



NUDOS DE LA REPÚBLICA

# La travesía democrática

## La democracia y el bicentenario

---

IVAN LANEGRA



BICENTENARIO  
PERÚ 2021



## LA TRAVESÍA DEMOCRÁTICA

## BIBLIOTECA BICENTENARIO

— Comité Editorial —

Marcel Velázquez Castro

*Universidad Nacional Mayor de San Marcos*

Carmen McEvoy

*Sewanee: The University of the South*

Guillermo Nugent

*Universidad Nacional Mayor de San Marcos*

Fabiola León-Velarde

*Universidad Peruana Cayetano Heredia*

Nelson Pereyra

*Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga*

Claudia Rosas Lauro

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

Luis Nieto Degregori

*escritor*

NUDOS DE LA REPÚBLICA

# La travesía democrática

## La democracia y el bicentenario

---

IVAN LANEGRA



PERÚ

Ministerio de Cultura



BICENTENARIO  
PERÚ 2021

BIBLIOTECA BICENTENARIO  
Colección Nudos de la República, 2

*La travesía democrática. La democracia y el bicentenario*

Lanegra, Ivan

*La travesía democrática. La democracia y el bicentenario* / Ivan Lanegra.  
1.ª ed. digital. Lima: Ministerio de Cultura - Proyecto Especial Bicentenario de  
la Independencia del Perú, 2021.

162 pp.

Democracia / elecciones / ciudadanía / participación / gobernabilidad /  
historia del Perú republicano

Lima, junio de 2021

- © Ivan Lanegra
- © De las imágenes: sus respectivos autores
- © Ministerio de Cultura del Perú  
Sello editorial - Proyecto Especial Bicentenario de la Independencia del Perú  
Av. Javier Prado Este 2465 - San Borja, Lima 41, Perú  
[www.bicentenario.gob.pe](http://www.bicentenario.gob.pe)

Ministro de Cultura: Alejandro Neyra Sánchez  
Directora ejecutiva del Proyecto Especial Bicentenario: Laura Martínez Silva  
Director de la Unidad de Gestión Cultural y Académica-PEB: Víctor Arrambide Cruz

Coordinación editorial: Jaime Vargas Luna, Bertha Prieto Mendoza  
Cuidado de edición y corrección de estilo: Martín Guadalupe Inga  
Diagramación de interiores: Elvis A. Abarca Ccorimanya  
Diseño de cubierta: Fabricio Guevara Pérez  
Fotografía de cubierta: © The Trustees of the British Museum  
Investigación fotográfica: Herman Schwarz Ocampo

*El trabajo de edición en este libro fue realizado por el Fondo Editorial de la  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos*

ISBN 978-612-48506-9-1

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2021-06573

Libro electrónico disponible en [www.bicentenario.gob.pe/biblioteca](http://www.bicentenario.gob.pe/biblioteca)

Se permite la reproducción parcial siempre y cuando se cite la fuente.

# Índice

- Palabras preliminares 9
- Presentación de la colección 11
- Una historia en imágenes 21
- Introducción 39
1. El recorrido 47
    - 1.1. La ciudadanía universal 51
    - 1.2. El pluralismo político 57
    - 1.3. Elecciones, derechos e instituciones 65
  2. La democracia del bicentenario 73
    - 2.1. Los problemas de la representación política y las respuestas ciudadanas 77
    - 2.2. Ciudadanías incompletas y nuevas demandas 87
    - 2.3. Instituciones y desconfianza: demanda y evasión de lo estatal 97

- 3. Lo que asoma en el horizonte 117
  - 3.1. Ciudadanía global e intercultural 118
  - 3.2. Enfrentando los nuevos desequilibrios de la sociedad digital 127
  - 3.3. Instituciones para una sociedad en cambio constante 132

A modo de conclusión:  
¿está nuestra democracia en peligro? 139

Bibliografía 151





## Palabras preliminares

La conmemoración de los doscientos años de la independencia del Perú constituye una ocasión histórica para reflexionar y analizar el proceso de emancipación y la fundación de la república. De otro lado, también nos brinda la posibilidad de repensarnos como sociedad, especialmente porque llegamos al bicentenario en medio de una gran crisis sanitaria mundial. Este difícil contexto genera retos sin precedentes, pero es además una oportunidad para redescubrir, fortalecer y continuar construyendo nuestra ciudadanía.

Como Proyecto Especial Bicentenario, nuestro propósito es implementar la Agenda de Conmemoración por los doscientos años de la independencia del Perú y, en esa medida, rescatar lo mejor de nuestra identidad y nuestros valores, promover nuestra diversidad como nación y contribuir a hacernos una sociedad más informada, crítica, responsable y solidaria, para afirmar una república con ciudadanos. Por ese motivo, hemos creado la Biblioteca Bicentenario, compuesta por libros, audiolibros, pódcast y un archivo documental digital, elaborados para el público en general y especialistas. Los contenidos de este proyecto examinan la independencia y la república desde distintos ángulos y disciplinas; proponiendo un balance integral y plural de estos dos siglos de vida republicana.

Como parte de nuestra Biblioteca Bicentenario, presentamos la colección *Nudos de la República*, que propone una reflexión de largo aliento sobre problemas transversales al Perú, entendidos como los grandes desafíos de la tercera centuria republicana. Cada libro de esta serie aborda un «nudo» histórico, tales como la salud pública, el desarrollo de nuestra democracia, la migración, la Amazonía, la discriminación por género, etc., ofreciendo análisis críticos y rigurosos, en un lenguaje accesible para todas y todos. Con esta colección, el Proyecto Especial Bicentenario contribuye a aproximar lo académico y lo público, entregando herramientas para la formación de una ciudadanía informada y crítica, que profundice nuestra democracia y afronte con éxito los desafíos del presente y el futuro.

Les invitamos a leer y conocer nuestros nudos republicanos para poder, juntos, desanudarlos.

LAURA MARTINEZ SILVA

Directora ejecutiva

Proyecto Especial Bicentenario  
de la Independencia del Perú



## Presentación de la colección

La Biblioteca Bicentenario es una apelación cultural significativa a las y los peruanos, con motivo de la conmemoración de los doscientos años de la declaración de la independencia. Su diseño y ejecución demuestra el interés del Proyecto Especial Bicentenario por producir libros de calidad, que representen y analicen nuestra riqueza y complejidad históricas, así como la responsabilidad de las ideas y los sentidos de la palabra escrita para sintetizar y enjuiciar nuestro presente y proyectar nuestro futuro.

