con rigurosidad académica en la cual se recogen aspectos clásicos, contemporáneos y otros muy actuales sobre cada uno de los temas propuestos. Partimos del supuesto que el conocimiento de estos temas —por parte de los participantes en las actividades de educación electoral— contribuirá a la comprensión de la democracia, lo electoral, la construcción de la ciudadanía y el fortalecimiento de la cultura electoral. Junto a ello, tuvimos en consideración los resultados de una encuesta nacional sobre necesidades de educación electoral de la población peruana.

Para mayor ilustración, podemos señalar que la mencionada propuesta de contenidos de educación electoral consta de nueve macrocontenidos, cada uno de los cuales ha sido trabajado con un esquema similar, en el sentido de conocer su definición y características, luego se desarrolla de manera comparada la experiencia de América Latina, para culminar con una explicación de las características que ese tema tiene en nuestro país. A manera de refuerzo para cada tema, se ha seleccionado lecturas complementarias que ilustran y hacen más entendible el contenido de cada documento.

Finalmente, es pertinente precisar que para cada sesión de aprendizaje, estos contenidos son adecuados pedagógicamente para el público participante, el mismo que es desarrollado en sesiones pedagógico-didácticas. Por lo que este material que ahora ofrecemos, no sólo sirve de refuerzo para esas sesiones, sino que también de referencia y consulta.

Los nueve macrocontenidos mencionados son los siguientes:

- ***Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 1:***

- Sistema político*
  - Régimen político*
  - Partidos y sistema de partidos*

- ***Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 2:***

- Sistema electoral*
  - Actores electorales*
  - Procesos electorales y mecanismos de consulta ciudadana*

- ***Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 3:***

- Democracia*
  - Ciudadanía y sociedad civil*
  - Cultura política y cultura electoral*

Ello significa que nuestras siguientes publicaciones en esta serie «Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia» tendrán los otros temas señalados en esta relación.

Agradecemos su aceptación a participar con nosotros en estas actividades de Educación Electoral y deseamos que esta experiencia de enseñanza-aprendizaje sea positiva para usted.

Lima, noviembre de 2014.

**Área de Educación Electoral**  
**Subgerencia de Formación y Capacitación Electoral**  
**Gerencia de Información y Educación Electoral**  
**Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE**

# Tabla de contenidos

		<i>Páginas</i>
	Introducción _____	7
<b>1</b>	¿Cómo definimos la democracia? _____	8
<b>2</b>	¿Cuáles son las características de la democracia en América Latina? _____	21
<b>3</b>	¿Cuáles son las características de la democracia en el Perú? _____	25
<b>4</b>	Conclusiones _____	27
<b>5</b>	Bibliografía _____	28
<b>6</b>	Lecturas complementarias _____	29
	■ Robert Dahl.- La poliarquía. Participación y oposición. Tecnos, España, 2002. <b>Capítulo 1: Democratización y Oposición pública</b> , pp.13-25. _____	29
	■ Samuel P. Huntington.- La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX. Paidós, España, 2002. <b>Capítulo 1: ¿Qué?</b> , pp. 17-40. _____	40
	■ Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela.- « <b>La democracia en América Latina desde 1930</b> ». En Leslie Bethel.- Historia de América Latina, Vol. 12, Política y sociedad desde 1930, pp. 11-18. _____	47
	■ Cristóbal Aljovín de Losada.- « <b>La concepción de la República del Perú, 1821-1930</b> ». En: Cristóbal Aljovín de Losada y Eduardo Cavieres (Compiladores).- Perú-Chile/Chile-Perú 1820-1920. Desarrollos políticos, económicos y sociales. UNMSM, Lima, 2005, pp. 172-195. _____	55
	■ Catalina Romero.- « <b>La democracia en el Perú: una terca voluntad</b> ». En: América Latina Hoy, Vol. 45, abril 2007, pp. 89-107. _____	66





# Introducción

En este documento abordamos el tema de la democracia como forma de gobierno. Dado que se trata de un tema muy amplio y complejo, hemos desarrollado tres secciones: la democracia y otros conceptos vinculados, las características de la democracia en América Latina y las características de la democracia en el Perú. El objetivo es ofrecer una visión general sobre los principales aspectos de la democracia para comprender que si bien es un fenómeno abstracto, vale la pena introducirnos en su estudio porque se trata de comprenderlo.

En ese sentido, en la primera sección ofrecemos una definición de la democracia como forma de gobierno, para luego precisar y explicar el significado de la democracia representativa, la democracia prescriptiva y la poliarquía. Luego abordamos el proceso político que se inicia con la transición democrática hasta llegar a lo que conocemos como calidad de la democracia. También explicamos brevemente las diversas tradiciones políticas modernas como son el liberalismo y el republicanismo modernos, para culminar con el ámbito axiológico de la democracia, de manera precisa cuáles son los valores en los que se sustenta la democracia.

La segunda y tercera sección siguen el mismo esquema, es decir se analiza la democracia a partir de las características que ésta presenta a la luz de la democracia prescriptiva y la poliarquía, luego se aborda el tema de la transición democrática hasta la calidad de la democracia y concluiremos con los valores democráticos.

# 1

## ¿Cómo definimos la democracia?

### 1.1 | *La democracia como forma de gobierno*

El concepto de democracia es asumido en su dimensión *forma de gobierno*. A partir del siglo XX entendemos la democracia como el principio de la soberanía del pueblo y la igualdad política de todos.<sup>1</sup> Ello significa que la democracia —como forma de gobierno— incluye dos principios básicos. En el caso del primero, este principio de la soberanía popular es lo que otorga la legitimidad del poder, en el sentido que el poder es legítimo sólo cuando su investidura viene de abajo, sólo si emana de la voluntad popular; es decir que todas las personas que están involucradas en esa sociedad o comunidad política detentan la soberanía (Sartori 2003: 47). En el caso del segundo principio —de la igualdad política— se asume que se trata, en lo fundamental, de leyes iguales e igual voto. Por lo tanto, se trata de un principio de valor, así Sartori señala que la igualdad no implica una verificación sino un principio de valor y directivas de comportamiento que suenan como: «debemos ver en el otro a nuestro semejante; debemos comportarnos hacia los demás apreciándolos como iguales; es nuestro deber educar a los hombres para que no sean inferiores sino iguales a nosotros» (Sartori 2003: 68). De ahí que uno de los principios cuando se organizan los procesos electorales democráticos es el «un elector un voto».

Junto a ello, se asumen dos criterios adicionales:

Validez de los derechos fundamentales del ciudadano y la protección del individuo por el Estado de Derecho ante la arbitrariedad estatal. Es decir, la ciudadanía tiene garantizados determinados derechos que son asumidos como los básicos, incluso están protegidos ante cualquier injerencia del propio Estado, si es que en algún momento se pudieran vulnerar.

---

1 Esta igualdad es independiente al sexo, raza, confesión religiosa, entre otras diferencias. Preferimos empezar con esta definición contemporánea y no con la etimológica, porque partir de *Demos* y *kratos* —si bien es necesario saber sus orígenes— no es suficiente para comprender la democracia tal y como la vivimos el día de hoy y cómo quisiéramos que fuera.

Los derechos y oportunidades de participación de los ciudadanos y ciudadanas están democratizados. Estos son: sufragio universal e igual, participación efectiva, un público ilustrado, posibilidades de participación individual y colectiva, decisión válida por un tiempo determinado, diferentes exigencias de anuencia, libres posibilidades de desarrollo para la oposición, a las minorías, incluyendo la posibilidad de destituir a los y las gobernantes mediante elecciones de los ciudadanos y ciudadanas.<sup>2</sup> Este criterio está relacionado a la necesidad de garantizar que la ciudadanía pueda participar en la política como parte de sus derechos, además que pueda hacer efectivo ese derecho de manera real, ello incluye la posibilidad de discrepar y que ello también esté garantizado.

La democracia vista desde esta perspectiva, tiene a su vez diversos desarrollos —a partir del énfasis dado a determinados aspectos— que nos permiten comprender mejor la manera como se ha aplicado en nuestro país la soberanía del pueblo y la igualdad mencionada. En ese sentido, es necesario identificar al menos tres de ellos:

- **Democracia representativa,**
- **Democracia participativa y**
- **Democracia procedimental**

La **democracia representativa** es la forma usual en un Estado constitucional moderno. Consiste en que «el pueblo no ejerce directamente la dominación, sino que lo hace a través de órganos representativos establecidos por la Constitución en elecciones generales, las mismas que se realizan de manera periódica».<sup>3</sup> Ello significa que —a diferencia de la democracia de la antigüedad— los ciudadanos y las ciudadanas eligen de manera periódica a las personas que tendrán el poder político por un tiempo determinado, ya sea como autoridades (presidente/a vicepresidente/a presidente/a regional, entre otros) o como representantes (diputados, senadores, parlamentarios, concejeros, entre otros). En ese sentido este concepto está muy vinculado al régimen político.

La **democracia participativa** expresa la idea de ampliar los mecanismos de integración del Estado y de acercar la democracia a la sociedad. Implica que la ciudadanía se incorpore en los asuntos públicos lo que suele ser fomentado por actores sociales que buscan una mayor participación de la ciudadanía. En el sentido republicano la democracia participativa se integra perfectamente con la democracia representativa al mejorar sus precondiciones cívicas. En el sentido de desafío a la democracia representativa es impulsada por aquellos que desconfían del mecanismo de participación en las democracias existentes, en los mecanismos de representación y en el sistema de partidos.<sup>4</sup> Efectivamente, la democracia participativa es la manera a partir de la cual los ciudadanos y las ciudadanas participan en la toma de decisiones sobre el ámbito público. En esa línea, hay diversas posturas sobre el modo, frecuencia e intensidad de esa participación, de ahí que hayan propuestas de que ésta sea complementaria a la democracia representativa y otros que opinan que debe desarrollarse más de lo que hasta ahora se practica.

<sup>2</sup> Este criterio refleja que la participación del ciudadano es un derecho que está garantizado y que se expresa de varias maneras. Parte de estas garantías son las que Dahl menciona como elementos de la poliarquía. Rainer Olaf Schultze.- «Democracia». En: Dieter Nohlen.- Diccionario de Ciencia Política. Editorial Porrúa, México, 2006, Tomo I, p. 335.

<sup>3</sup> La democracia representativa, por lo tanto, es una de las principales características de la democracia moderna, a diferencia de la democracia de la Antigüedad. Dieter Nohlen, Diccionario de Ciencia Política, Tomo I, p. 351.

<sup>4</sup> Cuando nos referimos a la democracia participativa, podemos observar que ésta es analizada desde el punto de vista de la ciudadanía, es decir, por un lado tenemos las instituciones de la democracia que están en función del Estado-nación, y por otro tenemos la democracia participativa, es decir, la manera como la ciudadanía se relaciona con el Estado-nación en el marco de la democracia. Dieter Nohlen.- Democracia participativa. En: Dieter Nohlen.- Diccionario de Ciencia Política, México, 2006, p. 348.

La **democracia procedimental** asume que el procedimiento principal de la democracia consiste en la selección de líderes y lideresas a través de elecciones competitivas por parte de las personas gobernadas por ellos y ellas. En ese sentido, un régimen político es democrático siempre y cuando la mayoría de los y las que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de elecciones limpias, honestas y periódicas, en las que los candidatos y las candidatas compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar. Así, es necesario considerar que elecciones, apertura, libertad y juego limpio son la esencia de la democracia.<sup>5</sup> Quien propuso inicialmente esta teoría fue Schumpeter para quien la democracia es la secuela de efectos secundarios y compuestos que siguen a la adopción de ese «método democrático» (Sartori 2003: 156). Se trata de una concepción liberal y pluralista tanto de la política como del proceso político.

Asimismo, es necesario considerar que la democracia tiene tres dimensiones críticas:

- **Competencia por el voto**
- **Constitucionalismo e**
- **Inclusividad o participación**

La primera dimensión asume que el gobierno está constituido por los y las líderes que compiten con éxito por el voto de la ciudadanía en elecciones que se celebran con regularidad. La esencia de la competencia es —por un lado— la aceptación de la legitimidad de la oposición política, y —por otro lado— la creación y consolidación de sistemas de partidos que permitan seguir una pauta previsible. Esta dimensión es un referente básico e indispensable para la democracia actual, ya que no es suficiente que se organicen elecciones de manera regular, sino que éstas sean competitivas y la oposición tenga garantías para no ser discriminada.

La segunda dimensión —constitucionalismo— consiste en que todos los aspectos vinculados a la democracia estén debidamente establecidos en una norma de rango constitucional, asimismo que se respete ese orden constitucional, el mismo que puede estar encarnado tanto en unos documentos como en unas prácticas constitucionales. Lo importante es tener claro que la democracia constitucional define y restringe los poderes de las autoridades gubernamentales, así como los límites de la hegemonía de las mayorías electorales con el fin de proteger los derechos y preferencias de los individuos y las minorías. Esta segunda dimensión no sólo considera el necesario balance y equilibrio que debe haber entre los poderes, sino también establece un cambio de aquello que antes se pensaba —en el ámbito del sentido común— que la «mayoría gana» y a partir de esa premisa la minoría no era respetada ni en sus derechos ni en su libertad para discrepar.

---

<sup>5</sup> Podemos observar que esta definición es un desarrollo de la democracia representativa, donde el peso mayor se encuentra en los procedimientos electorales y sus características. Samuel Huntington.- La tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX. Paidós, pp. 20-22.

La tercera dimensión —inclusividad o participación— comprende disposiciones constitucionales referentes a la ciudadanía que se amplían para dar cabida a proporciones mayores de la población adulta, para lo cual se eliminan restricciones que pesaban sobre el sufragio basándose en la propiedad, la capacidad de leer y escribir, el sexo, la raza o la etnicidad. Así, se llega a la inclusión plena por medio de cambios en las reglas oficiales.<sup>6</sup> Esta última dimensión es particularmente dinámica a lo largo del tiempo. En ese sentido, algunos países muestran un proceso que va de exclusión a inclusión, y otros se diferencian porque en un principio eran inclusivos, luego se establecen exclusiones para finalmente, volver a ser inclusivos. Por ejemplo en nuestro país, los electores durante el siglo XIX participaban en mayor número hasta que en 1896 —a través de una norma— se determinó que las personas analfabetas no podían ejercer el derecho al sufragio, de ahí que el número de electores disminuyó significativamente, hasta que a fines del siglo XX —con la Constitución de 1979— se restableció el derecho de sufragio para los analfabetos, e incluso se disminuyó la edad para participar del sufragio. De los veintiún a los dieciocho años, vigente hasta la actualidad.

## 1.2 | *Democracia prescriptiva, descriptiva y la poliarquía*

Giovanni Sartori señala que cuando estudiamos la democracia debemos considerar su aspecto prescriptivo y su aspecto descriptivo. Esta recomendación es muy apropiada, porque nos da parámetros para distinguir la democracia tal como la vemos y vivimos en la actualidad, de la democracia tal como la deseamos. Así, la democracia prescriptiva está en el ámbito del deber ser, es decir se ubica en los efectos normativos, en los ideales. Este autor sostiene que un ideal puede ser definido como un estado deseable de cosas que nunca coincide con un estado de cosas existente. Este aspecto del deber ser tiene como función principal contrastar, equilibrar lo real e impulsar lo real hacia una mejoría (Sartori 2003: 79). En esa misma línea, Nohlen sostiene que con la democracia crece una discrepancia extraña entre la norma, según la cual tendría que gobernarse el país y la manera como se gobierna efectivamente (Nohlen 2008: 273). Ello se puede ilustrar de alguna manera —para el caso peruano— en aquello que Basadre señalaba como la existencia de un Perú real y un Perú formal. Así, la democracia descriptiva es aquella que podemos observar en la vida real, en el ámbito del ser y de los hechos. (Sartori 2003: 22)

<sup>6</sup> Las tres dimensiones señaladas son propuestas por Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela.- «La democracia en América Latina desde 1930». En Leslie Bethel.- Historia de América Latina, Vol. 12, Política y sociedad desde 1930, pp. 12-13.





Un concepto clave para comprender mejor el significado de la democracia, es el que Robert Dahl propuso con el nombre de *poliarquía*. Este concepto nos permite trabajar en el aspecto descriptivo de la democracia y poder medir hasta qué punto nos acercamos o nos alejamos del concepto prescriptivo de ésta. En efecto, su propuesta permite analizar si el sistema político facilita o da a los ciudadanos y las ciudadanas la oportunidad para la participación de la oposición, de la rivalidad y la competencia. En ese sentido, propone la existencia de tres condiciones fundamentales:

***Que el gobierno permita a los ciudadanos formular sus preferencias,***

***Que éstos puedan manifestar sus preferencias de manera pública, y***

***Que reciban igual trato y no sean discriminados por sus preferencias.***

La existencia de estas tres condiciones en una realidad específica puede ser comprobada cuando un determinado gobierno otorga un conjunto de garantías para que esas condiciones se realicen.<sup>7</sup> Conjuntamente, deben existir dos dimensiones: debate público y capacidad de representación. (Dahl 2002: Cap. 1)

Sartori plantea —a partir del concepto de poliarquía— una definición mínima de democracia descriptiva:

*... combinando a Schumpeter y a Friedrich podemos definir la democracia como el mecanismo que genera una poliarquía abierta, cuya competición en el mercado electoral atribuye poder al pueblo y, específicamente, impone la respuesta de los elegidos frente a sus electores. Bien entendida, esta definición es solamente descriptiva —no prescriptiva— y se limita a explicar cómo la macrodemocracia (política) funciona. Por ello es una definición mínima que establece la condición necesaria y suficiente para los fines de la puesta en acción de un sistema que puede, con derecho, ser declarado democrático. Sin el modelo, así llamado, de Schumpeter, el funcionamiento efectivo de la democracia representativa no es entendible. (Sartori 2003: 157)*

<sup>7</sup> Las ocho garantías que Dahl señala como requisitos para que la democracia se dé entre un gran número de habitantes son: 1. libertad de asociación, 2. libertad de expresión, 3. libertad de voto, 4. elegibilidad para el servicio público, 5. derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, 5a derecho de los líderes políticos a luchar por los votos, 6. diversidad de fuentes de información, 7. elecciones libres e imparciales; y, 8. instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias. Robert Dahl.- La poliarquía, p. 15.

Ello significa que con los parámetros de análisis que ofrece el concepto *poliarquía* se puede saber respecto al funcionamiento de la democracia real, qué tan lejos o cerca estamos en relación con la democracia prescriptiva. En efecto, las elecciones deben ser competitivas —en el sentido que hay garantías y trato igual a todos los que participan por conseguir el voto de los ciudadanos y ciudadanas— y además los elegidos y elegidas tienen mayor responsabilidad frente a sus electores.

En síntesis, para Sartori, una definición breve de la democracia descriptiva sería **poliarquía electiva**, y una definición breve de la democracia prescriptiva es **poliarquía selectiva**. (Sartori 2003: 168)

## 1.3 | De la transición a la democracia a la calidad de la democracia

En este acápite desarrollamos aspectos propios de la democracia representativa —de manera más precisa de la democracia procedimental—. Se parte de un proceso en el cual el gobierno está a cargo de una dictadura o un régimen autoritario y por diversas razones se debilita abriendo un momento de liberación política que arriba hacia lo que conocemos como transición a la democracia. Luego de esta etapa, una vez que la transición a la democracia ha sido exitosa, se aspira a consolidar la democracia, es decir que se produzca el cambio de poder político en el marco de procesos electorales libres, abiertos y competitivos. Una vez consolidada la democracia, se puede analizar la calidad de la democracia.

### 1.3.1 Transición a la democracia

La transición a la democracia es un proceso de cambio de la situación del régimen político, en el sentido que se parte de un régimen autoritario y se pasa a un régimen democrático. Para llegar a este último, necesariamente se deben producir cambios en el régimen saliente destinados a abrir una situación de apertura política, lo que se refleja en la introducción de prácticas políticas e instituciones democráticas. Por ejemplo, puede establecerse la libertad de reunión, o el derecho a expresión. En ese sentido, tal como señala Espinal, «el signo clásico de que una transición del autoritarismo ha comenzado es cuando los propios líderes autoritarios empiezan a modificar sus propias reglas de juego en tanto proveer más garantías de los derechos políticos, individuales y grupales. Segundo, que durante el proceso de transición las reglas de juego no están bien definidas sino que se encuentran en un estado cambiante y de fluidez. Tercero, que se da una lucha ardua entre los actores políticos por definir reglas de juego que les beneficien en lo inmediato y en el futuro».<sup>8</sup>

Durante el proceso de transición a la democracia se pueden identificar dos momentos. El primero corresponde a la liberalización y el segundo a la democratización. La liberalización se desarrolla en la etapa del régimen autoritario y se caracteriza por la redefinición y extensión de los derechos ciudadanos, es decir se activa un proceso de apertura política que no siempre conduce al régimen democrático.<sup>9</sup> La democratización es cuando se ha logrado el cambio de régimen y se recuperan los derechos civiles y políticos, por lo que se garantiza la participación y se respeta el pluralismo.

<sup>8</sup> Rosario Espinal.- «Transición a la democracia» En: IIDH-CAPEL.- Diccionario Electoral, tomo 1, p. 1220.

<sup>9</sup> Entre los derechos que se liberan están el hábeas corpus, libertad de expresión y de movimiento, libertad de asociación, derecho a la privacidad, entre otros. Rosario Espinal.- «Transición a la democracia» En: IIDH-CAPEL.- Diccionario Electoral, tomo 1, p. 1221.



Fuente: Fotografías Emmanuel Buchot

### 1.3.2 Consolidación democrática

La consolidación democrática es definida como un «proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis».<sup>10</sup> Es decir, es una etapa en la cual ya se ha realizado la transición democrática y lo que se pretende es estabilizar la democracia como régimen político. El resultado exitoso de la consolidación democrática da lugar a una democracia estable, en su logro participan los actores políticos cuyas acciones están orientadas en ese sentido. En esa misma línea, la opinión pública —de manera mayoritaria— debería legitimar la democracia, en el sentido de aceptarla como una forma de gobierno y considerarla como la mejor. Un criterio para medir la consolidación de la democracia es —para Huntington— la «prueba de los dos recambios»:

*[...] una democracia puede considerarse consolidada si el partido o grupo que toma el poder en las primeras elecciones de la época de la transición pierde las siguientes y entrega el poder a los ganadores, y si después estos últimos entregan pacíficamente el poder a los ganadores de las siguientes elecciones. La elecciones de los gobernantes a través de elecciones es el núcleo de la democracia, y ésta sólo es real si los gobernantes están dispuestos a entregar el poder como resultado de las elecciones. (Huntington 2002: 239)*

En el análisis de este proceso se consideran «las instituciones electorales y los procedimientos democráticos de toma de decisiones, los vínculos entre los poderes del Estado y su funcionamiento, el sistema de partidos políticos y su dinámica, la forma como se configuran los distintos intereses sociales; las relaciones entre la sociedad civil y las estructuras de mediación; y finalmente, los nexos entre las estructuras de mediación y las instituciones del régimen político» (Rovira Mas –IIDH/ CAPEL 2000: 241). En efecto, cuando se analizan estos aspectos, tenemos la posibilidad de conocer a cabalidad si la democracia está consolidada.

<sup>10</sup> Morlino 1989 citado por Jorge Rovira Mas.- «Consolidación democrática», En: IIDH-CAPEL.- Diccionario Electoral, tomo 1, p. 240.

### 1.3.3 Calidad de la democracia

Cuando nos referimos a la calidad de la democracia, buscamos saber cuál es el desempeño de ésta. Es decir, se entiende por calidad de la democracia al grado en que dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía.<sup>11</sup>

Para muchos la calidad de la democracia es vista como un continuo que varía con base al nivel alcanzado en las siguientes cinco dimensiones:

- **Decisión electoral,**
- **Participación,**
- **Respuesta a la voluntad popular,**
- **Responsabilidad**
- **Soberanía**

Para Levine y Molina estas dimensiones se precisan de la siguiente manera:

*Más allá de las condiciones mínimas de democracia, un estudio de su calidad requiere ubicar estos elementos en un amplio contexto social, lo que nos lleva a considerar el grado en que los ciudadanos cuentan con recursos necesarios para realizar una elección informada así como el nivel de igualdad de dichos recursos. Junto con la forma de las instituciones y el grado de acceso a ellas, el nivel de igualdad de los recursos cognitivos contribuye a determinar el grado en que la participación de los ciudadanos (individual y colectiva) es efectiva, así como la medida en que la representación refleja a los grupos sociales, los géneros y los partidos. También hay que añadir como una tercera dimensión el grado en que el gobierno responde a la voluntad popular, es decir, hasta qué punto las políticas que se desarrollan están acordes con la posición mayoritaria de la población, cuando esta posición existe claramente. Responsabilidad involucra la necesidad de rendición de cuentas y la medida en que esta responsabilidad es exigida, tanto de manera formal (entre instituciones y mediante elecciones) como informal, por medio de organizaciones que surgen desde la sociedad. Finalmente, la dimensión de soberanía mide hasta qué punto el gobierno elegido realmente ejerce el poder, libre de influencias externas o internas ajenas al consenso de los ciudadanos. (Levine y Molina 2007: 11)*

<sup>11</sup> Vargas Cullell sostiene que la definición de calidad de la democracia combina componentes descriptivos, normativos y evaluativos. Los componentes descriptivos son los conceptos de régimen democrático, ciudadanía y convivencia política. El componente normativo es el concepto de aspiración democrática y el evaluativo la noción de «grado de acercamiento». Jorge Vargas Cullell.- «Calidad de la democracia» En: IIDH-CAPEL.- Diccionario Electoral, tomo 1, p. 109.



