

BICENTENARIO *DEMOCRACIA* & *JUVENTUD*



Bicentenario - Democracia y Juventud

Primera edición digital, setiembre de 2020

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2020-06193

© Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Av. Larco 109, 2° Piso, Lima 18 – Perú
Email: kasperu@kas.de
URL: www.kas.de/peru
Telf: (511) 4166100
<www.facebook.com/kasenperu>

© Asociación Civil Transparencia
Av. Belén 389. Lima 27 - Perú
Email: contactenos@transparencia.org.pe
URL: www.transparencia.org.pe
Telf: (511) 4413234
<www.twitter.com/ACTransparencia>
<www.facebook.com/transparenciaperu>
<www.instagram.com/actransparencia>

Autora:
Maria Alejandra Campos Ponce

Diseño y Diagramación:
Ashley Germán Celi

Libro electrónico disponible en:
www.transparencia.org.pe
www.kas.de/es/peru





PRESENTACIÓN

El primer canciller federal de Alemania, Konrad Adenauer dijo que la democracia “es una visión del mundo arraigada en la dignidad, el valor y los derechos inalienables de cada ser humano. Una verdadera democracia debe respetar los derechos inalienables y el valor de cada ser humano en la esfera estatal, económica y cultural. Quien realmente piensa como demócrata, debe respetar al otro, su voluntad y aspiraciones”. Con esta reflexión presente, el inicio de las celebraciones por el Bicentenario de la Independencia se convierte en una oportunidad para dialogar sobre los retos de la democracia en el Perú y el rol que cumplirán sus ciudadanos jóvenes en el presente y futuro de esta nación.

En este contexto presentamos “Bicentenario: Democracia y juventud”. La obra, elaborada junto a Transparencia Perú, analiza desde los orígenes de la civilización occidental hasta la historia contemporánea peruana, cómo los ciudadanos han ido transformando y fortaleciendo la democracia, haciéndola más participativa y representativa, pero también velando por superar los desafíos que ocupan a las nuevas generaciones.

Como Fundación Konrad Adenauer, organización allegada a la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU), nos guiamos por los principios de la libertad, justicia y solidaridad. A través de más de 100 oficinas y proyectos en más

de 120 países, contribuimos a fomentar la democracia, el estado de derecho y la economía social de mercado. En el Perú, trabajamos desde hace más de 50 años, con el fin de aportar en la construcción de un país cada vez más libre, democrático y justo.

Por ello, es un honor para nuestra institución ser parte de una iniciativa que convoca a los jóvenes a fortalecer la democracia. Somos conscientes que esta reflexión llega en un momento desafiante a nivel mundial, en el que la agenda de prioridades está en constante transformación. Sin embargo, son justamente estos tiempos los que nos invitan a cuestionar ¿qué rol tienen los jóvenes en las decisiones políticas del Perú?

Si bien un libro no puede ofrecer todas las respuestas, aspiramos a darles el ánimo para participar activamente en política, como agentes de transformación. Esperamos que “Bicentenario: Democracia y juventud” llegue a las manos de los miles de jóvenes peruanos que desde la participación política están construyendo un país más democrático y justo, más allá del 2021.

Nicole Stopfer
Representante en el Perú
Fundación Konrad Adenauer

01

INTRODUCCIÓN

p. 5

02

ORÍGENES DE LA DEMOCRACIA

p. 7

03

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DEMOCRACIA

p. 10

04

DEMOCRACIA & CRISIS

p. 17

A. Cómo se adapta la democracia a contextos de crisis

p. 17

B. Retos actuales frente al COVID-19

p. 21

a. La limitación de la libertad individual

p. 22

b. La concentración del poder

p. 23

c. El reto electoral

p. 24

05

LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ

p. 25

06

DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA EN EL PERÚ: ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA POS-2000

p. 29

A. El regreso de la democracia

p. 29

B. Las elecciones del 2001: la transición democrática

p. 33

C. Las elecciones presidenciales del 2006: el discurso antisistema

p. 35

D. Las elecciones presidenciales del 2011: el regreso del fujimorismo

p. 37

E. Elecciones presidenciales del 2016 y el pico de la tensión política

p. 39

07

DEMOCRACIA & OPINIÓN PÚBLICA

p. 42

08

JÓVENES & DEMOCRACIA

p. 46

A. Participación política

p. 46

09

LA DEMOCRACIA EN EL BICENTENARIO

p.53

INTRODUCCIÓN

Los peruanos y peruanas que han nacido luego del 2000 han vivido toda su vida en democracia. Son la primera generación que lo hace. A puertas del bicentenario de nuestra independencia, el Perú vive una inusual era de continuidad democrática que sin duda debe valorarse.

Nuestra historia ha estado marcada por caudillos, dictadores y exclusión en la participación política de los ciudadanos. Hoy hay un nuevo presidente cada 5 años, todos los ciudadanos participan en la elección y existe la separación y el equilibrio de poderes. Sin embargo, aún hay mucho por mejorar.

El caso Lava Jato ha desnudado una podredumbre en las instituciones del país, que parece ser inmune a los cambios políticos. Es la misma que estuvo flotando durante décadas, en distintos gobiernos, con poca distinción entre aquellos dirigidos por civiles o militares; la misma que registra Alfonso Quiroz en su célebre libro Historia de la Corrupción en el Perú. Pareciera que en el Perú la podredumbre no se crea ni destruye, solo se transforma.

Sin embargo, que un sistema judicial débil e ineficiente como el nuestro haya logrado emprender una investigación que incluye a todos los expresidentes del siglo, así como exalcaldes, y políticos de alto nivel; y que esta haya contado con el respaldo de la inmensa mayoría de peruanos, es un buen indicador de que la materia prima para el desarrollo de nuestra democracia sigue ahí, conviviendo y enfrentándose a la corrupción todos los días. Sin estos valores ciudadanos de justicia e igualdad ante la ley, hoy no estaríamos hablando de continuidad democrática.

Vamos a llegar a los doscientos años de independencia en julio del 2021 con un sistema política sin duda democrático. Pero eso no debe hacernos dar por sentado a la democracia. Esta está permanentemente en riesgo ante individuos que no tienen al bien común entre sus intereses.

Esta publicación nos invita a recordar los fundamentos de nuestra convicción democrática, sin caer en la disquisición académica. Es un texto sencillo que busca hacer un repaso desde los orígenes de la democracia en el mundo hasta la realidad de la democracia en el Perú del bicentenario.

Para ello, empezamos por el principio: Atenas. El primer capítulo recuerda el modelo de la democracia ateniense y cuáles eran los principios sobre los que se basó, cómo era su funcionamiento y cuáles fueron las críticas que recibió por parte de los pensadores de su época.

El segundo capítulo está dedicado a la democracia moderna. ¿Cómo el mundo adoptó este sistema de gobierno? ¿Cuáles fueron las ideas que se discutieron para llegar a los consensos que conocimos hoy? Desde Rousseau hasta O'Donnell, hacemos un repaso introductorio a la teoría de la democracia.

Esta publicación, como todo lo que se escribe por estos días y se seguirá escribiendo en las décadas siguientes, está marcada por la pandemia del COVID-19. El nuevo coronavirus ha puesto a prueba a nuestro Estado e implica una serie de retos para nuestra democracia. En el capítulo tres, discutimos el rol de las democracias en las crisis y analizamos el impacto del COVID-19 en la democracia de nuestro país.

En el quinto capítulo nos quedamos en el Perú para narrar la evolución de los sistemas políticos que han regido nuestra historia y la lucha de los peruanos por volverse ciudadanos.

El sexto capítulo desarrolla la historia democrática reciente. Particularmente la que recuperamos luego de la caída del régimen fujimorista en el 2000. Además, analiza las actitudes de la opinión pública frente a la democracia. Qué opinan los peruanos de este sistema de gobierno y sus componentes y cómo ha evolucionado esa percepción en el tiempo, son las preguntas que el capítulo trata de responder.

“Los jóvenes son el futuro del país” es la frase hecha que a menudo repiten los mayores para referirse a la siguiente generación. Aunque cliché, la frase expone una realidad inevitable: las convicciones democráticas de los jóvenes determinarán la calidad de la democracia que tendremos en el futuro. El capítulo siete repasa la participación de los jóvenes en la política y su vínculo con los partidos políticos.

Finalmente, el texto cierra con una reflexión sobre los retos de la democracia tras el bicentenario. ¿Cuáles son los pendientes que tenemos como país y como sociedad para lograr vivir en una democracia plena?



Hoy en día es medianamente normal, particularmente en Occidente, que los países se organicen en torno a un modelo democrático. Sin embargo, a comparación de otros sistemas de gobierno, la democracia es un fenómeno relativamente reciente en el mundo. En su versión extendida, tal como la conocemos hoy, no tiene más de dos siglos. Apenas un parpadeo en la historia de la humanidad. Sin embargo, el origen de ese parpadeo se remonta a hace más de dos mil quinientos años, a una ciudad griega llamada Atenas.

En esa época, Grecia estaba organizada en ciudades-estado independientes. Originalmente estas ciudades estuvieron comandadas por tiranos y más tarde por clanes. Sin embargo, la inestabilidad de estos regímenes y la prosperidad económica producto del comercio marítimo y la esclavitud llevó a la generación de un sistema de gobierno democrático¹. Aunque más de una ciudad adoptó este sistema, el de Atenas, que fue el principal centro urbano del imperio, ha sido el más influyente en la política occidental.

¿De qué sirve saber cómo nació la democracia hace más de 2 500 años? Principalmente para entender los límites y los procesos que llevaron a que entendamos la democracia tal como la conocemos hoy. Si los griegos hubiesen tenido otros parámetros de gobierno, tal vez la discusión sobre la participación del pueblo en la política habría tomado mucho más tiempo en aparecer, retrasando el desarrollo de la democracia en el mundo. Tal vez otro modelo de gobierno en la antigua Grecia habría llevado a los filósofos del S.XVIII a tener discusiones que partiesen desde un punto distinto y que terminasen en uno diferente también. En suma, sin los griegos como referencia, es muy difícil imaginar el mundo tal como lo conocemos ahora.

Aunque la democracia ateniense dista mucho del sistema de gobierno bajo el que nos regimos hoy en día, sus conceptos fundamentales como la igualdad y la libertad sí se han mantenido vigentes 2 500 años después.

La primera innovación que trajo consigo la democracia griega fue la participación del pueblo en el gobierno. Hasta ese momento, las grandes naciones o imperios habían estado dominados por líderes autoritarios o grupos muy pequeños que concentraban el poder. Los griegos fueron

¹Hornblower, 1992.
Pp.3-4

los primeros en abrir la participación política. Como es sabido, la palabra democracia viene del griego *demokratía*. 'Demos' significa pueblo y *Kratos*, gobierno: 'El gobierno del pueblo'. Una de las principales distinciones entre la democracia clásica y la contemporánea es qué se entiende por pueblo. Actualmente en el Perú todas las personas mayores de 18 años son consideradas ciudadanos (a menos que no hayan nacido en el país ni se hayan nacionalizado); con, en principio, igualdad de derechos y deberes ante la ley. Este claramente no era el caso griego. En Atenas, los ciudadanos eran únicamente hombres mayores de 20 años nacidos en la ciudad. Las mujeres cumplían un rol práctico: dar a luz a potenciales ciudadanos, mientras que los extranjeros estaban prohibidos de participar en la vida política. El grupo más desfavorecido, por supuesto, era el de los esclavos. Según David Held, en el siglo V, Atenas tenía entre 30 y 45 mil ciudadanos, y entre 80 y 100 mil esclavos².

La democracia ateniense se basaba en la participación directa de sus ciudadanos en la política. En el Perú actual, por ejemplo, el sistema político se basa en la elección popular de representantes y en la existencia de una burocracia que se encarga de los asuntos públicos. Ese no era el caso en Atenas. Para los atenienses, la participación política y la condición de ciudadano estaban intrínsecamente relacionadas. Todos los ciudadanos debían ser parte de las decisiones que se tomaran sobre las cosas públicas. Un extracto de una oración fúnebre atribuida a Pericles dice "somos los únicos que tomamos al que no participa en las actividades políticas por inútil, no por inactivo"³. Además, los ciudadanos estaban regidos por leyes, que eran iguales para todos y eran cumplidas por todos, de lo contrario serían juzgados por un tribunal de iguales -otros ciudadanos-.

Tal como relata David Held en su libro 'Modelos de democracia', la principal instancia de toma de decisiones en Atenas era la Asamblea, el máximo órgano de gobierno. Esta estaba compuesta por todos los ciudadanos (que eran alrededor de 30,000) y todos tenían derecho a participar de las discusiones. Sin embargo, el mínimo de personas necesario para que la Asamblea sesionara era de 6,000. Ante la dificultad de tomar decisiones en una instancia tan amplia, los atenienses también contaban con un 'Consejo de los 500', que hacía las veces de comité ejecutivo y era formado por representantes de todos los distritos de Atenas. Este consejo se encargaba de organizar y proponer decisiones públicas que luego eran votadas en la Asamblea. A su vez, existía el Comité de 50 -una especie de versión ejecutiva del consejo de los 500-, cuyos miembros cambiaban mensualmente, y con un presidente que solo ejercía el cargo por un día⁴.

Así, la idea era que todos los ciudadanos tuviesen la oportunidad de gobernar a la vez que eran gobernados. Esto aseguraba una igualdad entre la condición política de los hombres atenienses y la posibilidad de ser libres dentro de las reglas de juego establecidas. Los puestos públicos eran remunerados y el periodo en el cual se ejercían era siempre limitado, de dos años como máximo⁵.

²Held, 2006. Pp. 33.

³La oración fúnebre de Pericles, en Tucídides, Historia de la guerra del Peloponeso pp. 150-152. En Held, 2006. Pp. 35.

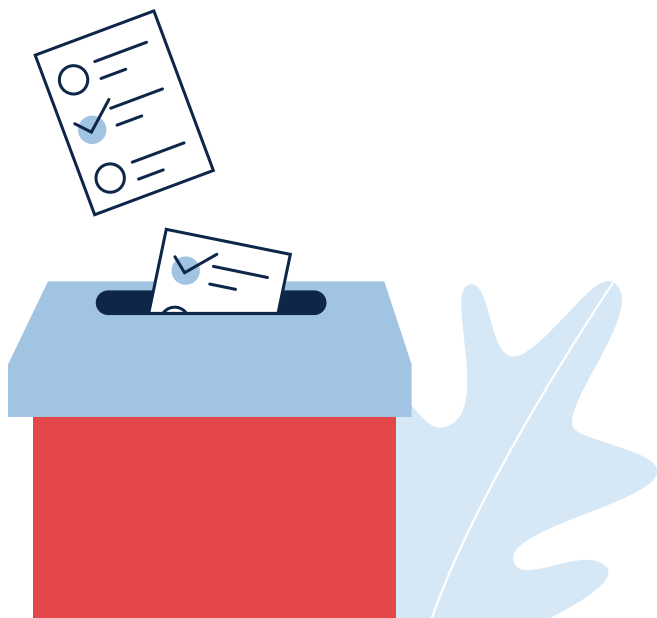
⁴Held, 2006. Pp. 40.

⁵Held, 2006. Pp. 41.

Sin embargo, a pesar del ideal de igualdad entre ciudadanos, el acceso al poder estaba inevitablemente sesgado por la condición económica de las personas. Como bien señala Held, “la asamblea y el consejo tendieron a estar dominados por ciudadanos de ‘alta’ cuna o rango, una élite de familias ricas y bien establecidas, que disponían de tiempo suficiente para cultivar sus contactos perseguir sus intereses”. Lógicamente, aquellos con una situación económica más holgada contaban con más tiempo libre para dedicarse a la política.

Por revolucionario que fuese el modelo democrático ateniense, no estuvo exento de críticas. Buena parte de los grandes pensadores de la época cuestionaron esta forma de gobierno, Platón entre los más relevantes. Para Platón, la principal crítica giraba en torno a la igualdad de acceso a la participación política, pues a su juicio había personas más y mejor preparadas para ejercer los cargos públicos y permitirles esta potestad a todos los ciudadanos era un error que abría la puerta a la participación de los menos aptos. Otro problema para Platón tenía que ver con la falta de cohesión social que generaba una libertad en la cual cada uno velaba por sus intereses, lo cual llevaba a intrigas y lo que Held llama ‘ambiciones desenfrenadas’ que impedían que se gobierne pensando en el bien común y que derivaba en la defensa de intereses particulares. Esta cita de Held para describir el pensamiento de Platón podría estar en un libro de historia contemporánea, pero se refiere a lo que ocurría en Atenas hace 2,500 años: “Todos los involucrados pretenden representar los intereses de la comunidad, pero de hecho todos se representan a sí mismos y a una egoísta ambición de poder”⁶.

Tras la caída de Grecia y la llegada del imperio romano y la subsecuente aparición del cristianismo, la discusión respecto a la democracia desapareció de la agenda pública. Por siglos la lógica que primó en la definición de ciudadanía de la sociedad occidental fue la de la religión. Esta establecía que el lugar que ocupaba el ser humano en su relación con la cosa pública estaba circunscrito por su relación con Dios. Ser virtuoso era ser piadoso. Así, el orden público no se definía por una discusión entre iguales, sino que provenía de mandato divino. Una gran diferencia con los griegos clásicos que creían que la participación política era una parte fundamental del desarrollo del ser humano.