*Nudos de la República* es una colección dedicada a la reflexión sobre grandes problemas históricos y transversales del país, y a la discusión de sus posibles soluciones. Los libros de la serie recogen grandes temas identificados por el Estado peruano mediante el concepto «banderas del Bicentenario», a fin de presentar una síntesis diacrónica y analítica que incorpore, de manera dialógica y plural, los estudios y propuestas de la sociedad civil y la comunidad académica. En efecto, cada volumen trata sobre un tópico en específico: el racismo, la Amazonía, el plurilingüismo, las relaciones exteriores, la economía, la tradición oral, las epidemias y la salud pública, entre otros. La selección de los nudos y de las y los autores ha sido tarea del

Comité Editorial, conformado por especialistas del ámbito de las humanidades, las ciencias sociales y las ciencias naturales.

Definimos «nudos» como los problemas estructurales de la República, en la medida que constituyen los grandes retos del tercer siglo republicano, temas centrales para la gobernanza. Ellos evocan al quipu, a las primeras simbolizaciones y representaciones de información valiosa en el mundo andino, pero también a conflictos y articulaciones. Un nudo condensa, tensa, y a la vez contiene en su propia materialidad una salida, un des-enlace, una solución posible.

Esta colección ofrece una lectura y una interpretación de ejes transversales en nuestra república bicentenaria. Desde diferentes disciplinas, valiéndose de rigurosidad académica y de recursos expresivos del ensayo, se recorren conceptos, información actualizada, datos validados y diagnósticos críticos de prácticas sociales, todos los cuales son respaldados en la investigación. Con ello en cuenta, la redacción de cada libro ha sido encargada a un o una especialista de reconocida solvencia.

Esta serie presenta, de manera sintética y plural, y desde múltiples perspectivas político-ideológicas, lo analizado y discutido por la sociedad civil y la academia en torno a los mayores desafíos de la República. Nudos que unas veces nos agobian y otras lucen imbatibles son los que deben ser enfrentados para construir una sociedad menos desigual y fortalecer el bien común, el espacio público y el pensamiento crítico. En ese sentido, la finalidad general de esta colección es ofrecer, a las autoridades del Perú, los responsables de políticas públicas, los partidos políticos y la sociedad civil, herramientas que permitan tanto visibilizar y discutir dichas problemáticas,

como tomar decisiones y realizar acciones sociales orientadas a resolverlas.

Se trata de una serie de alta divulgación y, en consecuencia, está dirigida a lectores y lectoras con interés en la sociedad peruana, a aquellos y aquellas que buscan una comprensión cabal de fenómenos complejos, más allá de las simplificaciones empobrecedoras y las perspectivas polarizadoras. En un esfuerzo colectivo, llevado a cabo en medio de tormentas y abismos, el Comité Editorial del Proyecto Especial Bicentenario y un conjunto de distinguidos autores y autoras ofrecemos esta colección para pensar en libertad el país que queremos, presentando cual quipu los nudos o problemas de la República, pero también las posibilidades de leerlos, comprenderlos y desanudarlos de cara al futuro.

COMITÉ EDITORIAL



# La travesía democrática

## La democracia y el bicentenario

**IVAN LANEGRA**





*En memoria de Rafael Roncagliolo,  
amigo leal de la democracia.*



*Los gobiernos despóticos que menosprecian las leyes y abaten la dignidad de los hombres en una horrorosa opresión, procuran con esmero destruir todos los elementos de instrucción, y sumergir en una tenebrosa ignorancia á todos los individuos sujetos al cetro férreo: mas los gobiernos presididos por la justicia que manda con arreglo á las leyes, se esmeran al contrario, en fomentar la ilustración y estimular la aplicación de la juventud, que algún día puede ser el apoyo mas firme del Estado y toda la esperanza de la Patria.*

ANTONIO GONZÁLEZ (1825)

*digamos que ganaste la carrera  
y que el premio  
era otra carrera  
que no bebiste el vino de la victoria  
sino tu propia sal  
que jamás escuchaste vítores  
sino ladridos de perros  
y que tu sombra  
tu propia sombra  
fue tu única  
y desleal competidora*

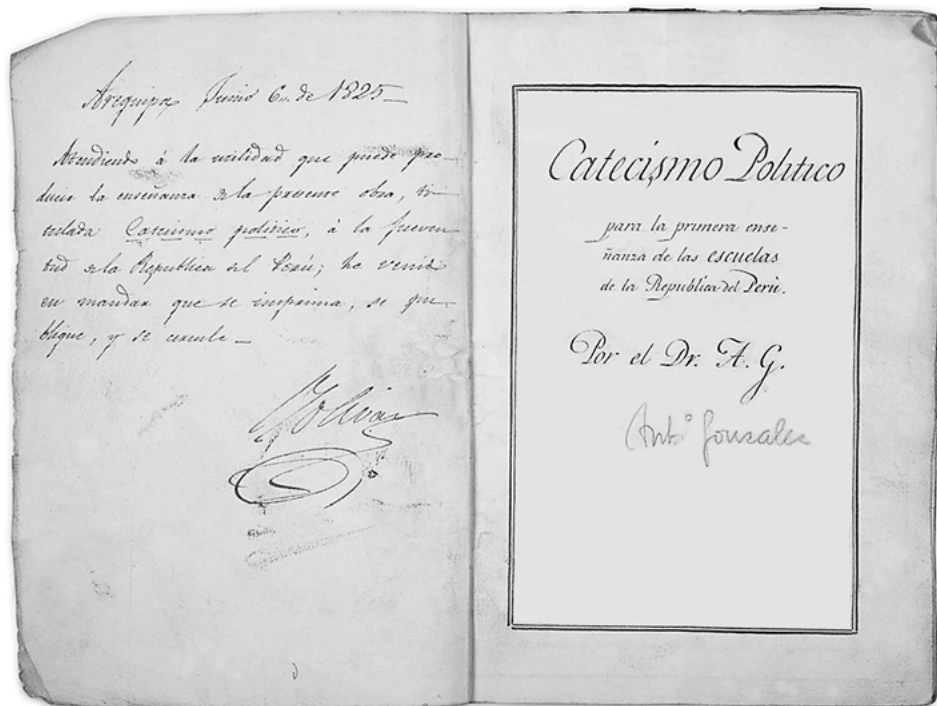
BLANCA VARELA, «Curriculum vitae» (1978)