Fuente: [www.cgdd.org](http://www.cgdd.org)



Fuente: [www.presidencia.gob.pe](http://www.presidencia.gob.pe)

Un aspecto que destacan Molina y Levine es la necesidad de no confundir la calidad de la democracia con la efectividad del gobierno. En ese sentido, señalan que el primero tiene que ver con el proceso de participación e influencia política de la ciudadanía, lo que depende del funcionamiento de los procesos mediante los cuales la población selecciona y controla a sus gobernantes; mientras que lo segundo —efectividad del gobierno— se refiere a la evaluación de la gestión de un gobierno determinado. Asimismo, la calidad de la democracia se sustenta en la legitimidad de la democracia, la que a su vez implica ciudadanía inclusiva y derecho efectivo a la organización y participación. (Levine y Molina 2007: 18-19)

## 1.4 | **La democracia y sus valores**

La democracia se sustenta en un conjunto de valores, estos son desarrollados en la democracia prescriptiva y deben reflejarse en la democracia descriptiva a través de sus instituciones. Los principales son igualdad, libertad, fraternidad, pluralismo y tolerancia.<sup>12</sup>

### 1.4.1 **Igualdad**

La *igualdad* es uno de los valores estrechamente vinculados a la tradición democrática por lo que está asociado a la participación política de los miembros de la comunidad. Sobre la base de esta igualdad política todos los integrantes tienen el mismo derecho de participación en el gobierno, en ese sentido no hay mejores ni peores, superiores ni inferiores. Así, se hace una abstracción de las diferencias de otros ámbitos (social, cultural, étnica, económica, entre otros).

En efecto, cuando Sartori habla del valor de la igualdad concebida por los griegos de la antigüedad, se remite a un asunto muy importante, ya que diversos filósofos-científicos de ese entonces percibieron hasta tres tipos: igualdad aritmética, igualdad proporcional e igualdad geométrica. En resumen podemos decir que para Aristóteles la igualdad aritmética era que todos eran iguales, la proporcional concebía la igualdad en proporción a los bienes y al estatus. Siglos antes, Anaximandro sostuvo el principio de la igualdad geométrica, que consistía en que todos los ciudadanos eran iguales respecto al centro —que estaba representado por el ágora—, es decir, la distancia del centro respecto a cada uno de los ciudadanos era similar al centro respecto a la circunferencia, en la medida que el radio de una circunferencia mide igual.<sup>13</sup>

---

12 La Carta Democrática Interamericana considera que los valores del modelo democrático son la justicia, la paz, la libertad, el respeto, la solidaridad y la tolerancia. Así señala que «valores democráticos esenciales como la tolerancia, el respeto por el otro y sus derechos, la defensa de la libertad propia y ajena, el respeto por las reglas de juego, la no discriminación, la solución pacífica de los conflictos y el ejercicio no arbitrario de la propia autoridad deben estar presentes en la familia, en la escuela, en todas las instituciones y reparticiones públicas —tanto las instituciones políticas, como en el resto de los organismos del Estado—. OEA.- La carta democrática interamericana y la enseñanza en valores y prácticas democráticas, p. 5.

13 Sobre este tema de la igualdad geométrica se puede consultar a Jean Pierre Vernant.- Los orígenes del pensamiento griego, ediciones Paidós, España, 1992.

### 1.4.2 Libertad

La *libertad* es el valor que forma parte indispensable de la tradición liberal. Así el ser humano es libre y este principio es reconocido por el Estado. Salazar y Woldenberg sostienen que «por libertad se entiende que cada individuo goza del derecho a realizar determinadas actividades sin que nadie —ni el gobierno, ni organización social alguna, ni algún otro individuo— se lo impida».<sup>14</sup> En esa línea los individuos tienen posibilidad de elegir —entre diversas alternativas— sin tener que estar sujetos a sanciones, amenazas o impedimentos. Así, la libertad es frente a los demás y frente a las instituciones. No obstante, esta libertad no es ilimitada. Los únicos elementos que restringen la libertad están en función a garantizar la convivencia colectiva. Es decir, se limita la libertad para no afectar la libertad de otros. En la realidad se aprecia que la libertad también está limitada por la mayor o menor cantidad de opciones existentes y sobre las cuales hay que elegir.

La libertad es institucionalizada en una serie de derechos o libertades explícitas y precisas. Por ejemplo se garantizan la libertad de expresar públicamente las opiniones sin temor a ser reprimido, la libertad de pensamiento, la libertad de reunirse y de asociarse con otros para actuar en el ámbito público, la libertad de tránsito, la libertad de disentir y de oponerse pacíficamente al poder del Estado mediante vías establecidas legalmente, entre otras.

### 1.4.3 Fraternidad

Este valor afirma que todos los seres humanos deben tratarse como hermanos. Es decir, que a pesar de las diferencias y conflictos de intereses o de opinión, los miembros de una sociedad no deben verse como enemigos. Según Salazar y Woldenberg, la democracia requiere, para funcionar correctamente, que los conflictos no excluyan la cooperación, y que a su vez, la cooperación no excluya los conflictos. Para estos autores, este valor democrático es uno de los más difíciles de practicar en las democracias modernas, porque se requiere que se dejen de lado tradiciones y actitudes no sólo autoritarias, sino beligerantes, fuertemente arraigadas en la historia de la humanidad para pasar a concebir y practicar la política de un modo distinto, tolerante y racional.<sup>15</sup>



<sup>14</sup> Luis Salazar y José Woldenberg.- Principios y valores de la democracia. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática N.º 1, IFE, México. [www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/principios\\_y\\_valores\\_de\\_la\\_democ.thm#153](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/principios_y_valores_de_la_democ.thm#153) [última consulta 17-09-2010].



#### 1.4.4 Pluralismo

El *pluralismo* parte del principio que los hombres y las mujeres —tanto de manera individual como colectiva— pueden tener diferencias entre sí, ya sean intereses, ideas, concepciones, incluso puede haber diversidad en la forma de actuar. Ello es percibido como connatural a la naturaleza de la persona por lo tanto las diferencias y diversidades no se perciben de manera negativa. El Estado reconoce este principio y el único límite que puede darse está dado por la garantía de alcanzar la paz social. El pluralismo se expresa en el fortalecimiento de la sociedad civil y en la ejecución de elecciones competitivas.

#### 1.4.5 Tolerancia

Respecto a la *tolerancia* Nohlen sostiene que es una condición *sine qua non* de la democracia ya que es la esencia del pluralismo. Así señala que «la tolerancia respeta a los valores ajenos, admite opiniones, ideas, actitudes, convicciones religiosas y político-ideológicas divergentes. No es un principio relativista. Quien practica la tolerancia puede tener principios y convicciones propias que prefiere frente a los principios y convicciones de otros, ante éstos se demuestra tolerante aunque los considera equivocados. Empero, la tolerancia no es infinita. Involucra también el problema de definir sus límites, que se inscriben [...] en el principio de la reciprocidad. Quien practica la tolerancia, puede esperar tolerancia por parte del otro. Sin embargo, no se puede ser tolerante con los intolerantes, con los enemigos de la tolerancia, aunque reconozco que no es fácil una práctica política democráticamente aceptable para tratar con los intolerantes». (Nohlen 2008: 273)

## 1.5 | La democracia y otras tradiciones políticas

Ahora bien, la democracia no es la única tradición política moderna, ya que junto a ella se fueron construyendo otras como el liberalismo moderno y el republicanismo moderno. De manera breve, podemos señalar que la tradición liberal se originó en Inglaterra —a partir de las revoluciones inglesas del siglo XVII—, mientras que el republicanismo surgió en Francia con la revolución francesa y en oposición a la monarquía; y la tradición democrática surgió en los Estados Unidos de Norteamérica a partir de los *meetings towns*.

Asimismo, cada una de estas tradiciones reivindica de manera particular un valor. Por ejemplo, la liberal privilegia la libertad, el republicanismo el cultivo de la virtud y la tradición democrática la igualdad.

El liberalismo es una tradición política sustentada en la capacidad de auto-determinación de los individuos a través de la razón, la libertad individual frente al Estado, la atenuación de la dominación política a través de la Constitución, y la autorregulación de la economía a través de las regularidades del mercado y la competencia.<sup>16</sup>

El republicanismo es una tradición política que está experimentando un renacimiento en diversos países a partir de la revitalización de los ideales republicanos como antídoto a la decadencia social y a la corrupción política. Ello, porque el republicanismo busca reforzar el cultivo de los valores comunitarios, exhortar para que el bien común sea más importante que los intereses privados. En este mismo sentido, promueve la participación activa de los ciudadanos y las ciudadanas en las decisiones políticas, despertar su compromiso para los asuntos sociales y fomentar las virtudes ciudadanas. En síntesis cuando el republicanismo fomenta que los ciudadanos cultiven la virtud, se refiere al desarrollo del amor por las leyes y la patria a partir del cual -como efecto y resultado de ese sentimiento- cada uno de los ciudadanos virtuosos antepone el bien público sobre sus intereses individuales.<sup>17</sup>

En la actualidad, cuando hablamos de democracia como régimen político, en realidad nos referimos a la democracia liberal. Ello porque durante la segunda mitad del siglo XIX confluyeron por un lado el ideal liberal y por otro el ideal democrático y ambos estaban en contraposición al ideal del socialismo. Como hemos

<sup>16</sup> Theo Schiller.- «Liberalismo» En: Dieter Nohlen.- Diccionario de Ciencia Política, Tomo II, p. 824.

<sup>17</sup> Ver Günter Rieger.- «Republicanism» En: Dieter Nohlen.- Diccionario de Ciencia Política, Tomo II, p. 1220. También consultar José Antonio Aguilar y Rafael Rojas.- El republicanismo en Hispanoamérica, 2002, p. 19.



... el **Estado**  
está diseñado  
sobre  
la base del  
constitucionalismo  
liberal,  
mientras que  
el énfasis en la  
democracia está  
orientado hacia  
lo social y lo  
económico.



podido observar, tanto la tradición liberal como la democrática, al privilegiar valores distintos, a veces entraron en contradicción o incluso un valor se impuso sobre el otro. De ahí, que Sartori señala que mientras uno corresponde al Estado —liberal— el otro corresponde a la sociedad —democracia—, así hay una distribución de roles que hace viable esta alternativa:

*... se puede decir que el liberalismo es, sobre todo, la técnica de los límites del poder del Estado, mientras que la democracia es la entrada del poder popular en el Estado. Con el paso del tiempo se ha creado una división de roles entre lo liberal y lo democrático [...], de tal manera que el primero está particularmente atento a la forma del Estado, allá donde el democrático presiona, sobre todo en el contenido de las normas emanadas por el Estado. En cuanto al problema de la forma del Estado, la preocupación es la de establecer cómo deben ser creadas las normas; en cuanto al contenido, el problema es qué cosa debe ser establecida en las normas. Para el liberal, la prioridad es el método de creación del orden social; para el demócrata, es la creación de un orden social justo. Que es como decir que el liberal da prioridad a la democracia en sentido político; el democrático, a la democracia en sentido social y económico. (Sartori 2003: 294)*

Es decir, el Estado está diseñado sobre la base del constitucionalismo liberal, mientras que el énfasis en la democracia está orientado hacia lo social y lo económico.

Finalmente, podemos concluir este acápite señalando que la democracia no se manifiesta de manera permanente a lo largo de la historia del mundo moderno, sino que hay momentos en los cuales varios países pasan por democracias y otros en los cuales predominan períodos autoritarios. Vistas estas tendencias, Huntington utilizó el concepto «tercera ola de democratización» para explicar este fenómeno. En ese sentido, la democracia es reversible, lo que significa que si la sociedad no logra hacer suyo el concepto de la democracia, ésta pueda perderse como forma de gobierno, y retroceder hasta gobiernos autoritarios o dictatoriales.

# 2

## ¿Cuáles son las características de la democracia en América Latina?

Si analizamos América Latina a partir de lo señalado en el primer acápite respecto a la definición de la democracia —régimen político sustentado en el principio de la soberanía del pueblo y la igualdad política de todos— podremos respondernos cuáles son las características de la democracia en América Latina. Junto a este referente, podríamos incluir las condiciones fundamentales propuestas por Dahl en la poliarquía que caracterizan un gobierno democrático. Es decir, que cada uno de los ciudadanos y ciudadanas de un gobierno determinado pueda formar sus preferencias, pueda manifestar públicamente sus preferencias y recibir —por parte del gobierno— igualdad de trato a pesar de que sus preferencias no coincidan con las del gobierno. (Dahl 2002: 14)



En América Latina se puede observar que —al igual que en Europa— a lo largo del siglo XX hay una tendencia hacia la consolidación de regímenes representativos, a que la oposición sea legitimada y aceptada, la ciudadanía se amplíe y se imponga el imperio de la ley. Es decir, se aprecia que al inicio del siglo XX hubo democracias oligárquicas con períodos de ruptura en las cuales se instauraron dictaduras y gobiernos autoritarios, y a inicios del siglo XXI la región es parte de los países que integran la tercera ola de democratización. Ello significa que en América Latina, la construcción de la democracia es un proceso reversible, en el sentido que una vez alcanzada la democracia, ésta puede perderse. Así lo señalan aquellos estudiosos de la democracia latinoamericana del siglo XX.<sup>18</sup>

*[...] Argentina (desde 1916) y Uruguay (desde 1918) eran democracias con sufragio universal para los varones. Sin embargo, en América Latina, como en Europa, la depresión mundial de los años treinta desató fuerzas que debilitaron el avance del gobierno representativo. Al finalizar la segunda guerra mundial, hubo un breve período de democratización. Pero las democracias desaparecieron a finales del decenio de 1940 y comienzos del de 1950. En los últimos años cincuenta tuvo lugar un retorno más profundo al sistema de gobierno democrático. Pero durante los decenios de 1960 y 1970 numerosos países volvieron a ser gobernados por los militares, a menudo durante largos períodos. Hasta finales del decenio de 1970 y durante el de 1980 no hubo una retirada significativa del control directo del gobierno por parte de los militares en toda la región. La mayoría de los países de América Latina entraron en los años noventa bajo un gobierno democrático. Durante el medio siglo comprendido entre los decenios de 1930 y 1980 no hubo una pauta uniforme. Mientras que la mayoría de las pequeñas naciones de América Central y gigantes de la región tales como Argentina, Brasil y México estaban muy lejos de alcanzar el ideal de la construcción democrática, otros países, como por ejemplo, Chile, Costa Rica, Uruguay, Colombia y Venezuela experimentaron largos períodos de gobierno democrático. (Hartlyn y Valenzuela 1997: 12)*

Se observa, asimismo, que el proceso de consolidación democrática —tal como sostienen Hartlyn y Valenzuela— se ha producido cuando las élites han aceptado que la democracia es la forma de gobierno menos costosa en términos de resolución de conflictos políticos a través del acuerdo, la organización de procesos electorales imparciales y la participación de la oposición. A su vez señalan que factores políticos e institucionales frecuentemente desempeñan un papel crítico en la definición de reglas y procedimientos que tienen repercusión en la democracia de cada país.<sup>19</sup> En esa misma línea, factores como la integración nacional efectiva, una sociedad civil vigorosa, reducción de las desigualdades y el desarrollo socioeconómico sostenido contribuyen a facilitar la formación de instituciones políticas sólidas y las prácticas democráticas. Así, la práctica de la democracia consolida a la misma y persuade a los actores políticos de sus ventajas.

---

18 Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela explican que las democracias oligárquicas son aquellos regímenes en los cuales los presidentes y las asambleas nacionales se derivaban de la competencia franca, aunque no totalmente limpia, por el apoyo de un electorado limitado. Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela.- «La democracia desde 1930», En: Leslie Bethel.- Historia de América Latina, Volumen 12, p. 11.

19 Para estos autores los factores son: liderazgo, opción política, papel real de las instituciones políticas, reglas y procedimientos constitucionales, los partidos políticos, la expresión política de los grupos sociales, las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela.- «La democracia desde 1930», En: Leslie Bethel.- Historia de América Latina, Volumen 12, p. 15.

Ante esta situación, Dieter Nohlen considera que hay un conjunto de desafíos que debe enfrentar América Latina respecto a la consolidación democrática. Uno de los principales desafíos es el combate a la pobreza y promoción de la justicia social. Respecto a los desafíos vinculados a las instituciones políticas propone la necesidad de promover o mantener la centralidad del sistema representativo, de los órganos de votación popular y de los partidos políticos. Respecto a la cultura política sostiene que uno de los desafíos más importantes es el reorientar el capital social hacia relaciones compatibles con el bien común. El último desafío —para Nohlen— es el de la ética política: «una disposición del ciudadano a considerar las instituciones, de buscar el consenso, de ser leal y respetar la reglas, así como de orientarse en cuanto a sus ideas y actitudes al bien común». (Nohlen 2010: 76-81)

De lo dicho hasta aquí, podemos concluir este acápite con el paso de la transición a la democracia para culminar con la calidad de la democracia en América Latina, la misma que —como hemos señalado en la primera parte— trasciende el asunto de la transición democrática y la consolidación democrática.

La última transición a la democracia en América Latina está inmersa en el proceso denominado por Huntington «tercera ola de democratización»:

*[...] En 1977, los líderes militares de Ecuador anunciaron su deseo de ser reemplazados por los políticos; se diseñó una nueva constitución en 1978, y las elecciones de 1979 dieron paso a un gobierno civil. Un proceso similar de golpe militar condujo a la elección de una asamblea constituyente en 1978, a una nueva constitución en 1979 y a la elección de un presidente civil en 1980. En Bolivia, el poder militar produjo en cuatro años confusos golpes militares y elecciones abortadas, que comenzaron en 1978, y la elección de un presidente civil en 1982. Ese mismo año, vencido en la guerra con Gran Bretaña, se debilitó el gobierno militar argentino, y sobrevino la elección, en 1983, de un gobierno y un presidente civiles. Las negociaciones entre militares y políticos llevaron en Uruguay a la elección de un presidente civil en noviembre de 1984. Dos meses más tarde, el largo proceso de apertura que había comenzado en Brasil en 1974 alcanzó un punto decisivo con la elección del primer presidente civil desde 1964. Mientras tanto, las Fuerzas Armadas estaban dejando los puestos de gobierno en Centroamérica en enero de 1982; los votantes salvadoreños eligieron a José Napoleón Duarte como presidente en una reñida y difícil elección, en mayo de 1984 y Guatemala eligió una asamblea constituyente en 1984 y un presidente civil en 1985. (Huntington 2002: 33-34)*



América Latina, luego de esta ola democratizadora, ha superado los umbrales críticos o condiciones necesarias para el establecimiento de la democracia, de ahí que en la década pasada se hablaba de que la mayoría de los países de la región se encontraban en un período de consolidación democrática, lo que equivalía al reconocimiento de que la estabilidad democrática en el largo plazo era un asunto real. No obstante la consolidación democrática, es necesario señalar que ésta ha sido diversa en sus avances y logros cuando se analiza país por país de la región. De ahí que es pertinente que cobren relevancia estudios sobre calidad de la democracia en América Latina. Una de las opciones que sostienen algunos estudiosos es el desarrollo de ciudadanía comprometida para que refuercen la irreversibilidad de la democracia, otras proponen ampliar oportunidades y capacidades de las personas para labrar sus destinos, lo que vincula ciudadanía con desarrollo humano. Asimismo, consideran que en el caso de América Latina el análisis de la democracia y de la calidad de la democracia se beneficia de una mirada amplia en el tiempo:

*[...] Esto es aparente en todos los casos, pero es quizás particularmente evidente en América Latina, donde la experiencia con la democracia a lo largo de las décadas ha dado pie para el pesimismo aun de los más optimistas, y ha hecho atractivas a las teorías cíclicas aún para fervientes creyentes en el progreso. ¿Es el presente período algo más que otra vuelta en el ciclo? En la medida en que podamos llegar a una comprensión más completa y dinámica de la calidad de la democracia, estaremos en mejores condiciones para evaluar su durabilidad y para entender cuándo será defendida o no por los actores claves. Los gobiernos democráticos concretos pueden tener éxito o fracasar, pero a largo plazo el meollo del asunto es si el espacio para la democracia se fortalece o no, y de qué manera específica. (Levine y Molina 2007: 43)*

Si pasamos al ámbito axiológico de la democracia, podemos señalar que en América Latina se promueven los valores democráticos consignados en la Carta Democrática Interamericana. Así, se promueven el respeto a los derechos y libertades, la responsabilidad en el ejercicio de los propios derechos, igualdad, tolerancia, solidaridad, honradez, respeto a la palabra empeñada, respeto a la ley y a las reglas de juego, solución pacífica de las diferencias.<sup>20</sup> Junto a esos valores, se sostiene la existencia de algunos elementos esenciales como por ejemplo la igualdad, la participación efectiva, la ciudadanía inclusiva, elecciones libres, periódicas y justas, libertad de expresión y de información, así como la autonomía de las asociaciones. (OEA 2006: módulo 1, 7)

<sup>20</sup> Otros valores democráticos que promueve la Carta Democrática Interamericana son: Justicia, paz, veracidad, libertad, equidad, respeto, tolerancia, solidaridad, generosidad, honestidad, responsabilidad, imparcialidad, independencia, voluntad, participación, cooperación, compromiso, coherencia. OEA.- La Carta Democrática Interamericana y la enseñanza en valores y prácticas democráticas, Módulo 2: La educación en valores democráticos, bloque 2, 2006, p. 41

# 3

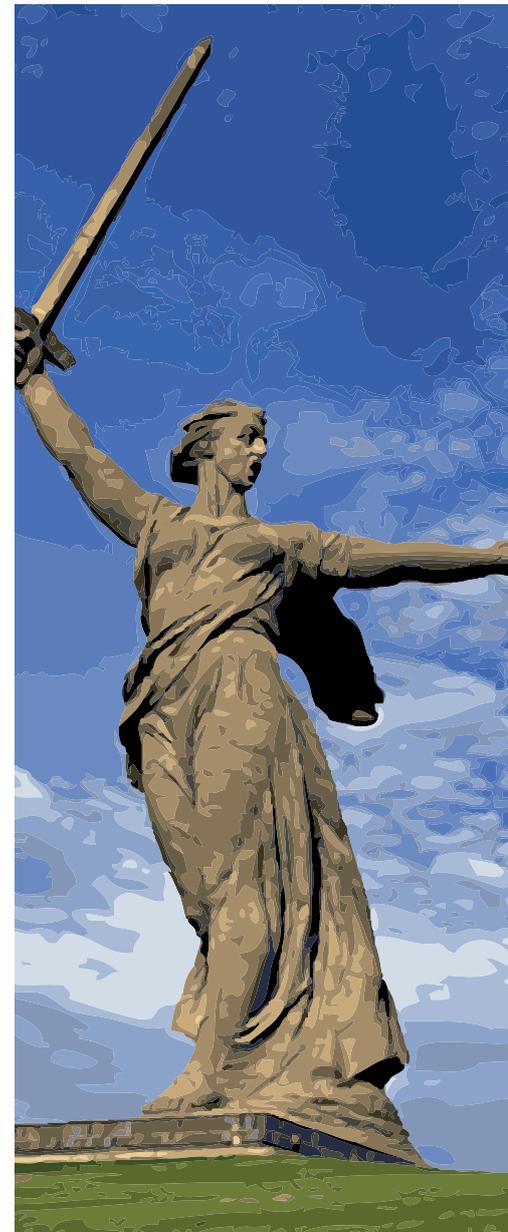
## ¿Cuáles son las características de la democracia en el Perú?

Del conjunto de conceptos sobre democracia y de las características de la democracia en América Latina, ahora nos corresponde pasar al Perú. ¿Qué características tiene la democracia en el Perú? ¿Desde cuándo podemos hablar de democracia en el Perú como régimen político?

Como sabemos, no hay formas de gobierno puras, y menos en el caso peruano. De ahí que antes de hablar de la democracia en el Perú, es necesario identificar las peculiaridades del Estado-nación y las tradiciones políticas que configuraron el sistema político desde la fundación republicana.

La recién fundada República del Perú se caracterizó —al igual que varios países latinoamericanos— por «inventar la política» combinando modelos políticos de sociedades tanto tradicionales como modernas. Por ejemplo, recuperaron instituciones tradicionales creadas por la democracia griega, la república romana, las ciudades renacentistas por un lado; y modelos revolucionarios modernos producto de los procesos políticos en los Estados Unidos y Francia en el siglo XVIII. Por otro lado, así como la experiencia liberal gaditana de principios del siglo XIX. Otro aspecto que caracteriza a estas nuevas repúblicas, fue que no comenzaron *ex nihilo*, sino que se heredó la impronta colonial, es decir una sociedad pre establecida compleja, densamente poblada y una élite criolla afectada por las reformas borbónicas.

De manera general se puede señalar que durante el siglo XIX y gran parte del siglo XX hubo pocos gobiernos democráticos, ya que más primó la presencia de gobiernos caudillistas, dictatoriales y autoritarios, y hasta la primera mitad del siglo XX los pocos gobiernos democráticos que hubo fueron de tipo oligárquico. En ese sentido, es durante la segunda mitad del siglo XX que hubo algunos gobiernos democráticos que accedieron al poder a través de elecciones competitivas. (Contreras y Cueto 1999, Cotler 2005)



# ¿Qué es **RETOHORE**?



**¡Cumple el reto!**

Participa en tu Municipio Escolar con

**RETOHORE**

**RE**speto, **TO**lerancia, **HON**radez y **RE**sponsabilidad



Proyecto: "Fortalecimiento de Valores y Prácticas Democráticas para el Seguimiento y Consolidación de la Democracia en el Perú y América Latina"



Ello significa que la democracia en nuestro país se ha ido construyendo poco a poco y de manera progresiva, además que ha sido una experiencia reversible, por lo que es responsabilidad de las instituciones y de los ciudadanos construir la democracia como la forma de gobierno idónea, civilizada y menos costosa para una sociedad responsable de su destino.

Sobre este aspecto, Catalina Romero señala que en nuestro país hay una terca voluntad que apuesta por la democracia como forma de gobierno. Así, sostiene que «la aspiración al reconocimiento de los otros, a acortar las distancias que nos separan, a no ser mirados como otros ajenos sino como iguales, son pequeños motores de la historia contemporánea que mueven a los peruanos a construir una democracia». (Romero 2007: 105)

En el caso de los valores democráticos que se promueven en nuestro país, vale la pena mencionar que a partir de la experiencia de la elección de las directivas de los municipios escolares, se identificaron cuatro valores: Respeto, Tolerancia, Responsabilidad y Honradez.

En el caso del valor *respeto* partimos del reconocimiento de la dignidad propia y de los demás. Este valor se manifiesta actuando con cuidado para no ofender a las personas y a las instituciones. Ello nos permite convivir pacíficamente.