⁶Held, 2006. Pp. 51.

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DEMOCRACIA

Las sociedades políticamente organizadas se han caracterizado históricamente por buscar la mejor forma de gobierno e identificar los mecanismos adecuados para acceder al poder. Al remontarnos a la antigua Grecia, hace más de dos mil años, observamos a pensadores como Heródoto y Aristóteles preguntarse si el gobierno ideal es aquel conformado por muchos, por pocos, o por uno solo. La historia ha puesto en práctica variaciones de estos tres modelos generales y nos ha demostrado que la democracia, entendida como el gobierno del pueblo, es la forma de gobierno que permite, con mayor facilidad, establecer una sociedad de ciudadanos iguales, con oportunidades de acceder a cargos de poder, de transmitir sus demandas e intereses a la esfera pública y de exigir una rendición de cuentas a quienes los gobiernan. Los antiguos griegos son considerados los padres de la democracia occidental, pero, muchos siglos después, diversos pensadores han continuado discutiendo y complejizando este concepto, el cual se ha adaptado a las sociedades modernas y cambiantes.

La caída de la democracia griega dio lugar a un extenso periodo donde la organización política se caracterizó por la excesiva concentración del poder. Las monarquías europeas son ejemplos claros del poder absoluto del Rey. Su legitimidad provenía de una supuesta razón divina que se transmitía a través de generaciones -comúnmente de padre a hijo- para formar dinastías. En este modelo de gobierno había una diferencia social clara y virtualmente inalterable entre los súbditos, individuos bajo el dominio del Rey, y la nobleza.

Luego de siglos, la concentración del poder y la arbitrariedad con la que se gobernaba generaron el surgimiento de pensadores críticos, quienes propusieron un modelo político basado en la igualdad y la participación como alternativa a estas estructuras sociales autoritarias. Uno de estos principales filósofos de esta corriente fue el francés Jean Jacques Rousseau, a mediados del siglo XVIII. Si es la primera vez que escuchas hablar sobre Rousseau, presta atención a los siguientes párrafos, porque fue uno de los pensadores políticos más influyentes de su época y buena parte de sus discusiones han afectado la manera en la que se han diseñado los sistemas en los que vivimos actualmente.

Rousseau plantea un gobierno democrático, donde las decisiones se toman a través de la voluntad general del pueblo, en lugar de la voluntad del monarca. La única manera de definir dicha voluntad general es si la totalidad de ciudadanos, con completa igualdad política, autonomía y libertad, se entregan a la comunidad y participan en el Estado. Así, las decisiones del gobierno serán acordadas por el consenso permanente de sus ciudadanos, sin posibilidad de dividir o ceder la soberanía popular a representantes. Para asegurar la igualdad política, todo individuo debe estar sometido a las leyes que rijan a la comunidad y debe participar como parte del pueblo soberano para formular y aprobar estas leyes.

El ideal democrático rousseauiano, entonces, se caracterizaría por el ejercicio constante y total del autogobierno en una sociedad de individuos iguales. De esta manera, el accionar del Estado no podría estar definido únicamente por un grupo de congresistas electos, o por un presidente y su gabinete de ministros. Para Rousseau, la voluntad general del pueblo peruano, que guiará las decisiones del gobierno, debería definirse mediante el consenso permanente de los millones de ciudadanos que conforman nuestro país. Como es evidente este planteamiento trae consigo algunos problemas logísticos, que discutirían los filósofos que sucedieron a Rousseau.

Es en el siglo siguiente que Alexis de Tocqueville observa a la sociedad europea en medio de un inevitable proceso democratizador, luego de la Revolución Francesa (1789) y las presiones por una verdadera igualdad social y política, inspiradas en las ideas de filósofos como Rousseau. Así, Tocqueville manifiesta que la democracia, más que una forma de gobierno, es una forma de sociedad sin jerarquías sociales; el gobierno sería

consecuencia de este nuevo orden social de ciudadanos libres e iguales. Vale la pena recordar que hasta ese momento de la historia la nobleza y los súbditos comunes no contaban con los mismos derechos. Si la democracia es inevitable, los gobiernos deben ser diseñados para evitar los males que esta extensa igualdad pueda generar y, así, asegurar la libertad de los ciudadanos.

De esta manera, el filósofo plantea condiciones que se deben establecer para guiar el nuevo sistema igualitario por el camino ideal. Ya que, puesto en práctica, el modelo rousseauiano es inviable -por la necesidad de hacer que todos los ciudadanos participen-, la democracia debe garantizar que quienes concentren el poder político no deriven en abusos y arbitrariedades. Por un lado, debe existir una serie de contrapesos en las instituciones políticas que eviten el mal uso del poder: representatividad y pluralidad en la toma de decisiones, órganos políticos que equilibren sus funciones entre sí, gobiernos locales con autonomía, y un Poder Judicial independiente que asegure la universalidad de las leyes. Por otro lado, se necesita una sociedad civil que exija una rendición de cuentas efectiva, mediante una prensa libre y crítica y una extensa red asociativa privada. El diseño institucional del Estado y la sociedad civil activa deben funcionar como frenos a la arbitrariedad del poder.

En resumen, Tocqueville afirma que, de aplicarse la democracia representativa, debemos garantizar que este gobierno de la mayoría no derive en una tiranía que se imponga sobre las minorías ciudadanas. A diferencia de él, el filósofo inglés John Stuart Mill, también en el siglo XIX, considera que, al aplicar la democracia, debemos preocuparnos por que la igualdad no suprima a la pluralidad de la sociedad. La manera de combatir



la sumisión general de la sociedad ante la costumbre es cultivar la libertad: educando a los individuos para la independencia y la determinación de sus propios fines, con soberanía para actuar sobre sí mismos. Para Mill, el único sistema de gobierno que puede permitir el ejercicio máximo de libertad es la democracia. Por un lado, es este el modelo que permite a cada individuo participar en las decisiones del gobierno y defender sus intereses frente al poder político. El derecho a participar bajo igualdad política asegura que ningún ciudadano dependa de un tercero para que su voz sea escuchada, y promueve la autonomía individual. Por otro lado, asegurar la participación permite que los ciudadanos establezcan límites rigurosos a la coacción e intervención estatal. Quienes formulan las leyes deben estar sometidos a las mismas, y verán sus intereses afectados por lo que estas limiten. Así, la libertad se cultiva en democracia al promover la autonomía individual y al limitar la intervención del Estado en la vida privada de los ciudadanos.

Es así cómo podemos explicar brevemente la evolución del concepto de la democracia. Resurge en la escena moderna como respuesta al poder despótico de los monarcas en las sociedades construidas sobre jerarquías, desigualdad y alta intromisión del gobierno en la vida privada. **La igualdad social y política es la característica principal de las sociedades democráticas, lo que permite que el gobierno sea realmente del pueblo y para el pueblo.** En los siglos siguientes, la expansión de la ciudadanía y los procesos democratizadores llevan a otros filósofos a advertir sobre potenciales peligros que esta igualdad puede generar. Así, una vez establecidos los mecanismos representativos para acceder al poder se debe procurar limitar el poder de dichos representantes y maximizar la libertad individual de los ciudadanos. Esto se consigue mediante un riguroso **diseño institucional de balance de poderes y a través de la construcción de una sociedad activa, participativa y crítica, que defienda sus intereses y exija una efectiva rendición de cuentas al gobierno.**

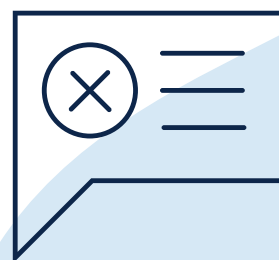
Nos adelantamos hacia fines del siglo XX y observamos un mundo polarizado e interconectado, donde los valores democráticos se han legitimado y el número de regímenes que han practicado esta forma de gobierno aumentó significativamente. En el fin de la Guerra Fría, con la caída de la Unión Soviética, muchos países comunistas (junto a otros en África y Latinoamérica) inician una transición hacia la democracia, muchas veces inconclusa e imperfecta, en lo que Huntington denomina la tercera ola democratizadora en el mundo. Es en este contexto que surge un debate conceptual que aún es relevante: cómo identificar un régimen democrático. Entendemos el concepto de la democracia en la teoría, pero, a la hora de evaluar casos empíricos, no existió un consenso entre los académicos.

Una de las corrientes que se usaron para este debate fue la que, años antes, Joseph Schumpeter estableció con su definición minimalista y procedimental de la democracia. Para el autor, la democracia en la práctica no es más que la competencia entre élites por llegar al poder mediante el voto de la población en elecciones periódicas. Consideraba que el programa político (o la voluntad general, en palabras de Rousseau) no surge del pueblo, sino de las élites en competencia que manipulan a los ciudadanos para atraer su voto. Así, la democracia utiliza la competencia electoral como el centro para la alternancia en el poder y la resolución de conflictos, en lugar de la violencia como ocurre en dictaduras, pero el régimen no es realmente un gobierno del pueblo como habrían anunciado entusiasmados sus pensadores originales. Bajo esta visión mínima, se diferencia las democracias de las dictaduras no por sus resultados o por su capacidad de representar a la ciudadanía, sino por las reglas de juego pacíficas que permiten la resolución de conflicto entre las élites políticas. Bajo esta definición, la gran mayoría de países que participaron de la ola democratizadora a fines del siglo XX y empiezan a practicar elecciones serían considerados democracias, incluso sin considerar el constante abuso del poder por los gobernantes y la desigualdad y arbitrariedad existente en la competencia por el acceso al poder.

Sin embargo, ¿es realmente esa visión mínima de democracia idónea para el análisis? ¿Es la competencia entre élites por la aprobación indirecta de una masa apática suficiente para identificar este tipo de gobierno? Uno de los aportes más importantes para la clasificación de regímenes fue el concepto de poliarquía de Robert Dahl, quien critica el modelo schumpeteriano. La poliarquía describe los requisitos mínimos que un gobierno debe tener para ser considerado democrático. En su definición, un gobierno democrático sería aquel que se caracteriza por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos sin establecer diferencias políticas entre ellos. A diferencia del modelo elitista, este enfoque no está centrado en la competencia por el poder, sino en la capacidad de quienes están en

el poder para tomar en cuenta a quienes no. La ciudadanía vuelve a tener un rol protagónico en la formación del plan de gobierno con esta definición.

Un gobierno responsivo a los intereses de la ciudadanía tiene que contar con diversas condiciones observables que permitan identificarlo como tal y asegurar que el poder resida en la soberanía popular. Por esto, **no es suficiente que distintas élites compitan por el poder y formulen el plan de gobierno en aislamiento de la ciudadanía; es la ciudadanía la que debe organizarse para formular sus preferencias y trasladarlas a la esfera política.** Para esto, todos los individuos deben estar en la capacidad de asociarse, de expresar sus ideas individual y colectivamente y de no ser discriminados por el Estado en base a sus preferencias o situación socioeconómica. Así, todos los ciudadanos deben tener garantizada la libertad de expresión para criticar al gobierno, la libertad de asociación para organizarse con otros individuos que compartan sus intereses (en un partido político, por ejemplo) para formular un plan de gobierno alternativo, y la libertad política de competir con otros grupos en igualdad de condiciones por acceso al poder para implementar dicha agenda, a través de elecciones justas y libres.



Esta es la diferencia clara con Schumpeter. Dahl plantea que el modelo democrático debe establecer las condiciones que permitan a cualquier ciudadano incidir en la dirección y definición del gobierno. Más allá de una masa indiferente, la ciudadanía es la base del gobierno. Para esto, no solo debe haber libertades garantizadas a todo ciudadano (expresión, reunión, participación) sino elecciones que sean realmente justas y transparentes. El principio de **igualdad política implica que todo ciudadano tenga la oportunidad de votar y postular en libertad e igualdad de condiciones, sin exclusiones o desventajas sistemáticas por su posición social o ideológica**. La libertad de las elecciones requiere que estas sean administradas por autoridades imparciales con procedimientos claros que no beneficien sistemáticamente a algún candidato, y que el resultado de las mismas sea decisivo para definir quiénes ejercerán el poder. Así, el partido político de trabajadores que busca llegar al poder debe ser tratado con la misma imparcialidad que el partido político de empresarios, sin límites selectivos sobre su capacidad de organizarse, buscar apoyo popular y expresar sus ideas. De igual manera, los resultados del proceso deben ser vinculantes y aceptados por todos los actores, en tanto se respetan las reglas justas del juego. Un criterio esencial para asegurar la imparcialidad de la campaña es la existencia de diversos medios de comunicación, que eviten la manipulación a la opinión pública por falta de información y permitan a los candidatos expresar sus ideas y a los electores informarse sobre ellas, sin coacción y con autonomía.

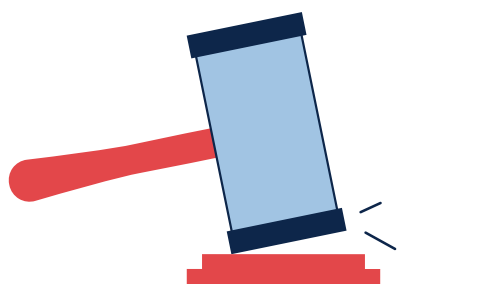
Así, las condiciones democráticas no se consiguen únicamente por falta de intromisión de la autoridad parcializada en el proceso electoral, sino a través de acción constante y consciente del Estado por asegurar y proteger un proceso justo como derecho ciudadano. Esta es la característica primordial en la definición de democracia de Guillermo O'Donnell: una apuesta institucionalizada. O'Donnell fue un politólogo argentino que, a diferencia de los autores mencionados, centra su análisis en regímenes latinoamericanos, usualmente ignorados por el debate académico y marcados por una histórica debilidad institucional y democrática. La definición de O'Donnell desmitifica los orígenes de la democracia como un proceso deliberativo o una supuesta naturaleza humana que busca definir la voluntad general de la comunidad, y la centra en la apuesta de un Estado por garantizar las instituciones legalmente promulgadas que aseguren la existencia de elecciones libres (competitivas, igualitarias, decisivas e incluyentes) y libertades concomitantes de sus ciudadanos (libertad de expresión, reunión, prensa, participación, etc.). El Estado debe ser un garante del marco legal universalista, incluyente y sostenido que todos deben respetar, que permita el cumplimiento de las elecciones periódicas, transparentes y decisivas, y de las libertades ciudadanas que faciliten los procesos electorales, participativos y civiles. Es la voluntad política y la capacidad del Estado por garantizar sostenidamente dichas instituciones lo que permitirá la existencia del régimen democrático.

Sin embargo, las democracias no se caracterizan únicamente por los mecanismos justos e imparciales para llegar al poder, sino que también se debe analizar la manera en la que este se ejerce. Al retomar las ideas de Tocqueville, O'Donnell identifica que muchos gobiernos aseguran elecciones periódicas y competitivas, por lo que se denominan democracias, pero no cuentan con suficientes instituciones fiscalizadoras que eviten el abuso del poder. En resumen, gobiernos elegidos mediante elecciones erosionan la separación de poderes y funciones de los Estados, cuya existencia es esencial para evitar una tiranía y arbitrariedad en el ejercicio del gobierno.

Esto ocurre de distintas formas y en distintos niveles, muchas veces de manera paulatina y otras de manera más súbita, pero la calidad democrática del régimen disminuye mientras que la concentración del poder y la falta de mecanismos de control aumenta. Por ejemplo, el presidente de un país podría posicionar a jueces parcializados en el Tribunal Constitucional, que le permitan cambiar las reglas de juego para alargar su periodo de gobierno o buscar la reelección inmediata. Este mismo presidente buscaría adquirir más funciones mediante el control de una mayoría parlamentaria que cede ante sus pedidos y luego evite fiscalizar el ejercicio de las mismas. Una reducción de presupuesto o posicionamiento de líderes afines al régimen en órganos (que deberían ser) autónomos, como la Contraloría General o la Oficina Nacional de Procesos Electorales, limitarían, también, las posibilidades de control. Poco a poco, su poder aumentaría bajo procedimientos aparentemente legales,

resultando en arbitrariedades, en el rompimiento de la igualdad política y posiblemente en elecciones que no cumplan con el principio de justicia y transparencia. Así, **las elecciones competitivas no son criterios suficientes para identificar democracias, si el poder no se ejerce de manera responsable y controlada.**

Lo que nos demuestra este ejemplo es un debate propuesto por Stephen Holmes entre la democracia como el ejercicio del autogobierno, en tanto las decisiones son legítimas por la aprobación mayoritaria de la población, y la democracia como un compromiso a largo plazo por el respeto a las reglas del juego y las instituciones. Muchas veces los presidentes electos que erosionan los controles al poder actúan con un alto respaldo ciudadano (Fujimori, Chávez, Morales, Trump) justificados en esta idea del autogobierno. Sin embargo, la postura constitucionalista de Holmes afirma que, para asegurar la democracia en el largo plazo, para las generaciones futuras, es necesario un marco institucional relativamente rígido y el respeto a los límites en el ejercicio del poder. La Constitución Política, sobre la cual todas las leyes promulgadas por el pueblo soberano deben basarse, funciona como una atadura de manos a quienes busquen aplicar decisiones sin predictibilidad y justicia. Aquí se establecen los derechos y libertades civiles, los mecanismos y procedimientos democráticos, y las instituciones de control al poder. El correcto autogobierno de la ciudadanía, presente y futura, está garantizado por lo establecido en la Constitución, y esta institución debe ser defendida constantemente por el Estado. La apuesta institucional debe asegurar que la voluntad popular en un momento dado no rompa con los principios de igualdad política ni con la estabilidad democrática presente y futura.