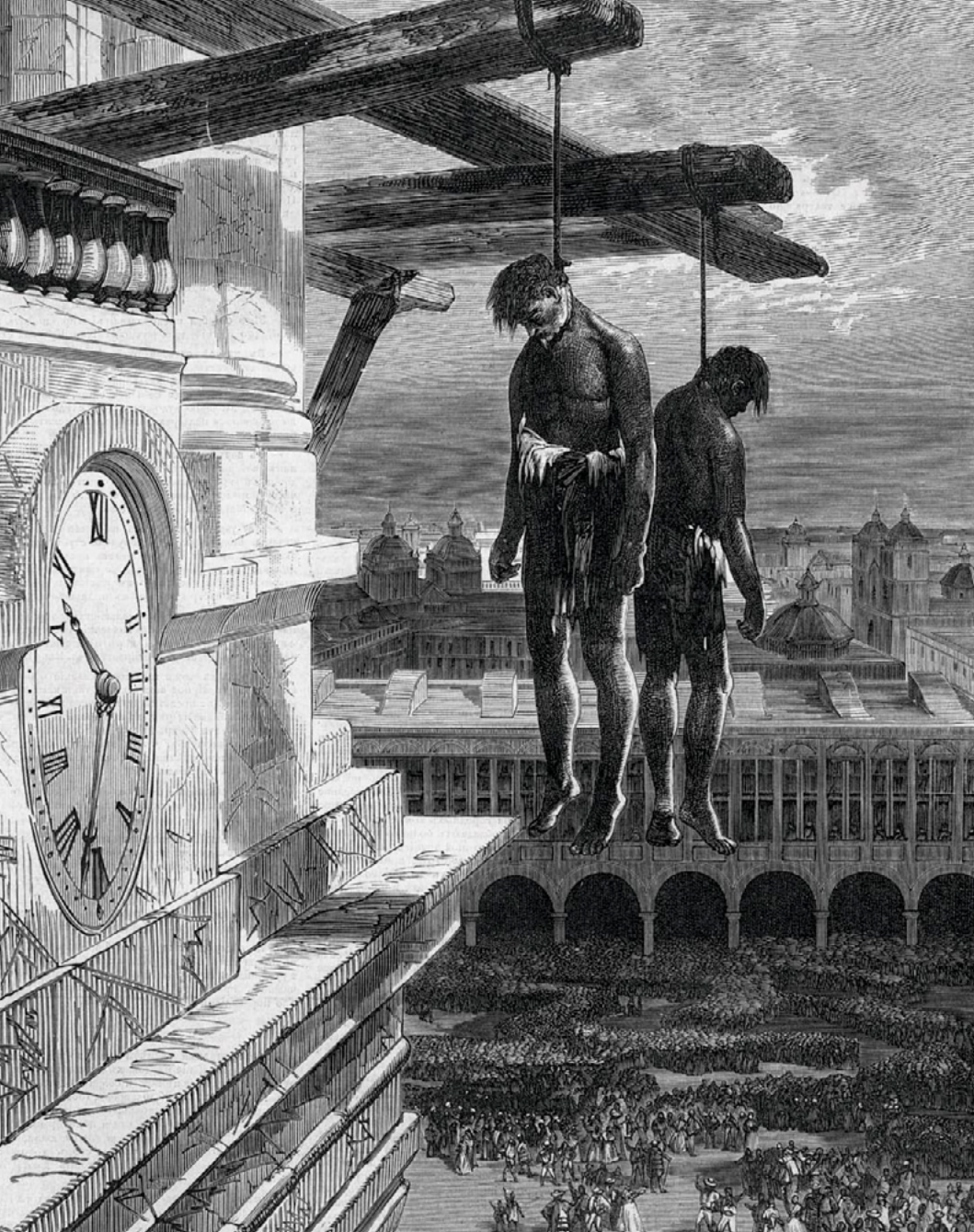


**Una historia en imágenes**





**Primer Congreso Constituyente** (arriba) y **Catecismo político** (abajo). Si bien la proclamación de la independencia del Perú fue hecha por el general San Martín en 1821, el Primer Congreso Constituyente se instaló recién el 20 de setiembre de 1822, en la Universidad de San Marcos; y, en 1825, Antonio González publicó su *Catecismo político*, un credo republicano para instruir a los jóvenes.



**Los hermanos Gutiérrez, golpistas castigados.** En 1872, se eligió al primer presidente civil constitucional, Manuel Pardo y Lavalle. En respuesta, cuatro hermanos militares, Tomás, Marcelino, Marceliano y Silvestre Gutiérrez, prepararon un golpe de Estado que fracasó. El pueblo se levantó contra ellos; en el caos, el presidente José Balta fue asesinado y, finalmente, Tomás y Silvestre acabaron colgados en la plaza de Armas.





**Asesinato del presidente Manuel Pardo.** El primer partido político moderno de nuestra historia fue el Partido Civil. Su líder, Manuel Pardo y Lavalle, gobernó entre 1872 y 1876. Poco tiempo después de dejar la presidencia, fue asesinado de un balazo en la espalda, cuando ingresaba al recinto del Senado.



**José Carlos Mariátegui** (arriba) y **Víctor Raúl Haya de la Torre** (abajo). Durante el oncenio de Leguía, se forjaron dos alternativas partidarias populares: el APRA, liderado por Haya de la Torre, y el Partido Socialista, fundado por Mariátegui poco antes de morir. Ambos plantearon formas distintas de organizar y movilizar a la población excluida hasta entonces de la representación política.



**Sufragio público.** Si bien desde 1823 el voto había sido secreto, en 1896 se instituyó el sufragio público con el supuesto fin de hacer el voto más transparente y controlable. En la práctica, se brindaron más armas para la coacción. El voto volvió a ser secreto recién en 1933, con el artículo 88 de la Constitución promulgada ese año.



**Ciudadanía pintada en la pared.** Transcurrido más de un siglo de historia republicana, la ciudadanía era todavía más un formalismo y una aspiración que una realidad. Hasta la década de 1950, las mujeres no tenían derecho al sufragio y los analfabetos, que incluían a un importante sector indígena del país, no pudieron votar hasta el final de la década de 1970.



**Primeras elecciones con voto femenino.** Desde finales del siglo XIX y a lo largo de la primera mitad del XX, las mujeres buscaron acceder al voto. María Jesús Alvarado, Zoila Aurora Cáceres, Adela Montesinos, Elvira García y García y Miguelina Acosta estuvieron entre sus más insignes promotoras. Este derecho fue alcanzado recién en 1956, cuando también se eligieron a las primeras dos senadoras y siete diputadas.



**Fernando Belaunde Terry.** Líder del partido reformista Acción Popular, fundado en 1956 sobre la base del Frente Nacional de Juventudes Democráticas, Belaunde Terry fue candidato presidencial en 1956 y 1962, antes de ser elegido presidente en 1963. Gobernó hasta 1968, cuando fue destituido por un golpe militar, y volvió a ser elegido en 1980, cuando los militares convocaron las elecciones que marcarían el regreso a la democracia.



**Hacia una ciudadanía universal.** La reforma agraria y la narrativa de transformación social y ampliación de la ciudadanía de la dictadura militar del general Juan Velasco Alvarado contribuyó a una amplia movilización social que reivindicó al campesinado, el idioma quechua y la figura de Túpac Amaru II, como un potente articulador de identidad nacional.



**Voto universal.** La Constitución de 1979 reconoció por primera vez el voto universal, el cual se ejerció en las elecciones de 1980. De ese modo, el voto indígena y el voto analfabeto fueron finalmente admitidos por el Estado, lo que implicó un avance en el reconocimiento de la ciudadanía de todos los peruanos.