Respecto a la *tolerancia*, consideramos que es un valor democrático que permite la expresión de opiniones o acciones de los demás, aunque sean diferentes de las nuestras, su práctica facilita la convivencia pacífica y el desarrollo de procesos electorales competitivos, respetuosos y plurales. Este valor se practica reconociendo la variedad étnica, cultural, religiosa o ideológica, comprendiendo los derechos de aquellos con quienes estamos en desacuerdo.

La *honradez* es un valor democrático que es definido como el actuar consecuentemente con los valores morales. Su práctica se manifiesta actuando con decencia, rectitud y transparencia.

Finalmente, la *responsabilidad* es aceptar una obligación moral y legal. Se manifiesta tomando decisiones acertadas y cumpliendo con la labor encomendada; reconociendo y aceptando las consecuencias de lo que se hace y se deja de hacer.

# 4

## Conclusiones

De lo desarrollado en este documento podemos señalar a manera de conclusión algunas ideas:

- La democracia como forma de gobierno se sustenta en el principio de la soberanía del pueblo y la igualdad política de todos.
- Es muy importante considerar la democracia prescriptiva como referente del funcionamiento real de las democracias, para esto último el concepto poliarquía nos ayuda a comprender mejor la democracia descriptiva.
- América Latina forma parte de la tercera ola de democratización, donde se produjo la transición a la democracia y luego se consolidó la democracia, aunque de diversas maneras según cada país. Ello permite seguir buscando el perfeccionamiento de la democracia a través del análisis de la calidad de la democracia.
- En el Perú, a pesar de las dificultades, se ha observado que en los últimos años hay una apuesta por la democracia, lo que se refleja en una mayor participación ciudadana, en el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil y en el empleo de mecanismos de control ciudadanos.
- Los valores democráticos contribuyen a formar la ciudadanía y a fortalecer la convivencia pacífica. Su conocimiento y su práctica por parte de los integrantes de la sociedad permiten que la democracia se consolide y sea exitosa como forma de gobierno y forma de vida.

**Participación  
ciudadana,**  
*en el desarrollo  
de organizaciones  
de la sociedad civil  
y empleo  
de mecanismos  
de control  
ciudadanos.*

# 5

## Bibliografía

«La concepción de la República del Perú, 1821-1930».

En: Cristóbal Aljovín de Losada y Eduardo Cavieres (Compiladores).- Perú-Chile/Chile-Perú 1820-1920. Desarrollos políticos, económicos y sociales. UNMSM, Lima, 2005, pp. 172-195.

**CANSINO, César.-**

Democratización y liberación. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática N.º 14, IFE, México, [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/democratización\\_y\\_liberación.htm](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/democratización_y_liberación.htm)

**CONTRERAS, Carlos y CUETO, Marcos.-**

Historia del Perú Contemporáneo. Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Lima, 1999.

**COTLER, Julio.-**

Clases, Estado y Nación en el Perú. IEP, Lima, 2005.

**DAHL, Robert.-**

La poliarquía. Participación y oposición. Editorial Tecnos, 2002, España.

**HARTLYN, Jonathan y VALENZUELA, Arturo.-**

«La democracia en América Latina desde 1930». En: Leslie Bethel.- Historia de América Latina, Vol. 12, Política y sociedad desde 1930.

**HUNTINGTON, Samuel P.-**

La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX. Paidós, España, 2002. Capítulo 1.

**IIDH-CAPEL.-**

Diccionario Electoral. Dos tomos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2000.

**LEVINE, Daniel y MOLINA, José.-**

América Latina Hoy. Vol. 45, abril de 2007. Ediciones Universidad, Salamanca, España, 2007.

**NOHLEN, Dieter.-**

Diccionario de Ciencia Política. Editorial Porrúa, México, 2006, Tomo I.

«Instituciones y Cultura Política». UNAM, México, 2008.

La democracia. Instituciones, conceptos y contexto. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Perú, 2010.

**OEA.-**

La Carta Democrática Interamericana y la enseñanza en valores y prácticas democráticas. 2006.

**ROMERO, Catalina.-**

«La democracia en el Perú: una terca voluntad». En: América Latina Hoy, Vol. 45, abril 2007, pp. 89-107.

**SALAZAR, Luis y WOLDENBERG, José.-**

Principios y valores de la democracia. IFE, México, [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/principios\\_y\\_valores\\_de\\_la\\_democ.htm](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/principios_y_valores_de_la_democ.htm)

**SARTORI, Giovanni.-**

¿Qué es la democracia? Editorial Taurus, México, 2003.

La democracia en 30 lecciones. Taurus, México, 2009.

**SEN, Amartya.-**

Desarrollo y libertad. Editorial Planeta, Colombia, 2000.

**VERNANT, Jean Pierre.-**

Los orígenes del pensamiento griego. Editorial Paidós.

# 6

## Lecturas complementarias sobre Democracia

### Democratización y oposición pública<sup>21</sup>

■ Robert Dahl

Dado un régimen donde la oposición al gobierno no puede organizarse abierta y legalmente en partidos políticos ni enfrentarse a él en elecciones libres e imparciales, ¿qué condiciones favorecen o estorban su transformación en otro régimen que lo permita? He aquí el tema objeto de la presente obra.

#### **Conceptos**

Como quiera que el desarrollo de un sistema político que facilite la oposición, la rivalidad y la competencia entre el gobierno y sus antagonistas es una faceta importante del proceso democrático, este libro se ocupa, necesariamente, de un aspecto de este proceso. A mi modo de ver, los procesos de democratización y de desarrollo de la oposición no son idénticos, pero describir todas las diferencias existentes entre ambos nos llevaría a adentrarnos en un tedioso atolladero semántico. Para evitar tal desvío permítaseme exponer someramente algunas de mis opiniones sin profundizar en su elaboración ni insistir en su defensa.

Para mí, el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. No es mi propósito ocuparme de las demás características que se requieren para considerar estrictamente democrático un sistema. Me gustaría reservar en este libro el término «democracia» para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos, sin importarme, por el momento, si ese sistema existe

21 Tomado de Robert Dahl.- La poliarquía. Participación y oposición. Tecnos, España, 2002. Capítulo 1.



*...un sistema político*

*que facilite la oposición, la rivalidad y la competencia entre el gobierno y sus antagonistas es una faceta importante del proceso democrático...*



hoy día, ha existido alguna vez, o puede darse en el futuro. Hipotéticamente es posible concebirlo, y como tal ha llenado plena o parcialmente el ideal de muchos. Como sistema hipotético, en el extremo de la escala, o en el límite de un estado de cosas, puede servir —como el vacío absoluto— a modo de fiel contraste para valorar el grado de aproximación de los distintos sistemas al ideal teórico.

Continuando mi línea de pensamiento, creo que para que un gobierno responda durante un período de tiempo dado a las preferencias de sus ciudadanos sin distinciones políticas, todos ellos deben tener igualdad de oportunidades para:

- **Formular sus preferencias.**
- **Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente.**
- **Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias.**

Para mí estas tres condiciones son fundamentales, aunque quizá no suficientes, a la existencia de la democracia, y para que se den entre el gran número de habitantes de que constan la mayoría de los Estados-naciones actuales, las instituciones sociales de estos países deben garantizar, cuando menos, las ocho cláusulas que se describen en el cuadro 1.1

**Cuadro 1.1** Algunos requisitos para que se dé la democracia entre un gran número de habitantes

Para tener la oportunidad de:	Se requieren las siguientes garantías institucionales:
<p>(A) Formular las preferencias</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Libertad de asociación</li> <li>2. Libertad de expresión</li> <li>3. Libertad de voto</li> <li>4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo.</li> <li>5. Diversidad de fuentes de información.</li> </ol>
<p>(B) Manifestar las preferencias</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Libertad de asociación.</li> <li>2. Libertad de expresión.</li> <li>3. Libertad de voto.</li> <li>4. Elegibilidad para la cosa pública.</li> <li>5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.</li> <li>6. Diversidad de fuentes de información.</li> <li>7. Elecciones libres e imparciales.</li> </ol>
<p>(C) Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Libertad de asociación.</li> <li>2. Libertad de expresión.</li> <li>3. Libertad de voto.</li> <li>4. Elegibilidad para el servicio público.</li> <li>5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.               <ol style="list-style-type: none"> <li>5.1. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos.</li> </ol> </li> <li>6. Diversidad de fuentes de información.</li> <li>7. Elecciones libres e imparciales.</li> <li>8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.</li> </ol>

Prosiguiendo mi exposición voy a dar por sentado que las relaciones entre las ocho garantías y las tres condiciones básicas son tan evidentes que no necesitan mayor aclaración.<sup>22</sup>

A primera vista parece que podríamos utilizar estas ocho características institucionales como escala teórica para contrastar los distintos regímenes políticos. Sin embargo un examen más profundo pone de manifiesto que una interpretación acertada sería la de considerar dos dimensiones teóricas, un tanto diferentes, de la democratización.

1. En el pasado y en el presente los regímenes divergen grandemente por la amplitud con que conceden abiertamente, aplican públicamente, y garantizan plenamente estas ocho oportunidades institucionales, cuando menos a algunos miembros del sistema político que quieran oponerse al gobierno. De forma que una escala que refleje las ocho condiciones nos permitirá comparar los distintos regímenes de acuerdo con la amplitud con que facilitan la oposición, el debate público y la lucha política.<sup>23</sup> Ahora bien, puesto que un régimen puede permitir que se le oponga una parte muy pequeña o muy grande de la población, parece evidente que necesitamos una segunda dimensión.

2. En el pasado y en el presente los regímenes varían también según el número de personas facultadas para participar, en un plano de mayor o menor igualdad, en el control y discusión de la política del gobierno: participar, es decir, tener voz en un sistema de debate público. Una escala que expresara el derecho a participar en el debate público nos permitiría comparar los diferentes regímenes de acuerdo con su capacidad de representación.

Así, por ejemplo, el derecho a votar en elecciones libres e imparciales reúne las dos dimensiones. Cuando un régimen garantiza este derecho a algunos de sus ciudadanos, se abre a un debate público más amplio. Pero el régimen será tanto más representativo cuanto mayor sea el número de ciudadanos que gocen de este derecho.

Estas dos dimensiones: el debate público y la capacidad de representación varían independientemente una de la otra. Así, hacia finales del siglo XVIII la controversia pública había llegado en Inglaterra a un alto grado de desarrollo, pero sólo un sector muy reducido de la población participaba en ella, hasta que en 1867 y 1884 se amplió sucesivamente el sufragio. Suiza tiene uno de los sistemas de debate público más desarrollados del mundo: pocas personas dudarían en calificar al régimen suizo de altamente «democrático», y, sin embargo, en Suiza todavía están excluidas las mujeres, es decir, la mitad de la población, del derecho a voto. [...]. De hecho, uno de los cambios más notables de este siglo ha sido la virtual desaparición de la abierta negativa a la legitimidad de la participación popular en el gobierno. Únicamente un puñado de naciones no garantiza a sus ciudadanos el derecho a votar, aunque sólo sea ritualmente, o prohíben las elecciones, si bien sean sólo nominales. Ni aún los dictadores más represivos dejan hoy de reconocer el derecho del pueblo a participar en el gobierno, a participar «gobernando», aunque le nieguen el derecho al debate público.

Ni qué decir tiene que cuando no rige el derecho a oponerse se despoja al derecho a «participar» de una gran parte de la significación que tiene en los países con opción al debate público. En un

---

22 En mi libro *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1956, pp. 64-81, se analizan algunas de las relaciones mencionadas. Sobre este mismo tema véase también *Politics, Economics and Welfare*, Harper, New York, 1953, capítulos 10 y 11, por Robert A. Dahl y Charles E. Lindblom.

23 En este libro las expresiones liberalización, rivalidad política, métodos políticos competitivos, debate público y oposición pública se utilizan indistintamente para referirse a esta dimensión, y los regímenes que en ella alcanzan cotas muy altas se suelen denominar regímenes competitivos.

país donde haya sufragio universal pero el gobierno sea marcadamente represivo la oposición tendrá muchas menos oportunidades que en otro con sufragio restringido y gobierno más tolerante. En consecuencia, cuando se clasifica a los países por su mayor o menor capacidad de representación, sin considerar otras circunstancias vinculadas, los resultados son anómalos. Sin embargo, una vez que tengamos bien clara la noción de que la amplitud del «sufragio», o dicho en términos más generales, el derecho a participar, indica sólo *una* característica del sistema que únicamente puede interpretarse en el contexto de los demás componentes, es muy útil diferenciar los regímenes de acuerdo con su capacidad de representación.

Supongamos, pues, que admitimos que la democratización consta de dos dimensiones por lo menos: el debate público y el derecho a participar (fig. 1.1). No dudo que la mayoría de mis lectores pensarán que la democratización comprende algún elemento más; de hecho en seguida voy a analizar una tercera dimensión, pero de momento propongo que nos limitemos a aquéllas. Salta a la vista, creo, que el desarrollo de un sistema de debate público no equivale, necesariamente, a la plena democratización.

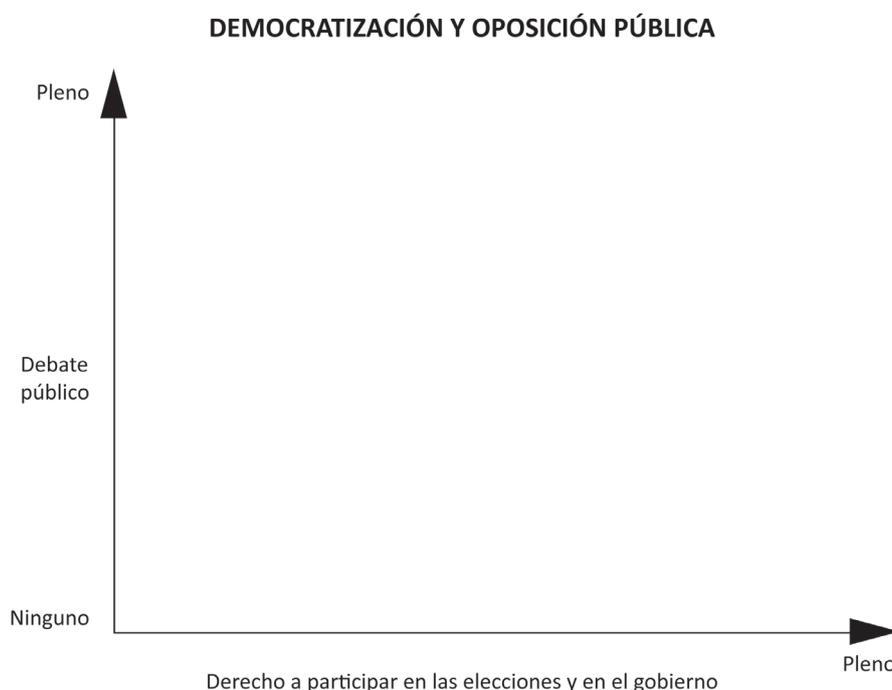


FIGURA 1.1 Dos dimensiones teóricas de la democratización

Para expresar con mayor claridad la relación existente entre debate público y democratización representemos gráficamente las dos dimensiones como se muestra en la figura 1.2. Como quiera que, teóricamente, cualquier régimen puede localizarse en algún punto del espacio limitado por dichas dimensiones resulta obvio que la terminología que aplicamos es casi irremediabilmente incorrecta por basarse más en la clasificación que en la gradación. El espacio comprendido entre ambas dimensiones puede dividirse en un número de compartimientos, a cada uno de los cuales le podemos adjudicar una denominación. Pero dado el propósito de esta obra sería redundante emplear una terminología muy elaborada, por lo que me limitaré a un vocabulario reducido, aunque razonable según creo, que me permitirá precisar con suficiente exactitud las variantes de los regímenes que pretendo analizar.

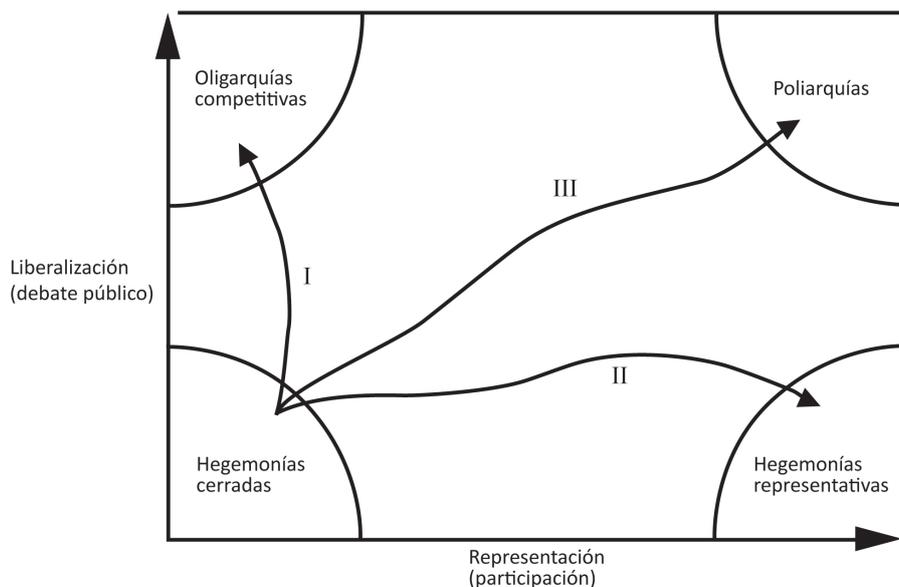


FIGURA 1.2 Liberalización, representación y democratización.

Así, llamaré «hegemonía cerrada» al gobierno más próximo al ángulo inferior izquierdo de la figura 1.2. Si un régimen hegemónico se desvía hacia arriba a lo largo de la trayectoria I, tiende a abrirse más al debate público. Sin violentar demasiado el lenguaje puede asegurarse que un cambio en esta dirección supone la liberación del régimen; o, dicho de otra forma, se hace más competitivo. Si un régimen evoluciona en el sentido de conceder mayor participación, según la trayectoria II, puede decirse que camina hacia una mayor popularización, o, con otras palabras, que se hace más representativo. Cualquier régimen puede cambiar en una dirección y no en la otra. Si denominamos oligarquía competitiva al sistema que se sitúa en el ángulo superior izquierdo, quiere decirse que la trayectoria I representa el tránsito de una hegemonía cerrada a una oligarquía competitiva. Pero también puede ocurrir que la hegemonía cerrada se vuelva más comprensiva sin liberalizarse, es decir, sin aumentar las oportunidades para el debate público, siguiendo la trayectoria II. En tal caso el régimen pasa de ser una hegemonía cerrada a una hegemonía comprensiva.

En este esquema la «Democracia» se situaría en el ángulo superior derecho. Pero como quiera que la democracia comprende más dimensiones que las expresadas en la figura 1.2 y que, a mi entender, no hay en la realidad ningún régimen, de dimensión considerable, totalmente democratizado, prefiero llamar poliarquías a los sistemas actuales más próximos al ángulo superior derecho. Puede decirse que toda modificación de un régimen que conduzca hacia arriba y hacia la derecha, siguiendo por ejemplo la trayectoria III, representa un grado de democratización. Así, pues, cabría considerar las poliarquías como regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público.

Observarán que si bien he puesto nombres a los regímenes que están próximos a los ángulos, queda sin denominar ni dividir el extenso espacio que ocupa el centro de la figura. Este vacío nominal refleja en parte la tendencia histórica a clasificar los regímenes con las denominaciones más extremas, pero también expresa mi propio deseo de evitar una terminología redundante. La falta de nomenclatura no equivale, empero, a una ausencia de regímenes; lo cierto es que

quizá la gran mayoría de los sistemas actuales quedan dentro de esta zona central. Muchos cambios importantes en los regímenes implican entrar o salir de esta zona central, según que dichos regímenes sean más o menos representativos y aumenten o reduzcan las oportunidades de debate público. Al referirme a los sistemas que quedan dentro de este espacio central utilizaré a veces los términos «próximo» o «casi»: en un régimen «próximo» al hegemónico hay más oportunidades para el debate público que en un régimen de hegemonía total; un régimen «casi» puede ser bastante representativo, pero presentar, en cambio, restricciones más severas para el debate público que la poliarquía total. O puede ofrecer oportunidades de discusión pública semejantes a las de una poliarquía plena y ser, en cambio, menos representativa que ésta.

La necesidad de emplear en este libro los últimos términos mencionados demuestra la utilidad de una clasificación; la arbitrariedad de los límites entre «pleno» y «casi» prueba lo inadecuada que resulta toda clasificación. Mientras estemos convencidos de que los términos son medios útiles, aunque bastante arbitrarios, de dividir el esquema de la figura 1.2, los conceptos empleados nos servirán para los fines que perseguimos.

### ***Replanteamiento de la pregunta***

Podemos volver a plantear la pregunta que servía de introducción a este capítulo de la siguiente forma:

- ***¿Qué condiciones aumentan o disminuyen las oportunidades de democratización de un régimen hegemónico o casi hegemónico?***
- ***Más concretamente, ¿qué factores aumentan o disminuyen las oportunidades de debate público?***
- ***Especificando aún más, ¿qué factores aumentan o disminuyen las oportunidades de debate público en un régimen altamente representativo como es la poliarquía?***

### ***Puntualizaciones***

Así pues, este libro trata de las condiciones que hacen posible el desarrollo y la existencia de los sistemas de debate público, y puesto que el debate público es un aspecto de la democratización, esta obra se refiere, necesariamente, a la democratización, [...]. Pero es importante no olvidar que la idea central del libro excluye muchos temas significativos que en un estudio sobre la democratización deberían tenerse en cuenta.

Resulta sumamente útil considerar que la democratización comprende ciertas transformaciones históricas bien definidas. Una de ellas es el tránsito de hegemonías y oligarquías competitivas a regímenes casi poliárquicos. Tal fue, en esencia, el proceso acaecido en el mundo occidental durante el siglo XIX. El segundo, la modificación de las cuasipoliarquías en poliarquías plenas, tuvo lugar en las tres décadas, más o menos, que van desde finales del siglo XIX a la Primera Guerra Mundial. El tercero es la plena democratización de las poliarquías. Este proceso histórico puede quizá fecharse en la época de rápido desarrollo del estado de prosperidad democrática tras la Gran Depresión: interrumpido por la Segunda Guerra Mundial, el proceso parece haber adquirido nuevos bríos al final de la década de 1960, bajo la forma de demandas cada vez más insistentes, formuladas sobre todo por los jóvenes, en favor de la democratización de las instituciones sociales.

[...]. Tenga éxito o fracase, la tercera oleada de la democratización será tan importante como las otras dos, pero como quiera que ocurrirá únicamente en los países más «avanzados» y contribuirá a modelar la forma de vida de estos países durante el siglo XXI, muchos de sus ciudadanos pensarán que esta tercera ola es más importante que ninguna otra. Sin embargo, la mayoría de los países distan todavía mucho de tener acceso a la tercera transformación.

De las 140 naciones que en 1969 eran nominalmente independientes sólo unas dos docenas podían considerarse altamente comprensivas y tenían sistemas de debate público muy desarrollado. Tal vez hubiera otra docena, o quizá alguna menos, que razonablemente podían considerarse casi poliarquías, en vías de alcanzar la poliarquía plena. Pues bien, la tercera oleada tendrá lugar en estas tres docenas de países. A la luz del análisis que sigue a continuación parece muy remota la posibilidad de que algunos sistemas que hoy no son poliarquías se superpongan a las instituciones de éstas y, como prometen sus ideólogos, lleguen a un tipo más avanzado de democratización que la que hoy se da en los sistemas poliárquicos. Para la mayoría de los países son aplicables, pues, el primer y segundo estadios de la democratización, pero no así el tercero.

[...]. Me he referido hasta ahora a «regímenes» y a «sistemas de debate público», pero todavía no he especificado a qué nivel de forma de gobierno pueden ser efectivos los regímenes y el debate público. Permítanme subrayar, seguidamente, que el análisis que aquí se hace se refiere a los regímenes nacionales, es decir, a los regímenes tomados a nivel de país, o, si lo prefieren, de Estado legalmente independiente, o empleando aún términos



menos exactos, de nación o nación-Estado. Parte de este análisis podría aplicarse a niveles inferiores de la organización política y social: municipios, provincias, sindicatos, empresas mercantiles, iglesias y demás; quizá alguna de estas consideraciones valga igualmente para las instituciones políticas que hoy se forman a escala más representativa todavía, como son las distintas organizaciones internacionales, pero la argumentación se desarrolla aquí referida concretamente a los regímenes nacionales.

Y ello pudiera ser otra grave omisión tratándose de un libro sobre democratización, incluso si se considera sólo el aspecto del debate público, pues la observación ocasional indica que los países difieren entre sí por el número de personas que tienen la oportunidad para el debate y participan no sólo en los procesos de los gobiernos nacionales, sino también en los diversos sub-organismos del gobierno y organizaciones nacionales. Pues bien, en la medida en que estas grandes diferencias en las características generales de las sub-unidades nacionales se asocien con diferencias en la naturaleza del régimen nacional (es decir, si se trata, o no, de una poliarquía), procuraré incluirlas en este análisis.

Sin embargo, no deja de ser razonable la insistencia en profundizar más en este examen, ya que una descripción total de las oportunidades de participación y debate existentes en un país, exige, sin duda, una referencia a las oportunidades que ofrecen las unidades subnacionales. El extraordinario ensayo de Yugoslavia de permitir una base amplia de autogobierno en las unidades subnacionales significa que las oportunidades de participación y debate son allí mayores, a pesar de ser un régimen de un solo partido, que por ejemplo, las que se dan en Brasil o Argentina. Considerar este tema en su integridad exigiría, pues, prestar atención a todas las posibilidades que se indican en la figura 1.3, tanto más que algunas de las críticas que recientemente se hacen la democratización incompleta de las poliarquías afirman que mientras éstas pueden ser competitivas a nivel nacional, una gran proporción de sus organismos subnacionales, en especial las asociaciones privadas, son hegemónicos u oligárquicos.<sup>24</sup>

Régimen Nacional		Bajo	Alto
Organizaciones subnacionales	Alto	III	I
	Bajo	IV	II

- I. Regímenes totalmente «liberalizados» o «competitivos».
- II. Competitivos a nivel nacional, hegemónicos en las organizaciones subnacionales.
- III. Competitivos en las organizaciones subnacionales, hegemónicos a nivel nacional.
- IV. Formas de gobierno totalmente hegemónicas.