La presente revisión histórica de pensadores y analistas de la democracia nos demuestra que es este sistema, tanto en su nivel social como institucional, el que permite –con mayor éxito que cualquier alternativa– una serie de beneficios para los miembros de la comunidad. Mientras las instituciones ejerzan el control debido al ejercicio del poder, las libertades van a maximizarse y cada ciudadano podrá definir sus objetivos en autonomía y defender sus intereses en el gobierno con total igualdad política. Más allá de los beneficios teóricos, la historia ha demostrado que, como afirma Dahl, las sociedades democráticas son también más plurales y tolerantes, donde las condiciones han permitido la defensa de minorías, el respeto entre individuos y grupos, y la prosperidad. La igualdad política como base de la sociedad permite que individuos y grupos muy distintos (en cultura, en tradiciones, en idioma, en ideología, etc.) participen del espacio público, expongan sus intereses y razonamientos, y deliberen por la mejor toma de decisiones. Esta interacción constante en relativa igualdad de condiciones ha tendido a reducir la intolerancia, a permitir la aceptación de ideas en conflicto y su resolución mediante la palabra en lugar de la violencia, y a construir de a pocos sociedades donde los privilegios sociales disminuyan. Estos beneficios no son alcanzables únicamente con la competencia schumpeteriana entre élites políticas. La democracia es un frágil proyecto a largo plazo que genera beneficios para todos los miembros, que reduce las desigualdades, que incentiva la participación y maximiza la libertad y la paz, pero debe ser constantemente defendida y fortalecida para asegurar su durabilidad y estabilidad.

a.

CÓMO SE ADAPTA LA DEMOCRACIA A CONTEXTOS DE CRISIS

Las democracias, como ya hemos visto, generan diversas ventajas para los miembros de la comunidad: asegura libertades individuales, expanden la posibilidad de participación y defensa propia de los intereses, y reducen la concentración de poder de la toma de decisiones. El entramado de arreglos institucionales y sociales que permiten la estabilidad de la democracia debe defenderse constantemente de actitudes contrarias a estos valores, o de acciones que busquen socavar las condiciones del régimen. En ese sentido, hay situaciones críticas en las que dichas actitudes pueden florecer con mayor facilidad y donde la fortaleza democrática es puesta a prueba.

Una crisis, tal como lo es la emergencia generada por el COVID-19 o algún desastre natural, es un gran reto para un Estado democrático. Los cambios repentinos en la vida diaria y la rutina de la mayoría de ciudadanos, acompañado de fuertes presiones económicas, sanitarias, educativas y laborales, así como la necesidad de implementar un aislamiento social obligatorio, son situaciones particulares que generan problemas muy graves para gran parte de la población, con efectos diferenciados por grupos sociales y con una alta necesidad de soluciones efectivas y veloces. **Son los Estados democráticos los que deben mostrar su fortaleza en momentos de crisis para generar respuestas oportunas.** En situaciones de incertidumbre masiva y problemas complejos, especialmente aquellos relacionados con la calidad de vida inmediata de los ciudadanos, una respuesta inadecuada del Estado podría erosionar la confianza en el régimen democrático y, así, actitudes antidemocráticas y demandas generalizadas por una autoridad dura y centralizada que restaure el orden pueden surgir. Es aquí donde **las instituciones democráticas deben mostrar su flexibilidad para adecuarse a situaciones de emergencia, su efectividad para responder a problemas complejos e impredecibles, y su fortaleza para no dejar de lado el control político y la rendición de cuentas de las autoridades.**

¿Tiene la democracia dicha capacidad de respuesta? Felizmente, una de las ventajas de esta forma de gobierno sobre cualquier alternativa es que la toma de decisiones tiende a estar basada en la eficiencia de flujos de información. Para identificar un problema público, proponer diversas soluciones, entender a quiénes afecta dicho problema y encontrar la mejor manera de implementarlo, es necesario el conocimiento en diversas áreas. Se necesita la opinión de expertos, la vivencia de las poblaciones afectadas por el problema, la experiencia de situaciones pasadas similares, y constantes procesos deliberativos y de consenso. En resumen, la información necesaria para que los representantes, quienes toman decisiones en el sistema político, ejecuten soluciones informadas, está dispersa en la sociedad y heterogéneamente distribuida entre grupos sociales. Esta dispersión es tan amplia que imposibilita la resolución eficiente del problema por una planificación estatal centralizada y aislada, sobre todo cuando los problemas son abundantes y complejos.

La diversidad como un principio esencial de las democracias demuestra su valor en su rol dentro del proceso de resolución de problemas. Para empezar, el gobierno representativo (apoyado por la igualdad política, la participación y la inclusión) facilita que la mayor cantidad de grupos sociales estén debidamente representados dentro del sistema político y defiendan sus intereses. Un sistema no democrático, por definición, no tendrá dichos niveles de inclusión e igualdad ciudadana para influir en las decisiones de gobierno. El único modelo que se acerca al concepto de interés general

como guía de la acción gubernamental es el democrático, justamente por su carácter representativo y universalista, mediante la variación de experiencias y conocimientos de todos los sectores de la sociedad.

Sin embargo, los votos y las elecciones no son la única manera de asegurar que la acción gubernamental tome en cuenta los intereses de todos los grupos afectados. Frente a la compleja red de problemas que surge con velocidad y poca predictibilidad en contextos de emergencia, la experiencia de élites políticas con algún nivel de representatividad no es suficiente para solucionarlos. Es necesaria una relación dinámica entre los tomadores de decisiones y la sociedad, un mecanismo constante de retroalimentación que asegure un Estado que no sea ciego a los intereses de la ciudadanía y sus demandas cambiantes, y a su reacción frente a las soluciones producidas. Para esto, una sociedad civil organizada y políticamente activa, con libertad para deliberar y expresarse, actúa mediante la prensa, las protestas y la opinión pública para presionar al Estado en revisar sus políticas. Y es esta capacidad de revisión, que entiende la posibilidad de evaluación y mejora continua, lo que diferencia al régimen democrático de otros modelos. Cuando la política se guía por el interés general y el bien común mediante la representación, toda acción es perfectible y es la positiva porosidad del Estado frente a la sociedad lo que permitirá visualizar la oposición de diversos grupos en todo el ciclo de la política (definición del problema, planteamiento de soluciones, implementación y evaluación) para mejorar el mismo interés general y la política.



Entonces, la democracia ofrece el método de toma de decisiones que asegura, con mayor facilidad que otros modelos, la inclusión real de los grupos afectados por problemas inesperados en las emergencias, mediante la diversidad, la discusión, el disenso y la retroalimentación. Sin embargo, un problema que se acentúa en contextos de crisis es la necesidad no solo de respuestas oportunas, sino de respuestas más veloces de lo usual. En el afán necesario de limitar la concentración del poder y su uso arbitrario, las instituciones democráticas establecen procedimientos claros y detallados para cada acción política, lo cual puede demorar la toma de decisiones. Sin embargo, en el Perú existe un mecanismo para evitar este problema.

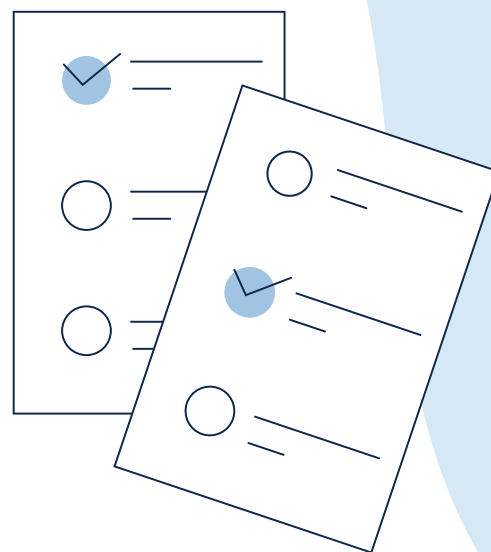
El Poder Ejecutivo del país puede declarar **Estado de Emergencia, una medida constitucional** que facilita el actuar del Estado en situaciones muy excepcionales. Es una medida **de concentración de poder** mediante mecanismos legales, en la que un conjunto de competencias extraordinarias son delegadas **para que la acción estatal sea tan rápida y eficaz como lo exijan las graves circunstancias de anormalidad** que afronta el país. La visión procesalista de la toma de decisiones democráticas, que plantea procedimientos claros y predecibles para dispersar el poder, las funciones, y evitar la arbitrariedad, debe ir de la mano con la generación resultados necesarios. El Estado de Emergencia es un mecanismo que permite, de manera excepcional, facilitar los procedimientos habituales para conseguir el resultado con la prontitud necesaria.

Bajo este mecanismo se pueden facilitar los procesos de contratación y compras públicas, así como restringir o suspender el ejercicio de cuatro derechos fundamentales: libertad y seguridad personal, inviolabilidad del domicilio, libertad de reunión, y libre tránsito. Cada situación especificará el ejercicio de cuáles derechos se suspende, la duración de esta excepcionalidad y el alcance territorial de la medida. Esta suspensión no supone la restricción del derecho mismo; únicamente de su ejercicio, por lo que los individuos continúan gozando de las garantías constitucionales que aseguran el pleno respeto por su dignidad, y la defensa ante el uso irrestricto del poder. Esta medida fue lo que permitió implementar el aislamiento social obligatorio y reducir los niveles de contagio al limitar el tránsito y la reunión de individuos. La aplicación de dicha medida no está exenta del control posterior por parte del Poder Legislativo y el Poder Judicial, y la inviolabilidad de la libertad de expresión permite una crítica constante y fiscalización ciudadana a las medidas de emergencia para evitar el abuso y la corrupción.

Para permitir un control al poder, incluso en estas excepciones, es necesaria una sociedad con actores políticamente comprometidos en vigilar y evaluar las medidas tomadas, pero también un compromiso consciente del Estado democrático en transparentar su información, sus acciones y la justificación de las mismas. Esto no solo permite la rendición de cuentas, sino también la retroalimentación desde la ciudadanía.

Un gran desafío para los Estados es conseguir que la población respete sus decisiones. La ciudadanía debe confiar en el Estado, en sus autoridades y representantes, y en las decisiones que estos tomen, para que voluntariamente actúen siguiendo las disposiciones impuestas por la internalización de las normas, y no por miedo al aparato coercitivo. Así, que los individuos aceptan las decisiones colectivas como propias se alcanza mediante un Estado guiado por un efectivo interés general con participación y representación máxima, pero también mediante un Estado que informe y justifique sus medidas. **Ciudadanos que decidan por sí mismos que el mejor curso de acción es seguir las disposiciones del gobierno, es el mejor indicador de un Estado que ha construido vínculos relacionales con la sociedad más allá de las elecciones.** En momentos donde la capacidad estatal sea insuficiente para lograrlo, expertos de la sociedad civil han complementado el rol informativo para concientizar a la ciudadanía, gracias a la transparencia de la información.

Es así que los Estados democráticos se enfrentan a problemas complejos en situaciones de crisis y emergencias nacionales. A diferencia de las alternativas, las democracias permiten una toma de decisiones incluyente y diversa, alejada del dogmatismo y dispuesta a evaluar sus políticas a través de la constante relación con la sociedad y la capacidad de crítica de esta. Cuando el contexto lo requiere, son también capaces de aplicar mecanismos excepcionales que permitan la concentración de poder para generar respuestas veloces, sin ignorar los procedimientos democráticos y la rendición de cuentas. La transparencia es clave para permitir la fiscalización ciudadana, así como la retroalimentación de sus políticas que asegure una mejora continua y uso correcto de sus responsabilidades. Por último, **se requiere un esfuerzo constante y consciente del Estado, aliado de actores sociales, para generar confianza en la ciudadanía, comunicando sus acciones y buscando que cada individuo las adopte como propias. Todo esto permitirá un régimen democrático que responda a los intereses variados de manera efectiva, incluso en crisis excepcionales, sin dejar de lado las instituciones procedimentales y promoviendo una ciudadanía crítica, pero aliada.**



b.


RETOS ACTUALES FRENTE AL COVID-19

Mientras escribimos estas líneas, el mundo vive su momento más difícil en lo que va del siglo debido a la aparición de un coronavirus que ha puesto en jaque a la salud y a la economía global. El COVID-19 empezó en una provincia China llamada Wuhan a fines del 2019 y en el primer trimestre del 2020 se expandió hacia casi todos los países del mundo. La alta tasa de contagio y mortalidad del virus y, sobre todo, el hecho de que la gran mayoría de contagiados fuese asintomática lo convirtió en la principal preocupación de todas las naciones.

Al no poder saber a simple vista quiénes podían transmitir la enfermedad, el virus pudo contagiar a millones de personas y matar a cientos de miles sin que los gobiernos tuviesen otra alternativa que establecer medidas restrictivas de la libertad individual para contenerlo.

Una de las decisiones más comunes fue establecer estados de excepción que limitaban las libertades individuales y le daban poderes especiales al gobierno central en el contexto de la crisis. Esto podía ir desde cuarentenas estrictas hasta simples sugerencias y prohibición de reuniones sociales. Además, se detuvieron en seco actividades económicas que implicaban aglomeraciones como el turismo, los espectáculos culturales, los centros comerciales, etc. Debido a que el COVID-19 era un virus nuevo, no existía cura o vacuna contra sus efectos. De hecho, hubo mucha incertidumbre en los primeros meses del año sobre qué medidas de precaución debían tomarse: ¿bastaba con lavarse las manos? ¿el virus se transmitía por el aire? ¿era necesario que la ciudadanía utilizase mascarillas? ¿se debían desinfectar las superficies?

Lo que era cierto es que se necesitaba mucho equipamiento para los profesionales de salud que se enfrentaban al COVID-19 todos los días en los hospitales. Así, empezó una lucha de baja intensidad en el mercado global por conseguir mascarillas, guantes y mamelucos y, sobre todo, para conseguir pruebas.



Las pruebas de descarte del COVID-19 eran una pieza indispensable de la estrategia para combatir el virus. No solo era necesario desacelerar el ritmo de contagio a través de la cuarentena, sino identificar quiénes eran los portadores de la enfermedad, hacer seguimiento a sus contactos y aislar aquellas personas que diesen positivo para el virus y a las sospechosas de serlo. Los tipos de prueba se dividieron en dos: las pruebas rápidas que detectaban anticuerpos del virus y, por ende, eran útiles solo cuando la persona ya había tenido el COVID-19 por cierto tiempo; y las pruebas moleculares, más caras y escasas que las rápidas, pero capaces de detectar el virus en 'tiempo real'.

Los gobiernos, con mayor o menor éxito, empezaron a hacer pruebas masivas a la población. Millones de pruebas fueron realizadas en el mundo. La decisión sobre

qué hacer con la información obtenida, sin embargo, varió de país en país. En algunos, se hizo pública la identidad del infectado, para crear conciencia sobre los que habían tenido contacto con él. En otros, se utilizó la información registrada en los teléfonos celulares para obtener esa información. Y otros, sencillamente se mantuvo la confidencialidad de la identidad y se le solicitó al enfermo aislarse.

Así, la vida diaria de los ciudadanos y el rol y alcance de los gobiernos varió significativamente con la llegada del COVID-19. Esto ha implicado una serie de retos para la democracia. Como hemos visto a lo largo de este libro, hay algunas características fundamentales en las democracias modernas: el respeto por las libertades individuales, los contrapesos al poder y la alternancia de los cargos electos. Estas tres variables han sido seriamente afectadas por el nuevo coronavirus.

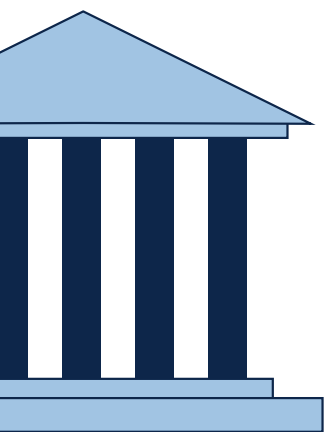


A. LA LIMITACIÓN DE LA LIBERTAD INDIVIDUAL

En una democracia, cuando el pueblo le cede el control del orden y los servicios a un gobierno electo, los ciudadanos sacrifican parte de su libertad individual para mejorar su calidad de vida, bien sea a través de la certeza de que el Estado va a proteger su integridad física o de que le va a brindar mejores servicios. Sin embargo, en una emergencia, la proporción de libertades que están dispuestos a ceder aumenta significativamente. Se cede en la libertad de tránsito, de reunión y de empresa con la expectativa de que el gobierno sea capaz de controlar el virus.