**Alberto Fujimori.** Tras ser elegido presidente en 1990, Fujimori gobernó en confrontación con el Congreso hasta dar su propio golpe de Estado el 5 de abril de 1992, disolviendo el Parlamento y capturando las principales instituciones del Estado. La caída de su régimen en el 2000 pareció abrir una posibilidad para la recuperación del sistema de partidos políticos. Esto no ocurrió.



**Alejandro Toledo** (arriba, izquierda), **Ollanta Humala** (arriba, derecha), **Pedro Pablo Kuczynski** (abajo, izquierda) y **Martín Vizcarra** (abajo, derecha). En el siglo XXI, se han desarrollado elecciones democráticas de manera ininterrumpida. Lamentablemente, todos los exgobernantes han sido investigados por corrupción y, en el último periodo presidencial, el Congreso obligó a renunciar a Kuczynski y vacó a Vizcarra.



**En defensa de la democracia.** En noviembre del 2020, el Congreso declaró la vacancia del presidente Martín Vizcarra, nombrando a Manuel Merino como su sucesor. Inmediatamente, millones de peruanos se movilizaron en rechazo a su designación, obligándolo a renunciar menos de una semana después de haber asumido el cargo.

## Procedencia de las imágenes

1. **Primer Congreso Constituyente.** Francisco González Gamarra. Óleo sobre lienzo. Pintura del Primer Congreso Constituyente del Perú que tuvo lugar en la capilla de la Universidad de San Marcos (1822). Juan Gunther *et al.* (2008). *El Palacio Legislativo. Arquitectura, Arte e Historia*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
2. **Catecismo político.** Antonio González (1825). *Catecismo político para la primera enseñanza de las escuelas de la república del Perú*. Arequipa: Imprenta del Gobierno.
3. **Los hermanos Gutiérrez, golpistas castigados.** A. Daugel, en base a la imagen de *Revolución de Lima* de Héctor Varela (París, 1872). Revista *Vsemirnaya Illyustratsiya* [Ilustración mundial], n.º 196. San Petersburgo, 1872.
4. **Asesinato del presidente Manuel Pardo.** Revista *Fanal*, vol. XI, n.º 45. Lima, 1955.
5. **José Carlos Mariátegui.** Anónimo (1924). José Carlos Mariátegui en la Fiesta de la Planta en Vitarte, en homenaje a Víctor Raúl Haya de la Torre, desterrado por Leguía en 1922. En cuclillas: Pedro Barrios, Alberto Benites y Fernando Rojas (con bastón). Sentados: Manuel Medina, Lorenzo Bartra, Enrique Reyes, Manuel Seoane, Óscar Herrera, José Carlos Mariátegui y Luis Bustamante. Parados, en primera fila: Miguel Rodríguez (de saco blanco), no identificado, Enrique Cornejo Köster (cubriéndose con su «sarita»), David Tejada, no identificado, Jacobo Hurwitz, no identificado y Francisco Yarlequé. Parado, detrás: Manuel Pedraza (entre Cornejo Köster y Tejada). Al fondo, se ven los estandartes del Sindicato Textil Vitarte y de la Federación de Conductores y Motoristas. Archivo José Carlos Mariátegui.
6. **Víctor Raúl Haya de la Torre.** Anónimo (ca. 1931). Colección Herman Schwarz.
7. **Sufragio público.** Anónimo (1929). Elecciones generales de 1929. Archivo Mundial/Colección Herman Schwarz.
8. **Ciudadanía pintada en la pared.** Anónimo (1940). Postal minuterá con telón de la plaza Bolívar. Enviada de la hacienda Chicama. Colección Herman Schwarz.
9. **Primeras elecciones con voto femenino.** Lima, 17 de junio de 1956. La mujer peruana sufraga por primera vez en las elecciones generales de 1956. Archivo del Diario Oficial *El Peruano*.
10. **Fernando Belaunde Terry.** Anónimo (ca. 1962). Gira por el Perú. Colección Herman Schwarz.
11. **Hacia una ciudadanía universal.** Jesús Ruiz Durand (ca. 1968). Corte-sía del autor.

12. **Voto universal.** Lima, 18 de mayo de 1980. Seis millones 341 mil 321 ciudadanos emitieron su voto para elegir al nuevo presidente de la República y a los representantes para el Congreso. Archivo del Diario Oficial *El Peruano*.
13. **Alberto Fujimori.** Herman Schwarz (1995). Cortesía del autor.
14. **Alejandro Toledo.** Kristian George (14 de abril de 2015). University of San Francisco.
15. **Ollanta Humala.** Ministerio de Relaciones Exteriores (2016). APEC 2016.
16. **Pedro Pablo Kuczynski.** Ministerio de Relaciones Exteriores (ca. 2016).
17. **Martín Vizcarra.** Presidencia de la República (2018).
18. **En defensa de la democracia.** Adriana Peralta Villavicencio (Cusco, 14 de noviembre del 2020). Cortesía de la autora.





## Introducción

La historia de la democracia es una travesía, es decir, un viaje con avatares. Algo muy distinto a un recorrido que une, con una línea recta, un punto de partida con otro de llegada. Sin desvíos, sin retrocesos, sin rodeos. La democracia que tenemos, con sus fortalezas e imperfecciones, es fruto del esfuerzo de generaciones que emprendieron este viaje, peruanas y peruanos creyentes en el proyecto de la ciudadanía, en los valores republicanos y en la importancia del sufragio.

Quienes pelearon por la independencia ni siquiera tenían la palabra democracia como un referente o síntesis de su proyecto político. En cambio, tenían en mente la construcción de una república. Tampoco hubo una práctica continua de lo democrático en nuestra historia. Nuestra primera elección sin cuestionamientos serios ocurrió en 1872. Solo en 1931 tuvimos una elección con partidos que representaban intereses distintos a los de las élites socioeconómicas. Y no fue sino hasta 1980 cuando la inclusión de la ciudadanía fue, al menos formalmente, completa. En doscientos años, es mucho mayor el tiempo que hemos vivido bajo regímenes autoritarios, casi siempre dirigidos por militares, pero también por civiles, como Augusto B. Leguía o Alberto Fujimori. El siglo XXI, no obstante, va siendo uno democrático. Desde el 2001 hasta el 2021, hemos

tenido cinco elecciones generales consecutivas. Veinte años en los que —salvo los pocos días del gobierno transitorio de Manuel Merino— no regresamos al autoritarismo. Un momento excepcional en los dos siglos de vida independiente.