FIGURA 1.3 Ordenación hipotética de los países de acuerdo con las oportunidades de practicar el debate público.

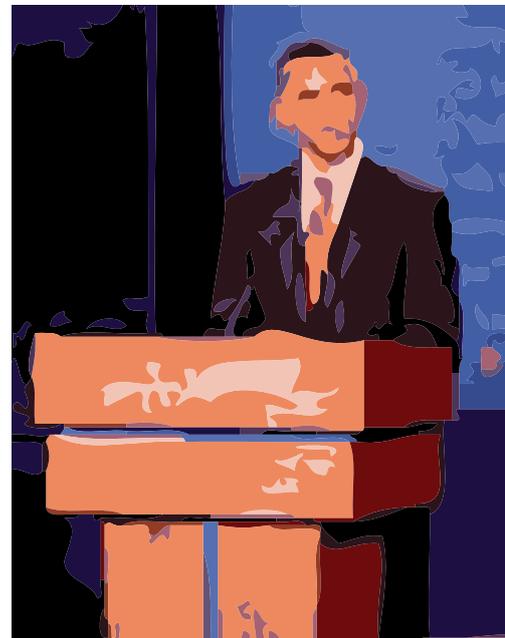
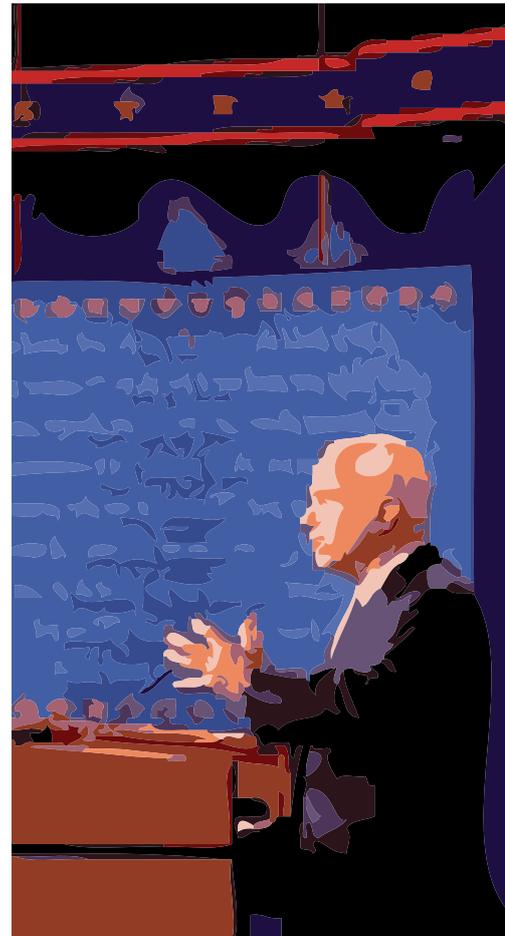
<sup>24</sup> Véase especialmente Grant McConnell, *Private Power and American Democracy*, Knopf New York, 1966; Henry S. Kariel, *The Decline of American pluralism*, Stanford University Press, Stanford, 1961; y, hasta cierto punto también Robert Paul Wolf *The Poverty of Liberalism*, Beacon Press, Boston, 1968.

Pero aunque sea muy importante llevar la descripción de un régimen nacional hasta las unidades subnacionales, intentar hoy el examen de un número suficiente de países requeriría, en mi opinión, un análisis tan complejo y tropezaría con tal cúmulo de datos que los resultados serían muy poco satisfactorios. Qué duda cabe que se podrían disponer las sub organizaciones nacionales a lo largo de las dos dimensiones que se ilustran en las figuras 1.1 y 1.2, pero el problema no se reduce a situar países en el espacio hipotético que se señala en la figura 1.3. Entre otras cosas, dicho espacio se refiere a una sola de las dos dimensiones, el de debate público, de modo que se requeriría un procedimiento similar para la otra dimensión principal: la participación. Es más, aún dentro de un mismo país, las unidades subnacionales difieren entre sí por las oportunidades que ofrecen para el debate y la participación. Por ejemplo, en muchos países modernos estas oportunidades son mayores en los municipios que en los sindicatos, y mayores en los sindicatos que en las empresas mercantiles. En consecuencia, habría que descomponer las unidades subnacionales en distintas categorías: empresas mercantiles, sindicatos, municipios, iglesias, instituciones educativas, etc.<sup>25</sup> En la etapa actual estas estipulaciones son, desgraciadamente, punto menos que utópicas, razón —más de orden pragmático que teórico— por la cual he decidido limitar mi examen al ámbito nacional.

### **Supuestos**

Cuando los regímenes hegemónicos y las oligarquías competitivas evolucionan hacia la poliarquía aumentan las oportunidades de participación y de debate auténticos, y, por consiguiente, el número de individuos, grupos e intereses cuyas preferencias hay que considerar al ejercer el poder político.

Vista desde la perspectiva de los que detentan el poder una transformación de este tipo implica nuevas posibilidades de conflicto, y consecuentemente sus portavoces (o ellos mismos) pueden ser sustituidos por nuevos individuos, grupos e intereses. En cuanto a la oposición, su problema es una réplica del problema que afecta a los gobernantes. Toda transformación que ofrezca a los opositores al gobierno mayores oportunidades para traducir sus metas en actos políticos respaldados por el Estado, implica la posibilidad de conflicto con los individuos, grupos o intereses a los que deponen en tal gobierno.



<sup>25</sup> El estudio ya clásico de Seymour Martin Lipset, Martin A. Trow y James S. Coleman, *Union Democracy*, The Free Press Glencoe 1956, se centra en el caso de un sindicato donde el grado de debate y de participación es alto. Describir y explicar este caso de desviación dentro del contexto de un país fue una empresa de envergadura.

De forma que cuanto más hondo sea el conflicto entre el gobierno y la oposición, mayores serán las posibilidades de que cada uno niegue al otro la participación efectiva en el ejercicio del poder político. Dicho con otras palabras, cuando más fuerte sea el conflicto entre un gobierno y sus antagonistas, más alto será el precio que cada uno tendrá que pagar para tolerar al otro. Puesto que la oposición debe ganar el control del Estado para poder suprimir a los gobernantes (momento en que el gobierno y la oposición cambian sus papeles) podemos hacer la siguiente proposición general, en forma de axioma, con respecto a los gobiernos que toleran la oposición. Por consiguiente:

**Axioma 1.** La probabilidad de que un gobierno tolere la oposición aumenta en la medida que disminuye el precio de dicha tolerancia.

No obstante, el gobierno ha de considerar, asimismo, la cuantía de los riesgos de suprimir la oposición, porque si la tolerancia puede ser cara, la supresión puede serlo más, y aún podría decirse que insensata a todas luces:

**Axioma 2.** La probabilidad de que un gobierno tolere la oposición crece en la medida en que aumenta el precio de suprimirla.

De donde las oportunidades de que se origine un sistema político, o de que dure, deben considerarse dependientes de estos dos conjuntos de costos:

**Axioma 3.** En la medida en que el precio de la supresión exceda al precio de la tolerancia, mayores son las oportunidades de que se dé un régimen competitivo.

El axioma 3 se ilustra gráficamente en la figura 1.4

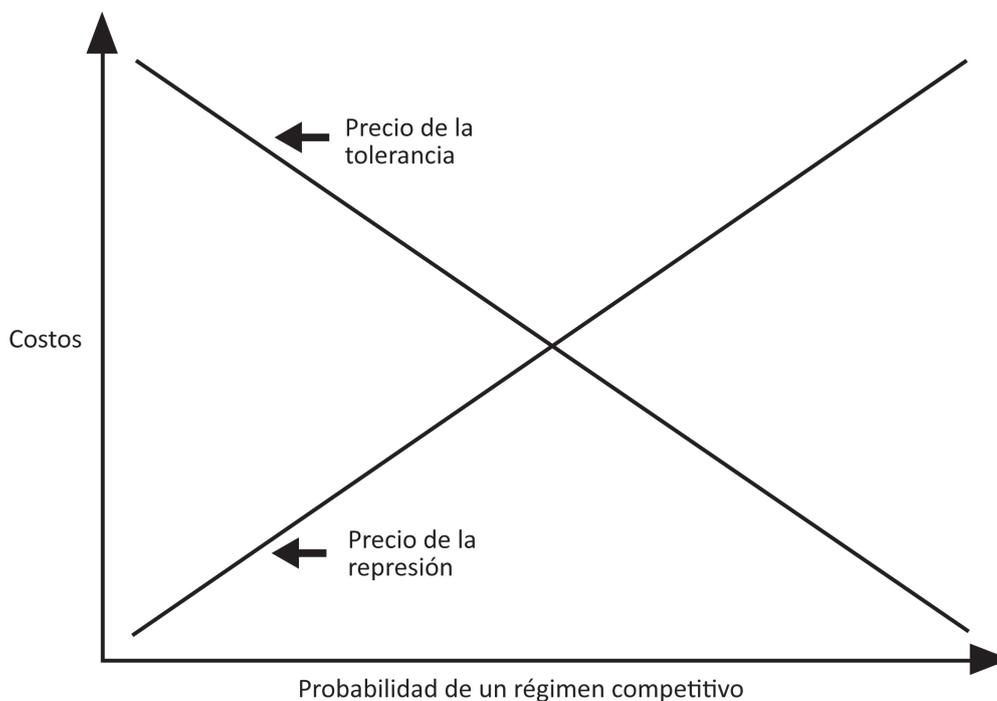


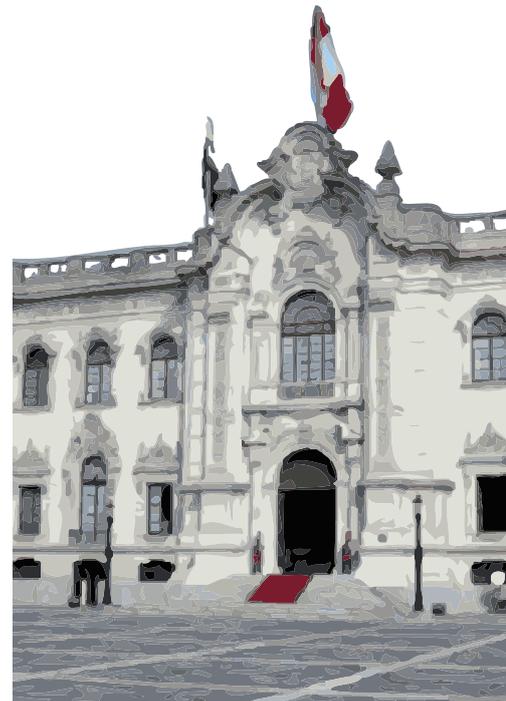
FIGURA 1.4 Probabilidad de un régimen competitivo.

Cuanto más bajo es el precio de la tolerancia más seguridades tiene el gobierno. Cuanto más alto el precio de la supresión mayores son las seguridades de la oposición. De ahí que las condiciones que proporcionan un alto grado de seguridad mutua, tanto para el gobierno como para la oposición, propenden a originar y preservar oportunidades más amplias para que la oposición discuta la conducta del gobierno.

La pregunta que hemos planteado hace poco puede reestructurarse ahora de la siguiente forma:

***«¿Qué circunstancias aumentan de modo significativo la seguridad del gobierno y de sus antagonistas y favorecen, consecuentemente, las oportunidades de debate público y de la poliarquía?»***

Pero antes de contestar a esta pregunta, permítanme que considere otra: ¿tiene importancia la poliarquía?



### ***El comienzo de la tercera ola***

La tercera ola de democratización en el mundo moderno comenzó, de manera poco convincente e involuntaria, veinticinco minutos después de medianoche, el martes 25 de abril de 1974, en Lisboa, Portugal, cuando una estación de radio transmitió la canción «Grandola Vila Morena». Esta emisión fue la señal para que las unidades militares de Lisboa y sus alrededores ejecutaran los planes del golpe de Estado, que habían sido cuidadosamente diseñados por los jóvenes oficiales que lideraban el Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA). El golpe se llevó a cabo con eficiencia y seguridad. Unidades militares ocuparon los ministerios clave, estaciones de radio, correos, aeropuertos y oficinas de teléfonos. Casi al mediodía, la multitud afluyó en las calles, vitoreando a los soldados y poniendo claveles en sus armas. Por la tarde, el dictador depuesto, Marcello Caetano, se rindió a los nuevos líderes militares de Portugal. Al día siguiente se exilió. Así murió la dictadura que había nacido tras un golpe militar semejante en 1926, y fue conducida durante treinta y cinco años por un austero civil, Antonio Salazar, que trabajó en estrecha colaboración con los militares portugueses.<sup>27</sup>

El golpe del 25 de abril fue el increíble comienzo de un movimiento mundial hacia las democracias, porque los golpes de Estado derrocaban con mucha mayor frecuencia los regímenes democráticos en vez de instaurarlos. Fue un comienzo involuntario porque la instauración de la democracia, y mucho menos la instauración de un movimiento democrático mundial, estaba lejos de la mente de los líderes del golpe. La muerte de la dictadura no aseguraba el nacimiento de la democracia. Sin embargo, lo hizo al liberar un enorme conjunto de fuerzas populares, sociales y políticas que habían estado de hecho suprimidas durante la dictadura. Durante los dieciocho meses posteriores al golpe de abril, Portugal fue un torbellino. Los oficiales del MFA se dividieron en facciones conservadoras, moderadas y marxistas, que compitieron entre sí. Los partidos políticos cubrían un espectro igualmente amplio, que iba desde el ala dura del Partido Comunista, en la izquierda, hasta los grupos fascistas, en la derecha. Seis gobiernos provisionales se sucedieron en el poder, cada uno con menos autoridad que sus predecesores. Se intentaron nuevos golpes y contragolpes. Trabajadores y campesinos hicieron huelgas, manifestaciones y tomaron fábricas, granjas y medios de comunicación. Los partidos moderados ganaron las elecciones en el aniversario del golpe, en 1975,

<sup>26</sup> Tomado de Samuel P. Huntington.- *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós, España, 2002, Capítulo 1: ¿Qué?, pp. 17-40.

<sup>27</sup> Para descripciones del plan y ejecución del golpe del 25 de abril, véanse Robert Harvey, *Portugal: Birth of Democracy* (Londres: Macmillan, 1978), pp. 14-20, y Douglas Porch, *The Portuguese Armed Forces and Revolution* (Londres: Croom Helm; Stanford: Hoover Institution Press, 1977), pp. 83-87, 90-94).

pero al terminar aquel año la guerra civil entre el norte conservador y el sur revolucionario parecía una posibilidad real.

La erupción revolucionaria en Portugal se parecía, en muchos aspectos, a la de la Rusia de 1917, con Caetano como Nicolás II, el golpe de abril como la revolución de febrero, los grupos dominantes del MFA como los bolcheviques, parecidas convulsiones económicas y levantamientos populares, y hasta la conspiración de Kornilov sería el equivalente del fracasado intento golpista del ala derecha del general Espinola, en marzo de 1975. La semejanza no pasó inadvertida para los agudos observadores. En septiembre de 1974, Mario Soares, ministro de Relaciones Exteriores del gobierno provisional y líder del Partido Socialista Portugués, se encontró con el secretario de Estado Henry Kissinger en Washington. Kissinger recriminó a Soares y a otros líderes moderados que no actuaran más decididamente para impedir una dictadura marxista-leninista.

**- Usted es un Kerensky..., yo creo en su sinceridad, pero usted es ingenuo— le dijo Kissinger a Soares.**

**- En verdad, yo no quiero ser un Kerensky —le contestó Soares. Tampoco lo quería Kerensky— replicó Kissinger.<sup>28</sup>**

Portugal, sin embargo, se convirtió en un fenómeno diferente de Rusia. Los Kerensky ganaron. La democracia triunfó. Soares llegó a ser primer ministro y, más tarde, presidente. Y el Lenin de la Revolución portuguesa, la persona que en el momento crucial movió las fuerzas disciplinadas para producir el resultado político que deseaba, fue un taciturno coronel pro democrático llamado Antonio Ramalho Eanes, que el 25 de noviembre de 1975 aplastó a los elementos izquierdistas radicales del ejército y aseguró el futuro de la democracia en Portugal.

El movimiento hacia la democracia en Portugal, en los años 1974 y 1975, fue notorio, pero no el único. Movimientos democráticos menos obvios ocurrían en otros lugares. En 1973, en Brasil, los líderes del gobierno saliente del general Emilio Médici desarrollaban planes de *distensão* política o «descompresión», y en 1974 el general Ernesto Geisel comprometió a su nuevo gobierno a iniciar un proceso de apertura política. En España, el primer ministro Carlos Arias empujó cautelosamente a la dictadura franquista en una dirección liberalizadora, mientras el país esperaba la muerte del dictador. En Grecia, nacieron tensiones en el gobierno de los coroneles, que llevaron a su caída a mediados de 1974, y ese mismo año, un poco más tarde, al primer gobierno elegido democráticamente de esa nueva ola de transiciones. Durante los quince años siguientes, esta ola democrática abarcó el globo entero; cerca de treinta países pasaron del autoritarismo a la democracia, y al menos otros veinte se vieron afectados por la ola democrática.

<sup>28</sup> Citado en Tad Szulc, «Lisbon and Washington: Behind the Portuguese Revolution», Foreign Policy 21 (invierno 1975-76), p. 3.

## ***El significado de la democracia***

[...] El primer paso para avanzar en este tema [transiciones a la democracia] consiste en aclarar el significado de «democracia» y «democratización» [...].

El concepto de democracia como forma de gobierno nos remite a los filósofos griegos. Su uso moderno, sin embargo, procede de las revueltas revolucionarias de la sociedad occidental a fines del siglo XVIII. A mediados del siglo XX, del debate sobre el significado de la democracia nacen tres significados generales. Como una forma de gobierno, la democracia ha sido definida en términos de fuentes de autoridad para el gobierno, propósitos perseguidos por éste y procedimientos para constituirlo.

Aparecen serios problemas de ambigüedad e imprecisión cuando se define la democracia en términos de autoridad o de propósitos, y usamos en este estudio una definición basada en procedimientos.<sup>29</sup> En otros sistemas de gobierno, las personas se convierten en líderes por razones de nacimiento, número, riqueza, violencia, alianza, aprendizaje, selección o examen. El procedimiento principal de la democracia consiste en la selección de líderes a través de elecciones competitivas por parte de las personas gobernadas por ellos. La más importante formulación moderna de este concepto de democracia fue la de Joseph Schumpeter, en 1942. En su primer estudio, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Schumpeter detalla las deficiencias de lo que llama la «teoría clásica de la democracia», que define la democracia en términos de «la voluntad del pueblo» (fuente) y «el bien común» (objetivos). Demoliendo con eficacia estos prolegómenos Schumpeter adelanta lo que denomina «otra teoría de la democracia». El «método democrático —dice— es el acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos ejercitan el poder de decidir por medio de una lucha competitiva mediante el voto del pueblo».

Poco después de la Segunda Guerra Mundial tuvo lugar un debate sobre aquellos dos términos, en su acepción clásica, para definir a la democracia por la fuente o los objetivos, y un número creciente de teóricos se adhirieron al concepto de democracia de procedimientos, al modo de Schumpeter. Hacia 1970 el debate había terminado, y había ganado Schumpeter. Los teóricos aventuraban distinciones entre definiciones de democracia racionalistas, utópicas e idealistas, por un lado, y definiciones empíricas, descriptivas, institucionales y de procedimientos, por

29 Para ulteriores elaboraciones de estas dificultades, véanse Samuel P. Huntington, «The Modest Meaning of Democracy», en *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, comp. Robert A. Pastor (Nueva York, Holmes y Meier, 1989), pp. 11-18, y Jeane J. Kirkpatrick, «Democratic Elections, Democratic Government, and Democratic Theory», en *Democracy at the Polls*, comps. David Butler, Howard R. Penniman y Austin Ranney (Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981), pp. 325-48.

**Lo más importante de la democracia es seleccionar a los líderes a través de elecciones**

otro, y llegaron a la conclusión de que solamente el último tipo de definición proporciona la precisión analítica y los referentes empíricos que hacen que el concepto sea útil. Las decisivas discusiones de la democracia en términos de teoría normativa sufrieron un brusco descenso, al menos en las discusiones académicas norteamericanas, y fueron reemplazadas por los esfuerzos por comprender la naturaleza de las instituciones democráticas, cómo funcionan, y las razones por las que se desarrollan y mueren. El esfuerzo que prevaleció fue el de hacer de la palabra «democracia» menos una palabra triunfalista que un término de sentido común.

Siguiendo la tradición schumpeteriana, este estudio define un sistema político del siglo XX como democrático siempre que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar. Definida así, la democracia abarca las dos dimensiones —competencia y participación— que Robert Dahl vio como decisivas en su definición de democracia realista o poliarquía. Esto también implica la existencia de libertades civiles y políticas, como expresarse, publicar, reunirse y organizar todo lo necesario para el debate político y la conducción de campañas electorales.

Esta definición basada en los procedimientos de la democracia proporciona un conjunto de variaciones —agrupadas ampliamente en las dos dimensiones de Dahl— que permiten juzgar hasta qué punto los sistemas políticos son democráticos, para comparar sistemas y para analizar si los sistemas se vuelven más o menos democráticos. En la medida en que, por ejemplo, un sistema político niega la participación por medio del voto a una parte en su sociedad —como el sistema sudafricano con el 70% de su población negra, como Suiza con el 50% de su población femenina o como los Estados Unidos con el 10% de su población negra del sur— es no democrático. Similarmente, un sistema no es democrático en la medida en que no permite oposición en las elecciones, o que la oposición es presionada, o censurada para que no haga lo que pretende, o si los diarios de la oposición son censurados o clausurados, o si los votos son manipulados o mal contados. En cualquier sociedad, el pertinaz fracaso del principal partido político de la oposición para ganar espacio suscita necesariamente preguntas que conciernen al grado de competencia permitido por el sistema. A finales de los años ochenta, el criterio de democracia basado en las elecciones libres se hizo más habitual por el aumento del control electoral



...la

**democracia**

*abarca las dos dimensiones —*

**competencia y participación—**

...

*Esto también implica*

*la existencia de*

**libertades civiles y políticas,**

*como expresarse, publicar, reunirse y organizar*

*todo lo necesario para el debate*

*político y la*

*conducción de campañas*

*electorales.*



por parte de grupos internacionales. En 1990, este punto se consideraba eficaz cuando las primeras elecciones en un país que estaba democratizándose eran aceptadas como legítimas tras haber sido observadas por uno o varios equipos razonablemente competentes y bien elegidos de observadores internacionales, y si los observadores certificaban que las elecciones cumplían con los mínimos niveles de honestidad y limpieza.

El acercamiento a la democracia según los procedimientos concuerda con el uso de sentido común del término. Todos sabemos que los golpes militares, la censura, las elecciones controladas, la coerción y la violencia sobre la oposición, la cárcel para los oponentes políticos y la prohibición de las reuniones políticas, son incompatibles con la democracia. Todos sabemos que los observadores políticos informados pueden aplicar las condiciones de procedimiento de la democracia a los sistemas políticos existentes en el mundo, y realizar con cierta facilidad una lista de aquellos países que son claramente democráticos, aquellos que claramente no lo son y aquellos que se sitúan en el medio, y que con pequeñas excepciones distintos observadores pueden componer idénticas listas. Todos sabemos también que podemos hacer y hacemos juicios sobre cómo los gobiernos cambian con el paso del tiempo, y que nadie puede discutir la afirmación de que Argentina, Brasil y Uruguay eran más democráticos en 1986 que en 1976. Los regímenes políticos nunca entran perfectamente en compartimientos definidos intelectualmente, y cualquier sistema de clasificación tiene que aceptar la existencia de casos ambiguos, fronterizos y mixtos. Históricamente, el Kuomintang (KMT) en Taiwán, por ejemplo, ha combinado algunos elementos de autoritarismo, democracia y totalitarismo. Por otro lado, los gobiernos que tienen orígenes democráticos pueden terminar con la democracia mediante la abolición o limitación severa de los procedimientos democráticos, como en Corea y Turquía hacia fines de los años cincuenta, y en las Filipinas en 1972. Pese a todos estos problemas, la clasificación de los regímenes en términos del grado de procedimientos democráticos resulta una tarea relativamente simple.

Si la elección popular de los que toman las decisiones en la cúpula es la esencia de la democracia, entonces el punto crítico en el proceso de democratización está en el reemplazo de un gobierno que no fue elegido de esta manera por uno que lo haya sido en unas elecciones limpias, libres y abiertas. Sin embargo, la totalidad del proceso de democratización antes y después de esa elección es habitualmente complejo y prolongado. Implica avanzar desde el final del régimen no democrático, la inauguración del democrático y luego la consolidación de este sistema. La

*Elecciones,  
apertura,  
libertad  
y  
juego limpio  
son la esencia  
de la  
democracia*

liberalización, por el contrario, es la apertura parcial de un sistema autoritario, sin que se elijan líderes gubernamentales a través de unas elecciones libremente competitivas. Liberalizar un régimen autoritario puede consistir en liberar presos políticos, abrir algunas instancias para el debate público, atenuar la censura, permitir elecciones para puestos que tienen escaso poder, permitir alguna expresión de la sociedad civil y dar otros pasos en dirección a la democracia, sin someter a los que toman las decisiones principales a la prueba de las elecciones. La liberalización puede llevar o no a la completa democratización.