En Estados Unidos, uno de los países más afectados por el COVID-19 en el mundo y también una de las naciones con la mayor tradición de defensa de las libertades individuales, las medidas para frenar el avance del virus generaron una fuerte polarización en la población. Por un lado, había quienes pedían al gobierno que restringiera la movilización de las personas. Mientras por otro, había quienes se manifestaban en contra de cualquier restricción.

Así, las medidas asumidas por diversos gobiernos democráticos para combatir el COVID-19 han estado sujetas al escrutinio de sus ciudadanos, de la oposición y de la sociedad civil. En Estados autocráticos, como China, los cuestionamientos a las decisiones de los líderes no han sido posibles. En las democracias, particularmente en los países desarrollados, la cesión de la libertad ha estado enmarcada en una solidez institucional que les da la seguridad a los ciudadanos de que no se va a abusar de su situación.



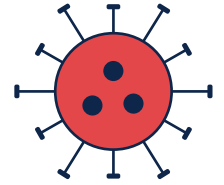
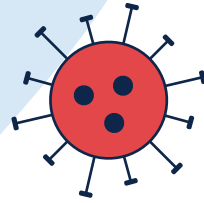
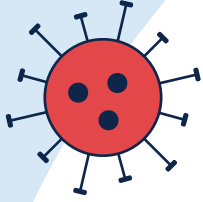
B. LA CONCENTRACIÓN DEL PODER

Debido a la pandemia del COVID-19, las democracias del mundo se encontraron con el desafío de permitir una gran concentración de poder en sus gobiernos centrales. Parte de los efectos de un estado de excepción es la activación temporal de potestades constitucionales que en una situación normal no recaerían en el gobierno central. Esto es, la capacidad de legislar por decreto, de utilizar a las fuerzas armadas y policiales para vigilar a civiles inocentes, entre otras.

Buena parte de la evolución de la democracia liberal en la que vivimos hoy ha sido la formación del delicado tejido institucional en el cual se asienta el poder y que evita que este se entronice. Esto implica que existe más de un poder del Estado junto con instituciones autónomas que se encargan de la administración de justicia, la elaboración de leyes, la supervisión de la labor del gobierno y el sector privado, etc. Todos ellos componen el sistema de pesos y contrapesos que permite que el poder se encuentre descentralizado y que sea muy difícil para una sola persona acumular suficiente como para imponerse sobre los demás y no tener que entregar el cargo.

Sin embargo, el COVID-19 ha requerido que se toman decisiones de manera muy rápida. Esta necesidad colisionaba con la estructura burocrática de los Estados. No se podía hacer frente a la pandemia si se tenía que pasar por toda la tubería tradicional. Así, la solución en la mayoría de países fue darle facultades extraordinarias al gobierno. En las democracias desarrolladas, esta situación no genera mayor preocupación, puesto que sus instituciones son lo suficientemente sólidas como para que todo regrese a su forma original una vez que pase la emergencia. En democracias precarias, en cambio, el riesgo es mayor. La tentación de los gobernantes de seguir concentrando esa cantidad de poder luego de que la cesión del mismo haya culminado es el segundo reto que le trae el COVID-19 a la democracia.





C. EL RETO ELECTORAL

La tercera variable para tener en cuenta cuando hablamos de COVID-19 y democracia es la de las elecciones. Si tuviésemos que reducir el concepto de la democracia moderna a su mínima expresión, sin duda la alternancia del poder sería lo fundamental. En ese sentido, el nuevo coronavirus ha despertado dudas sobre cómo llevar a cabo los procesos electorales sin poner en riesgo la salud de los ciudadanos.

Como es sabido, el COVID-19 se propaga con mucha velocidad en espacios donde hay aglomeración de personas. Una elección general, donde el voto sea obligatorio, implicará movilizar a millones de ciudadanos en un solo día y hacerlos compartir filas para esperar su turno en espacios cerrados como aulas escolares.

El otro escenario es aquel en el que la votación es voluntaria, en cuyo caso el principal riesgo es el de la poca participación. Quiénes, mientras el COVID-19 siga rondando, van a salir a votar. ¿Cuántos ciudadanos preferirían quedarse en sus casas? Claramente, cuántas menos personas voten, menor legitimidad tendrán los representantes electos, lo cual podría significar un problema inmediato, pero también en el mediano plazo.

Mientras algunos gobiernos se han visto en la obligación de postergar los comicios hasta que tengan más claro cómo resolver los desafíos planteados en los párrafos anteriores, un país pionero en el control de la epidemia ha sido también el pionero en los procesos electores tras la misma. Se trata de Corea del Sur. A mediados de abril del 2020, se llevaron a cabo las elecciones legislativas en Corea del Sur. La buena gestión del gobierno frente a la pandemia fue respaldada con una afluencia histórica a las urnas y con un respaldo popular que le dio una cómoda victoria al Partido Demócrata⁷.

Es indispensable que los Estados estudien la mejor manera de llevar a cabo los procesos electorales correspondientes en sus respectivos países, pues sin ellos, uno de los fundamentos más importantes de la democracia desaparece. Sin embargo, hay amplio espacio para la flexibilidad. Algunos países, como EEUU, plantean alternativas como el voto por correo, y otros buscan adaptar las fechas de los comicios para tener tiempo de controlar los contagios. Mientras haya voluntad política de realizar las elecciones, el campo de acción para encontrar soluciones es diverso.

El problema está en aquellas democracias precarias, donde el COVID-19 podría ser usado como excusa para no tener elecciones y extender los mandatos más allá de lo que corresponde.

⁷<https://elpais.com/internacional/2020-04-15/corea-del-sur-celebra-elecciones-y-afianza-su-imagen-de-buena-gestion-de-la-crisis-del-coronavirus.html>

Entendemos la democracia como aquel régimen basado en la igualdad política plena de sus ciudadanos, sin jerarquías sociales ni discriminación para participar en el Estado mediante el voto y la representación. Si bien hay una serie de libertades y derechos asociados a este modelo, como ya lo mencionamos, una característica mínima es la existencia de elecciones periódicas y justas para elegir a los representantes que formarán el gobierno. Si partimos de estos conceptos, nos preguntamos ¿cómo se ha desarrollado la democracia en el Perú?

La historia del Perú como una República independiente muestra que esta característica democrática –elecciones periódicas y justas para elegir representantes– no se cumplió en gran parte de este periodo. Por un lado, la existencia de elecciones no ha sido constante ni periódica, principalmente por la presencia de caudillos militares e inestabilidad política que propiciaron diversos golpes de Estado. Así, el acceso al poder estuvo mediado en muchas ocasiones por la fuerza militar y la violencia, más que la competencia por el voto. Por otro lado, no existió una real igualdad política que asegure justicia y representatividad en las elecciones. Diversas condiciones, principalmente legales, evitaron que gran parte de la población pueda votar o ser elegida, reduciendo las decisiones de gobierno a una minoría privilegiada. La lucha por la representatividad, por la ciudadanía y por la igualdad política no ha sido lineal; diferentes estructuras coloniales se han mantenido y han imposibilitado una democracia real en el país.

A partir de la independencia en 1821, el Perú atraviesa un periodo de alta inestabilidad política e institucional. La Constitución Política, el conjunto de reglas rígidas sobre la cual se deberían basar las instituciones, el Estado y los derechos ciudadanos, fue alterada y reemplazada con mucha facilidad, sobre todo durante primer siglo. Sin embargo, una característica que se mantuvo relativamente estable fue la concepción del ciudadano.

La ciudadanía es el estatus legal de un individuo que le garantiza el ejercicio de sus derechos, tanto civiles, sociales y políticos. Los derechos políticos incluyen la participación, el voto y la posibilidad de ser elegido. Preguntarnos por la

democracia peruana implica entender los cambios históricos en la ciudadanía. A grandes rasgos, dos grupos sociales han sido históricamente excluidos de la política formal: las mujeres y los indígenas. Esto es consecuencia de una ciudadanía concebida como exclusiva para una élite de ciudadanos, todos hombres y mayoritariamente blancos, herederos de los poderes políticos y económicos de las élites coloniales previo al proceso de independencia.

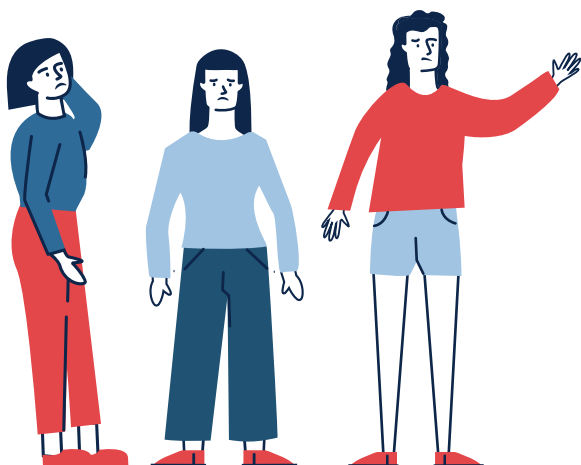
El diseño de las reglas electorales y de las instituciones públicas fue llevado a cabo por estas élites políticas. Su objetivo fue combinar el discurso democrático de los grandes pensadores presentados anteriormente (para formar un gobierno electo por ciudadanos) con las estructuras coloniales de jerarquía social y desigualdad sobre las cuales, bajo la visión de las élites de la época, se construyó la sociedad peruana (para restringir la ciudadanía). En ese sentido, el principio de igualdad política y de leyes universales no fue aplicado durante más de siglo y medio.

La ciudadanía de las mujeres fue denegada en gran parte de la historia peruana ya que se les consideraba como sujetos subordinados a un hombre, sea su padre, esposo o protector. Como resultado de esta mirada patriarcal, las diferentes Constituciones Políticas del siglo XIX no hacen mención alguna a restricciones o particularidades con respecto a este grupo social conformado por la mitad de la población. Legalmente, las mujeres fueron ignoradas e invisibilizadas. Contrario a ello, el trato a la población

indígena (masculina) se caracteriza por una explícita limitación a sus derechos políticos, ya que se establece como requisito para ser ciudadano el saber leer y escribir en español, condición casi exclusiva de la élite criolla. Ambos procesos significan la exclusión de la inmensa mayoría de peruanos a la ciudadanía.

Durante las décadas posteriores a la independencia, el problema de quiénes podían votar se resolvió con criterios híbridos: para ser considerado parte de la población electoral, un hombre mayor de 21 años debía cumplir algún criterio entre las alternativas establecidas. Si bien hubo variaciones en los diversos cambios constitucionales, estas opciones incluyeron el tener una profesión, contar con propiedades, ser parte de las Fuerzas Armadas o contribuir con tributos al Estado peruano. Así, en la práctica, algunos indígenas pudieron acceder a la ciudadanía por su estatus económico o por aportar con el tributo indígena. Sin embargo, a fines de siglo, los discursos excluyentes de las élites triunfaron y se elimina la posibilidad de cumplir estas opciones, estableciendo un único requisito: saber leer y escribir.

Si la historia de las mujeres en la política durante el primer siglo de la República es de un no reconocimiento constitucional, la de los indígenas pasa por una exclusión parcial y culmina con la victoria de los discursos de superioridad por una élite minoritaria y la severa restricción del voto en 1896. El periodo denominado "República Aristocrática" surge con esta reforma excluyente y con la victoria del Partido Civil, conformado por la fortalecida élite económica limeña. La restricción del voto indígena fue una decisión consciente de dicha élite por controlar el sistema político bajo justificaciones racistas que clasificaban a los indígenas como seres inferiores sin inteligencia ni capacidad de razonamiento.



Así, como lo explica Alicia del Águila, el siglo XX inicia con un periodo político donde únicamente el 3.2% de la población era apta para elegir a sus gobernantes. Esto generó una marginación étnica, donde únicamente una élite blanca ejercía la ciudadanía, pero también una marginación geográfica y centralista. Esta élite se concentró en Lima y ciudades de la costa, mientras que algunos departamentos andinos superaban el 80% de población indígena. Extensas comunidades quechua, aymara y amazónicas fueron excluidas de la toma de decisiones y la posibilidad de representar y defender sus intereses a nivel nacional.

Así es como las mujeres y los indígenas fueron excluidos de la arena política desde inicios de la República independiente. Luego, durante el siglo XX, es que surgen intentos reivindicativos por conseguir una igualdad plena y el estatus de ciudadano universal. No obstante, dichos esfuerzos ven sus frutos recién en la segunda mitad del siglo tras mucho esfuerzo.

En el primer caso, se observan diversas organizaciones de mujeres que buscan impulsar su participación y la igualdad de derechos desde inicios del siglo. Sin embargo, hasta la década de 1930, se encuentran con una élite política que aún argumenta que su dependencia ante los hombres las limitaría de realizar un voto racional y consciente. Es recién en 1955, con un proyecto de ley del entonces presidente Odría, que el derecho al sufragio de la mujer y su ciudadanía plena son establecidos, en un contexto internacional de posguerra donde la Declaración Universal de los Derechos Humanos había sido publicada y demandaba un trato igualitario entre hombres y mujeres. De esta manera, en las elecciones generales de 1956, el 34% del padrón electoral estuvo conformado por mujeres, y 9 fueron electas en el poder Legislativo: 1 mujer de un total de 54 escaños en el Senado, y 8 mujeres de 182 escaños en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, incluso con la ciudadanía femenina, esta se limitó a las mujeres que formaban parte de la élite letrada. Prueba de esto es que, en 1960, el padrón electoral continúa estando compuesto por menos del 19% de la población nacional. Es a partir de la Constitución de 1979 que se suprime la restricción al voto indígena y se establece un voto universal a todos los adultos mayores de 18 años, con excepción de la Policía y las Fuerzas Armadas. Esto generó un incremento veloz en la ciudadanía: por un lado, la población analfabeta, y por otro, los jóvenes menores a 21. Para 1990, dicho incremento representó más de 130% a nivel nacional, y superó el 300% en los departamentos de la sierra sur del país.

Si una primera etapa en la condición ciudadana de estos grupos fue la de exclusión y marginación de la arena política, a través de discursos patriarcales y racistas, la segunda etapa fue la formalización del igualitarismo ante la ley. Esta fue una lucha histórica por representatividad de grupos que, numéricamente, estaban lejos de constituir minorías. Por más de 150 años, gran parte de la población fue excluida de la toma de decisiones, pero obligada a acatar las normas y políticas decididas por la minoría gobernante. Esta lógica basada en la desigualdad de derechos políticos es contraria a todo principio democrático.

Por último, una tercera etapa en el proceso de reconocimiento ciudadano se basa en los esfuerzos actuales por traducir esa igualdad política en representatividad efectiva. Si bien la igualdad de oportunidades formales (ausencia de leyes explícitamente discriminatorias) por participar y acceder a cargos de poder está asegurada, aún existen barreras sociales por romper. Los principios democráticos de diversidad y representación exigen que los Estados garanticen que estos grupos históricamente marginados obtengan más que la simple oportunidad legal de postular. La universalización de la democracia –que ha buscado el trato igualitario a todo individuo– puede invisibilizar patrones de opresión y no ser suficiente para alcanzar la igualdad y la justicia de la representación. Es así que uno de los esfuerzos por maximizar la diversidad en el poder político, mediante la representación real de los grupos marginados, es el establecimiento de políticas diferenciadas que promuevan la participación de los grupos desfavorecidos. La finalidad de estas políticas es compensar las discriminaciones históricas y presentes, y asegurar justicia en la representación con miras a que esta se dé naturalmente en el largo plazo.

En el Perú, una de las formas que toma estas acciones afirmativas son las cuotas electorales, las cuales establecen porcentajes mínimos de candidatos pertenecientes a poblaciones subrepresentadas que deben incluirse en las listas postulantes. Estas son condiciones habilitantes que propician una mejor participación en el juego democrático por actores desfavorecidos. Actualmente, a nivel nacional, la cuota de género establece que la cantidad de mujeres candidatas en una lista parlamentaria no debe ser menor al 30%. No obstante, la reforma electoral de 2019 aprobó la transición gradual hacia listas parlamentarias con paridad entre hombres y mujeres, la cual se debe hacer efectiva en el 2031. Por otro lado, a nivel subnacional, la cuota indígena establece que, en determinadas provincias, no menos de 15% de candidatos a regidurías provinciales y consejos regionales pertenezcan a pueblos indígenas. De igual manera, las mujeres deben estar en al menos 30% de las candidaturas a regidurías municipales y consejos regionales. Por último, si bien no representan un grupo social que ha luchado históricamente por su ciudadanía, los jóvenes también cuentan con una cuota electoral a nivel subnacional, establecida como política para promover su participación.



a.

EL REGRESO DE LA DEMOCRACIA

El 19 de noviembre del 2000, el entonces presidente, Alberto Fujimori, presentó vía fax su renuncia al cargo de primer mandatario del Perú. El documento fue el desenlace de un largo proceso de desgaste del régimen autoritario fujimorista, marcado por uno de los más grandes escándalos de corrupción de nuestra historia.