La travesía no ha sido fácil. Elegir a nuestros gobernantes es una condición indispensable, aunque no suficiente, para dejar atrás el país de súbditos y construir una república de ciudadanos. Sin embargo, en 1921, al cumplir un siglo de vida independiente, incluso el sufragio era todavía el privilegio de un pequeño sector de la población peruana. Poco a poco, el derecho a votar alcanzó a todos los varones —sin importar sus ingresos o propiedades—, a las mujeres, a los analfabetos —en su gran mayoría, indígenas— y a los más jóvenes. La inclusión plena es un logro alcanzado hace apenas cuarenta años. Llegamos al bicentenario de la independencia con más de 25 millones de personas hábiles para sufragar.

Tener elecciones justas periódicas es otra conquista. En lo que va del siglo XXI, estas se han desarrollado, ininterrumpidamente, bajo estándares que ofrecen un mínimo de equidad y confiabilidad en su organización, generando autoridades y decisiones legítimas. En el pasado, la exclusión no fue solo con relación al sufragio, también afectó a la representación. Así, durante buena parte del siglo XX, los gobiernos de turno proscribieron o limitaron legalmente la participación de los partidos políticos ligados a los sectores populares, como fue el caso del APRA y de los partidos socialistas. Por ello, alcanzar el pluralismo político es otro hito. Las garantías de las que hoy gozamos, las libertades de expresión, información y asociación política —con todas sus imperfecciones—, son indicadores de los avances alcanzados.



A pesar de estos indudables logros, la democracia peruana sigue siendo débil y enfrenta serios problemas. Ejemplo de esto es la situación de los partidos políticos. En lugar de mecanismos de intermediación política centrados en los intereses generales, las decisiones más importantes de nuestros representantes son, en buena medida, el resultado de la simple promoción de intereses particulares —incluso ilegales—, lo cual coadyuva a la enorme desconfianza ciudadana que generan los partidos y los políticos. Los electores deben hacer fuertes apuestas en cada elección, al carecer de referentes estables y predecibles de sus preferencias. Y luego, tras los comicios, pueden sentir una fuerte decepción cuando el desempeño de los gobernantes y parlamentarios electos es deficiente e incluso contrario a los discursos de campaña, mientras los problemas más sentidos siguen sin resolverse.

Lo relatado explica la insatisfacción con la democracia. Esta situación trae consigo el peligro de un desencanto más profundo y permanente con ella; o, peor aún, aversión. Una generación de jóvenes ciudadanas y ciudadanos nació en democracia y creció sin vivir interrupciones autoritarias, sin la memoria de lo perverso de las dictaduras, pero con la vivencia de la corrupción, de la ineficacia estatal, de las brechas sociales subsistentes y de la falta de oportunidades equitativas. Todo esto puede minar la confianza en las prácticas democráticas y alentar salidas autoritarias, de distinto signo. No obstante, en vísperas del bicentenario, una movilización ciudadana, compuesta en buena parte por dichos jóvenes, puso en jaque a un gobierno surgido de un acuerdo parlamentario, carente de legitimidad y de dudosa legalidad. Pero, pocos meses después, la ciudadanía recibía otro golpe: el *vacunagate*. La emergencia sanitaria aumentó el poder de los funcionarios que controla-

ban bienes públicos o que establecían las reglas para el uso de bienes privados que eran esenciales y escasos. Hubo muchos casos de abusos, pero ninguno fue tan grave como la revelación de que los científicos responsables de los ensayos de una candidata a vacuna habían establecido acuerdos informales, de espaldas al país, para distribuir e inocular dichas sustancias por fuera de los protocolos científicos y sanitarios, por razones que al momento de escribir estas líneas se siguen investigando, pero que apuntan incluso a corrupción. ¿Por qué pasó esto? Mucho tiene que ver el debilitamiento de los mecanismos que fiscalizan la actuación de los funcionarios y los hacen responsables de sus decisiones, en un contexto que demandaba celeridad. Pero también es la expresión más aguda y trágica de la corrupción, así como del abuso del poder que atraviesa nuestra historia. Estos males no se ejercen en el aire, sino en una sociedad en donde los privilegios y las esferas de poder privado son usados sin tener que rendir cuentas por ello. El autoritarismo y un Estado tanto ineficaz como corrupto son males que pueden demoler la confianza en una sociedad y minar las instituciones democráticas. Poco tiempo después, se realizaron las elecciones generales. En pleno pico de muertes por la pandemia de la COVID-19, siete de cada diez electores habilitados fueron a votar. Y aunque muchos miembros de mesa no cumplieron su deber, miles de personas se ofrecieron de forma voluntaria para reemplazarlos. Estas historias parecen contradictorias, pero ilustran los claroscuros de nuestra vida política.

La desazón con la democracia —un fenómeno no solo nacional, sino también latinoamericano y global— sigue siendo una amenaza que puede generar las circunstancias para un debilitamiento paulatino —pero igual de destructivo— de las

frágiles condiciones institucionales. El descrédito de la política democrática puede legitimar acciones que, en nombre de la no-política o en contra del orden establecido, subviertan el Estado de derecho, así como las garantías y libertades políticas. Hay, desde luego, reformas políticas que podemos impulsar, algunas de las cuales conllevan un cambio significativo del diseño del orden democrático y su sistema de pesos y contrapesos, así como sus mecanismos de *accountability* (controles y rendición de cuentas) institucionales. No son fáciles de lograr y requieren de consensos políticos amplios. Pero, aun si pudieran llevarse a cabo, dichos cambios no aseguran por sí solos la mejora de la democracia. A esto deben agregarse otros elementos corrosivos, que no resultan nuevos, pero que adoptan formas que, gracias a la tecnología, pueden hacer muy difícil la construcción de esa esfera pública crítica que toda democracia necesita para renovarse continuamente. La polarización basada en la mentira sistemática puede disolver la posibilidad de acuerdos sostenidos en hechos ampliamente aceptados, y minar con ello lo poco que queda de la confianza mutua.

Tampoco es simple organizar la pluralidad de intereses colectivos presentes en una sociedad caracterizada por la informalidad, la diversidad cultural, étnica y territorial, y la inercia de una historia estamental que pervive en mentes y prácticas. Y, aunque la inclusión formal tiene más de cuarenta años, las oportunidades de participación —tanto en el sufragio como en calidad de representante— sigue sin ser equitativa. El género y la identidad cultural y étnica son las principales —pero no las únicas— fuentes de diferencia. Avances como la paridad y alternancia en las listas parlamentarias en las elecciones —y la alternancia en las fórmulas presidenciales— o la cuota indígena en las elecciones subnacionales, deben destacarse. No

obstante, la inequitativa disponibilidad de recursos políticos perpetúa las brechas en la representación democrática.

Y no hay que olvidar que democracia y Estado son dos procesos que se requieren y refuerzan mutuamente. La democracia necesita de una mínima capacidad estatal para poder responder a las expectativas y demandas de la ciudadanía —en particular, de quienes votaron por los representantes—. De otro lado, un Estado fuerte, sin democracia, puede ser un riesgo para la sociedad, pues carece de los mecanismos que evite posibles abusos. Es una relación compleja y difícil de balancear. ¿Qué es primero, el Estado eficaz o la democracia? No parece existir un único orden ni un camino trazado. ¿Qué puede animar a los actores en una democracia a construir un Estado legítimo y mínimamente eficaz?