Es necesario añadir varios puntos para definir la democracia. En primer lugar, la definición de democracia en términos de elecciones es una definición mínima. Para algunas personas, la democracia debe o debería tener connotaciones movilizadoras y más idealistas. Para ellos, la «verdadera democracia» significa *liberté, égalité, fraternité*, un efectivo control ciudadano sobre las políticas, gobierno responsable, honestidad y apertura política, deliberación informada y racional, iguales cantidades de poder y participación, y otras diversas virtudes cívicas. Estas son, para la mayor parte, cosas buenas, y la gente puede, si lo desea, definir la democracia en estos términos. Haciéndolo así, sin embargo, aparecen todos los problemas que han acabado con las definiciones de democracia por la fuente o por los objetivos. Las normas borrosas no permiten análisis útiles. Elecciones, apertura, libertad y juego limpio son la esencia de la democracia, el inexcusable *sine qua non*. Los gobiernos creados por medio de elecciones pueden ser ineficientes, corruptos, de cortas miras, irresponsables, dominados por intereses concretos e incapaces de adoptar las políticas que exige el bien público. Estas cualidades los convierten en gobiernos indeseables, pero no en gobiernos no democráticos. La democracia es una virtud pública, no solamente la única, y la relación entre la democracia con las otras virtudes y vicios públicos puede ser comprendida solamente si se distingue claramente de las otras características de los sistemas políticos.

En segundo lugar, es posible que una sociedad pueda elegir sus líderes políticos a través de mecanismos democráticos, pero que esos líderes políticos no puedan ejercer un poder real. Ellos pueden ser simplemente la fachada o los títeres de algún otro grupo. En la medida en que la mayoría de los productores de decisiones colectivas de poder no sean elegidos a través de elecciones, el sistema político no será democrático. Sin embargo, en el concepto de democracia están implícitas las limitaciones del poder. En las democracias, los productores electos de decisiones no ejercen la totalidad del poder; lo comparten con otros grupos de la sociedad. Si aquellos productores de decisiones democráticamente elegidos se convierten, sin embargo, simplemente en una fachada para que los grupos no elegidos democráticamente ejerzan mucho más poder, entonces aquel sistema político resulta claramente no democrático. [...].

El tercer punto está relacionado con la fragilidad o la estabilidad del sistema político democrático. Es posible incorporar el concepto de estabilidad o institucionalización a la definición de democracia. Habitualmente, esto nos remite al grado en el que se puede esperar que perdure un sistema político. La estabilidad es una dimensión fundamental en el análisis de cualquier sistema político. Un sistema político, sin embargo, puede ser más o menos democrático y más o menos estable. Algunos sistemas, que pueden ser calificados como democráticos adecuadamente, pueden tener grandes diferencias en cuanto a su estabilidad. Freedom House, en su informe sobre la libertad en el mundo, publicado a comienzos de 1984, clasificó tanto a Nueva Zelanda como a Nigeria dentro de los países «libres». Al comparar ambos países, el resultado era que la libertad no era menor en el último que en el primero de ellos. Sin embargo, era mucho menos estable: un golpe militar terminó con la democracia en Nigeria

el día de Año Nuevo de 1984. Se pueden crear sistemas democráticos o no democráticos, pero pueden durar o no. La estabilidad de un sistema difiere de la naturaleza de dicho sistema.<sup>30</sup>

El cuarto punto se relaciona con la posibilidad de tratar democracia y no democracia como una dicotomía, o bien como una variable continua. Muchos analistas prefieren la última hipótesis, y han desarrollado maneras de medir la democracia combinando indicadores de imparcialidad en las elecciones, restricciones a los partidos políticos, libertad de prensa y otros criterios. Este enfoque resulta útil para ciertos propósitos, como la identificación de variaciones en el grado de democracia entre países (Estados Unidos, Suecia, Francia, Japón), que normalmente se consideran democráticos, o variaciones en el grado de autoritarismo en países no democráticos. Sin embargo, esto plantea muchos problemas, como el peso real de los indicadores. Un enfoque dicotómico serviría mejor al propósito de este estudio, porque nuestra preocupación consiste en la transición de un régimen no democrático a otro democrático. La democracia ha sido definida, además, en este estudio, mediante un criterio sencillo, relativamente claro y ampliamente aceptado. Aun cuando los analistas utilicen distintos raseros, sus juicios sobre qué sistemas políticos son democráticos y cuáles no lo son coinciden en un grado elevado. Este estudio, en consecuencia, va a tratar a la democracia como una dicotomía variable, reconociendo que habrá algunos casos en una posición intermedia (por ejemplo Grecia, 1915-36; Tailandia, 1980; Senegal, 1974) que podrían ser clasificados como «semidemocracias» de una manera apropiada.

En quinto lugar, los regímenes no democráticos no tienen competencia electoral ni amplia participación por medio del voto. Fuera de estas características negativas compartidas, tienen pocas cosas en común. La categoría incluye las monarquías absolutas, los imperios burocráticos, las oligarquías, las aristocracias, los regímenes constitucionales con sufragio limitado, el despotismo personalista, los regímenes fascistas y comunistas, las dictaduras militares y otros tipos de gobierno. Algunas de estas formas de gobierno han prevalecido en tiempos pasados; otras son relativamente modernas. En particular, los regímenes totalitarios surgieron en el siglo XX, tras el comienzo de la democratización, e intentaron utilizar la movilización ciudadana de masas para servir los propósitos del régimen. Los científicos sociales diseñaron una distinción importante y adecuada para estos regímenes y los sistemas tradicionalmente no democráticos. Estos últimos se caracterizan por la existencia de un partido único, generalmente dirigido por un solo hombre; una policía secreta poderosa y omnipresente; una ideología muy desarrollada como tal, que sostiene un ideal de sociedad que el movimiento totalitario se compromete a realizar, y una penetración y control por parte del gobierno de las comunicaciones de masas y de todas o la mayoría de las organizaciones sociales y económicas. Por su parte, un sistema autoritario tradicional se caracteriza por la existencia de un único líder o un pequeño grupo de líderes, ningún partido o un partido débil, ninguna movilización de masas, posiblemente una «mentalización» pero no una ideología, gobierno limitado «pluralismo limitado y no responsable», y ningún esfuerzo por reformar la sociedad y la naturaleza humana. Esta distinción entre totalitarismo y autoritarismo resulta crucial para comprender la política del siglo XX. [...] Las formas específicas de regímenes no democráticos o autoritarios se refieren a los sistemas de un solo partido, sistemas totalitarios, dictaduras personalistas, regímenes militares y otros semejantes.

---

<sup>30</sup> Para el problema de la confluencia entre estabilidad y democracia, véase Kenneth A. Bollen, «Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps», *Studies in Comparative International Development* 25 (primavera 1990), pp. 15-17.

## La Democracia en América Latina desde 1930<sup>31</sup>

■ Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela

Con frecuencia se ha considerado que América Latina es un continente donde en los siglos XIX y XX la arquitectura formal de la democracia ha sido una tenue fachada detrás de la cual se escondían tiranos civiles o militares que imponían su voluntad a unos pueblos conservadores y atrasados. Esta visión de los orígenes y la evolución de la democracia es parcial y engañosa. La lucha por consolidar regímenes que fueran representativos, por hacer que se aceptara la legitimidad de la oposición, por ampliar la ciudadanía y por afirmar el imperio de la ley ha sido continua y desigual, en ambas orillas del Atlántico, durante dos siglos. El principio fundamental, pero a menudo elusivo que guía esta lucha ha sido el concepto de soberanía popular, la idea de que un gobierno legítimo nace de una ciudadanía libre y ante ella debe responder de su política y sus actos. En América Latina, al igual que en Europa y América del Norte, la búsqueda de estos ideales ha sido una aspiración permanente, aunque con frecuencia ha tropezado con obstáculos tales como el desorden político, la guerra civil, los abusos de los derechos humanos, la dictadura y, en el siglo XX, otras ideas sobre la forma de organizar la comunidad política, entre ellas el fascismo y el marxismo.

En los primeros decenios del siglo XX la mayoría de los principales países de América Latina ya habían conseguido instaurar por lo menos «democracias oligárquicas», es decir, regímenes en los cuales los presidentes y las asambleas nacionales se derivaban de la competencia franca, aunque no totalmente limpia, por el apoyo de un electorado limitado, de acuerdo con las reglas constitucionales que ordenaba la ley y que en gran parte podían compararse con los sistemas representativos limitados de la Europa del mismo período. Argentina (desde 1916) y Uruguay (desde 1918) eran democracias con sufragio universal para los varones. Sin embargo, en América Latina, como en Europa, la depresión mundial de los años treinta desató fuerzas que debilitaron el avance del gobierno representativo. Al finalizar la segunda guerra mundial, hubo un breve período de democratización. Pero las democracias desaparecieron a finales del decenio de 1940 y comienzos del de 1950. En los últimos años cincuenta tuvo lugar un retorno más profundo al sistema de gobierno democrático. Pero durante los decenios de 1960 y 1970 numerosos países volvieron a ser gobernados por los militares, a menudo durante largos períodos. Hasta finales del decenio de



<sup>31</sup> Tomado de Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela.- «La democracia en América Latina desde 1930». En Leslie Bethel.- Historia de América Latina, Vol. 12, Política y sociedad desde 1930, pp. 11-18.

1970 y durante el de 1980 no hubo una retirada significativa del control directo del gobierno por parte de los militares en toda la región. La mayoría de los países de América Latina entraron en los años noventa bajo un gobierno democrático. Durante el medio siglo comprendido entre los decenios de 1930 y 1980 no hubo una pauta uniforme. Mientras que la mayoría de las pequeñas naciones de América Central y gigantes de la región tales como Argentina, Brasil y México estaban muy lejos de alcanzar el ideal de la construcción democrática, otros países, como por ejemplo, Chile, Costa Rica, Uruguay, Colombia y Venezuela experimentaron largos períodos de gobierno democrático.

Definimos la «democracia» o la «democracia política» como un sistema que incluye tres dimensiones críticas. La primera es lo que Robert Dahl llama «competencia».<sup>32</sup> En una democracia el gobierno lo constituyen los líderes que compiten con éxito por el voto de la ciudadanía en elecciones que se celebran con regularidad. La esencia de la competencia es la aceptación de la legitimidad de la oposición política; el derecho a enfrentarse a quienes se encuentran en el poder y sustituirlos en los puestos principales de la autoridad política. La competencia requiere que el Estado proteja la libertad de expresión y de asociación y que se celebren elecciones regulares, libres y limpias por medio de las cuales la voluntad de la ciudadanía se traduzca en opciones de liderazgo. De importancia especial para la competencia política es que se creen y consoliden sistemas de partidos en los cuales la interacción de éstos siga una pauta previsible a la vez que su fuerza electoral permanece dentro de unos parámetros estables. Los partidos defienden programas o ideologías distintos, patrocinan a los aspirantes a cargos efectivos y sirven de vínculos importantísimos entre la sociedad civil y el Estado.

La segunda dimensión es el constitucionalismo, es decir, el respeto al orden constitucional que encarnan unos documentos o unas prácticas constitucionales (o ambas cosas a la vez), lo cual con frecuencia es contrario a la aplicación estricta del principio del gobierno de la mayoría. Es en este sentido que las democracias contemporáneas deben interpretarse como «democracias constitucionales». Al tiempo que garantiza el derecho de la oposición a enfrentarse a quienes están en el poder, para lo cual pedirá apoyo a la mayoría de los ciudadanos, una democracia constitucional define y restringe los poderes de las autoridades gubernamentales. También fija los límites de la hegemonía de las mayorías electorales o sus representantes, con vistas a proteger los derechos y las preferencias de los individuos y las minorías, las opciones de las futuras mayorías y las instituciones mismas de la propia democracia. Estas instituciones y reglas varían e incluyen disposiciones

---

<sup>32</sup> Estamos en deuda con la influyente obra de Robert Dahl para las partes primera y tercera de esta definición de la democracia. Véase Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Connecticut, 1971. La definición de democracia que recalca la importancia de la competencia para el liderazgo político como elemento decisivo procede de la obra innovadora de Joseph A. Schumpeter *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, 1942.

tales como la restricción de la reelección presidencial y el aislamiento parcial de los órganos judiciales, electorales y de seguridad respecto del liderazgo electivo. También incluyen el uso de mayorías legislativas cualificadas y de complejos mecanismos de ratificación cuando están en juego cambios fundamentales en la Constitución y las leyes básicas de la nación. Finalmente, toman las medidas necesarias para que se comparta el poder y para que las minorías estén representadas, lo cual es un elemento esencial para proteger a la oposición y fomentar el concepto de la oposición «leal». En la práctica, las democracias constitucionales divergen en el grado en que las minorías contingentes o sus representantes se ven supeditados a restricciones constitucionales y jurídicas.

La tercera dimensión es la inclusividad o participación. Las democracias se basan por definición en el concepto de la soberanía popular. A medida que las democracias evolucionan, las disposiciones constitucionales referentes a la ciudadanía se amplían para dar cabida a proporciones mayores de la población adulta, para lo cual se eliminan restricciones que pesaban sobre el sufragio basándose en la propiedad, la capacidad de leer y escribir, el sexo, la raza o la etnicidad. En el transcurso del tiempo, se llega a la inclusividad plena por medio de cambios en las reglas oficiales, incluidos los requisitos de residencia e inscripción y la participación efectiva de la población en la política mediante la expansión de los partidos y movimientos.

Una democracia constitucional puede considerarse consolidada cuando la competencia y el respeto al orden constitucional son aceptados por gran parte tanto de las elites como de las masas a la vez que la ciudadanía y la participación efectiva en las elecciones se han hecho extensivas a todos los adultos que reúnan un mínimo de condiciones. Esta definición de la democracia se basa en el procedimiento. A menudo la complementa un concepto de la ciudadanía que incluye la igualdad oficial (sufragio universal) y la protección jurídica respecto del poder abusivo del Estado, pero también incluye el concepto de unos niveles de satisfacción material y educación suficientes para que pueda considerarse que la participación es coherente en vez de ser en gran parte fruto de la manipulación.

Los tratados teóricos de las ciencias sociales proporcionan pocas indicaciones que ayuden a comprender los comienzos de la evolución y la consolidación de la democracia en América Latina. Las perspectivas dominantes han tendido a ver una relación directa entre el éxito o el fracaso de la democracia y fuerzas más amplias, de signo cultural y económico. Las explicaciones culturales se inspiraban en el legado del catolicismo y en las experiencias coloniales ibéricas para argüir que la democracia liberal encontraría terreno infecundo en las sociedades conservadoras caracterizadas por las relaciones sociales de tipo jerárquico y la deferencia ante la autoridad absoluta. En tales

**Factores  
amplios  
de  
carácter  
cultural  
y  
económico,**

*tales como  
la integración  
nacional efectiva,  
una sociedad  
civil vigorosa  
con una densa  
red de grupos  
y asociaciones,  
el desarrollo  
socioeconómico  
constante y  
la reducción de  
las desigualdades  
pueden facilitar  
**la formación**  
de instituciones  
y prácticas  
democráticas.*

sociedades, en el mismo momento en que entraban en el mundo moderno y alcanzaban niveles significativos de industrialización, el gobierno de un hombre fuerte y las estructuras políticas de tipo corporativista tenían más probabilidades de florecer que las instituciones representativas basadas en ideas individualistas tales como la de «una persona un voto».

Desde la perspectiva económica, la escuela modernizadora de los decenios de 1950 y 1960 afirmaba que el desarrollo económico y la industrialización fomentarían la diferenciación social y niveles más altos de educación, contribuyendo así al pluralismo político y al éxito gradual pero inevitable de las prácticas democráticas. En contraste con ello, la escuela de la dependencia de los decenios de 1960 y 1970 daba a entender que la democracia liberal se vería frustrada por una pauta de intercambio económico que ponía el poder económico y político en las manos de una pequeña oligarquía, al tiempo que impedía la formación de los grupos burgueses y de clase media, así como de estados fuertes, que son necesarios para la consolidación de las instituciones y prácticas democráticas. La industrialización y el desarrollo económico, en vez de estimular la formación de sectores intermedios partidarios de la democracia, contribuyeron a las respuestas autoritarias por parte de los mismos sectores que, aliados con las elites, los militares y el capital internacional, se esforzaban por frenar el creciente poder de los grupos obreros y populares que amenazaban sus privilegios.

Factores amplios de carácter cultural y económico, tales como la integración nacional efectiva, una sociedad civil vigorosa con una densa red de grupos y asociaciones, el desarrollo socioeconómico constante y la reducción de las desigualdades pueden facilitar la formación de instituciones y prácticas democráticas. Sin embargo, al examinar la pauta de evolución de la democracia en América Latina, vemos que los factores culturales y socioeconómicos son, en el mejor de los casos, condiciones que contribuyen a ella, en lugar de ser condiciones necesarias. Estos factores no bastan para explicar las variaciones significativas que se observan en la experiencia con la evolución democrática en el hemisferio y, sobre todo, no pueden explicar los casos notables de desviación. Así, no consiguen explicar por qué Chile, una de las sociedades más tradicionales y «dependientes» de la región, fue capaz de estructurar pautas relativamente competitivas y previsibles de competencia política antes del advenimiento de pautas similares en muchos países europeos. Tampoco pueden explicar del todo el hecho de que Argentina no lograra crear instituciones democráticas estables, lo cual contrasta con Uruguay, país de extracción social parecida y pautas económicas comparables

que instauró una de las democracias más duraderas de la región. Tampoco nos ayudan a entender la consolidación de la democracia en Costa Rica después de la guerra civil de 1948, ni la transformación de Venezuela, que de ser el país menos democrático de América Latina antes de 1958 pasó a ser una de las democracias más estables después del citado año. Finalmente, las explicaciones económicas y culturales tampoco alcanzan a explicar los cambios significativos de las pautas políticas en países tan diferentes como Bolivia y El Salvador, especialmente en una época de catastrófica recesión económica, en el decenio de 1980.

Nos persuade mucho más una perspectiva que hace mayor hincapié en los factores variables de la política, así nacional como internacional, como factores que intervienen o son independientes por derecho propio, antes que simplemente como expresiones de factores determinantes y subyacentes de carácter cultural y socioeconómico. Si bien a menudo estas dimensiones se consideran epifenómenos que poco tienen que ver con la realidad de la vida política, la experiencia latinoamericana con la democracia induce a pensar que factores políticos e institucionales frecuentemente desempeñan un papel crítico en la definición de reglas y procedimientos y la formulación de oportunidades políticas, con una fuerte repercusión en la experiencia democrática de un país. Se cuentan entre estos factores el liderazgo y la opción políticos, y el papel real de las instituciones políticas y las reglas y procedimientos constitucionales cuya misión es regular el «campo de juego», estimulando, o debilitando, a lo largo del tiempo la construcción de formas democráticas. También son factores de este tipo los partidos políticos y la expresión política de grupos sociales que vinculan la sociedad civil con el Estado. El constitucionalismo, la ampliación del sufragio, las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, la capacidad de gobierno, el estado de derecho, y los partidos políticos, los sistemas de partidos y las elecciones son rasgos esenciales de la democracia.

Si bien las constituciones a veces han parecido efímeras en América Latina, ha habido una compleja relación interactiva entre los cambios sociales más amplios y las reglas, normas y prácticas que en ciertos momentos se han instaurado por medio de nuevos edictos constitucionales. Las reglas que instauran las constituciones y las leyes que ayudan a estructurar la competencia política y a dar forma a las prácticas políticas, proporcionando un referente esencial como modelo legítimo durante los intervalos autoritarios, incluso en países donde el ideal democrático no ha llegado a hacerse realidad. En un proceso muy desigual a lo largo

**...factores variables de la política... frecuentemente desempeñan un papel crítico en la definición de reglas y procedimientos y la formulación de oportunidades políticas, con una fuerte repercusión en la experiencia democrática de un país.**

del tiempo, la importancia de las reglas plasmadas en las constituciones, tales como su papel en el fomento o el bloqueo de la conciliación política, pasó a ser mucho más fundamental cuando los actores políticos y los grupos sociales se esforzaron por reducir la violencia como opción para resolver los conflictos y determinar el poder político. Estas reglas y procedimientos —en especial los que tienen que ver con la competencia electoral, las relaciones ejecutivo-legislativo, el reparto del patronazgo y de prebendas gubernamentales— han influido en el conflicto político de diferentes maneras, ya sea ayudando a polarizar o mitigar las tensiones.

Las prácticas democráticas quedan instituidas cuando los que están en el poder y los que aspiran a él perciben que lo que más conviene a sus intereses fundamentales es llegar a un acuerdo para crear instituciones y mecanismos reglamentarios con el fin de poder resolver sus diferencias pacíficamente dentro del marco de las prácticas democráticas. Empleando los términos de Dahl, las mayores probabilidades de poner en práctica la democracia se dan cuando los que tienen el poder y los que aspiran a él se percatan de que los costes de la represión, la insurrección o las presiones externas superan los de la tolerancia y la conciliación mutua. En su mayor parte, este proceso tiene lugar lentamente. Las democracias de la región que han dado mejores resultados son las que han vivido largos decenios de «democracia oligárquica» —dentro de una competencia restringida— antes de hacerse gradualmente más inclusivas, permitiendo la evolución del aprendizaje a lo largo del tiempo. A menudo se considera que el éxito de la democracia en Chile y Uruguay responde, al menos en parte, a haber seguido esta secuencia; aunque haya estado entrelazada con períodos de intensa lucha civil, esta pauta también se ha observado en Costa Rica y Colombia. Argentina, en cambio, construyó su democracia política desde el decenio de 1930 hasta el de 1980, y Venezuela, a pesar de la falta de experiencia histórica con la democracia, pasó a ser una de las democracias más duraderas de América Latina después de 1958.

En última instancia, lo que, al parecer permite la consolidación de la democracia a lo largo del tiempo (a diferencia de la instauración de prácticas democráticas) es la misma práctica de la propia democracia, un complejo proceso de aprendizaje que se ve reforzado por la percepción continua, por parte de los actores políticos pertinentes, de que lo más conveniente para sus intereses fundamentales es un sistema que resuelva el conflicto político por medio del acuerdo y la conciliación al tiempo que reduce la violencia. Hay dos obstáculos distintos que deben superarse en este proceso: el primero consiste en conseguir que las elites acepten la imparcialidad del proceso de competencia y la legitimidad de una oposición «leal», esto es, una oposición que no se encuentre con que se le impide por completo participar de forma coherente en el proceso político; el segundo es lograr la aceptación de una comunidad política más amplia que esté integrada por ciudadanos normales y corrientes y no sencillamente por miembros de la elite. Al principio el problema fundamental fue encontrar mecanismos que impidieran que las elites rivales se matasen unas a otras, así como a los seguidores que movilizaban, debido a que las competencias por la presidencia se basaban en el principio de que «el ganador se lo lleva todo». Más adelante el problema consistió en que las elites aceptaran a las masas como actores y que éstas aceptasen las limitaciones que impone la democracia constitucional.

Para algunas repúblicas latinoamericanas estos dos procesos eran claros y distintos: prácticas estables que permitían la competencia por el poder político se instauraron en el siglo XIX o principios del XX, antes de que empezaran las presiones para que se permitiera la participación de las masas. Esto permitió que el proceso de ampliación de la comunidad política fuese más gradual y ordenado, aunque no controlado, en el período posterior a la Depresión de 1929,

lo cual contribuyó a garantizar un mayor grado de continuidad política. Para otras los imperativos de la competencia y la participación llegaron simultáneamente e incrementaron el nivel de incertidumbre y los riesgos que para los actores tradicionales representaba acceder a la «soberanía popular» como elemento definitorio del poder político.

Aunque son primordiales para la consolidación de la democracia, sería engañoso dar a entender que las dificultades continuas que acompañan a la forja de la democracia giran exclusivamente alrededor de la competencia y la participación. Las sociedades pueden encontrarse ante graves dificultades económicas y sociales o crisis internacionales que pongan a prueba la supervivencia de cualquier régimen político. Cabe que las instituciones democráticas no puedan abordar problemas fundamentales que nazcan de conflictos civiles o de una grave crisis económica y que esta incapacidad debilite la legitimidad de las instituciones representativas y conduzca al autoritarismo. La gobernación —esto es, la forma en que los líderes de un régimen analizan los problemas y las decisiones políticas que toman, especialmente en el campo económico— puede tener efectos profundos en la legitimidad, la efectividad y los resultados y, por ende, en la democracia. Las dificultades que encuentra la democracia también pueden derivarse del mismo funcionamiento de las instituciones políticas. El estancamiento y la parálisis del gobierno resultantes de su condición de gobierno minoritario o de los conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo, o de la política de puja que hacen unos enemigos que no están dispuestos a transigir o a enfrentarse a las fuerzas antidemocráticas, pueden tener efectos independientes y provocar o agravar los problemas económicos y sociales, con lo cual contribuyen a crear problemas «irresolubles» (como dice Juan Linz) que frecuentemente aceleran la caída del régimen. Los partidos débiles o corruptos pueden agravar una crisis política al no aportar ninguna autoridad real ni capacidad decisoria. El apoyo encubierto o declarado a las alianzas conspirativas entre líderes políticos y elementos militares, contraviniendo los dictados del electorado, debilita seriamente las reglas del juego democrático, especialmente en épocas de crisis.

En la mayoría de los países la democracia siempre ha tenido que hacer frente a una «opción violenta» que propugnan las fuerzas que se resisten al cambio (por lo general terratenientes conservadores o grupos económicos aliados con los militares), fuerzas que pretenden alterar el *statu quo* (socialismo insurreccional) y, de vez en cuando, un populismo cuya ideología suele ser confusa. El primer grupo, aunque a veces actúa en

*...lo que,  
al parecer  
**permite la  
consolidación**  
de la democracia  
a lo largo  
del tiempo...  
es  
**la misma  
práctica**  
de la propia  
democracia...*

nombre de la democracia, acostumbra a justificar el empleo de la violencia aduciendo que es para evitar la anarquía, la ascensión del comunismo o el derrumbamiento de la economía. Desde 1930 han sido muy pocos los golpes de Estado en América Latina que se han producido sin la conspiración activa de actores políticos clave, incluso partidos políticos, que pretendían aumentar su fortuna y defender sus privilegios por medio de la violencia al no haber recibido el apoyo electoral apropiado. Ningún país latinoamericano, con la excepción de Costa Rica, donde las fuerzas armadas fueron abolidas en 1949, ha conseguido institucionalizar un modelo de control democrático de los militares o establecer medidas constitucionales permanentes que impidieran la manipulación de las fuerzas armadas por parte de los civiles. Los grupos segundo y tercero han presentado a menudo imágenes de la democracia que no se ajustan a la definición política, de procedimiento, que hemos comentado antes y que se centraban más en las condiciones y los derechos sociales y económicos y subrayaban los imperativos «mayoritarios» de la democracia por encima de las limitaciones constitucionales que afectan a la mayoría. En la derecha el orden y el crecimiento económico compiten con la democracia; en el populismo y en la izquierda chocan con ella las aspiraciones populares a la inclusión y a la justicia social. La disposición de la derecha a tergiversar los procedimientos democráticos e infringir las reglas de la democracia ha llevado con frecuencia a su denigración a la vez que alimentaba las dudas de los populistas y de la izquierda sobre las posibilidades de reforma que existían si acataban las «reglas del juego» de la democracia.