Alberto Fujimori llegó al poder en 1990, tras vencer en la contienda electoral a Mario Vargas Llosa. La elección del ingeniero de la Universidad Agraria representó la tercera sucesión democrática luego de la caída de la dictadura militar del General Francisco Morales Bermúdez (1980). Sin embargo, el respeto a la institucionalidad por parte del gobierno de Fujimori duraría poco. Apenas dos años después de alcanzar el sillón presidencial, se llevaría a cabo un autogolpe de Estado en el que, con apoyo de las Fuerzas Armadas, Fujimori cerraría el Congreso y tomaría control de los principales organismos públicos del país. En ese entonces, el apoyo de la opinión pública fue mayoritario y el quiebre del orden constitucional no evitó que Fujimori lograra la reelección en 1995.

Pasarían cinco años más antes de que el régimen liderado por Alberto Fujimori y su asesor Vladimiro Montesinos colapsara. El ocaso del régimen fujimorista empezó cuando el entonces presidente decidió manipular la constitución para mantenerse en el poder por un tercer periodo. La Carta Magna de 1993 solo permitía una reelección, potestad que Fujimori ya había aprovechado en las elecciones de 1995. Sin embargo, con una mayoría en el Congreso de su lado, el mandatario promovió la ley de 'interpretación auténtica', que consistía en una lectura constitucional que consideraba que la elección de 1990 y la de 1995 no contaban como sucesivas, pues habían ocurrido bajo distintas Constituciones -la de 1979 vigente en 1990 y la de 1993 vigente en 1995-.

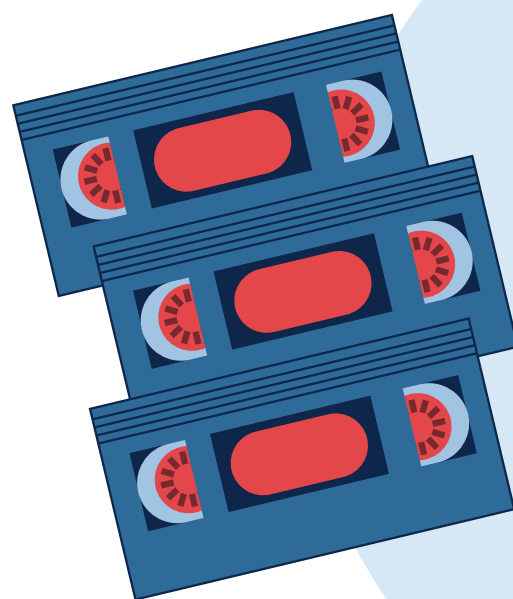
El primer escándalo que surgió en el camino a las elecciones del 2000 fue el de las firmas falsas presentadas por Perú 2000, el cascarón político con el que Fujimori quería postular. La prensa reveló que las rúbricas presentadas por la agrupación ante los organismos electorales para poder competir en esa elección provenían de una fábrica de firmas falsas validadas ilícitamente por una notaría local. A pesar de la gravedad de la denuncia, debido al control que mantenía el régimen fujimorista sobre las instituciones del Estado -incluidos los organismos electorales-, Perú 2000 logró participar en la contienda electoral.

La gran mayoría de medios de comunicación también estaban controlados por el gobierno y una avalancha de tabloides -conocidos como diarios 'chicha'- se encargaron de desprestigiar a los candidatos que competían contra Fujimori en la elección. Sin embargo, una candidatura sobrevivió y se fortaleció gracias al embate mediático: la de Alejandro Toledo, por entonces un político poco conocido por la mayoría de la ciudadanía.

La primera vuelta de las elecciones generales del 2000 se llevó a cabo en medio de múltiples cuestionamientos sobre el uso de fondos públicos en la campaña de Fujimori. El resultado oficial dio a Fujimori y Toledo en los dos primeros lugares, pero sin que ninguno obtenga la mayoría necesaria para evitar una segunda vuelta. Sin embargo, la misión de observadores de la OEA decidió retirarse del país antes de la segunda vuelta debido a la falta de transparencia en el proceso electoral. Tras ello, Alejandro Toledo también anunció su retiro de la contienda y pidió a sus seguidores viciar el voto. Fujimori ganó sin oposición. Tras ello la OEA emitiría un informe desconociendo los resultados de las elecciones. El apoyo internacional de Fujimori se desplomaba. En el plano local, se convocaron diversas marchas en rechazo al régimen, siendo la más memorable la llamada Marcha de los Cuatro Suyos.

La estocada final al gobierno de Fujimori y Montesinos llegaría meses después. A mediados de setiembre del 2000, los congresistas Luis Iberico y Fernando Olivera se presentaron en una conferencia de prensa con un VHS en la mano. La cinta contenía las pruebas de una red de corrupción en el gobierno fujimorista dirigida desde la 'Salita' del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN). En ella se veía al asesor presidencial entregando fajos de dinero al entonces congresista Alberto Kouri a cambio de renunciar a la bancada de Perú Posible -de Alejandro Toledo- para pasarse a las filas de Perú 2000. La indignación ciudadana alcanzó un nuevo pico gracias a esa revelación.

La presión fue tal que Fujimori se vio obligado a anunciar el adelanto de las elecciones para el 2001 y su compromiso de no participar en esos comicios. Sin embargo, el gesto no fue suficiente para tapar la red de corrupción que mostraron los 'vladivideos' y recuperar el apoyo de la coalición que había mantenido al régimen autoritario en el poder hasta ese momento. Los hechos se sucedieron vertiginosamente.



El Congreso censuró a la fujimorista Martha Hildebrandt, entonces presidenta de ese Poder del Estado, y nombró en su reemplazo a Valentín Paniagua. Alberto Fujimori viajó a Japón para una actividad oficial y desde ese país, ya consciente de que su gobierno no tenía posibilidades de sobrevivir, renunció por fax a la presidencia de la República. El Parlamento no aceptó la renuncia, sino que aprobó su vacancia por incapacidad moral. Así, Paniagua fue nombrado presidente de transición con el encargo de convocar a nuevas elecciones. Era la primera vez en el Perú que un gobierno caía y se activaban los mecanismos democráticos para la sucesión. Este es un extracto del mensaje a la Nación de Valentín Paniagua el día que asumió la presidencia:



Nace hoy un nuevo tiempo. Se cierra una etapa y se abre otra en la historia del Perú. Un sentimiento de fe anima los espíritus de la Nación y una ilusión, acaso excesiva, sacude a todos los peruanos.

Todos queremos creer que aquí hay un nuevo quehacer. Y hay una tarea, tal vez modesta, pero de profunda significación para el desarrollo nacional.

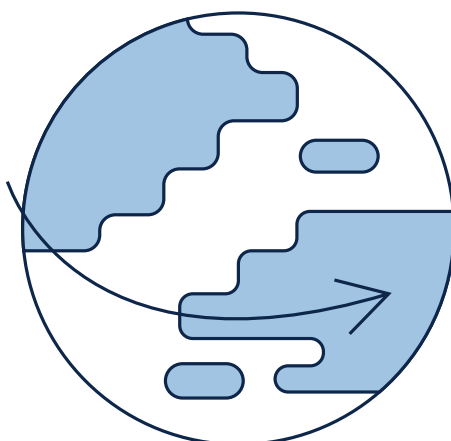
Esa ilusión no es fruto de ninguna pasión política de circunstancia ni de una ensoñación demagógica. Por extraño que parezca, son sentimientos nacidos de una profunda convicción nacional: la necesidad de exaltar, afirmar y consolidar la Constitución como norma de vida y de convivencia diaria. [...]

La Constitución y la reinstitucionalización democrática presuponen un empeño colectivo. Convoco, pues, a todos los sectores del país y pido de modo especial la cooperación de los jóvenes que han luchado desinteresadamente por la democracia, y con quienes he compartido tantos años de preocupación académica. Pido, asimismo, la comprensión de las organizaciones sindicales, laborales y sociales para que hagan posible un tránsito fluido y dinámico hacia un gobierno genuinamente democrático elegido en comicios inobjetables.⁸



⁸<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/3de2070f39f3a5e3052577f8007035b5/052564b400212fe1052569a10071c0fc?OpenDocument>

Paniagua emprendió así el camino de la lenta reconstrucción de la institucionalidad democrática del Perú. Durante su gobierno de transición, nuestro país regresó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos -de donde Fujimori nos había retirado-, se reestructuraron las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional -copadas por los agentes de Montesinos-, y se creó la Comisión de la Verdad y la Reconciliación para esclarecer los hechos ocurridos en el conflicto armado interno que vivió el país entre 1980 y el 2000. En general, se percibía un aire de renovación en las élites políticas y burocráticas que parecía augurar un mejor futuro en la democracia del país. El último logro de Paniagua fue convocar a unas elecciones transparentes, limpias y sin cuestionamientos que le valieron al Perú el reconocimiento internacional.



b.

LAS ELECCIONES DEL 2001: LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Valentín Paniagua convocó a elecciones para abril del 2001. El candidato con mejores perspectivas de ganar era, por supuesto, Alejandro Toledo, quien había cumplido un rol protagónico durante la caída del fujimorismo y ya había postulado en la elección del 2000. La otra competidora de peso era Lourdes Flores, ex legisladora del PPC, quien gozaba de una muy buena reputación como política defensora de la democracia. La sorpresa fue la llegada de un autoexiliado que había dejado el país 20 años atrás en medio de acusaciones de corrupción y tras el estrepitoso fracaso de su gobierno marcado por la hiperinflación y el terrorismo: Alan García Pérez.

El desgaste que significó haber participado en la elección anterior y errores propios de su campaña, hicieron que Alejandro Toledo tuviese un camino a la presidencia más accidentado de lo que esperaba. En la recta final de la contienda la intención de voto de sus rivales iba en aumento. A esas alturas quedaba claro que Toledo debería competir en la segunda vuelta, pero aún era incierto contra quién.

Contra todo pronóstico, el que pasó a la segunda vuelta fue el expresidente Alan García. El pasado político y judicial de García lo hacían un pésimo candidato en el papel, pero en la práctica, el representante aprista se las ingenió para aprovechar las debilidades de sus oponentes y abrirse paso hacia la ronda final.

Finalmente, Alejandro Toledo lograría triunfar en un final ajustado. García reconoció la victoria y el Perú entró por fin a un nuevo capítulo de estabilidad democrática. O al menos esa era la expectativa ciudadana en aquel entonces.

Las elecciones del 2001 contaron con la aprobación de los diversos grupos de observadores internacionales que habían venido a seguir la jornada. Además, la participación electoral

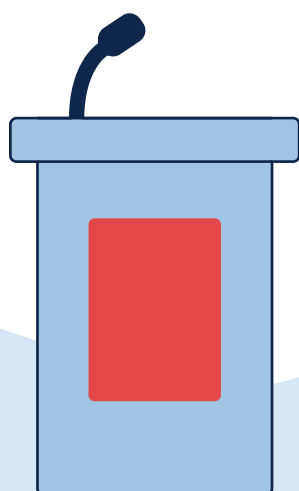
de la ciudadanía fue bastante mejor de lo esperado, lo cual denotaba un genuino interés de la gente por ese proceso electoral histórico. Según Fernando Tuesta, entonces jefe de la ONPE, apenas el 13.36% de los votos fueron en blanco o viciado⁹.

Esta elección marcaría el inicio de la serie de sucesiones democráticas más larga en la historia de nuestra República. Sin embargo, como veremos a continuación, esta no se vería acompañada de un desarrollo similar en el campo institucional. En las décadas subsiguientes, la corrupción repuntaría como el principal problema del país, el sistema de partidos seguiría en una larga agonía y las reglas de juego del sistema político en general no lograrían reformarse para alcanzar una democracia plena.

Sin embargo, vale la pena hacer un recuento de cómo se llevaron a cabo los siguientes procesos electorales, porque en su continuidad y transparencia yacen las bases para asegurar las condiciones necesarias que necesita el desarrollo de nuestra democracia.

El gobierno de Alejandro Toledo terminó con un inmenso desgaste entre la opinión pública, las élites y los medios de comunicación. Toledo llegó a tener apenas un dígito de aprobación y diversas voces sugerían que, ante la falta de liderazgo, este dé un paso al costado antes de que culmine su mandato. Aun así, Toledo aguantó y llegó a convocar elecciones en el periodo correspondiente. Vale destacar que, tras casi una década de autoritarismo fujimorista, el gobierno de Alejandro Toledo fue uno plenamente democrático, con separación de poderes, libertad de prensa y respeto a los derechos humanos. La corrupción, sin embargo, seguiría siendo un lastre que mermaría a la institucionalidad durante su periodo y en los años subsiguientes.

⁹https://elpais.com/internacional/2001/06/02/actualidad/991432806_850215.html



C.

LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DEL 2006: EL DISCURSO ANTISISTEMA

En el 2006, Alan García, finalista de la campaña electoral anterior, se presentaba como candidato de su partido, el APRA, a las elecciones presidenciales. Junto a él compitió nuevamente Lourdes Flores como representante de Unidad Nacional (una alianza de centroderecha que incluía al PPC). Si García fue la sorpresa en la elección del 2001, en la campaña del 2006, Ollanta Humala apareció como el candidato inesperado. Humala competía con un partido cascarón, Unión Por el Perú (UPP), que originalmente había sido fundado por Javier Pérez de Cuéllar en 1995 para competir contra Alberto Fujimori. La propuesta de Humala, sin embargo, nada tenía que ver con la de Pérez de Cuéllar.

Si tenemos que simplificar las propuestas de estos tres candidatos, podemos decir que Humala representaba el discurso antisistema y contra el modelo económico vigente en ese momento, Alan García se posicionó al centro, mientras Lourdes Flores -a pesar de sus esfuerzos por evitarlo- fue denominada la candidata de la derecha.

Además de estos tres candidatos fuertes, la elección trajo consigo una veintena de organizaciones políticas tratando de captar el efecto 'outsider'. Catorce de estas agrupaciones no lograrían alcanzar ni el 1% de los votos válidos en la primera vuelta¹⁰.

Aunque al inicio de la campaña, Ollanta Humala estaba en el fondo de la tabla de intención de voto, su discurso antisistema -respaldado por el chavismo venezolano- encontró un terreno fértil en un país con mucha pobreza, desigualdad y desconfianza hacia la política tradicional. Así, en solo unos meses, desplazó a Flores y García y logró posicionarse en el primer lugar de las preferencias.

¹⁰ONPE. Resultados primera vuelta de las elecciones presidenciales del 2006. <https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/resultados2006/1ravuelta/index.onpe>

El final de la primera vuelta de las elecciones generales del 2006 sería de fotografía. Alan García, que había ocupado el tercer puesto hasta algunos días antes, le arrebató el segundo puesto a Lourdes Flores, dejándola fuera de la carrera electoral.

Con miras a la segunda vuelta, la polarización del país era evidente. De un lado estaba el expresidente, militante de uno de los partidos con más historia del país y defensor del modelo económico imperante. Del otro, un ex militar sin filiación partidaria que postulaba por primera vez a la presidencia y renegaba del libre mercado.

Ambos candidatos contaban con pasivos. Mientras García tenía serias acusaciones de corrupción de su primer gobierno y un desastre económico y social como legado; Humala era acusado de haber cometido asesinato cuando era militar en los años 90. Los peruanos que no votaron por ellos en primera vuelta se veían obligados a elegir por el 'mal menor', término ampliamente difundido en los medios de comunicación y las columnas de opinión. Finalmente, triunfó la opción moderada encarnada en Alan García. Ollanta Humala se quedó a apenas 3 puntos de distancia de la victoria electoral. En paralelo, en las elecciones parlamentarias, Keiko Fujimori, la hija del entonces prófugo expresidente, se alzaba como la congresista más votada. Así, la elección dejó al menos tres lecciones respecto a la renovación democrática que había intentado impulsar Paniagua en el gobierno de transición. La primera es que había un fuerte bastión antisistema que no estaba conforme con el camino que el país había emprendido. La segunda, es que no existía una oferta política lo suficientemente potente como para agrupar a la gran mayoría de votantes de centro, sino que esta se encontraba hiper fragmentada en organizaciones políticas de bajo o nulo arraigo en la sociedad. Y la tercera, que el fujimorismo estaba lejos de haber desaparecido tras la caída de su fundador.

d.

LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DEL 2011: EL REGRESO DEL FUJIMORISMO

Si las elecciones del 2006 habían estado marcadas por el contraste entre la opción antisistema y la alternativa pro libre mercado, la elección del 2011 también contó con un eje de polarización marcado: el fujimorismo vs. el antifujimorismo.

La contienda presidencial del 2011 marcó el regreso de una candidata con el apellido Fujimori. Keiko Fujimori, ex primera dama de la Nación en el gobierno de su padre, había sido congresista en el periodo anterior (2006-2011) pero había estado más ocupada en la tarea de relanzar la marca fujimorista que en su labor como parlamentaria. Un informe del diario La República del 2011 reveló que Fujimori se ausentó más 500 días del Congreso, entre licencias sin goce de haber, faltas y licencia de maternidad¹¹. La inversión política y el enorme activo que aún representaba su apellido en el país, le rindieron frutos. Su candidatura obtuvo casi desde que se anunció, alrededor de 20% de intención de voto, porcentaje que le permitió estar virtualmente dentro de la segunda vuelta a lo largo de toda la campaña.