La democracia es, pues, una travesía, y esperamos que, al pasar revista a nuestra historia, tengamos más herramientas para encarar lo que asoma en el horizonte, valorando la contribución de las mujeres y hombres, diversos étnica y culturalmente, que han construido nuestro legado democrático. Estamos ante un futuro de mucha incertidumbre, pero también de oportunidades. No es el único momento en nuestra historia en el que hemos dudado sobre las posibilidades de la construcción y consolidación de un proyecto emancipador y promotor de las libertades civiles y políticas. Tampoco han faltado proyectos, futuros imaginados, los cuales han sido diversos en sus fundamentos y propuestas. Conocer los avatares de la travesía democrática nos puede brindar la perspectiva que nos anime a imaginar y construir nuevos rumbos, para así renovar la promesa de la vida en común. Como reza un dicho, dudosamente atribuido al escritor estadounidense Mark Twain, «la historia nunca se repite, pero rima». Comprometido con este propósi-

to, este texto busca presentar, de forma simple y directa, dicha travesía, desde sus logros, sus frustraciones, pasando por sus desafíos actuales, lanzando una mirada sobre el porvenir que va apareciendo en el horizonte. Y sabiendo que, parafraseando a Blanca Varela, el premio por llegar a buen puerto es iniciar otra travesía en busca de la democracia.



# 1

## El recorrido

*Quizá el cambio más importante que ha vivido el Perú en este siglo ha sido el tránsito de una sociedad cerrada de señores a una sociedad de ciudadanos, a través de un proceso que todavía no ha concluido.*

SINESIO LÓPEZ (1997)

Fue república, y no democracia, la palabra que expresó el proyecto original del país independiente. A inicios del siglo XIX, aún se veía con sospecha lo democrático, adjetivo que solía ser sinónimo de inestabilidad y conflictos políticos. ¿Cuáles eran los valores republicanos? Antonio González publicó, en 1825, en Arequipa, su libro *Catecismo político*, una suerte de credo republicano dirigido a la enseñanza de los jóvenes. La obra buscaba mostrarles los males que traía un gobierno absoluto, es decir, uno que estaba por encima de las leyes, que oprimía a sus súbditos, injusto, capaz de atropellar «los derechos más sagrados de los hombres», perseguidor de la ilustración y promotor del «error y la ignorancia, por cuyos medios pretende mandar á los hombres como un Señor manda á sus esclavos, y dispone de un rebaño de carneros» (González, 1825, p. 16). Los gobernantes autoritarios podían valerse de muchas armas para imponerse: la astucia, la demagogia, la corrupción, la destrucción de la ciencia y el uso de las Fuerzas Armadas. Para

González, esta forma de gobierno autoritario resulta indeseable, por lo que, si siempre nos dominara la razón, nunca optaríamos por aquella. Lamentablemente, las pasiones injustas podían llegar a dominarnos, empujándonos ciegamente hacia el autoritarismo y precipitándonos con ello «a un abismo de calamidades» (González, 1825, p. 22). ¿Cómo evitarlo?: a través de la construcción de una república, entendida como una forma de gobierno que afianza la libertad, establece la igualdad ante la ley, destruye los privilegios, garantiza derechos, promueve la integridad pública, instituye la justicia, fomenta la ciencia, estimula las actividades productivas, las cuales generan las condiciones para la prosperidad (González, 1825, pp. 16-26). ¿Y quién debía gobernar la naciente república?: el pueblo, a través de sus representantes. Por ello, la conformación de un gobierno sostenido por la voluntad popular está presente desde la primera Constitución Política, de 1823, en donde, en su artículo 27, el Gobierno es definido como popular y representativo. Así, la nación haría sus leyes «por medio de sus representantes en el Congreso», razón por la cual «todos los ciudadanos deben concurrir a la elección de ellos» (artículo 30). Entonces, son los valores republicanos los que inspiraron mucho el proyecto que nos llevó a la independencia, los cuales siguen presentes en nuestro imaginario democrático.

La democracia, en cambio, es una idea que tomó impulso en el siglo xx y que consolidó su presencia en el discurso y la práctica nacional en la segunda mitad de dicho siglo, mientras que su significado y valoración han cambiado con el tiempo. La primera mención constitucional a la democracia aparece en el artículo 42 de la Constitución de 1860, texto que definió al Gobierno peruano como republicano, democrático y representativo. El adjetivo, que se usaba como sinónimo de popular,



apareció también en las cartas constitucionales de 1867, 1920 y 1933; en cada una de estas cartas, solo se menciona una vez. La primera Constitución que usa el sustantivo «democracia» fue la de 1979, en su artículo 21. Pero ¿qué debemos entender por esta?

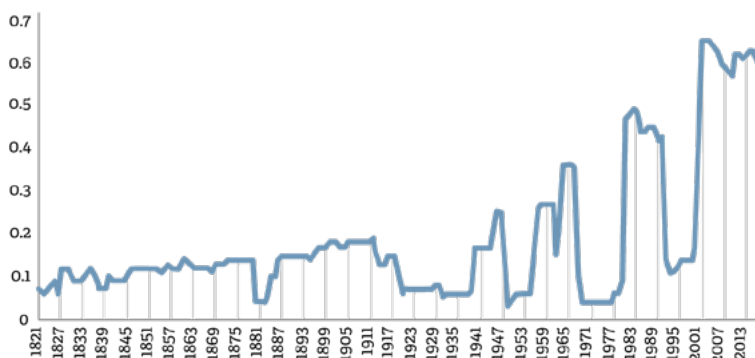
Los politólogos y especialistas contemporáneos difieren en su definición de «democracia», y por ello suelen acudir a múltiples adjetivos para enfatizar sus diferencias; pero, en general, mencionan algunas características que consideran esenciales para afirmar su existencia, al menos en su variante liberal:

- a. La ciudadanía universal, es decir, la extensión del derecho al sufragio a todas las personas adultas.
- b. El desarrollo de elecciones justas, libres y competitivas, es decir, una forma pacífica de resolver el conflicto político. Como señala el politólogo Adam Przeworski, «la democracia entra en crisis cuando los puños, las piedras o las balas reemplazan a las cédulas de votación» (2019a, p. 13).
- c. El pluralismo político, es decir, la presencia de varias opciones políticas alternativas y dispuestas a competir, que se turnan en el control del Gobierno. Dichas opciones son representadas por organizaciones denominados partidos políticos, los cuales cumplen diversas funciones, siendo la principal la de intermediar los intereses de la sociedad con el Estado. Cuando hay pluralismo, los partidos derrotados aceptan el gobierno del ganador, entendiendo que ellos podrán tener su oportunidad más adelante. Para alcanzar estos objetivos, hay en el mundo una variedad de sistemas de partidos y sistemas electorales (Dahl, 1999, pp. 151-162).