Por tanto, incluso en los períodos democráticos sería más fiel a la realidad calificar a muchos países latinoamericanos de semidemocráticos, en vez de plenamente democráticos, debido a las limitaciones impuestas al constitucionalismo, a la competencia o a la participación, sin olvidar el fraude y la manipulación electorales. Y en el caso de algunos países de América Latina —por ejemplo Argentina, Brasil y Perú— puede decirse que durante parte del período transcurrido desde 1930 poseyeron unos regímenes híbridos, unos regímenes democráticos y a la vez autoritarios que llaman la atención por la persistencia con que los militares y poderosos intereses económicos se inmiscuían en la política, así como por las frecuentes intervenciones directas, aunque breves, de los militares. En estos tres países existió también la proscripción, durante largos períodos, de determinado líder o movimiento (Perón y los peronistas en Argentina, el Partido Comunista en Brasil y Haya de la Torre y el APRA [Alianza Popular Revolucionaria Americana] en Perú).

De ello también se deduce que el proceso de construcción de la democracia es reversible. No sólo Argentina, Brasil y Perú, sino que en los primeros años setenta también sufrieron profundas rupturas los regímenes de países que tenían una larga tradición de gobierno constitucional y respeto al proceso electoral, tales como Chile y Uruguay. Sin duda, estos procesos pueden verse afectados por las crisis internacionales o el ejemplo de la caída de una serie de regímenes que estimulan e incluso legitiman los actos de las fuerzas antidemocráticas. Esto explica en parte la naturaleza cíclica de algunas de las pautas de cambio de régimen que se observan en la región. Pero sus efectos exactos forzosamente presentaban diferencias de acuerdo con la dinámica interna de cada país. [...]

## ***La concepción de la República del Perú, 1821-1930***<sup>33</sup>

---

■ Cristóbal Aljovín de Losada

La Constitución de Cádiz en 1812 selló el comienzo de un nuevo concepto de legitimidad política en el Perú. Como se sabe, en ésta, en oposición a las concepciones usuales del Antiguo Régimen, la legitimidad fue concebida en términos liberales, respaldada —al menos en teoría— por una sociedad compuesta por ciudadanos en condiciones igualitarias. No debería sorprendernos que la narración de la historia política decimonónica consista en una tensión entre los ideales republicanos cuyo hito es 1812 y su contraste con las prácticas políticas. Es de esperarse que un ideal nuevo, resultado más de la reflexión abstracta que de la actividad social, rápidamente generara formas paradójicas al aplicarse a una sociedad multiétnica, con grandes diferencias culturales y poco homogénea en función de valoraciones e intereses. En cualquier caso, las guerras de emancipación que se produjeron en el primer cuarto de siglo XIX dejaron como legado la construcción del Estado-nación con un sistema republicano con principios similares a los de las Cortes de Cádiz. No sería correcto, sin embargo, reducir la imagen de la política peruana del período acotado en este título si no incluyéramos al menos otro factor decisivo para la formación del discurso de la República, la influencia del caudillismo militar. En realidad el discurso republicano surgió de la ideología de las Cortes de Cádiz hizo una amalgama con otros componentes antagónicos que formaron a lo largo del tiempo la compleja y diversa cultura política peruana, que se repite en diferentes grados en el resto de los países hispanoamericanos.

Los caudillos militares son uno de los legados históricos de las guerras emancipatorias. Estos personajes, propios de la guerra, elaboraron un discurso con componentes republicanos que respaldaron con un imaginario que los representaba como agentes privilegiados en la conformación de la identidad política, como hacedores o salvadores de la patria. Bajo este discurso está la sombra de los batallones leales del ejército, así como la influencia de aliados de otros sectores de la sociedad que respaldaban tanto su presencia política como la legitimidad de su lenguaje.

En la presente sección del estudio se busca indagar la construcción de la política republicana peruana, con sus procesos de legitimación política, sus prácticas, al igual que la manera cómo éstas se fueron transformando en parte por la propia dinámica interna de la política, aunque también por la influencia externa. La historia política del Perú en este período configura una política compleja y fascinante de contradictorios desarrollos de legitimidad y prácticas políticas que han creado muchas falsas representaciones históricas. Tenemos el desarrollo de una concepción de lo político que se expresa por lo general con regímenes cívico-militares liderados por caudillos con mando militar insertados en instituciones republicanas, así como con el desarrollo de un mundo complejo de asociaciones civiles en la ciudad que, en el mundo político del siglo XIX, implicaron el estallido de clubes políticos en tiempos electorales y la creación de partidos políticos. Como veremos, este desarrollo del discurso y la práctica política sufre un quiebre con el trauma de la guerra con Chile en 1879, y después del segundo militarismo de la llamada República Aristocrática para rematar con el Oncenio del presidente Leguía. Hay que anotar que estos últimos fenómenos son respuestas a dinámicas complejas y nuevas, muchas de las cuales se alejan ya de los patrones de comprensión del siglo XIX.

---

<sup>33</sup> Tomado de Eduardo Cavieres y Cristóbal Aljovín de Losada (Editores).- Perú-Chile/Chile-Perú 1820-1920. Desarrollos políticos, económicos y sociales. UNMSM-Convenio Andrés Bello – Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Lima, 2006, pp. 172-196.

## ***Ideas liberales, independencia y caudillismo***

El imaginario de la República incorpora una nueva noción de legitimidad política que se sustenta en la soberanía del pueblo y que encuentra en el modelo representativo la forma privilegiada de gobierno. Hay que recordar que este régimen se sustenta en la defensa de las libertades individuales y en la participación política a través de la libertad de prensa como vehículo de expresión y discusión de ideas, así como el difusor por excelencia de la cultura electoral. Parte del supuesto, de origen ilustrado, que se está al inicio de una nueva era formada por una sociedad comercial internacional compuesta por grandes naciones, donde es imposible la democracia directa. Cabe enfatizar que el republicanismo que se desarrolló como resultado de la crisis de Cádiz es un modelo igualitario cuyo correlato está en el ciudadano-individuo concebido de acuerdo con el modelo francés seguido por sus propulsores, que pretendía que la sociedad política ideal era una comunidad de seres autónomos, racionales e iguales entre sí ante la ley, que en esto debía limitarse a reconocer su propia naturaleza (Rosanvallon 1992:41-42). La idea de autonomía implica la condición de libertad de uno frente al dominio del otro mientras que la condición racional estriba en la posibilidad de tomar decisiones fuera del reino de la pasión, así como la igualdad configura un nuevo tipo de sociedad compuesta de hombres adultos autónomos y racionales. Se trata manifiestamente de una concepción invertida del modelo de las sociedades jerárquicas tradicionales que se basaban en una visión orgánica de la sociedad, como era el caso del Antiguo Régimen. Aunque los ciudadanos ejercen la soberanía expresada durante las elecciones, bien a través del debate en la prensa o bien siendo elegidos en cargos de autoridad, resulta paradójico cómo los republicanistas podían ser capaces en la práctica de negarle validez a la participación democrática directa.

Como Guerra menciona, el discurso moderno se enfrentó a la realidad de una sociedad de carácter tradicional, jerárquica y corporativa. Es a través de una singular relación entre el modelo de gobierno representativo y la sociedad que se debe comprender tanto la lógica del comportamiento político del siglo XIX como sus diferentes mutaciones y variantes en el siglo siguiente (1993:318-381). Quisiera señalar, sin embargo, sin que sea mi pretensión contradecir el modelo de Guerra, que es interesante reflexionar también a partir del modelo de la transición a la democracia de corte sociológico y carente de una concepción cultural de Barrington Moore. Según señala Moore en su introducción (1993) hay que poner más énfasis en las relaciones agrarias y el tipo de transición por el que atraviesan los imaginarios de la actividad política (democrática, fascista o comunista para el siglo XX). La concentración de tierras, por ejemplo, dificultó el desarrollo de un sistema inclusivo. Los estudios de Florencia Mallon son muy útiles al respecto, aunque tal vez resulten incompletos. En efecto. Por desgracia, aunque los ejemplos de Mallon son una buena radiografía de una parte de la realidad social del país, descuidan el conocimiento del resto. En cualquier caso, Mallon muestra que la ausencia del Estado en Cajamarca facilitó un fuerte autoritarismo de los hacendados, es decir, la política de los llamados gamonales, que representaban la autonomía de los poderes locales.<sup>34</sup> Ambas interpretaciones, la de Guerra y la de Mallon, enfatizan la dificultad del desarrollo de la democracia debido en parte a la herencia del gobierno español.

En cualquier caso, el legado de la administración pública virreinal está lejos de estar aislado en este sentido. A esto hay que sumarle la política de los caudillos. Para John Lynch (1992), por ejemplo, la política del caudillo, creación de las guerras de emancipación, continuó vigente por varias décadas después de terminada las guerras de Independencia. De acuerdo con el autor,

<sup>34</sup> Véase la introducción y el artículo de Florencia Mallon (1995).

hay que encontrar la explicación de esto en los vacíos de poder que se crearon luego de la separación del imperio español. Jorge Basadre, a este respecto, prefirió utilizar el término «militarismo», señalando una primera etapa, el «primer militarismo», que iría desde 1827 hasta la década de 1860, y una segunda etapa en los primeros años después de la Guerra del Pacífico, entre 1883-1895. Basadre asocia los caudillos al militarismo porque las bases del poder de los primeros estaban en el ejército y su acceso al poder fue a través de la violencia política. Es la respuesta de un vacío del poder (1978: 25-48, 106-107). Es interesante notar que el discurso y la praxis de los caudillos estaban imbuidos de un fuerte discurso republicano. El imaginario decimonónico no daba espacio para otro tipo de régimen. Prueba de ello es que todos los caudillos se sentían en la obligación de legitimar el acceso violento al poder por un proceso posterior de elecciones.<sup>35</sup>

Es necesario aclarar aquí algunos puntos centrales del caudillismo militar, del cual se tiene a veces una representación inadecuada. No es infrecuente que se considere a los regímenes caudillistas como si hubieran logrado un control fuerte del Estado. La realidad nos indica que ninguno de los líderes militares del primer caudillismo logró consolidar jamás su poder por mucho tiempo. Es verdad que hubo excepciones que, como Ramón Castilla, por ejemplo, en sus gobiernos de 1845-1851 y 1855-1861, lograron cierta estabilidad. Castilla fue un caudillo afortunado, pues contó con el imprevisto apoyo financiero del auge del guano. Pero aun así, sea como sea, no porque Castilla haya sido un caudillo exitoso se sigue que pueda comparárselo con Porfirio Díaz en México o Juan Manuel Rosas en Argentina. Otro punto importante que también debo anotar acá, es que hay que dilucidar el tipo de régimen que llevaron los caudillos realmente a la práctica. Yo me atrevería a ubicarlos entre los regímenes cívico-militares, si es posible utilizar el término para momentos en los que los límites entre lo civil y lo militar eran bastante poco claros. Por otro lado, es falso que los civiles carecieran de autonomía política, como pretendería alguien que le concediera excesiva importancia al régimen caudillesco. Los civiles, en realidad, jugaron roles clave en la administración pública y la acción política en este período. Para comenzar, hay que contarlos entre quienes fraguan la revolución caudillesca. Son muchas veces civiles quienes van creando la imagen a favor de una revolución militar antes de que ésta se haya producido. Parte de la estrategia de las acciones militares, no podemos olvidarlo, es destruir la imagen del gobierno de turno. Por otra parte, los civiles fueron los grandes burócratas e impulsores de las políticas públicas. Dos casos: por

<sup>35</sup> Es interesante recalcar que aun una versión temperada del constitucionalismo, que es la monarquía constitucional estaba muy lejana de concretizarse por una razón sencilla: la carencia de una familia luchando por sus títulos (Aljovín 2000; Annino 2003).

...el  
**republicanismo**  
que se desarrolló  
como resultado  
de la  
**crisis de Cádiz**  
es un modelo  
igualitario  
cuyo correlato  
está en el  
ciudadano-individuo  
concebido  
de acuerdo con el  
modelo francés  
seguido por sus  
propulsores...

ejemplo, fueron los grandes administradores de las finanzas públicas y diseñaron la política de Relaciones Exteriores. En estos dos últimos casos también hay que mencionar que muchos de los burócratas civiles más importantes representaban o pertenecían a grupos de poder.

### ***Ciudadanía en conflictos y prácticas políticas***

De una forma u otra, en el proceso de afianzamiento del imaginario político republicano, los oficiales del ejército van elaborando un discurso para el cual ellos terminan siendo ciudadanos privilegiados, ciudadanos de primera clase. El oficial del ejército es representado como un ciudadano sin interés particular y que busca el bienestar social de la nación; es decir, que representa, en palabras de Rousseau, la voluntad general. A este respecto, debemos tomar en cuenta que los oficiales del ejército ejercieron el derecho al voto inclusive hasta 1861 (Medina 2000).

Regresemos, sin embargo, al imaginario de los oficiales del ejército. Cuando leemos hoy sus proclamas notamos una apropiación del vocabulario de ciudadanía para justificar un derecho a participar en la vida política, como si su participación en batallas de guerras justas fuera motivo suficiente para recibir el trato de «padres de la Patria». Es común leer proclamas como el inicio de la Constitución de 1839 en que el caudillo militar Gamarra, por ejemplo, se presenta como Ciudadano, Guerrero Republicano y Presidente Provisorio. Así describe Gamarra sus títulos: «El ciudadano Agustín Gamarra Gran Mariscal Restaurador del Perú, Benemérito de la Patria en grado heroico y eminente condecorado con las medallas del Ejército Libertador, de Junín, de Ayacucho y Áncash, con la de Restaurador por el Congreso General, Generalísimo de las fuerzas de mar y tierra y Presidente Provisorio de la República, [...]».

Junto al discurso militarista de ciudadanía se forjó una ideología antigolpe de Estado e interferencia de los oficiales del ejército en política, excepto los militares en retiro. Este factor toma mucha fuerza, por poner un ejemplo contundente, con la campaña electoral de las elecciones de 1851. A través del club El Progreso y de su líder, el empresario Domingo Elías, se favorecería una división del trabajo entre civiles o militares retirados y los militares en ejercicio. Los primeros debían participar en la esfera política, y los militares en ejercicio debían dedicarse a los trabajos propios de su rango. Se trataba de un ataque de la participación de los militares en la política y, sobre todo, una respuesta a los golpes de Estado. En la década de 1860 se siguió elaborando dicha doctrina con mayor fuerza, y es con las elecciones de 1871-1872 en que se cristalizó una doctrina civilista con la característica arriba anunciada, con un proceso concomitante de inclusión social urbano. Hay que subrayar que dicho discurso «civilista» tenía su origen en los inicios del primer militarismo (cf. Mc Evoy 1997: cap. III; Aljovín 2000: cap. III). [...]

Uno de los peligros de los historiadores es trasladar la visión del presente al pasado. A pesar de que las constituciones eran unitarias y la tesis federalista no triunfó en el siglo XIX, el centralismo de Lima fue relativo. Desde el punto de vista social, económico y político, Lima compartió su poder con otras ciudades. Las revoluciones y las elecciones eran muchas veces ganadas en el sur del país. Muchas de las revoluciones más importantes se iniciaron en el sur del país, como fueron las de Manuel Ignacio de Vivanco en 1841 y 1843 o la revolución liberal del año de 1854, liderada por Castilla. Gabriella Chiaramonti (1995) muestra estadísticas sumamente interesantes sobre la importancia del sur andino en las elecciones. Esta región concentraba una buena parte de los escaños y votos de los colegios electorales, una representación relativa

mayor que la de otras partes del país. Es recién con la ley electoral de 1896, que el mapa político del Perú cambió, favoreciendo a la costa y es por esas fechas que el poder del norte costeño aumenta notablemente. Los grandes y modernos cañaverales del norte del Perú reflejaban un país que se alejaba del sur andino y se modernizaba con una clase proletaria en las grandes plantaciones sobre todo a partir de las primeras décadas del siglo XX. No en vano ésta fue la cuna del Partido Aprista Peruano y es su área de mayor influencia hasta nuestros días (Klarén 1973).

Las elites provincianas tuvieron bastante autonomía frente al gobierno central, así como las propias elites locales frente a los prefectos y gobernadores. Para el sistema electoral hasta la ley de 1896 Gabriella Chiaramonti (2002) muestra cómo en los procesos electorales de primer grado existió poca interferencia del gobierno central. La propia normativa electoral auspiciaba dicha autonomía, y es recién en la segunda mitad del siglo XIX que se comienza a dar un mayor control de dichas élites en los procesos electorales (2002: 2005-2226). Esto no quiere decir, claro está, que el proceso de control del Estado en las provincias tuviera éxito. [...]

No cabe la menor duda de que los procesos antes aludidos estaban contaminados por la influencia de redes de poder; éstas implicaron en la búsqueda de legitimidad política una compleja negociación de favores, pertenencias ideológicas, vínculos personales y laborales. La existencia de dichas redes se constata con cierta facilidad en tiempos electorales. Carmen Mc Evoy muestra cómo Manuel Pardo y sus ayudantes se intercambiaban miles de cartas con sus simpatizantes durante la campaña 1870-1871, que darían testimonio de las redes que se requería para llegar al poder. Sugiere también Mc Evoy que la redacción de las mencionadas cartas obligó a pensar e imaginar al país como un todo. Para utilizar la terminología de Benedict Anderson fueron, junto con los periódicos y los libros sobre el país, mecanismos de construcción de una comunidad imaginada (Mc Evoy 1999).

### ***El imaginario político***

El imaginario político es un fenómeno bastante complejo y contradictorio.<sup>36</sup> Como ya se mencionó, el gobierno representativo, así como sus múltiples posibilidades (más inclusivas o más excluyentes, de federalismo o régimen unitario, entre otros aspectos) con una sociedad civil de ciudadanos católicos y padres de familia fue el paradigma del régimen político, ante el cual, aparentemente, no había más opción. Sin embargo, debemos aquí mencionar que los proyectos constitucionales de Simón Bolívar y sobre todo de Andrés de Santa Cruz, en 1836-1839, escapan largamente de los límites de dicha regla.<sup>37</sup> Hay varias formas de probar lo afirmado. Una de las más contundentes que conozco son las once constituciones decimonónicas y la continua discusión constitucional en los periódicos de la época. La cantidad de constituciones es expresión de la anarquía política y los gobiernos semiautoritarios de los caudillos. En general, esta multitud de proyectos constitucionales fracasados presenta la idea de que se podía reducir la anarquía con una buena ingeniería constitucional y, para ello, se requería escribir una nueva Constitución que frenaría la inoperancia del sistema republicano.

36 En el presente artículo nos circunscribiremos al imaginario político vinculado al tema del gobierno representativo: sin embargo, y muy entrelazado con éste, hay que mencionar los múltiples imaginarios nacionales, en especial de las primeras décadas republicanas. Con la caída del régimen bolivariano en el año de 1827, se inició el gobierno peruano en manos de peruanos y una fuerte heterogeneidad de concepción de los mapas nacionales. Son décadas de una nacionalización de la política bajo una concepción resumida en «el Perú para los peruanos», y a la vez, de una afirmación nacional desde la perspectiva de los victoriosos de la batalla de Yungay, que marcó el fin del proyecto de Andrés de Santa Cruz y su confederación (1836-1839).

37 El proyecto de la Confederación Perú-boliviana (1836-1839) rompió muchos de los esquemas típicos de un régimen representativo (Aljovín 2001).

Podemos remontarnos a tiempos muy tempranos en la gestión de la República. Junto al caudillismo y como su contrapartida en el ámbito de los discursos de legitimación política, se gestó un fuerte lenguaje civil, opuesto al caudillaje militar. De hecho la presión de este último discurso la aplicaron también los mismos caudillos, que se figuraban su propio acceso al mando como el fin de una anarquía militar que debía coronarse por una Constitución sabia que impidiera su regreso. En realidad, se trata siempre de buscar un sistema institucional estable que, paradójicamente, se presenta concomitantemente con el tema de refundar la República, lo cual es una constante de los regímenes revolucionarios decimonónicos. Una búsqueda de estabilidad republicana a través del quebrantamiento incesante de su legitimidad legal. Ya para fines de 1860 y 1870, Manuel Pardo abogaría por una institucionalidad pragmática con fuerte tono positivista-republicano (cf. Aljovín 2000: cap. VI; Mc Evoy 1997: 1-2). En cualquier caso, volviendo al tema de refundar la República, hay múltiples ejemplos de esto hasta el año 1870. El régimen de Ramón Castilla es uno de ellos. Por paradójico que parezca, sus partidarios describen la revolución iniciada por Domingo Nieto, y que la heredó Castilla a la muerte de éste, como una revolución constitucional contra una dictadura.<sup>38</sup> [...]

### ***Elecciones y ciudadanía***

Las leyes electorales que usualmente determinaron elecciones indirectas de dos grados, fomentaron una compleja política en el ámbito local. Se trataba de algo fundamental, pues eran ellas las que definían quién era ciudadano con derecho a voto y quién no. Es conveniente tomar en cuenta que las elecciones locales estaban ceñidas de complejas negociaciones y conflictos entre las elites locales y las instancias administrativas departamentales. En la lucha por ganar las elecciones se formaban múltiples y complejas redes en las que estaban presentes por lo general personas ligadas al quehacer público, como el cura, el alcalde, los regidores, el prefecto, los gobernadores o los militares. En general, podríamos decir que los principales actores de la justa electoral eran personas ligadas al Estado o a la Iglesia. Es interesante notar que la ley deja una serie de vacíos que eran relevantes para entender la compleja red de relaciones y contrapesos que subyacía a los procesos eleccionarios. Por ejemplo, los procedimientos de votación eran poco elaborados en comparación con los detalles consignados en las leyes electorales para la elección en los colegios provinciales. (Chiaramonti 1995: 326) [...]

Entre las primeras tareas para convocar a elecciones estuvo la confección del padrón electoral (la «lista cívica») por parte de los municipios. Los alcaldes, junto con otras autoridades del municipio y muchas veces también con el cura de la parroquia, eran los

<sup>38</sup> Véanse por ejemplo los diversos artículos a favor de Castilla en el diario El Comercio del año 1845.

encargados de confeccionar el registro cívico y de otorgar las boletas a los ciudadanos. Esa primera etapa era muy compleja pues, como ya podemos imaginarnos, se trataba de decidir quiénes podrían votar y quiénes no. La condición de vecino —concepción de origen virreinal y localista, no nacional e igualitario— era confundida rápidamente con la de ciudadano, una noción moderna y abstracta. Es importante señalar además que en muchas ocasiones la confección de los padrones era bastante democrática. En muchas de las elecciones les estaba permitido votar a los analfabetos, y así lo hicieron, es decir, se abrió la contienda a la población indígena del campo, que conformaba la gran mayoría de los analfabetos del país. Aún más, podían ser elegidos los analfabetos como electores del Colegio Electoral de Provincia, que era un rango superior.

Es interesante notar que la confección del registro cívico fue una tarea compleja, de constantes peticiones y vinculada a las relaciones de poder local en que se conocían con seguridad las preferencias de cada uno. Es usual encontrar peticiones con listas de ciudadanos exigiendo ser incluidos en el registro. Hay que notar también que hubo casos extremos de miembros de mesa que no estaban registrados. [...]

Algo que es digno de ser observado es el número de indígenas que estaban incluidos en los registros electorales. En las escasas actas de los colegios electorales de parroquia y de provincia que existen encontramos a un número significativo de apellidos indígenas. Es interesante notar, sobre todo, la presencia de ellos en los colegios provinciales. Eso indica, sin lugar a dudas, la existencia de un grupo de indígenas elegidos en los colegios parroquiales, bien sea por estima social en su localidad o por mañas propias del abuso de poder. En ambos casos, constatamos la presencia de un mundo indígena heterogéneo y con cierto liderazgo en diferentes provincias del país. En varios casos de indígenas elegidos, podemos constatar que éstos pertenecían a grupos familiares con ascendentes vinculados a la antigua nobleza kurakal. En los colegios electorales de provincia, cabe recordar que los electores indígenas elegían a las autoridades más importantes de la República. Sin embargo, fueron muy pocos los miembros de la antigua élite indígena los que tuvieron acceso al poder, como fue el caso de José Domingo Choquehuanca en las décadas de 1820 y 1830, descendiente de una familia de kurakas de Azángaro, en Puno, quien fuera electo para el Congreso de la República. (Chiaramonti 2002: 283-7)

Pocas fuentes sugieren que el proceso de elecciones terminaba con la confección del registro cívico. Existen algunas quejas, por ejemplo, de que el grupo en el poder se encargaba de inscribir a una porción importante de personas leales a ellos. Sus críticos los describen como una clientela compuesta por personas carentes de recursos y fácilmente comprables. Pero la gran mayoría de los casos muestra campañas locales complejas. Prueba de ello fue la abundancia de

quejas por corrupción, que se desprende de la mención constante en las fuentes de la figura del «capitulero». La función del «capitulero» era encargarse, mediante prebendas, de conseguir votos. Aunque no se menciona en las leyes electorales si el voto era o no secreto en este ámbito, sí se sabe de la existencia de mecanismos para identificar el destino y el signatario del voto, lo que permitía ejercer el control sobre los sufragios. Además, los votos de los analfabetos debieron ser conocidos sin dificultad. Por ello, analistas como Manuel Vicente Villarán describen los procesos electorales en tono muy duro. Subrayan que la corrupción, la violencia y el abuso de autoridad predominaban en ellos. Para Villarán una extensión excesiva del derecho al voto, en especial ampliando a los sectores indígenas, había sido una fuente de corrupción. (Villarán 1962: 197-205)

La violencia fue una parte sustancial de la política electoral. Las fuentes nos indican que las famosas tomas de mesa y las dualidades (cuando para una mesa parroquial se creaban dos mesas electorales paralelas) son un fenómeno sobre todo de la segunda mitad del siglo XIX. Los clubes electorales se organizaban en grupos para tomar la plaza mayor y la mesa donde se votaba. A pesar de las indicaciones, muchos llevaban revólveres y otros tipos de armas. El problema surgía cuando grupos contrarios se encontraban. Se sabía que las trifulcas iban a ocurrir con anterioridad, y generaban el fenómeno de la dualidad. Dos o más mesas se establecían para la votación, siendo el Congreso el que decidía cuál de todas tenía la legitimidad. Es interesante notar que cuando mayor era la organización, más violencia se daba. Todo parece indicar que el desarrollo de una sociedad civil organizada implicó a la vez una mayor organización en el uso de la violencia política.