Los principales contendientes de Keiko Fujimori fueron, originalmente, el expresidente Alejandro Toledo y el exalcalde de Lima Luis Castañeda Lossio. Toledo, que había terminado su gobierno con índices de aprobación bajísimos, fue el líder en las encuestas durante casi todo el 2011. Sin embargo, ambos candidatos empezaron un pronunciado descenso en las encuestas un mes antes de la elección. Los beneficiarios de esa caída fueron Ollanta Humala, que volvía a postular tras su derrota en el 2006 y Pedro Pablo Kuczynski (PPK), exministro de Economía y primer ministro en el gobierno de Alejandro Toledo. Ambos participaban en organizaciones ad hoc creadas para competir en esta elección: Gana Perú en el caso de Humala y la Alianza Por el Gran Cambio en el caso de PPK.

¹¹<https://larepublica.pe/politica/531647-keiko-se-ausento-500-dias-del-congreso/>

El desplome de Toledo en las últimas semanas terminó beneficiando a Humala, quien logró pasar a segunda vuelta en un ascenso meteórico de alrededor de 10 puntos en dos semanas. Así, el escenario de la segunda vuelta fue el que el premio Nobel Mario Vargas Llosa había -sin querer- anticipado un par de años antes en una entrevista brindada al programa periodístico Cuarto Poder: “No creo que mis compatriotas sean tan tontos de forzarnos a elegir entre el sida y el cáncer terminal; un dilema que representa la hipotética segunda vuelta entre Ollanta Humala y Keiko Fujimori”¹². Finalmente, su augurio se había cumplido: Ollanta Humala quedó primero con 31.6% de los votos válidos, mientras que Keiko Fujimori acabó segunda con 23.5%.

Ninguno de los dos candidatos contaba con credenciales democráticas claras. Por un lado, Keiko Fujimori heredaba el legado de su padre, al haber participado activamente a su lado en los 90 y al estar acompañada de distintos personajes vinculados al gobierno autoritario de Alberto Fujimori, que ya había sido condenado por diversos crímenes cometidos durante su presidencia. Por otro, Humala cargaba con acusaciones de asesinato de su época como militar, defendía al régimen dictatorial de Hugo Chávez en Venezuela y tenía un discurso poco proclive a proteger las libertades individuales.

Así, el escenario de cara a la segunda vuelta electoral del 2011 parecía poner en peligro lo poco que se había avanzado en cuanto a estabilidad democrática desde el 2001 en el país. La conveniencia política, sin embargo, jugó a nuestro favor.

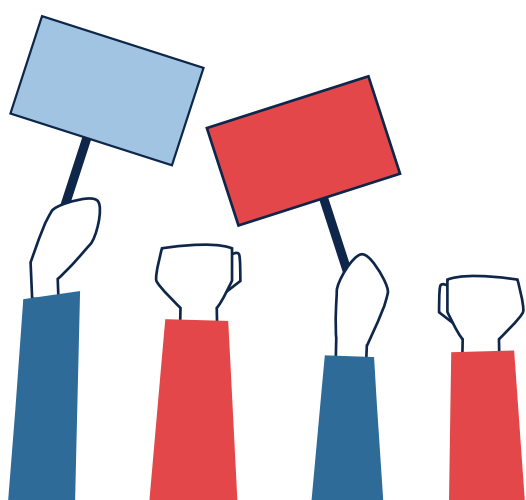
Ollanta Humala sabía que el discurso extremista que le dio los votos necesarios para pasar a segunda vuelta, también

iba a ser el que le impediría ganarla pues acumulaba mucho rechazo en ciertos sectores del país. Una situación por la que ya había pasado en la elección del 2006, en la que perdió contra Alan García. Así, Humala buscó moderar su discurso para la segunda vuelta. Literalmente cambió el polo rojo por uno blanco y modificó su propuesta de “La gran transformación” por “La hoja de ruta”, se comprometió a respetar las reglas democráticas y obtuvo el aval de importantes figuras como el escritor Mario Vargas Llosa, autor de la frase que lo catalogaba como una enfermedad terminal.

Esta estrategia le permitió a Humala ampliar su base electoral y convencer a los votantes moderados de que él era una mejor opción que Keiko Fujimori. El antifujimorismo hizo su parte. Diversas marchas y acciones desde las redes sociales formaron parte de una campaña sostenida en contra de la candidatura de Fujimori. La identidad negativa, como la llama Carlos Meléndez, de los opositores del fujimorismo se agrupaba en torno a la defensa de la democracia y al rechazo de lo que el régimen autoritario de Alberto Fujimori había significado para el país. La identidad negativa implica básicamente que el antifujimorismo estaba dispuesto a votar por cualquiera, menos por el candidato del fujimorismo. Este fenómeno benefició significativamente la candidatura de Ollanta Humala.

Así, Humala ganó la segunda vuelta con una cómoda diferencia de 8 puntos¹³. Al mismo tiempo, este era el primer intento serio del fujimorismo de regresar al poder y había quedado cerca.

Tal como prometió en campaña, el gobierno de Humala mantuvo las reglas de juego establecidas: respetó los principios democráticos de la Constitución y no cambió el modelo económico.



¹²<https://archivo.elcomercio.pe/politica/gobierno/vargas-llosa-compara-ollanta-humala-keiko-fujimori-sida-cancer-noticia-290414>

¹³<https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2011/1ravuelta/>

e.

ELECCIONES PRESIDENCIALES DEL 2016 Y EL PICO DE LA TENSION POLÍTICA

Contra los pronósticos de sus opositores, el gobierno de Humala no fue uno radical, sino uno de centro. Invertió en los programas sociales a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, pero mantuvo el modelo económico de libre mercado. Aun así, la desaceleración económica (que había tenido tasas de crecimiento del PBI por encima del 5% en el gobierno de Alan García) y el rol de poder en la sombra de su esposa Nadine Heredia, desgastaron mucho la legitimidad del gobierno que tuvo apenas 17% de aprobación en promedio en su último año¹⁴.

Sin embargo, Ollanta Humala terminó su mandato y convocó a nuevas elecciones generales con normalidad. Este hecho significó un hito histórico para la democracia del país. Era la primera vez en nuestra vida republicana que se llevaban a cabo cuatro sucesiones presidenciales consecutivas. La democracia como situación normal en la vida política, en la cual ya toda una generación ha nacido, crecido y alcanzado la mayoría de edad es, en realidad, un logro excepcional para los peruanos.

Durante el gobierno de Ollanta Humala el fujimorismo liderado por Keiko Fujimori continuó su proceso de expansión. Una intensa estrategia de campaña al interior del país logró aumentar la intención de voto de Fujimori de un promedio de 20% en el 2011, a 30% en el 2016. Por el lado de la derecha empresarial, Pedro Pablo Kuczynski había logrado mantener el respaldo obtenido en la elección anterior y ahora se lanzaba con un partido propio, Peruanos Por el Cambio (PPK); mientras que la izquierda consiguió al fin una candidata viable que aspiraba a atraer a aquellos electores que habían votado por el Humala de la Gran Transformación: Verónica

¹⁴Ipsos Perú. Promedio de aprobación presidencial agosto 2015 – julio 2016.

Mendoza. Al centro se encontraba Julio Guzmán, un candidato nuevo con fuerte presencia en las redes sociales.

Estos cuatro proyectos destacaron entre la veintena de opciones que ya es común encontrar en las competencias electorales peruanas. Sin embargo, la exclusión de Guzmán de la contienda por parte del JNE dejó un vacío que capitalizaron Kuczynski y Mendoza. Hasta días antes de la elección presidencial, ambos candidatos pelearon codo a codo por el segundo lugar que les diera un sitio en la segunda vuelta junto a Fujimori.

Finalmente, fue Kuczynski quien logró obtener la mayor votación, lo cual llevó a una segunda vuelta con dos candidatos de derecha. Así, nuevamente el factor económico no fue el determinante para definir la elección, sino el binomio fujimorismo-antifujimorismo que se había ido consolidando desde que Keiko apareció en escena.

Contra todo pronóstico e, incluso, en contra de las intenciones iniciales de PPK -quien había apoyado a Fujimori en la segunda vuelta de la elección del 2011-, la campaña se polarizó. Kuczynski no tuvo otra alternativa que abrazar el apoyo antifujimorista como única fuente de respaldo popular, pues sus votantes orgánicos eran casi exclusivamente limeños de niveles socioeconómicos altos.

Así, gracias al apoyo del anti y en un final de fotografía, PPK ganó las elecciones presidenciales del 2016. Sin embargo, el apoyo en el Congreso le fue esquivo. Fuerza Popular, el partido de Fujimori, obtuvo la mayoría absoluta en el Parlamento y, a pesar de los intentos de acercamiento por parte del nuevo presidente y su entorno, se declaró como una oposición acérrima al nuevo gobierno.

Históricamente, siempre que el partido de gobierno se había enfrentado a una mayoría opositora en el Congreso, el asunto se había resuelto con un golpe de Estado y el quiebre del orden constitucional¹⁵. La distribución de poder en el Estado entre PPK y Keiko Fujimori significaba, sin duda, un riesgo para la estabilidad democrática del país.

Aunque el desenlace del conflicto se mantuvo dentro del cauce constitucional, el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo sí ocasionó la caída del presidente y, eventualmente, la disolución del Congreso.

Tras más de un año de tensión y en medio de la mayor investigación judicial luego de la caída del régimen fujimorista -el caso Lava Jato-, PPK terminó renunciando a la presidencia de la República. Sin embargo, se activaron los mecanismos constitucionales para la sucesión y Martín Vizcarra, entonces vicepresidente del Perú, asumió el cargo de presidente.

Las tensiones entre el Ejecutivo y el fujimorismo, empeñado en ejercer su poder desde el Congreso, no cesaron. Tras más de un año intenso de golpes y contragolpes entre ambos poderes del Estado, que incluyeron cuestiones de confianza y un referéndum de parte del gobierno y constantes desplantes y agresiones de parte del Legislativo, el presidente Martín Vizcarra anunció en

¹⁵<https://elcomercio.pe/politica/martin-vizcarra-ocurrio-otros-presidentes-enfrentaron-mayorias-opositoras-congreso-noticia-ecpm-663366-noticia/>

su discurso de 28 de julio un proyecto para adelantar las elecciones generales al 2020. Si el proyecto prosperaba, tanto el Congreso como Vizcarra acortarían su mandato.

El desenlace de esta jugada audaz fue adverso para el Parlamento. El Congreso decidió archivar el proyecto del Ejecutivo, lo cual llevó a este a presentar un nuevo proyecto por el método de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional por el cual hizo cuestión de confianza. El Congreso ya le había negado una vez la confianza a un gabinete ministerial, el de Fernando Zavala a fines del 2017. Si es que volvían a negarla, el presidente estaría facultado constitucionalmente para disolver el Parlamento. Lo que ocurrió el 30 de setiembre del 2019, sin embargo, cayó en una zona gris. El Congreso eligió a los miembros del TC antes de votar la confianza propuesta por el gobierno. Ante ello, Vizcarra anunció que la cuestión de confianza había sido denegada fácticamente, que daba por disuelto el Legislativo y que convocaría a nuevas elecciones parlamentarias. El Congreso respondió aprobando la cuestión de confianza, para luego declarar la suspensión del presidente y nombrar a Mercedes Araoz -la vicepresidente- presidenta encargada.

La Constitución de 1993 y el compromiso democrático del país se ponían a prueba en este escenario convulsionado. Por un lado, el Congreso afirmaba que Vizcarra había hecho una interpretación que no se condice con el contenido del reglamento del Legislativo ni con la Constitución. Por el otro, el Ejecutivo argumentaba que el Congreso había distorsionado las reglas de juego y traicionado el espíritu de estas. La decisión de quién tenía la razón recaía en el Tribunal Constitucional que debía resolver la demanda competencial entre ambos poderes del Estado.

Mientras la incertidumbre se mantenía en el ámbito constitucional, en el plano social reinaba la paz. La ciudadanía aceptó de hecho que Vizcarra tenía la razón en la disputa y le dio un amplio respaldo en las encuestas¹⁶. Finalmente, luego de varios meses de espera, el TC dio su veredicto en una decisión fraccionada: El gobierno tenía la razón.

Así, a pesar de que nuestro récord histórico podía sugerir otro desenlace, el Perú logró pasar una de sus mayores crisis políticas dentro de los cauces constitucionales democráticos establecidos. La disolución fue validada y las nuevas elecciones se llevaron a cabo. Se mantuvo la separación de poderes y el gobierno no utilizó su temporal independencia para acumular más poder del que le correspondía.

¹⁶85% respaldó la medida del gobierno en la encuesta hecha por Ipsos Perú días después de la disolución del Parlamento.

La relación de los ciudadanos con el sistema político es indispensable para calificar la calidad de la democracia de un país. La existencia de una cultura de respeto a las instituciones, de preocupación por el otro, de respeto a la libertad o, inclusive, una valoración explícita sobre la democracia, son indicadores que permiten entender mejor los parámetros dentro de los que se encuentra la cultura política de una nación.

Uno de los principales hallazgos de la última ola del Barómetro de las Américas, un estudio latinoamericano sobre cultura política que se lleva a cabo desde hace décadas, es que el apoyo a la democracia en el Perú se ha deteriorado.

El Barómetro de las Américas les preguntó a los latinoamericanos lo siguiente: 'Puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?' Los entrevistados respondían en una escala del 1 al 7, donde 1 era 'muy en desacuerdo' y 7 'muy de acuerdo'.

En las democracias desarrolladas de la región, como Uruguay o Canadá, el porcentaje de acuerdo con esta afirmación -aquellos que responden valores entre 5 y 7- es de alrededor de 80%. En el Perú, el 2017, el porcentaje fue de apenas 53%. Es decir, solo la mitad de los peruanos apoya a la democracia como el mejor sistema de gobierno. Eso nos ubica como uno de los ocho países de la región con menor apoyo a la democracia.

En la última década, el respaldo a la democracia en el Perú ha disminuido: En el 2012, el 60% consideraba que este era el mejor sistema de gobierno. En el 2017, el respaldo cayó siete puntos.

¿Por qué si, en teoría, la democracia peruana se ha mantenido estable en los últimos 20 años, eso no se traduce en un mayor apoyo al sistema? La respuesta tiene que ver con las expectativas incumplidas de los ciudadanos. La corrupción, la desigualdad y la mala calidad de los servicios

públicos, junto con un sistema de partidos fallido, han erosionado la confianza de los peruanos en que la democracia es el camino para obtener una mejor calidad de vida.

La contraparte de esta actitud es la tolerancia hacia los golpes de Estado. Frente a la pregunta de si es que un golpe militar se justificaría en un escenario de mucha delincuencia o corrupción, más del 50% de peruanos considera que sí se justificaría. El Perú es el segundo y tercer país, respectivamente, que más acepta la posibilidad de un golpe en contextos de alta delincuencia o corrupción.

Lo que es más sorprendente es que son los jóvenes los que mayor nivel de aceptación tienen con los golpes militares. Entre los entrevistados de 18 a 25 años, el 59% declara justificar un golpe; mientras que, en la cohorte de mayores de 66 años, este porcentaje baja a 42%.

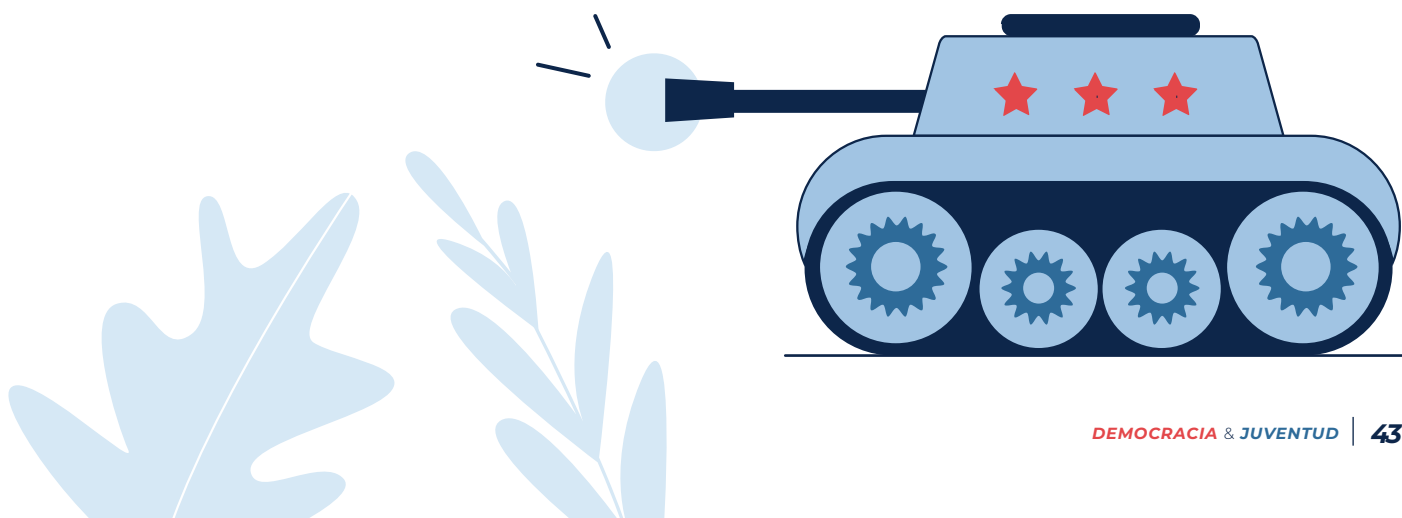
Los jóvenes peruanos, como decíamos al inicio de este texto, solo han experimentado la democracia como sistema de gobierno. Es posible que los mayores, que han pasado por dictaduras militares o autoritarismos civiles, valoren más la democracia por tener un parámetro con el cual contrastarla.