- d. La existencia de garantías e instituciones eficaces que aseguren los derechos políticos de la ciudadanía, incluyendo los derechos de asociación política, de acceso a fuentes plurales de información, así como el derecho a expresarse y a dar su opinión libremente, incluyendo la libertad de prensa. La democracia ha necesitado de diversos mecanismos constitucionales para garantizar contrapesos al poder político y salvaguardas para los derechos y libertades fundamentales, generando múltiples modelos constitucionales y de distribución del poder político (Dahl, 1999, pp. 139-149).

¿Cómo llegamos a construir estas instituciones en el Perú? Paolo Sosa (2016) identifica tres momentos de impulso democrático durante el siglo xx. El primero (1940-1948) fue contemporáneo a la Segunda Guerra Mundial y al inicio de la Guerra Fría, y aprovechó una coyuntura en la cual distintas fuerzas disímiles se aliaron contra el fascismo alemán y sus aliados. Una figura clave de este período, señala Sosa (2016), fue el Frente Democrático y el presidente José Luis Bustamante y Rivero. El segundo impulso lo encontramos entre 1956 y 1968, un período limitado por el fin del ochenio de Odría y el inicio del gobierno militar de Juan Velasco Alvarado. En este período, no solo se permitió que el APRA y los partidos de izquierda pudieran nuevamente competir (1962), sino que también aparecieron nuevos partidos reformistas; a eso debe agregarse el voto femenino. El tercer momento parte en 1978 (con las elecciones para la Asamblea Constituyente) y termina con el autogolpe de 1992, el cual, finalmente, la democracia peruana alcanza todas las características definidas por la teoría. Sin embargo, el siglo xxi nos encontró saliendo de un autoritarismo de nuevo cuño, basado en elecciones injustas, y recuperando el camino plenamente democrático.

GRÁFICO 1. Índice democrático liberal para el Perú, entre 1821 y 2017.



Fuente: *Liberal Democracy Index V-Dem (2017)*. Este índice califica la fortaleza de las instituciones democráticas de débil (0) a fuerte (1), y agrega variables en diversas dimensiones: derecho al sufragio, elecciones limpias, igualdad ante la ley, restricciones al poder ejecutivo y libertad de asociación y expresión.

En este capítulo recapitularemos algunos de los hitos de esta historia, sin olvidar los pasos iniciales que se dieron en el siglo XIX.

## 1.1. La ciudadanía universal

La independencia trajo la promesa de la ciudadanía universal y la igualdad política. Son las ideas sobre quiénes deberían conformar ese universo las que han ido cambiando. Como describe Natalia Sobrevilla (2011), el Perú recorrió un camino similar al transitado por la mayoría de los países de América Latina. Tras la independencia, se dio acceso al voto a buena parte de los adultos varones, para luego ir reduciendo paulatinamente el alcance del sufragio, «hasta llegar a tener, a co-

mienzos del siglo xx, sistemas electorales con acceso muy limitado» (Sobrevilla, 2011, p. 3).

Como recuerda Sobrevilla, la ampliación de la ciudadanía estuvo combinada con el uso del sistema de elecciones indirectas, es decir, «los ciudadanos debían elegir a representantes para formar colegios electorales provinciales donde los electores decidían los resultados» (2011, p. 4), sistema similar al que se utiliza en los Estados Unidos de Norteamérica. Como señala Alicia del Águila (2011), en buena parte del siglo xix, el sufragio fue otorgado bajo una lógica corporativa, es decir, sobre la base de requisitos que respondían a perfiles colectivos o a la pertenencia a cuerpos sociales, restringiendo el sufragio, pero buscando a la vez la inclusión de los diversos estamentos propios de la estructura social peruana de dicha época. La ciudadanía corporativa, como la denomina Del Águila, también era funcional a la «debilidad del naciente Estado peruano», así como a la estructura social del país (2011, p. 60). Así, en 1834, el derecho al sufragio recaía en quien cumpliera al menos una de las siguientes condiciones, las cuales respondían al criterio de dar el derecho al sufragio a grupos específicos:

- i. Pagar alguna contribución al Estado, o estar reservado legalmente de pagarla, o
- ii. Tener algún empleo público o
- iii. Algún cargo o profesión científica u
- iv. Oficio mecánico sujeto a la contribución industrial o
- v. Pertenecer al clero secular

Este modelo permitía el voto indígena. Desde luego, a pesar del acceso al sufragio, la situación de los indígenas no era de una real ciudadanía. Juan Bustamante Dueñas, un liberal puneño que encabezaría un levantamiento indígena, entre

1867 y 1868 —el cual le costaría la vida—, denunciaba en un manifiesto de 1867 que los indios seguían sido «considerados como cosas y tratados como esclavos» (Jacobsen y Domínguez, 2011, p. 110). Con la instauración del voto directo, en 1895, también fue establecida la condición de saber leer y escribir para poder votar, con lo que, en la práctica, se privó del derecho al sufragio a la población de origen indígena, sector mayoritario en el país. La cuestión indígena, tema recurrente en los principales pensadores peruanos a inicios del siglo XX, responde a esta situación.

La conmemoración de los cien años de la declaración de independencia nos encontró con una ciudadanía que no alcanzaba aún a las mujeres ni a la gran mayoría indígena, que no sabía leer ni escribir. En contraste, la Constitución promulgada poco antes, la de 1920, tuvo como una de sus principales innovaciones el reconocimiento de las comunidades indígenas y la protección de sus tierras. El artículo 58 de dicho texto constitucional señalaba que «El Estado protegerá la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les correspondan» (García Belaunde, 2006, pp. 92-93). Por su lado, el artículo 41 del mismo texto constitucional estableció que «Los bienes de propiedad [...] de comunidades de indígenas son imprescriptibles y sólo podrán transferirse mediante título público, en los casos y en la forma que establezca la ley» (García Belaunde, 2006, p. 90). Como sostiene Carlos Ramos, las razones del reconocimiento formal combinan cierta sensibilidad indigenista con algo de demagogia política (2015, p. 68). De esta manera, el entonces presidente Augusto B. Leguía encontró una manera de canalizar un con-

junto de conflictos que afectaban los Andes peruanos, pero sin resolver la cuestión de la negada ciudadanía plena.