### ***La sociedad urbana y la rural (los indígenas)***

Las ciudades cumplieron un papel muy importante en la política. Éstas fueron los centros de la organización, de la campaña y de la lucha por el poder. Restringiéndonos a las organizaciones con fines políticos podemos dividir el siglo XIX en dos. Una primera etapa que va de 1827 hasta 1851; y una segunda, entre 1851 y 1879. La Guerra del Pacífico paralizó la sociedad civil, y ésta se fue reconstruyendo lentamente recién por la década de 1890.

Antes que nada hay que decir que las organizaciones políticas fueron redes informales constituidas por oficiales, civiles y clérigos, que se aglutinaban en torno a un sistema político de personalidades, fuera de notables en el caso de los civiles o, en el de los religiosos o militares, de individualidades vinculadas a una institución poderosa en el ámbito nacional. Hay que recalcar que entonces no existían partidos políticos como organizaciones burocráticas con una ideología que buscara lograr posiciones en las estructuras de poder del Estado. Asimismo, las facciones eran percibidas de manera negativa, como manifestaciones de intereses privados y no como expresión de la voluntad general, gambito que fue una acusación común en la pugna política. [...]

Es recién en la segunda mitad de la década de 1840 que aparecen los clubes preelectorales, aunque ya existían logias, organizaciones semiformales, ocultas e ilegales, motivo por el cual no sabemos mucho de su importancia real. A fines de 1840 se funda el club Progreso con el fin de ganar las elecciones presidenciales de 1851. Éste contó con sucursales en varias capitales de provincia y un periódico en el cual se defendió la candidatura de Domingo Elías con un discurso civilista y crítico del ejercicio del poder de parte de los caudillos militares. El periódico *El Progreso* se fundó en julio de 1849 y se clausura en abril de 1851, tras reconocer la derrota

de su candidato en una elección, según la versión de los vencidos, manipulada sobre todo por los prefectos. La aparición de los clubes electorales cambió, sin lugar a dudas, la dinámica de las campañas electorales. La aparición de los clubes preelectorales con un mensaje, una organización y un candidato fijo fueron el preludio de los partidos políticos y la transformación de la sociedad política.

A finales de la década de 1860, se tiene evidencia de la compleja y expansiva política para lograr adherentes. La elección de 1871-1872 es muestra de ello. En ella Manuel Pardo, con el apoyo de una estructura montada, la Sociedad de Independencia Electoral, elaboró una compleja campaña con una extensa red nacional que ha dejado una gran huella, miles de cartas escritas a Pardo y contestadas por su plana mayor que actualmente se encuentran en la Biblioteca Nacional, el Archivo General de la Nación y otros archivos privados. A su vez, tenemos detalladas descripciones de los mítines. En la historiografía nacional hay un debate sobre cuán inclusiva o no fue la política del grupo de Pardo, pero no hay duda de que ésta incorporó un vasto sector de la élite y de sectores que podríamos tildar de «medios», con un discurso a favor de una República práctica y una fe secular en el progreso, vinculado con la creencia de que con la construcción de ferrocarriles se expandirían los mercados y crecería la producción nacional. (Mc Evoy 1997: cap. II)

Los partidos políticos comienzan a aparecer en la década de 1870. El primero de la escena es el Partido Civil, que nace de la Sociedad de Independencia Electoral. El credo de este partido fue la defensa de la ley y del gobierno representativo con una posición liberal moderada en función de la política económica. Manuel Pardo expropió las salitreras con la intención que fueran el reemplazo de los cuantiosos ingresos del guano que estaban en proceso de disminución. Un punto en que la mayoría de los historiadores está de acuerdo es que el grupo de Manuel Pardo, que desde 1860 publicara la *Revista de Lima*, articuló una agenda nacional. Pardo y su grupo, sin duda, configuraron una visión proactiva para la elite peruana.

Junto con el civilista irían naciendo otros partidos, sin que ello quiera decir que los clubes electorales quedaran obsoletos. En los años posteriores de la Guerra del Pacífico (1879-1883), la política partidaria giró alrededor de tres agrupaciones: el Partido Constitucional (liderado por Andrés A. Cáceres), el Demócrata (liderado por Nicolás de Piérola) y el Civilista. Este último dominó la escena política hasta el gobierno de Augusto B. Leguía. El desarrollo de los partidos no implicó la defunción de los clubes electorales, sino más bien los candidatos a la Presidencia



fomentaron la creación de éstos vinculados a una parroquia, o algún evento (como el club Dos de Mayo, en conmemoración de la batalla y que apoyó a Mariano Ignacio Prado en la elección de 1875). [...]

La política democrática estuvo vinculada a las ciudades pequeñas o grandes, y en ellas se crea la opinión pública y la política republicana. Son sus círculos a través en un inicio de reuniones o tertulias, como el de José María Pando en la década de 1820. Luego, éstas iban acompañadas de clubes electorales y partidos políticos, con lo que se gesta la opinión pública. Convencer a los ciudadanos a través de los periódicos, panfletos y manifestaciones cívicas fue el nuevo carácter de la política inaugurada en 1808. Es difícil saber a quiénes iban dirigidos dichos mensajes, o cómo se dirigían a los diferentes sectores de la población, en especial del mundo rural. Sin embargo, podemos afirmar que su mercado era bastante amplio por la necesidad de ganar votantes o personas que estuvieran dispuestas a luchar por su causa con el peligro de perder su vida. [...]

Es frecuente la versión superficial y falsa de la historia del siglo XIX según la cual se dice que los indígenas no participaban en las elecciones. La normativa electoral fue por lo general muy abierta indicando, por ejemplo, que se requería saber leer y escribir para tener derecho a votar pero que a la población indígena se le exceptuara por veinte años de ese derecho hasta que se hubiera «desarrollado» en función del alfabetismo y formación educativa en las escuelas. Aunque no tenemos datos cuantitativos generales, sí contamos con muestras de elecciones en las cuales, y en líneas generales, podemos afirmar lo siguiente: Normativamente y consignados en los registros cívicos existía un 5% - 10% de la población con derecho a voto al menos en las grandes ciudades, porcentaje bastante alto si consideramos que no votaban las mujeres y la pirámide demográfica reflejaba una sociedad concentrada en población joven. En la lista de votantes parroquiales se registra y votaban un porcentaje alto de indígenas, y algunos ganaban la elección de electores o regidores y alcaldes. Sin embargo, como Chiaramonti sostiene, existía un límite de esta participación no llegando a ocupar por lo general cargos altos.

### ***El giro positivista y las transformaciones en el cambio de siglo***

El proyecto del gobierno representativo con una fuerte inclusión social, al menos en la retórica, se transforma radicalmente entre las décadas de 1880 y 1890. Una mezcla de eventos políticos, como la pérdida de la Guerra con Chile, a los que se suma la difusión ideológica del positivismo francés y el social darwinismo, creó las condiciones para que la visión de pueblo se viera reducida, no sólo en la práctica, sino también en el discurso. La Guerra con Chile generó en el Perú no sólo una actitud revanchista sino también la demanda por exigir una explicación histórica de la derrota. La viabilidad de la nación peruana comenzaba a transformarse, y a adquirir los rasgos de la antropología positivista darwiniana, claramente discriminatoria y excluyente. Con ello, el problema de la ciudadanía se vio de pronto preñado de prejuicios raciales alentados por el saber científico positivo, que logró convertir el tema de la participación política en una cuestión central. Entonces, se llegó a considerar que los problemas del país residían en la abundancia de una población de razas inferiores, con cuya presencia se dificultaba la creación de un proyecto nacional y se cuestionaba si fuera posible llevarlo a la práctica (Chiaramonti 2000). Como sea, como afirmaba Manuel Vicente Villarán (1962), el mundo de las elecciones en el siglo XIX estuvo dominado por el clientelismo político. La reforma electoral de 1896 fue uno de los

pilares de la llamada República Aristocrática, una de cuyas consecuencias fue la reducción de la participación política. Serían esos los años de un boom de exportación agraria, del éxito del algodón y el azúcar, un período afortunado para la minería (Burga y Flores Galindo 1981).

A partir de 1896, excepto en el primer período del gobierno de Nicolás de Piérola (1896-1899), líder y fundador del Partido Demócrata, la reforma electoral de 1896 permitió el gobierno del Partido Civil, que duró en el poder hasta 1919 (con excepción de la victoria de Guillermo Billinghurst en 1912 que terminó con un golpe de Estado en 1914). Dicho período conocido precisamente como la República Aristocrática, significó la centralización del poder político en Lima y sus élites. Son años en que la élite llegó a concentrar el poder político, social y económico del país, con un gran crecimiento basado en una economía de exportación, sobre todo productos mineros y de azúcar y algodón de las haciendas de la Costa. La Costa comienza a predominar sobre la Sierra, rompiéndose un equilibrio que se mantuvo aún en el siglo XIX. (Jaramillo 2002)

Con la ley de 1896, el sistema electoral buscó reducir la autonomía de las élites provinciales, en muchos casos a los grandes gamonales. Dicha ley produjo una ruptura en el modelo electoral gaditano e inaugura una nueva etapa del derecho electoral peruano (Annino 1995: 18; Chiaramonti 2002: 13-14). Se partió de la lectura de que muchos de los males de la República, en especial en tiempos electorales se debían a la elección de dos grados y al ejercicio del voto de los analfabetos durante todo el siglo XIX. Es por ello que la ley de 1896 incluyó el voto público (votación directa) cuyo ejercicio estaba restringido por el criterio de saber leer y escribir; suprimió los colegios electorales y se crearon las juntas electorales, órganos compuestos por funcionarios encargados para tales fines y nombrados por el gobierno, y los cuales designaban a los miembros de mesa; se creaba el registro cívico unificado y con tendencia centralizada (organismo técnico y autónomo), y se señalaba la obligatoriedad de la inscripción para ejercer el derecho de voto; y finalmente, se da paso a la intervención de la Corte Suprema en la vigilancia del procedimiento electoral, medidas por las cuales la estructura jurídica nacional suple el poder constitucional de las élites locales en la dinámica electoral.<sup>39</sup> [...]

En los años de Leguía continúa el proceso de modernización de la sociedad y el surgimiento de un pensamiento que cuestionaba el *status quo*. Es inevitable decir respecto de este período que se trata también de un florecer del pensamiento crítico, que ha marcado el imaginario peruano hasta nuestros días. Hay tres corrientes de pensamiento que pueden reconocerse aquí, aunque en la práctica éstas se entremezclan muchas veces entre sí. Tenemos al APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana), el socialismo-comunista y el indigenismo. Estos tres movimientos tienen en común una crítica del *statu quo*, al que describen como una sociedad regida bajo patrones oligárquicos. Estos tres grupos, cada uno a su manera, demandan una mayor inclusión social con un fuerte contenido nacionalista. En esos años destacan varios autores dentro de esta corriente general de pensamiento crítico: Víctor Raúl Haya de la Torre («Por la emancipación de la América Latina» 1927, «Discurso de Acho» en 1931 y el Antimperialismo y el APRA 1936), José Carlos Mariátegui (Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana en 1929), Luis E. Valcárcel, Tempestad en los Andes en 1927, Uriel García, El nuevo indio, publicado en 1930 y Hildebrando Castro Pozo, Del ayllu al cooperativismo socialista, del año de 1936. En dichos años, la presencia de la inversión americana aumentó notablemente en los sectores clave de la economía peruana, en especial en el minero, desplazando a los mineros nacionales y generando, al igual que en el resto de la América Latina un fuerte discurso antinorteamericano.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Ley Electoral, 20 de noviembre de 1896.

<sup>40</sup> Véase el interesante análisis de Manuel Burga y Alberto Flores Galindo, Apogeo y crisis de la República Aristocrática (1981), tercera parte, capítulos 2-3.

## ***La democracia en el Perú: una terca voluntad<sup>41</sup>***

■ Catalina Romero

### ***Introducción<sup>42</sup>***

En varios países de América Latina, el año 2006 ha sido un tiempo marcado por elecciones presidenciales y parlamentarias. Bolivia, Perú, México y Ecuador son algunos de los casos donde las elecciones han puesto nuevamente a prueba a las instituciones democráticas, ya sea en su capacidad de realizar elecciones limpias y transparentes, de representar a los ciudadanos o de dar paso a un nuevo gobierno.

En el Perú, antes de las elecciones presidenciales de 2006, los indicadores de satisfacción y apoyo a la democracia eran los más bajos de la región. En el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2006) sobre la democracia en el Perú, el 70,6% de los encuestados decía que «actualmente en el Perú la democracia existe pero funciona mal» y el 24.4% que «no existe o que no vivimos en democracia» y sólo el 5% decía que «existe y funciona bien». <sup>43</sup> Los datos del Latinobarómetro muestran consistentemente el descontento de los peruanos con la democracia y con el gobierno. Después de las elecciones, en el reporte de octubre de 2006 del Latinobarómetro la satisfacción de los peruanos con la democracia va del 13% al 23% con uno de los mayores aumentos del continente, pero en el ranking de países para esta variable sólo sube del último puesto al tercero, desde abajo. [...] Según el mismo informe, en el Perú el 32% cree que las elecciones son limpias, muy por debajo del promedio latinoamericano que está en 41% pero mucho mejor que en el Latinobarómetro de 2005 en que sólo el 13% creía que lo eran. El 18% opinó que se ejerce presión para conseguir el voto (cohecho), y sólo un 47% piensa que el voto puede ser eficaz colocando al Perú en el segundo lugar más bajo de América Latina, después de Paraguay. Sobre la participación en elecciones el 88% declara que participó en el proceso electoral, 0,7% menos del porcentaje real de votantes que fue del 88,7% en las elecciones de 2006. <sup>44</sup> En este indicador tenemos el segundo lugar más alto de América Latina, pero debe tomarse en cuenta que el voto es obligatorio en el Perú. Después de las elecciones, se ha recuperado la confianza en la Oficina Nacional de Procesos Electorales y en el



Fuente: [www.kalipedia.com](http://www.kalipedia.com)

41 Tomado de América Latina Hoy, Vol.4. 5 de abril de 2007, Universidad de Salamanca, España, 2007, pp.89 - 107.

42 Agradezco los comentarios de los revisores anónimos de América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales.

43 El tamaño de la muestra PNUD 2006 fue de 11,215 casos y se ha trabajado con una confiabilidad estadística del 95% o 90%, según el grupo analizado.

44 Las elecciones son obligatorias en el Perú y se paga una multa por no ejercer el derecho al voto.

Jurado Nacional de Elecciones según encuestas nacionales postelectorales lo que se mostró en la aceptación de los resultados por los candidatos perdedores.<sup>45</sup>

## ***Elecciones y cambios de gobierno en el Perú del siglo XXI***

Si bien un proceso electoral pone en juego las instituciones fundamentales de la democracia, éste parece no ser el principal problema para la democracia en el Perú y quizá podríamos ampliar la hipótesis para la región andina.<sup>46</sup> La elección de Alan García en el 2006 es la tercera elección presidencial que se da en el presente siglo, después de la de Alberto Fujimori en el año 2000 y la de Alejandro Toledo en el 2001, luego de un breve período de Gobierno de Transición presidido por Valentín Paniagua, que le correspondió por ser presidente del Congreso de la República. Es decir, Alan García es el cuarto presidente del Perú en lo que va del siglo. [...]

En general, los partidos recuperaron algo de su organización y de su capacidad de representación nacional para las elecciones, pero su debilidad e inestabilidad hace que sigan dependiendo del liderazgo carismático de personalidades políticas lo que está en la raíz de la volatilidad del voto en el Perú. [...]

En este nuevo período se puede analizar la calidad de la democracia en el Perú, como lo sugieren Levine y Molina (2007) diferenciando las dimensiones presentes en una democracia de los resultados del gobierno. Sin entrar a analizar los indicadores que proponen los autores citados, se analizarán las condiciones presentes en el Perú desde una perspectiva cualitativa, mirando el desarrollo de las instituciones y de la sociedad civil en la presente década, como resultado de los últimos veinte años del siglo XX. Se prestará atención a la institucionalización de la democracia desde el punto de vista de su legitimidad política, teniendo en cuenta la vigencia y universalidad de la ley y de los procedimientos. De la cultura política de los gobernantes y funcionarios, prestando atención a la independencia de poderes y a la noción de rendir cuentas, que sólo operan cuando existe un régimen democrático y se suspenden cuando opera el autoritarismo o la dictadura abierta. Y se llevará a cabo desde una perspectiva cualitativa, partiendo de la experiencia de ciudadanía de los peruanos.

El primer problema que se enfrenta es ¿cómo distinguir entre la legitimidad de las instituciones democráticas y los resultados de un gobierno democrático como nos proponen Levine y Molina? Tengamos en cuenta además que la experiencia de ciudadanía tiene como alternativa la experiencia de ser súbditos, que es lo que ocurre cuando se produce un cambio de régimen político. ¿Cómo se legitiman los otros tipos de régimen y cómo afectan la cultura política y las instituciones democráticas? Una de las líneas de análisis propuestas será seguir la terca búsqueda de la participación y la inclusión en la sociedad peruana de las mayorías excluidas, como una voluntad democratizadora de la sociedad y de la política.

---

45 Según la encuesta del Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, tomada en el mes de diciembre de 2006 en Lima Metropolitana.

46 Podríamos preguntarnos si las elecciones en sí mismas son un indicador de la calidad de una democracia o no. El exceso de elecciones podría ser un indicador que exprese una débil representación y canales de participación y control de los gobernantes, por algo hemos tenido ya tres elecciones en este siglo.

## ***Democracia y cambios de régimen político en los siglos XX y XXI***

Para analizar la calidad de la democracia es importante plantearse la pregunta por lo que significa la democracia en el Perú tomando en cuenta lo que dicen Levine y Molina (2007) sobre la necesidad de reflexionar sobre la conexión entre procedimientos políticos y el orden social existente. Si se mira al largo plazo, durante el siglo XX, los períodos democráticos en el Perú se han alterado con asombrosa regularidad con las dictaduras, no sobrepasando la decena de años un régimen democrático, y la docena un régimen dictatorial. Visto así, los gobiernos democráticos pueden ser analizados como intentos de construir una forma de gobierno para todos, interrumpidos por golpes de Estado en función de los intereses de la minoría dominante, apoyada por el consenso internacional o como breves paréntesis que interrumpían o permitían que se alternaran los dictadores en el gobierno del país. [...]

Después de este tiempo de dictadura y sufrimiento colectivo, la democracia se convirtió en un horizonte deseable. Fernando H. Cardoso, Francisco Weffort, Guillermo O'Donnell, entre otros, recogieron el nuevo clima democrático que surgía en las mentalidades de la últimas décadas del siglo XX. Destacaban el nuevo sentido que adquiría la idea de democracia para los latinoamericanos, quienes después de dos décadas de dictaduras violentas volvían a confiar en la ley y en los procedimientos democráticos y en la política como medio para avanzar en sus intereses y conseguir resultados.

En ese contexto favorable el Perú debe haber sido el único país en la región que, saliendo de una dictadura no violenta, recuperó la institucionalidad democrática, para sumergirse casi inmediatamente en un violento conflicto armado interno y en una de las peores crisis económicas de su historia por la deuda externa y la mala gestión pública. Estas condiciones son suficientes para marcar la excepcionalidad del caso peruano y de su terca voluntad por establecer una democracia que no puede afincarse unilateralmente en la clase política ni en la ciudadanía. Tiene que atravesar todos los actores sociales para que funcione. Por eso la importancia del supuesto fundacional de toda democracia que es la existencia de un pacto social, de un acuerdo nacional entre las clases sociales de reconocimiento mutuo de derechos y de igualdad garantizada por la ley. Este pacto no se ha dado y la resistencia a enfrentar el tema es una de las causas de la fragilidad de la democracia en el Perú. [...]

Los regímenes dictatoriales y los autoritarios permiten en cierta forma dejar de lado la ley y que los ciudadanos, abdicando de sus derechos, se entiendan directamente con los funcionarios. Es lo que sucedió en el período de Fujimori, cuando el cierre del Congreso en 1992 fue

recibido con un alto consenso popular lo que permitió que no se usara la violencia y que su significado político pasara desapercibido para las mayorías. En una reciente publicación del PNUD (2006, 113), el 44.6% de los peruanos está dispuesto a sacrificar la democracia que «se cierre el Congreso» si el país se encontrara en graves dificultades económicas. Esto tiene que ver con la confianza y valoración que se tiene de las principales instituciones de la democracia, como son el Congreso y el Poder Judicial. [...]

La distinción entre el valor de la democracia en sí misma y los resultados sociales y económicos que produce nos debería llevar a un análisis empírico que permita contrastar los logros y dificultades de un régimen frente a otro y los efectos en la cultura política y las opiniones de la gente. Como sostiene Grompone (1995:54), los nuevos políticos vuelven a diferenciar la democracia formal de la sustantiva, descartando la primera si sienten que obstaculiza los propósitos de la segunda. Y para eso desprestigian a los actores políticos reduciendo la posibilidad de oposición, debilitando a los partidos políticos y a las mismas instituciones. [...]

La experiencia de la democracia sigue siendo débil y precaria en el Perú, no es posible hablar de una continuidad o de acumulación y aprendizaje, ni en las élites ni en los ciudadanos. La interrupción del sistema o del régimen político es una posibilidad permanente, y con él, el cambio en la modalidad de participación, y de organizarse como actores, lo que afecta también a las instituciones. Recordemos que todo elector en el Perú al cumplir 18 años, ya ha vivido la experiencia de dos o más regímenes políticos.

### ***De movimientos sociales a sociedad civil y a movimientos sociales***

Uno de los principales problemas para volver a establecer instituciones democráticas es la poca capacidad que éstas tienen para canalizar las demandas ciudadanas y de gestionar los recursos públicos como bienes públicos y no personales o privados. A esta dificultad se añade la capacidad o no que tienen de desmovilizar a la población que generalmente ha sido quien ha logrado producir las condiciones para un gobierno democrático con sus acciones políticas y que ha reforzado su conciencia ciudadana no sólo en términos de obligaciones sino de derechos. Si usáramos el esquema de agente/principal, en el contexto institucional de la democracia, la ciudadanía es el principal y el político es el agente. No en el sentido de actor, sino en tanto representante del ciudadano. Pero esta noción que puede ser clara en el esquema, no lo es en las relaciones de poder. Una vez que se restablecen las instituciones, el poder pasa por el agente, y no por el principal, hasta las siguientes elecciones.

La tarea es pues la de encaminar políticamente el interés y la voluntad de participar a través de canales de representación y otras mediaciones que harían más fácil el acceso de todos a la política. Esto permitiría a la población regresar a sus lugares de trabajo, a sus rutinas familiares, a la normalidad de la vida cotidiana, manteniendo una actitud crítica y vigilante mientras los cuadros especializados se ocupan de la tarea de gobernar.

El problema como dicen los expertos en poliarquía es que el supuesto para que esto opere es que el mercado y las otras esferas de acción funcionen y sean dinámicas. Si las dificultades propias del mercado son grandes, como en el caso peruano, entonces el Estado debe intervenir en sustitución.

Como sostiene Avritzer (2002), puede ser que en la anterior ola democrática cuyo centro estuvo en Europa, donde surge el modelo de desarrollo basado en la industrialización y organizado por

el mercado, la participación ciudadana se entendiera como un desafío a la gobernabilidad, pero en América Latina es esta participación la que estaría permitiendo que se constituyan las instituciones democráticas y que el desarrollo como problema entre en la agenda política. En este sentido, cabe decir que son la movilización y la participación las que pueden llevar a mejorar las condiciones para el funcionamiento de la democracia.

El concepto mismo de participación es definido de distinta forma por la sociología y por la ciencia política. En el primer caso, es la integración a una comunidad y el papel activo o pasivo que se desempeña en ella, mientras que en la política se restringe a la participación en los procesos electorales a través del voto. En el Perú, como en América Latina, el concepto sociológico es fundamental para la política. De la integración de los ciudadanos en los distintos niveles de la sociedad depende la posibilidad del pacto fundacional que se supone existe en una sociedad democrática.<sup>47</sup>

Uno de los indicadores que habría que mirar para evaluar la fortaleza o debilidad de la democracia es la capacidad de movilización que tienen los ciudadanos y los objetivos de su movilización. Los momentos de mayor movilización en el Perú son los que han antecedido a las democracias, como en el período entre 1976 y 1980 y posteriormente entre 1998 y el 2001. Estas movilizaciones requieren de un aparato organizativo y cultural que logre convertir las necesidades individuales en intereses comunes y convocar a la ciudadanía a acciones conjuntas, con un alto nivel de legitimidad para contrarrestar el riesgo.

Generalmente, los movimientos sociales se desactivan solos al lograr sus objetivos, pero su potencial movilizador se mantiene latente en sus organizaciones. Éstas han llegado debilitadas al siglo XXI pero el último informe del PNUD (2006) da información al respecto de una manera un poco compleja. El índice que elabora muestra un patrón general de baja asociación y participación. Las variables que utiliza miden si la institución existe en la localidad, si al entrevistado le corresponde participar, si pertenece, asiste frecuentemente y si ha sido dirigente. Las instituciones que están más extendidas son los grupos religiosos (61.1 %), los clubes sociales y deportivos (42,5%), las asociaciones de padres en los colegios (55%) y las asociaciones vecinales (23%), las asociaciones de padres de los colegios (35%) y las asociaciones vecinales (23%), seguidas por los comités políticos (17,9%).