En cuanto al apoyo a los golpes presidenciales, el Perú lidera la tabla de la región, por lejos. La pregunta aplicada por el Barómetro de las Américas fue '¿Cree usted que cuando el país enfrenta momentos muy difíciles, se justifica que el presidente del país cierre el Congreso y gobierne sin Congreso?' El 38% de los peruanos respondió que sí se justificaría. El siguiente país en la tabla es Haití con un 30%. En Uruguay, una democracia estable, apenas el 9% respondió que apoyaría a un golpe presidencial.

Sin duda en este caso el desprestigio institucional del Congreso de la República y la tradición autoritaria de nuestro país juegan en contra de las convicciones democráticas de los ciudadanos.

El Latinobarómetro, otro estudio regional de gran envergadura, preguntó en el 2018 cuánta confianza tenían los ciudadanos en el Congreso. El resultado muestra que el Perú es el país de la región con menor confianza en esta institución. Apenas el 8% de peruanos declaró confiar en el Parlamento, mientras que el promedio latinoamericano es de 21%.

Esto engancha con un problema adicional: el desprestigio de los partidos políticos. Como se ha visto, los candidatos presidenciales que han tenido mayor presencia en el escenario electoral peruano han sido en su inmensa mayoría proyectos personalistas, sobre todo en la última década. Sin ir muy lejos, el actual presidente del Perú, Martín Vizcarra, es el presidente con mayor promedio de aprobación de los últimos 30 años. También es el primer presidente que gobierna sin bancada o partido político. Así, el Latinobarómetro muestra que solo el 7% de los peruanos confía en los partidos políticos. Este porcentaje es significativamente más bajo que el promedio de la región: 13%, y bastante menor que el de la democracia más sólida, la uruguayana, donde los partidos alcanzan el 21% de confianza entre la población.



El desprestigio de la clase política nacional tiene que ver con diversos factores, pero hay uno que sin duda tiene un gran impacto: la percepción de que los políticos son corruptos que solo buscan su beneficio personal. Esta premisa colisiona directamente con la lógica democrática de la representación. En teoría, en una democracia los ciudadanos ceden el gobierno a través de una elección a un grupo de personas que luego representan sus intereses y velan por el bien común. Sin embargo, la creencia fundada de que los políticos no buscan el bienestar ciudadano y que, además, les sacan la vuelta a las reglas de juego para llevar a cabo sus prácticas corruptas, sin que haya posibilidad de pedirles rendición de cuentas, genera una brecha irreparable entre la teoría y la práctica democrática.

El caso Lava Jato, una de las investigaciones judiciales más grandes que se ha llevado a cabo en el país, reveló redes de corrupción en los más altos niveles de todos los gobiernos que han liderado el Perú en los últimos 20 años. Mientras que el caso Cuellos Blancos destapó una maraña de corruptela que involucraba a políticos, jueces y fiscales.

La democracia formal, expresada en elecciones libres y una organización estatal que promete un sistema de pesos y contrapesos, se ve mermada por un subsuelo de falta de transparencia y corrupción que trasciende a todo el Estado.

No es casualidad que la opinión pública perciba que la corrupción es el principal problema del país. Según una encuesta nacional de Ipsos Perú de abril del 2020, en la que se les preguntó a los peruanos cuáles eran los tres principales problemas del país, el 56% respondió que la corrupción era uno de ellos. Un porcentaje muy superior a los que consideraban que este era la crisis del COVID-19 o la inseguridad, ambos con 33%¹⁷.

A nivel latinoamericano, Perú también es el país más preocupado por la corrupción. En el Barómetro de las Américas, ante la pregunta de cuál es el principal problema del país, el 27% de peruanos respondió que la corrupción era el más importante¹⁸. El país de la región con el segundo porcentaje más alto es Brasil, con 19%. No es casualidad que ambos países sean los más afectados por el escándalo del caso Lava Jato. De los 28 países evaluados en el estudio, 24 tienen porcentajes menores al 10% en esta pregunta.

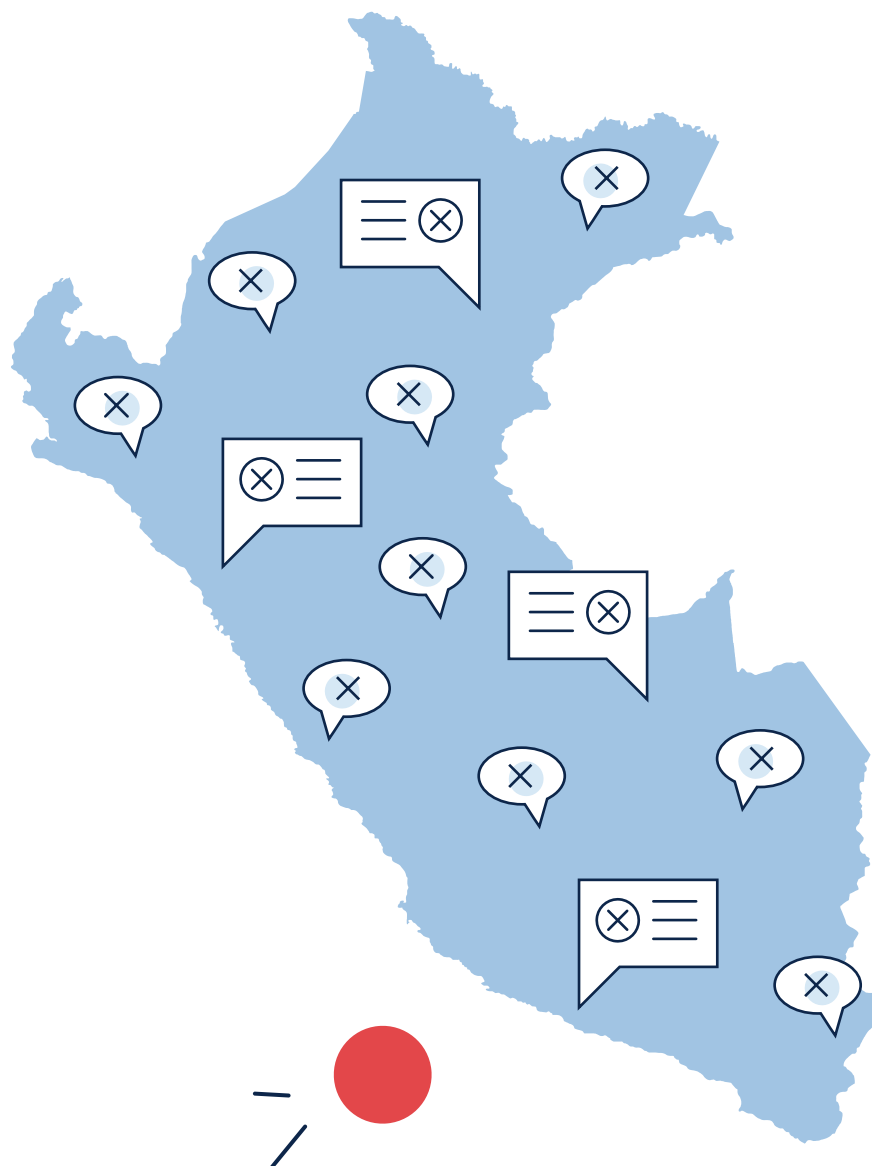
Si la expectativa en una dictadura es que no te maten o encarcelen por tu forma de pensar, que haya orden y desarrollo económico; **en una democracia, las aspiraciones ciudadanas son más complejas. En primer lugar, porque se espera -al menos- que el Estado te considere como un ciudadano pleno, que tu opinión y tu bienestar importen, que los políticos te representen y que las instituciones funcionen adecuadamente.** Claramente la democracia peruana aún tiene muchas oportunidades de mejora en estos campos. Esto se traduce en un desencanto con la democracia, que ya hemos visto reflejado en la percepción respecto a esta como mejor sistema de gobierno o en la tolerancia a los golpes de Estado.

¹⁷<https://elcomercio.pe/politica/actualidad/encuesta-el-comercio-ipsos-la-corrupcion-es-el-principal-problema-para-los-peruanos-martin-vizcarra-coronavirus-covid-19-congreso-noticia/?ref=ecr>

¹⁸La diferencia con la encuesta de Ipsos se debe a que el Barómetro de las Américas solo permite una opción de respuesta, mientras que Ipsos permite responder hasta tres opciones.

El Latinobarómetro aplica una pregunta que busca responder directamente qué tanto la democracia está cumpliendo con las expectativas ciudadanas. Es la siguiente: 'En general, diría usted que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país'. La democracia muestra un desprestigio creciente en la región. Aquellos que respondían 'no muy satisfecho' o 'nada satisfecho' eran el 52% en el 2010; en el 2018, este porcentaje había aumentado a 71%. Por otro lado, aquellos que se encontraban 'muy satisfechos' o 'más bien satisfechos' con la democracia representaban al 44% de los encuestados en el 2010, mientras que en el 2018 eran solo el 24%. En este campo el Perú está bastante peor que los otros países, pues apenas el 11% de peruanos se declara satisfecho con la democracia. Somos el país menos satisfecho, solo por encima de Brasil.

Si los peruanos no están satisfechos con el sistema de gobierno, la estabilidad de la democracia en el país estará en permanente riesgo. Este es uno de los grandes retos con miras al bicentenario que casualmente coincide con un año electoral.



a.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Para entender el rol que la juventud peruana juega en el escenario político, es necesario, primero, definir a este grupo social. El Estado peruano categoriza a los jóvenes como los ciudadanos en el rango de edad entre los 15 y los 29 años (INEI). Según la información del último censo (2017), alrededor de 8.5 millones de peruanos son jóvenes, más de una cuarta parte de la población. ¿Por qué es relevante esta categoría para la participación política? Un grupo tan heterogéneo y amplio, que atraviesa diferenciaciones de clase social, de género y territorio, ¿puede tener intereses comunes y una agenda que defender?

Recordemos la importancia de la representación en los sistemas democráticos. Se necesita de representantes para que los distintos intereses de los millones de ciudadanos sean defendidos en la arena pública. Los principios de igualdad política y de diversidad en el centro de poder buscan asegurar que ninguna minoría se vea excluida de las decisiones políticas. Sin embargo, no solo se debe permitir la representación, sino asegurar que, en la medida de lo posible, todo grupo esté debidamente representado. La exclusión de los jóvenes de la clase política generaría, potencialmente, un déficit democrático. Antes de evaluar la participación política juvenil, debemos entender qué es lo que une a este grupo tan amplio y qué demandas e intereses pueden estar quedando fuera del sistema político en una eventual exclusión de los mismos.

Los jóvenes, por su edad, comparten estilos de vida, modos de consumo y códigos culturales, lo que, sin embargo, no es suficiente para reconocerles una identidad común, ya que continúan siendo un grupo muy heterogéneo internamente. No obstante, su posición en la sociedad les confiere una serie de problemáticas comunes, que, de ser representados, podrían trasladarse en demandas para la clase política. El Grupo Interagencial de Adolescencia y Juventud de las Naciones Unidas identifica cinco problemas que los Estados deben trabajar en torno a los jóvenes: acceso a la educación, inserción laboral, protección contra la violencia, salud mental, y

salud reproductiva y sexual. Son, así, una categoría social relevante para la política, con demandas educativas, laborales y de salud, que responden al contexto social e histórico en el que se ubican.

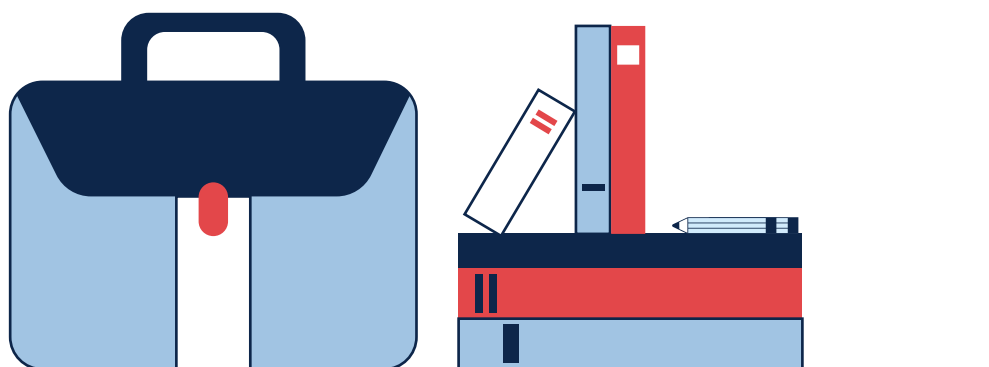
En el Perú, estos problemas no son ajenos a la comunidad juvenil. Por poner unos ejemplos, la Cámara de Comercio de Lima estima que, al 2017, casi un millón y medio de jóvenes peruanos ni estudia ni trabaja, número que se incrementó con respecto al año anterior. En esa línea, la ONPE afirma que esta es una de las principales razones por las que los jóvenes migran fuera del país. Por otro lado, la OMS ubica al suicidio como la cuarta causa de muerte en adolescentes y jóvenes en el Perú, y reporta, también, tasas de embarazo adolescente por encima del promedio mundial. Si bien existen políticas públicas y planes de acción que buscan enfrentar dichos problemas, estas surgen de instituciones estatales como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU) y la Defensoría del Pueblo, y no necesariamente de políticos jóvenes que defiendan sus propios intereses y representen a su grupo social.

Un medio para acercarnos a esta representación efectiva es mediante la participación en la política electoral. A nivel nacional, los últimos años han mostrado distintos procesos electorales donde la población fue a las urnas a manifestar su voz para elegir a sus representantes. ¿Los jóvenes se hicieron escuchar?

La ONPE reporta que la participación electoral juvenil muestra niveles particulares de ausentismo, con relación al resto del padrón electoral. Si en las Elecciones Generales del 2006 más del 89% de jóvenes del padrón participó en las elecciones, este número disminuyó a 79.9% en las Elecciones Generales del 2016. Siguiendo esta tendencia, en las Elecciones Parlamentarias Extraordinarias del 2020, solamente el 72% de jóvenes participaron como electores. En todos los casos, la disminución representa una caída más pronunciada que la participación de la población general. Esta participación electoral, que constituye parte importante de la iniciación en el proceso de formación de la identidad ciudadana, sugiere que existen problemas no resueltos en cuanto a la percepción juvenil de la democracia y la política.

Para hablar de representación efectiva es necesario enfocarse no únicamente en los electores, sino también en los candidatos y los políticos electos. ¿Cómo se refleja la población juvenil en la clase política? Al enfocarnos en la elección de Congresistas, para empezar, observamos un fuerte déficit.

En las Elecciones Generales 2016, solo hubo 142 candidatos jóvenes al Congreso, representando al 6.33% de un total de 2242 candidatos. De estos, únicamente 2 fueron electos. En las últimas elecciones, las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, 210 candidatos menores a 30 postularon, de un total de 2338 a nivel nacional, representando al 8.5% de candidatos. Sin embargo, nuevamente, solo 3 fueron electos. Considerando que el padrón electoral se conforma por un 30% de jóvenes, esta disparidad de cifras es alarmante.



A pesar del leve incremento en la presencia de candidaturas jóvenes, esto no refleja un cambio real en quienes los representan. Solo 20 listas, de un total de 430 a nivel nacional, son encabezadas por un candidato joven, mientras que más de la mitad de jóvenes se posicionan en el tercio inferior de las listas parlamentarias. Únicamente el 5% de las candidaturas que ocupan el tercio superior de las listas fueron jóvenes (42 personas), dificultando aún más la elección de candidatos en esta categoría. Otro obstáculo es el requisito etario para postular al Congreso. Conseguir maximizar el principio de autorrepresentación es difícil cuando los ciudadanos entre 18 y 24 años de edad no pueden postular como candidatos.