La desmovilización en el Perú ha sido bastante exitosa. Levine y Romero (2004) se refieren a este proceso como uno de desempoderamiento, en el sentido de que los actores sociales han perdido capacidad de sumar esfuerzos con objetivos comunes, han debilitado sus organizaciones y han dejado de ser un poder alternativo capaz de negociar a favor de sus intereses con las clases dominantes. Este poder se canaliza hoy día a través de organizaciones de otro tipo, que incluyen a las Iglesias, a las organizaciones no gubernamentales y a otro tipo de asociaciones que todavía tienen que hacer su camino.

La agenda de muchas de estas organizaciones tiene como objetivo fortalecer la institucionalidad democrática desde la sociedad civil. Se refuerzan las organizaciones y la formación del ciudadano para que conozca y defienda sus derechos, para que vigile y pida cuentas a los gobernantes y funcionarios. Sin otra ideología de por medio que la de la democracia y la ciudadanía, estas organizaciones pueden ser vistas como un peligro para la estabilidad del sistema, en el nuevo contexto de acumulación económica que se vive en América Latina. El gobierno puede orientarse fácilmente al servicio de unos pocos, dejando fuera la atención de las mayorías. En

<sup>47</sup> Quizá también se puede analizar el carácter del pacto en una sociedad no democrática y qué sucede cuando éste se rompe.

el Perú, el crecimiento de la economía se sustenta en el modelo de exportación primaria y no en el de desarrollo del mercado interno, lo que lleva a privilegiar a los inversionistas, sean éstos internacionales o locales, y no al trabajador o consumidor nacional.

Los movimientos sociales fueron durante décadas los principales canales de participación popular y de representación de los intereses de las clases trabajadoras y de los consumidores de bienes públicos. Pero el estancamiento y decrecimiento de la economía en la crisis de la década de 1980, y posteriormente con la apertura de mercados y el término de las políticas de protección en todo el continente, debilitaron a la clase trabajadora, agrandando el sector de mano de obra informal, y en servicios, con empleo precario e inestable. La pobreza aumentó y apareció la extrema pobreza como problema nuevamente. En ese contexto, la persistencia de las asociaciones y de organizaciones con distintos fines ha contribuido a la formación de conciencia ciudadana, de derechos y a la participación encaminada tanto a los procesos electorales como a la expresión directa de intereses, necesidades y opiniones. Se puede hablar en el Perú de una sociedad civil plural y diversa, con algunos núcleos fuertes que no llegan a articular a una ciudadanía muy dispersa y desigual. La expresión más clara de la debilidad de la sociedad civil podría estar en la falta de partidos políticos que sean canales efectivos de participación, formación de opinión y acción política para los ciudadanos.

### ***Sociedad civil de ciudadanos y Estado de señores: haciendo historia***

Tomando el año 1980 como punto de partida para el restablecimiento de la democracia en el Perú, lo que quiero mostrar es la fuerza y la debilidad de las instituciones realmente existentes en la sociedad peruana y la dificultad de cambiarlas. Quisiera partir de la paradoja que se produce durante el régimen de Velasco, autoritario y dictatorial sin lugar a dudas en términos institucionales, pero que permite que se avance en la formación de condiciones para la poliarquía y para la formación de ciudadanía. Es decir, se produjeron condiciones para la democratización de la sociedad, entendida como incorporación universal a la educación, al derecho de propiedad como oportunidad para todos (a través de invasiones de tierras urbanas, de la reforma agraria y las formas diversas de propiedad como las cooperativas agrarias), y a la libre asociación (vecinos en Pueblos Jóvenes, los sindicatos, etc.). Lo menciono como una paradoja, y una situación llena de contradicciones, porque se dieron medidas como la reforma agraria que recortó el acceso a la propiedad de las élites terratenientes, pero también otras que ampliaron el acceso a la propiedad rural y urbana del campesinado rural y de los que emigraron a las ciudades. La reforma educativa y la atención a la educación inicial y de adultos

redujeron el analfabetismo.<sup>48</sup> A la vez, por las características del régimen no se avanzó en la construcción de instituciones democráticas, pero no se destruyeron las asociaciones existentes, creando asociaciones paralelas en algunos casos, produciendo en el intento un espacio público participativo con elecciones y rotación de dirigentes, donde se buscó la autonomía del control del Estado. Muchas de las asociaciones vecinales todavía existen, según el informe del PNUD (2006: 65) en el 23% de las localidades tienen un nivel de participación de 63.4%, lo que es bastante alto.

Este proceso asociativo se reforzó con los movimientos espaciales de la población que se trasladaba masivamente del campo a la ciudad, organizándose para invadir terrenos para vivienda. Lo que cabe resaltar para nuestros fines es que el modelo de crecimiento de las ciudades a través de invasiones de terrenos y autoconstrucción y no sobre la base de un mercado de terrenos urbanos y viviendas dio lugar a una dinámica asociativa sin precedentes en el Perú. Podemos comparar lo sucedido con la movilización hacia el despoblado este norteamericano de masas de individuos emprendedores, arriesgados y pragmáticos buscando un futuro prometedor. En el Perú los que marchaban hacia el oeste, donde estaban las ciudades más pobladas, buscaban huir de la servidumbre de las haciendas o del estancamiento y empobrecimiento del campo, esperando encontrar mejores lugares donde vivir y asentarse con sus familias, aun a riesgo de sus propias vidas.

No tenemos información de la época sobre la cultura política, pero es posible que se diera un cambio importante entre los pobladores rurales y los emigrantes del campo a la ciudad, hacia una conciencia de ser sujetos de derechos económicos y sociales, en el sentido de una toma de conciencia del derecho moral, ya que no legal, a tener algo y a ser reconocidos como personas.<sup>49</sup> Si bien esperaban del Estado colaboración y respuesta, esta expectativa iba acompañada de un sentido de autonomía personal frente al gobierno militar del que conseguían beneficios a partir de sus demandas de servicios públicos y de su activa participación directa a través de los canales abiertos por el régimen (SINAMOS) o de los movimientos sociales (movilizaciones en demanda de agua, escuelas, postas médicas). Estos movimientos se venían dando desde finales de la década de 1980 e incidieron en la elección del primer gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1963-1968) e indirectamente en el golpe de Estado que le dio término (1968-1980). Se produjo en cierta manera una afirmación de capacidades (Degregori, Blondet y Lynch 1987), al darse la posibilidad de expresar intereses a través de la participación directa en organizaciones y luchas colectivas y de conseguir resultados con el propio esfuerzo, el trabajo voluntario y los aportes económicos. No se trataba ciertamente de virtudes cívicas en el sentido de Almond y Verba, pero sí de un resultado de lo que Sinesio López (1996: 123) describe como las incursiones democratizadoras en el paso de la «sociedad de señores a la sociedad de ciudadanos». En palabras de Arias (1994: 37):

*los años del régimen militar generaron una enseñanza contradictoria para los peruanos: de un lado, confirmaron la mentalidad caudillista autoritaria que lo espera casi todo de un líder poderoso que está más allá de las leyes, las tradiciones y las instituciones. De otro lado, el discurso anti-oligárquico y nacionalista ayudó a quebrar aquella tradición de sumisión ante los poderosos, los distinguidos y los blancos.*

48 Como sabemos, no en forma individual, sino colectiva a través de cooperativas y sociedades productivas. Pero también se dio la ampliación de la pequeña propiedad privada.

49 En el sentido que le da el inglés al concepto de *entitlement*.

Así, mientras el régimen militar produjo como un resultado inesperado sociedad civil y ciudadanía en un contexto autoritario, durante la democracia se debilitó la sociedad civil y se continuó reforzando la noción de señorío. Esto sucedió a pesar de las instituciones democráticas, que funcionaron paralelamente al drama que vivía el país. Quizá era también un resultado previsible del enfrentamiento de la violencia de Sendero Luminoso, producto de su cerrada ideología dogmática y organización vertical, con autoridades democráticas que encargaron a las Fuerzas Policiales primero y luego a las Fuerzas Armadas la solución del conflicto, cayendo también en la violencia como el único medio para lograr la paz.

Las asociaciones y organizaciones que se habían fortalecido en la década anterior desaparecieron o perdieron el espacio de acción que tenían, en vez de ampliarlo, y su propia institucionalidad se debilitó. En vez de abrirse progresivamente el espacio público político, asociativo y participativo, la convergencia del inicio del nuevo régimen con la violencia produjo el recorte de las libertades y de los derechos ciudadanos que hubieran correspondido en condiciones normales a una situación democrática. El debilitamiento y desempoderamiento de los sectores organizados se produjo al no tener las condiciones políticas ni económicas para oponer resistencia o hacer oposición.

En las décadas de 1980 y 1990, las principales organizaciones sociales llegaron a ser los comedores populares y el programa municipal del vaso de leche, organizado por Alfonso Barrantes Lingán, de Izquierda Unida, cuando fue elegido alcalde de Lima en 1983 y que existe todavía.<sup>50</sup> Las dirigentes de estas organizaciones no escaparon a los ataques de Sendero Luminoso que combatían por la hegemonía total. Acompañaban a estas organizaciones las asociaciones sin fines de lucro o organizaciones no gubernamentales, ONG y también comunidades cristianas y agentes pastorales de la Iglesia Católica y de Iglesias Evangélicas, así como de la Adventista.

El papel de las organizaciones de mujeres en la lucha por la supervivencia y la mejor calidad de vida ha sido muy cuestionado por los analistas sociales, porque era un claro signo del debilitamiento del movimiento obrero y de la propia ética del sistema capitalista en su capacidad de auto reproducción. Pero el capitalismo nunca se desarrolló en el Perú como ocurre en los libros de historia. El valor de las organizaciones que surgieron en esta década está en la capacidad de producir espacios asociativos de comunicación y expansión de la ciudadanía para las mujeres que no habían tenido un protagonismo igual en las décadas anteriores. Finalmente fueron cooptadas [...] y, junto con las otras organizaciones sindicales y populares, perdieron capacidad de movilización y de crítica. Otras organizaciones que surgieron en esas décadas fueron las rondas campesinas, primero en la sierra norte del país como defensa frente a los abigeos, y luego se extendieron o replicaron en otras zonas del país con un carácter de protección y defensa frente a la violencia armada, y por lo tanto desarrollándose en la misma lógica de control y sanción. Pronto surgieron las Comisiones de Derechos Humanos, primero orientadas a la defensa de los derechos de las personas frente a abusos del Estado pero luego se amplió la definición de violación de derechos humanos para incluir a los afectados por los grupos armados Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), por incurrir en desapariciones y crímenes de lesa humanidad.

A estas organizaciones de base se unieron las organizaciones no gubernamentales que se habían multiplicado a fines del régimen anterior y que tuvieron que reubicarse al cerrarse

<sup>50</sup> Autogestionados, parroquiales y vinculados a alguno de los partidos políticos que gobernaron en la década, es decir, las cocinas populares (AP) y los clubes de madres (PAP).



los espacios de acción en muchos lugares del país, abandonando muchos de los proyectos de desarrollo en las zonas de emergencia, siendo también un objetivo del ataque de Sendero Luminoso y en algunos casos del Estado. Las Iglesias reforzaron progresivamente su presencia pública que había disminuido al iniciarse la democracia, a través de las Vicarías de la solidaridad, de la Comisión de Acción Social en el caso de la Iglesia Católica y de oficinas similares en otras iglesias.

Se puede entonces hablar de una ciudadanía y de una sociedad civil asediada y disminuida al igual que las instituciones de la democracia, pero que dieron la pelea por mantener un espacio público abierto, la vigencia de los derechos civiles y humanos, y participaron en los procesos electorales confiando en la democracia. No olvidemos que habían forjado su conciencia ciudadana en la lucha por sus reivindicaciones en un contexto no democrático. Lo que cambiaba el escenario político era que había elecciones y un conflicto armado interno que los colocó muchas veces en situaciones de quedar atrapados entre dos fuegos.

¿Cómo analizamos este proceso de formación de ciudadanía y de sociedad civil? Lo que se identifica como base de la formación de la sociedad civil, se da en el contexto de un régimen dictatorial con un proyecto modernizador, es decir, un modelo de cambio tipo *junker*, desde una élite militar, basado en el Estado y no en la sociedad civil, pero que respeta las asociaciones y elecciones libres en ese espacio asociativo. La oposición a ese régimen fue liderada por los partidos de izquierda, que se autodefinían como no electorales, con el objetivo de la toma del poder cuando las condiciones estuvieran dadas. Estos fueron desbordados por lo que se llamó el movimiento popular, en el sentido que desbordaba lo clasista, para incorporar a las masas de pobres urbanos, emigrantes con identidades regionales, comerciantes, profesionales emergentes, mujeres, provincianos, entre otros. Las identidades únicas, monolíticas o simples fueron cuestionadas desde la otra modernidad en gestación que reclamaba el derecho a reconocer sus múltiples identidades.

Los nuevos actores fueron vistos como informales (De Soto), desbordando las instituciones existentes (Matos Mar), irrumpiendo en la historia (Gutiérrez) o como representantes de otra modernidad (Franco). Pero no fueron reconocidos por los políticos. Sus intereses comunes, si los había, no fueron elaborados políticamente de tal manera que pudieran identificarlos entre sí y como colectivo. Esto contribuyó a que se les viera como fragmentados y no «representables».

Rochabrún (2003), analizando los problemas de representación que se producen plantea «una hipótesis “ortodoxa”: la disolución

del carácter de clase de los representados». Si ésta había estado vigente durante gran parte del siglo XX, al institucionalizarse la democracia nuevamente y formarse los partidos se perdió el sentido de representación que habían tenido en términos de derecha y de izquierda.

Para el liderazgo de los grupos de izquierda fue difícil el cambio de una cultura política de vanguardias y de cuadros militantes para el logro de objetivos de largo plazo, a otra de ciudadanos y representantes con agendas concretas que requerían de alianzas y negociaciones. La noción de una representación democrática verificada por el voto de ciudadanos no era cercada a una representación de intereses objetivos, que podían no ser percibidos por los individuos interesados, miembros de la clase representada, supuestamente engañados por las promesas burguesas de igualdad. El cambio de valores políticos fue difícil y no se logró en la década de 1980; pese a los intentos de formar una izquierda democrática y unida, que fracasaron. La práctica política de estos grupos también estuvo marcada por el conflicto armado interno que obligó a los cuadros partidarios de algunos de ellos a desarrollar una práctica democrática a la vez que seguían usando un lenguaje radical para competir con los cuadros de los partidos violentos que avanzaban en su lucha ideológica y en su reclutamiento compulsivo en el terreno de las organizaciones sociales.

Lo particular de la democracia en el Perú es que la democracia funcionó, con las limitaciones presentadas, pero sólo para la mitad del país, en donde se construían instituciones, se mantenía un espacio público abierto a la libertad de expresión, mientras que en la otra mitad que estaba en estado de emergencia, no existía la ley fuera de la autoridad militar. Entre 1980 y 1992, hubo tres elecciones presidenciales y parlamentarias, y cuatro elecciones municipales en todo el país. Y a la vez, estaban suspendidas las libertades individuales en la mitad del país, incluyendo Lima, y las asociaciones civiles privadas sin fines de lucro y las instituciones políticas vivían en constante riesgo de ser atacadas de uno y otro lado.

Esta situación fue posible por la distancia existente entre el Perú oficial y el Perú real, términos empleados por Jorge Basadre, historiador de la República del Perú. Mientras el Perú oficial es el que imagina la Constitución y en el que tratan de vivir algunos peruanos, afirmando la igualdad entre los peruanos (incluidos en este Perú), los derechos individuales, las libertades y leyes de avanzada copiadas de otros países, el Perú real es habitado por todos. Ahí viven las élites occidentales, educadas en colegios y universidades particulares, que hablan bien el idioma castellano y leen periódicos, aunque no siempre paguen impuestos y nunca hayan hecho el servicio militar obligatorio, ejerciendo relaciones de poder que no se llegan a despersonalizar, junto con todos los peruanos de la Costa, de los Andes, de la Amazonía, con distintos niveles de manejo del castellano, y con doctorados o muy pocos años de educación a costas, desinformados pero opinando y con hambre pero activos. Unos y otros tienen derechos que no se llegan a reconocer, leyes que se sabe cómo evitar, actividades económicas emprendedoras pero que pueden pasar por un mercado paralelo y pagar cupo para sobrevivir. Es el mundo de los emigrantes del campo que llegan a las ciudades y empiezan a construir sus viviendas ladrillo a ladrillo. De los que emigran al extranjero buscando el progreso y la liberación de lazos personales y relaciones de servidumbre que ya no los dejan avanzar más en su propio país. Y de grandes empresarios que buscan conocidos para conseguir más rápido sus objetivos. El Perú oficial y el Perú real no aluden a una diferenciación de clases, sino al país formal, diseñado legalmente, y al país informal, que responde al comportamiento real de sus ciudadanos y gentes. La distancia entre ambos existe en toda sociedad. En el Perú, la distancia es muy grande.

Otro elemento que no suele incluirse en los análisis políticos es el factor étnico, pero en un país como el Perú donde éste es un factor importante en el espacio privado, puede ser interesante notar el cambio étnico que se ha producido durante el siglo XX en las élites sociales y políticas, que pueden ser más cerradas que las económicas, y el impacto que esto puede haber producido en su cultura política. La referencia a las élites latinoamericanas las ha caracterizado como hispanas y católicas, dando lugar a una especie de modelo latino cosificado que no corresponde con la realidad dinámica de este sector.

La migración europea al Perú en el siglo XX fue muy pequeña en comparación con las de otros países del continente que tienen grandes colonias españolas, italianas o alemanas. Pero los inmigrantes europeos que llegaron se incorporaron rápidamente a las élites criollas descendientes de españoles que habían favorecido la inmigración por motivos raciales explícitos. Si tomamos el concepto de Bordieu de *distinción*, ésta se ha producido en el Perú en el terreno étnico donde las élites blancas afirmaron su poder a partir de la legitimidad de su superioridad social y cultural. Las élites criollas buscaron diferenciarse de la identidad indígena, a través del «blanqueamiento», que se consigue con el correcto manejo del idioma castellano y ahora del inglés, la educación en los colegios adecuados a los cuales asiste la élite blanca, residir en el distrito correcto, pasar el verano en playas exclusivas, y la pertenencia a clubes exclusivos. Y este proceso se reproduce en las élites locales, donde es muy difícil para el foráneo diferenciar por el fenotipo racial a unos de otros, pero donde está muy claramente establecida la distinción entre los *mistis* o señores y los otros.<sup>51</sup>

Es esta dinámica de distinción, que sigue vigente hoy, la que facilitó la integración a las élites de los inmigrantes extranjeros blancos. No sucedía lo mismo sin embargo con las migraciones de otros continentes que se integraron a las clases medias, siendo vistas con distancia por las élites, aunque se han ido incluyendo progresivamente, hasta alcanzar ingresar al círculo económico y social y finalmente al político durante el gobierno de Fujimori. Con un carácter más pragmático, sin tradiciones que mantener, ni lealtades que las obliguen a relaciones de reciprocidad, nuevos grupos familiares, de diferentes orígenes nacionales y culturales, incluidos los andinos y amazónicos, se han incorporado a las élites o presionan para hacerlo. [...]

## **Concluyendo**

Si el Perú oficial y legal está separado del Perú real ¿Cómo afecta el tipo de régimen al Perú real? Es posible que un régimen dictatorial sincere esta relación y la haga visible: la ley pasa a estar en manos directas de los gobernantes, y no de las instituciones, y la población tiene que depender de su propia iniciativa, o recurrir a lazos personales o a presiones colectivas para obtener apoyo del Estado. A este sistema se le llama populismo o participación directa. Cuando se pasa a un régimen democrático, aparece la Constitución como garantía para todos los ciudadanos que podrán ejercer sus derechos con igualdad de condiciones. Pero ésta es vista como ficción cuando el Poder Ejecutivo sigue negociando con la población de forma similar que durante el régimen autoritario o dictatorial. Con la mediación del Congreso hay que pasar por las leyes para obtener beneficios, y las leyes tienen un cuerpo de guardianes organizados: los congresistas y los abogados, que aparentemente limitan los beneficios para unos pocos. Una de las maneras de medir la calidad de la democracia podría estar en explotar las conexiones que existen y se perciben entre un Perú y el otro.

---

<sup>51</sup> Significa blanco en quechua y es el nombre dado a los que tienen autoridad local.

No es sólo la definición de la democracia, sino también su práctica, la que nace de una terca voluntad. La aspiración al reconocimiento de los otros, a acortar las distancias que nos separan, a no ser mirados como otros ajenos sino como iguales, son pequeños motores de la historia contemporánea que mueven a los peruanos a construir una democracia.

El afán por distinguirse unos de otros no se da sólo verticalmente, entre los ricos y los pobres o los poderosos y los débiles. Se da también horizontalmente entre las etnias, razas, regiones. Pero empieza a disminuir entre los emigrantes internos que miran al futuro y ponen la demanda de inclusión y participación en el centro de sus intereses. Ésta puede ser una de las claves para analizar la calidad de la democracia en el Perú. Como dice Avritzer (2002) la oleada democrática latinoamericana se ha basado en la participación ciudadana que ha intervenido activamente en la creación de instituciones que garanticen elecciones limpias, el respeto al voto ciudadano, y el derecho a la representación de sectores que antes no podían acceder al poder.

Desarrollar la política como el espacio de integración de esta sociedad dividida es una de las posibilidades de legitimar la democracia por sí misma. Si la demanda principal es la de inclusión y reconocimiento, por acercar el Perú real al Perú oficial, la demanda principal es por construir la comunidad política y sus instituciones.

El Perú es un ejemplo de participación ciudadana y de inclusión progresiva, de su población, que no sigue una progresión acumulativa, lo que ocurre con muchos fenómenos que tienen que ver con relaciones de poder, ya que se han dado muchos episodios de ampliación de derechos que posteriormente se han perdido.<sup>52</sup> La terquedad está en seguir buscando caminos para lograr reconocimiento e igualdad.

Levine y Molina nos proponen analizar la calidad de la democracia con nuevos indicadores, que den cuenta de los elementos que intervienen en cada sociedad para permitir el funcionamiento de las instituciones y el encuentro entre los ciudadanos y los que la dificultan. El contenido de este artículo ha buscado explorar las condiciones difíciles que ha atravesado el Perú en el intento de construir una democracia poliárquica, que explican, en gran medida, la situación de las instituciones, de los partidos y de los ciudadanos. He recurrido al concepto de paradoja para explicar contradicciones, que no aparecen necesariamente en una línea continua de oposición pues muchas veces se trata de opuestos que se atraen. Avanzar en intentos de operacionalización y medición es una tarea pendiente, que debe llevarnos a ejercicios metodológicos creativos, ya sugeridos por los autores citados, y que pueden permitirnos salir de lo particular, para entrar a la comparación.

<sup>52</sup> No es una dinámica de lucha de clases avanzando en una dirección, es una lucha entre poderes regionales, étnicos, religiosos y por supuesto con intereses económicos en juego, que no pueden simplificarse en una sola dimensión, ni plantearse linealmente. Tienen que estudiarse empíricamente para comprender los factores que favorecen o dificultan que se impongan unos intereses sobre otros en el contexto andino y latinoamericano.

## Referencias Bibliográficas

**ABUGATTÁS, Juan.-**

Estado y sociedad: relaciones peligrosas. DESCO, Lima, 1990.

**ARIAS, César.-**

La modernización autoritaria. Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1995.

**AVRITZER, LEONARDO.-**

*Democracy and the Public Space in Latin America*. EEUU, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2002.

**DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto y PANFICHI, Aldo.-**

Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. En: Cuadernos para la democracia 3. CIESAS, México, 2006.

**DEGREGORI, Carlos Iván; BLONDET, Cecilia y LYNCH, Nicolás.-**

Conquistadores de un nuevo mundo: de invasores a ciudadanos en San Martín de Porres. IEP, Lima, 1987.

**DE SOTO, Hernando.-**

El otro Sendero. La revolución informal. ILD, Lima, 1989.

**FRANCO, Carlos.-**

Experiencias en «otra modernidad»: de la migración a la plebe urbana. CEDEP, Lima, 1991.

**GROMPONE, Romero.-**

La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual. IEP, Lima, 2005.

**GUTIÉRREZ, Gustavo.-**

Beber de su propio pozo. CEP, Lima, 1984.

**LEVINE, Daniel y MOLINA, José.-**

La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. En: América Latina Hoy, abril de 2007, vol. 45, Universidad de Salamanca, España, 2007, pp. 17-46.

**LEVINE, Daniel y ROMERO, Catalina.-**

«Movimientos sociales urbanos y desempoderamiento». En: América Latina Hoy, abril de 2004, N.º 36, pp. 47-77.

**LÓPEZ JIMÉNEZ, Sinesio.-**

El Dios Mortal. IDS, Lima, 1991.

Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú. IDS, Lima, 1997.

**MAINWARING, Scout y TIMOTHY, Scully .-**

*Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford University Press, Stanford, 1995.

**MATOS MAR, José.-**

El desborde popular. IEP, Lima, 1988.

**NUGENT, Guillermo.-**

El laberinto de la choledad. Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1992.

**O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Phillipe, C. y WHITEHEAD, Lawrence (eds.).-**

*Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*. The John Hopkins University Press, Baltimore, 1986.

**PEASE, Henry.-**

Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú. PUCP, Lima, 1999.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.- La democracia en el Perú: el mensaje en cifras. Lima, marzo 2006.

**ROCHABRÚN, Guillermo.-**

El problema está en los representados. Ideéle, dic. 2003, N.º 160, pp. 107-109.

**TANAKA, Martín.-**

Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005. IEP, Lima, 2005.

**TUESTA SOLDEVILLA, Fernando.-**

Perú Político en Cifras. Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1994.

Representación política: las reglas también cuentan. Sistemas electorales y partidos políticos.

PUCP-Fundación Friedrich Ebert, Lima, 2005.





Oficina Nacional de Procesos Electorales  
Gerencia de Información y Educación Electoral  
Jr. Washington N° 1894, Lima - Perú.  
Central telefónica: (511) 417-0630  
[www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)