Diferencias como esta llevaron al Estado peruano a reconocer la participación política juvenil como política nacional de carácter obligatorio, aunque la representación aún carece de aplicación efectiva. Uno de los mayores esfuerzos por asegurar la representación ha sido la Cuota Electoral Generacional, aplicada en su totalidad desde las Elecciones Regionales y Municipales del 2010. Dicha cuota estipula que, en elecciones subnacionales, no menos del 20% de participantes en las listas de regidores provinciales y municipales, así como de consejos regionales, deben ser menores de 29 años. A diferencia de las cuotas electorales enfocadas en mujeres y en población indígena, la cuota generacional surge de una política pública que busca aumentar la participación juvenil, y no de una lucha histórica por la representación e inclusión.

La evolución de las candidaturas juveniles a nivel subnacional muestra que la incorporación de la cuota tuvo efecto en las candidaturas a consejeros y regidores, llegando a alcanzar más de 30% de postulantes en las últimas elecciones del 2018. De un total que superó los 113 mil candidatos a nivel nacional, más de 31 mil fueron jóvenes postulantes. Sin embargo, estas proporciones no se traducen a cargos electos. Del total de autoridades, solo el 15% es joven; es decir, 1918 cargos. La razón de esto, similar a las elecciones parlamentarias, es que no más del 15.6% de posiciones en el primer tercio de las listas fueron jóvenes, y difícilmente son considerados como cabezas de las mismas, lo que obstaculiza su elección efectiva. Por otro lado, los cargos a los que la cuota no afecta (alcaldes, gobernadores) mantienen un número muy excepcional de jóvenes postulantes, y menor número aún de electos. En estas últimas elecciones, ningún candidato a gobernador fue joven.

Es así como, a pesar de los intentos por la incorporación, los jóvenes continúan siendo relegados a espacios políticos de poca visibilidad y acceden a cargos con poca capacidad para la toma de decisiones. Estos límites a sus ambiciones se traducen en una proliferación de formas no convencionales de participación política. Movimientos sociales y manifestaciones altamente organizadas, principalmente mediante redes sociales y medios tecnológicos, con agendas políticas claras e importantes niveles de participación surgen a lo largo del país. Estos se activan frente a determinadas coyunturas políticas y son muchas veces liderados por jóvenes en medio de su desafección por la política tradicional y las pocas oportunidades por una participación formal.

Una de las manifestaciones que mejor refleja esto fueron las marchas juveniles en diciembre del 2014 contra la promulgación de la denominada “Ley Pulpín”, que buscaba la reducir los derechos laborales de trabajadores entre los 18 y 24 años. En respuesta a la afectación de sus demandas laborales, y sin vías formales para defender sus intereses, los jóvenes se expresaron políticamente en distintas protestas hasta lograr su cometido. Otros ejemplos incluyen la marcha del 2016 en defensa de una educación superior de calidad frente a acciones políticas del Congreso por censurar al entonces Ministro de Educación. Casos como este son el reflejo de la necesidad que tienen estos sectores para canalizar sus demandas a través de formas de acción colectiva ante la falta de mecanismos tradicionales.

En esta brecha entre jóvenes interesados en política y las limitadas oportunidades a su representación en el sistema político, ¿qué podemos afirmar sobre el rol que juegan los partidos políticos? Lo mencionado anteriormente nos aproxima a esta respuesta. Al fin y al cabo, son los partidos políticos las organizaciones que participan en las elecciones, y aquellas que, por el sistema electoral peruano, definen en última instancia la conformación de los candidatos y la estructura de las listas postulantes. Esto podría sugerir que los límites a la representación juvenil empiezan por decisiones internas en los partidos. Las postulaciones a cargos importantes para la toma de decisiones son escasos para jóvenes, y las cuotas juveniles requeridas son cumplidas por estas organizaciones en puestos de poca visibilidad, o utilizan las cuotas de género, indígena y joven en un mismo candidato para cumplir con los requisitos, lo que limita las posibilidades de una representación política real.

Recordemos que **los partidos políticos son instituciones políticas que cumplen la función de trasladar demandas ciudadanas a la arena política, como actores de intermediación.** La competencia electoral por ostentar el poder político del Estado ocurre entre dichas organizaciones, conformadas por individuos que, al representar distintos intereses de la sociedad, buscan la aprobación directa de la ciudadanía mediante el voto. El pueblo, a través de los mecanismos de representación, traslada gran parte de la deliberación y el poder de toma de decisiones a los políticos electos. Para asegurar que los políticos electos representen los distintos grupos sociales de la sociedad, el sistema de partidos políticos debe presentar esta diversidad en su conformación.

Así, los individuos se asocian en partidos para facilitar la acción colectiva, la agrupación de intereses, la conformación de programas políticos y la competencia por los cargos públicos representativos y ejecutivos. Esto, a su vez, permite a la ciudadanía elegir entre organizaciones con ideas y programas en lugar de individuos dispersos. Para ello, los partidos necesitan incentivos dirigidos hacia los ciudadanos con ambiciones políticas que genere su involucramiento en ellos. **Así como los individuos necesitan de partidos para llegar al poder, los partidos necesitan de individuos para lograr producir la representación política de diversos sectores.** ¿Los jóvenes peruanos encuentran incentivos para participar?



El Registro de Organizaciones Políticas del Estado peruano muestra que, a nivel de afiliados, existe una gran variación en los números de jóvenes por partido político. Al 2018, las cifras oficiales registran que el 8.4% de afiliados en los 24 partidos políticos de alcance nacional son jóvenes, con casos como el Partido Aprista Peruano (PAP), que solo tiene 78 jóvenes de un total de 212 mil afiliados registrados (0.04%), hasta casos como el Partido Morado y Podemos por el Progreso del Perú con más de 30% de jóvenes afiliados de un total que no supera los 8500 y 6500 miembros, respectivamente. Al ceñirnos únicamente a los seis partidos con representación en el Congreso del 2016, esta cifra disminuye, en promedio, a 7.7%, aunque en el Congreso Extraordinario del 2020 esta proporción aumenta a un 11.9%. Sin embargo, únicamente 3 congresistas electos en el 2020 son jóvenes. De los 24 partidos inscritos, 10 de ellos no cuentan con ningún joven entre los cargos directivos, y entre los restantes promedian menos de 3 jóvenes ocupando dichos cargos. Ninguno supera el 20%.

Las bajas cifras de afiliación partidaria juvenil tienen concordancia con los resultados de la primera Encuesta Nacional de la Juventud Peruana, del 2011, realizada por la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU). El 47.7% de jóvenes afirmó interesarse por la política, pero considerarse independientes. Únicamente el 1.2% manifestó ser miembro de alguna organización política, mientras que un 14% se considera simpatizante. Estas cifras van de la mano con el descontento político de los jóvenes con las instituciones: entre el 40% y 50% de jóvenes confiaba poco en el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, así como otros organismos estatales, mientras que más de la mitad de encuestados afirmó no tener nada de confianza en los partidos políticos nacionales.

Las cifras demuestran que existe interés político de parte de los jóvenes peruanos, pero que este no se manifiesta en las instituciones tradicionales de representación. La militancia partidaria, una de las vías por las cuales los jóvenes podrían desarrollar los valores políticos que han adquirido en sus años de vida familiar y universitaria, principalmente, no es vista como una alternativa viable por la mayoría. Sin embargo, este contexto de desafección política y de partidos no es exclusiva de los jóvenes. Los partidos políticos peruanos, entendidos como organizaciones de largo plazo con ideales establecidos, están considerados en crisis. Si bien estos existen formalmente, no cumplen realmente su función de representación ciudadana, agregación de intereses en programas políticos, y ejecución de dichos programas, dificultando el control democrático sobre las políticas y aumentando el descontento ciudadano con las instituciones públicas.

Apesar de este contexto de crisis partidaria y descontento político, existen jóvenes que deciden participar activamente en las estructuras políticas a través de partidos, que aún funcionan como espacios de formación y construcción de identidad. Las motivaciones de los jóvenes que buscan realizar cambios en el país a través de los partidos se ven obstaculizadas por las dificultades de acceder a cargos, tanto dentro del partido como en la estructura del Estado. El débil funcionamiento de las organizaciones partidarias peruanas genera que muchas veces quienes postulan a los cargos más visibles no son militantes, sino invitados con reconocimiento público o recursos materiales, quienes ayudan a atraer votos y al financiamiento de la campaña. Así, muchas veces, cuando un partido gana las elecciones tiene poco control sobre la toma de decisiones. De igual manera, los canales internos de los partidos suelen ser informales, y las oportunidades de ascenso se basan en redes personales con dirigentes o líderes del partido.

Los partidos tienen distintas estrategias para reclutar adherentes, en especial jóvenes. A continuación, presentamos algunos ejemplos. Los más tradicionales, con décadas de historia y participación activa, suelen reclutar militantes desde la tradición familiar. A partidos como el Partido Aprista Peruano (PAP), el Partido Popular Cristiano (PPC) o Acción Popular (AP) suelen ingresar jóvenes con vocación política que encuentran un vínculo con el partido en sus familias, donde interactúan con viejos militantes y se transmite la

doctrina e ideología partidaria histórica. Así, la socialización desde la niñez y la ideología, junto a figuras históricas de la política peruana y líderes carismáticos contemporáneos, forman una identidad partidaria que luego se transmite en contextos universitarios y campañas electorales para conseguir nuevos adherentes.

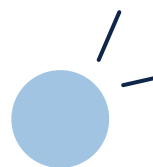
Sin embargo, el valor de la ideología y la tradición partidaria disminuye con la profundización de la crisis de partidos y el surgimiento de nuevas organizaciones. En ese sentido, partidos emergentes como Solidaridad Nacional (SN), Peruanos por el Cambio (PPK) -hoy Contigo-, Alianza para el Progreso (APP) y el Partido Morado (PM) utilizan incentivos distintos y variados para atraer adherentes jóvenes. Por un lado, PPK y PM son partidos que buscaron, cada uno en su momento, transmitir la idea de renovación de la política frente a los partidos tradicionales, con el objetivo de atraer a individuos con vocación política y desconfianza en los partidos. Por otro, SN y APP son partidos cuyos líderes están vinculados a grandes cadenas de universidades privadas que atraen a jóvenes con la promesa del acceso a la educación. En todos los casos, en relación a la personalización de la política partidaria, los líderes juegan un rol importante en la identificación entre militantes y el partido.

Los jóvenes tienen muchos obstáculos para desarrollarse en política. Son un grupo que tiene alto interés por la vida política e iniciativa por participar, pero se enfrentan a estructuras que limitan sus oportunidades de hacer cambios. En las vías formales se encuentran con partidos que no solo tienen alto desprestigio social, lo que genera estigmas en quienes militan, sino también que ofrecen bajas oportunidades para que estos lleguen a cargos públicos. Los jóvenes postulantes usualmente son relegados a candidaturas con poca visibilidad y poca importancia en la toma de decisiones una vez electos. La militancia como un medio para llegar a puestos públicos, en especial para jóvenes que empiezan su vida política, no satisface las expectativas de este grupo social.



Los esfuerzos del Estado por aumentar la participación y elección de jóvenes se entorpecen por las decisiones de la mayoría de los partidos políticos en la selección de candidatos y la conformación de listas, lo cual también se explica, en parte, por los pocos jóvenes en cargos directivos de los partidos políticos. Todo esto evita que los jóvenes puedan realizar su derecho a la auto representación, lo que genera que los intereses de la juventud no lleguen a traducirse en políticas y surge un déficit democrático.

Los partidos políticos tienen la posibilidad de reformarse para atender la importante demanda juvenil por participación y representación. Las motivaciones de los jóvenes por participar e involucrarse en política deben ser amplificadas y bienvenidas por los partidos, no limitadas y obstaculizadas. Más allá de una oportunidad por capitalizar un grupo ciudadano que puede traducirse en votos, **las organizaciones políticas deben encontrar en los jóvenes una manera de renovar las formas de hacer política, de introducir visiones y estrategias de las nuevas generaciones, y de promover y expandir espacios de formación y decisión a sectores ciudadanos con poca voz. La participación juvenil verdadera debe entenderse como un compromiso con una sociedad más democrática.**




El Perú se prepara para recibir al bicentenario de su independencia en medio de una de las mayores crisis de su historia. El COVID-19 ha generado un impacto inmenso en la salud de cientos de miles de peruanos y las medidas orientadas a evitar que este afecte potencialmente a millones de ciudadanos han causado un costo económico que va a marcar al país por varios años.

La recesión, la pobreza, la informalidad y el desempleo van a ser compañeros de la celebración del bicentenario el 28 de julio del 2021 e implican un reto inmenso para nuestra democracia. No es lo mismo gobernar al país en un contexto de estabilidad y crecimiento económico que en uno de crisis. Sin embargo, como ya se ha mencionado en este texto, **la democracia continúa siendo el mejor sistema de gobierno**, también para enfrentar esta coyuntura adversa. Primero, **porque asegura el respeto a la libertad de los ciudadanos**. Segundo, **porque permite sumar voces para aportar en las soluciones y para fiscalizar el accionar del Estado**. Tercero, **porque asegura la paz social y estabilidad necesarias para recuperar la senda del crecimiento**. Y cuarto, aunque sin duda podríamos seguir listando muchas razones más, **porque asegura que cuando haya pasado el temporal, seguiremos teniendo alternancia en el poder**.

Carmen McEvoy describe la celebración del bicentenario en medio de la pandemia como una oportunidad para recordar los sueños de los 'patrianos' que gestaron la independencia en los orígenes turbulentos de nuestra República. "Una suerte de horizonte esperanzador que dista de esta enorme desigualdad y frágil institucionalidad que nos interpela diariamente porque atenta contra la democracia, base fundamental de la República moderna que nos merecemos", afirma McEvoy¹⁹.

¹⁹Bicentenario republicano: Dolor, resiliencia y esperanza. Carmen McEvoy en 25 Ensayos desde la pandemia para imaginar el Perú Bicentenario. 2020.




El bicentenario es entonces, una oportunidad para valorar las virtudes de nuestro sistema democrático y para reflexionar sobre lo mucho que hay por trabajar para conseguir ser la democracia plena que la República requiere. Durante el gobierno de Martín Vizcarra se convocó a una comisión de alto nivel para diseñar una reforma política que permitiese alcanzar este objetivo. El producto de su trabajo fue un libro con propuestas de reforma titulado “Hacia la democracia del bicentenario” fue un intento serio de mejorar la calidad de la democracia nacional. Desafortunadamente, el contexto político en el que se presentó hizo imposible su implementación. Pero las reflexiones vertidas en el libro seguirán siendo valiosas mientras haya personas interesadas en reformar la democracia nacional. En ese sentido, creemos que merece la pena reproducir un extracto de la introducción hecha en ese texto:



Aspiramos a que las Elecciones Generales 2021, las elecciones del bicentenario de nuestra patria marquen el inicio de una nueva dinámica en la que nuestras instituciones políticas se reencuentren con las expectativas ciudadanas.

No obstante, partimos de reconocer las limitaciones de un enfoque centrado solamente en reformas legales: para cambiar el sistema político no basta con reformas normativas, sino que se requiere también de cambios en las conductas de nuestros representantes; en un mayor compromiso e involucramiento de los ciudadanos; mejorar los modelos de gestión pública, así como de medidas que fortalezcan las dependencias gubernamentales encargadas de hacer cumplir de manera efectiva las leyes aprobadas (Freidenberg y Muñoz-Pogossian, 2016). Para lograr esto, se requerirá del compromiso de las autoridades de los tres poderes del Estado, de los órganos constitucionales autónomos, de los actores políticos, de las organizaciones de la sociedad civil y de todos los ciudadanos. Solo así las elecciones del bicentenario iniciarán la construcción de una democracia renovada para todos los peruanos.”



Si bien el contexto político -y luego el de salud- evitó que la reforma llegue a buen puerto, es indispensable que este debate sea retomado por los gobernantes que sucedan a Martín Vizcarra y al actual Congreso y que no sea olvidado por la sociedad civil. Como dicen Tuesta y compañía, para mejorar la calidad de la democracia no bastan los cambios normativos, sino que se necesita el compromiso de todos los actores de la sociedad.

Además de las reglas de juego formales, el Perú tiene tareas urgentes en el campo de las instituciones informales. Asuntos tan arraigados y dañinos para nuestra democracia como el racismo y la discriminación, deben ser exterminados si aspiramos a ser una sociedad con igualdad de condiciones para todos sus ciudadanos. Asimismo, la informalidad es otro problema enquistado en nuestra sociedad que impide el desarrollo de los peruanos y una relación saludable con el Estado. El más de 70% de informalidad que hay en el país es una brecha inmensa entre el Estado y sus ciudadanos, porque impide una relación de deberes y derechos y aleja a los peruanos de las decisiones públicas, pues, finalmente estamos acostumbrados a vivir al margen del alcance del Estado.

El politólogo Alberto Vergara declaraba en octubre del 2019, en una entrevista otorgada a El Comercio, que estábamos en un momento de la historia en el que 'hay un mundo que está pujando por nacer y otro que se está resistiendo a morir'. Esperemos que el bicentenario marque el inicio de un discurso nacional más inclusivo y orientado al ciudadano. Le va a tocar a los jóvenes nacidos en democracia vigilar que esta se mantenga y prospere.