De otro lado, desde finales del siglo XIX, hubo una creciente presión, principalmente de las propias mujeres, a favor de la instauración del voto femenino. A lo largo de la primera mitad del siglo XX, fueron muchas las voces que reclamaron este derecho, incluyendo a María Jesús Alvarado, Zoila Aurora Cáceres, Adela Montesinos, Elvira García y García y Miguelina Acosta. Sin embargo, durante la discusión sobre la Constitución de 1933, los sectores progresistas sostuvieron que la ciudadanía solo debía otorgarse a las mujeres que gozaban de independencia socioeconómica, mientras que la mirada conservadora seguía considerando a la mujer como incapaz de interesarse en los asuntos públicos (Poulsen, 2014, pp. 82-83), lo cual derivó en la negación del voto. Finalmente, es en 1956, durante el gobierno de Manuel A. Odría, que se consagra el sufragio femenino tras una larga lucha, personal y colectiva, de activistas y académicas (Poulsen, 2014, p. 60). Ese mismo año fue elegido el primer grupo de parlamentarias peruanas, siendo Irene Silva de Santolalla la primera senadora (Cajamarca), en tanto que Lola Blanco Montesinos (Áncash), Alicia Blanco Montesinos y María Eleonora Silva y Silva (Junín), María Colina Lozano (La Libertad), Manuela Billingham López y Matilde Pérez Palacio Carranza (Lima), Juana Ubilluz (Loreto) y Carlota Ramos (Piura) fueron elegidas como las primeras diputadas del país (Poulsen, 2014, p. 100).

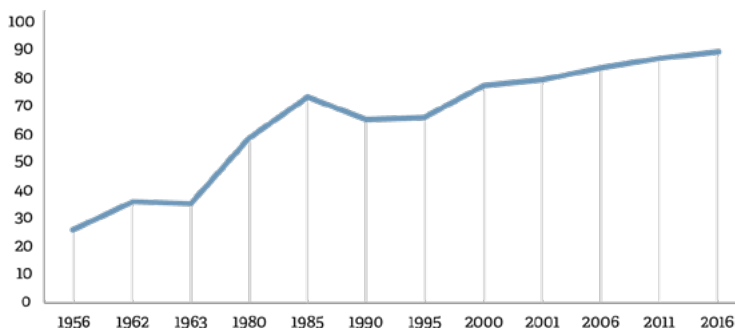
Por último, aunque no sin la decimonónica oposición de algunos sectores políticos, la Constitución de 1979 eliminó la condición de «saber leer y escribir» como requisito para gozar del derecho a sufragio, disposición que, como hemos visto, afectaba principalmente a los indígenas. Desde luego, hubo

resistencias a esta decisión. El constituyente Roberto Ramírez del Villar es un ejemplo de esta posición, y argumentó durante el debate que la masa indígena era la más desinformada, de «baja cultura» y aislada del resto del país, por lo que votarían «sin tener idea de los problemas que actualmente sufre el país, constituyendo, repito, una Nación casi aparte del Perú, consideramos que es un serio riesgo en momentos que son tal decisivos para el país» (citado de Nugent, 2016, p. 157). La misma categoría de «analfabeto» tenía implícita una carga peyorativa, sirviendo para clasificar a un grupo considerado inferior y menospreciado por las élites (Flores Galindo, 2005, p. 235). La aprobación de la Constitución de 1979 permitió, por ello, incorporar a un gran sector de la población peruana a la ciudadanía formal, convirtiéndonos, finalmente, en una democracia que incorporaba a todos los adultos, hombres y mujeres, a la ciudadanía política plena, en 1980. Aún faltarían algunos años, a partir de las mejoras en el registro electoral y la incorporación de los militares y policías al sufragio, en el 2006, para llegar en la práctica a una participación muy cercana al total de adultos en edad de votar.

El siguiente gráfico expresa bien este proceso de ampliación de la ciudadanía, entre 1956 y el 2016, un proceso que nos llevó a más que triplicar la participación ciudadana en el lapso de 50 años. Aunque tanto Manuel Prado como Fernando Belaunde fueron electos bajo elecciones competitivas y sin fraude, en 1956 y 1963, en ambos casos accedieron a los cargos con los votos de apenas una cuarta parte y un tercio de la población adulta con edad de votar, respectivamente.

Es probable que el número total de votos emitidos en las elecciones generales del 2021 sea algo menor que en las del 2016 e incluso en las del 2011. La pandemia explica buena parte del

GRÁFICO 2. Porcentaje de votos emitidos con relación a la población en edad de votar, entre 1956 y 2016.



Fuente: Aragón, Cruz y Sánchez (2018, pp. 610-611).

fenómeno. En cualquier caso, una cifra impresionante para las condiciones excepcionales bajo las cuales se desarrollaron estas elecciones.

¿Estamos frente al fin de la historia de la ciudadanía, es decir, la inclusión universal en el sufragio cierra este componente de la democracia? Desde luego que no. La ciudadanía tiene múltiples dimensiones, y el sufragio es solo una parte. No hay duda de que, junto al fin de la servidumbre tras la reforma agraria, fuimos dejando atrás la sociedad ordenada mediante estamentos, la república sin ciudadanos a la que aludía Alberto Flores Galindo (2005, pp. 235-258). Pero la mentalidad estamental sigue atravesando el imaginario social, teniendo su expresión en la discriminación o el racismo subsistente, fenómenos que enlazan con mucho de las prácticas autoritarias de nuestra vida social. Lo mismo ocurre con el machismo respecto de las mujeres. Dejar atrás estos rezagos de la historia es una tarea pendiente. Por otro lado, la ciudadanía tampoco



es un concepto acabado, por lo que los derechos y deberes que lo constituyen van cobrando nuevos significados y trayendo exigencias renovadas.

## 1.2. El pluralismo político

La república nació sin partidos políticos. Durante la primera década, la competencia fue organizada a través de personas, quienes contaban con grupos de apoyo con el poder de movilizar recursos en cada departamento del país. El primer partido político moderno de nuestra historia fue el llamado Partido Civil. Fue la primera alternativa efectiva a los militares que gobernaron el país sin pausa hasta 1872. Sin embargo, poco después de dejar la presidencia, en 1876, Manuel Pardo fue asesinado. Tras la guerra con Chile, el Perú entró en un período de reconstrucción que trajo a Andrés Avelino Cáceres, otro militar, al poder. El levantamiento de Nicolás de Piérola, en 1898, la última vez que una fuerza no estatal pudo tomar el poder en el Perú mediante un levantamiento armado, marcó el inicio de un período que el historiador Jorge Basadre denominó República Aristocrática.

Los partidos políticos que surgieron en este período representaron distintas facciones de la misma élite socioeconómica del país, en un contexto de ciudadanía muy restringida, como describimos líneas atrás. No obstante, esta oligarquía competitiva —usando las palabras de Robert Dahl (1989, p. 17)— trajo una larga época de celebración de elecciones y de transferencia pacífica del poder, con la breve interrupción ocasionada por el golpe a Guillermo Billinghurst, en 1914. El momento coincidió con una etapa de prosperidad económica, que aumentó los re-

cursos y las expectativas de nuevos sectores de la población. Del mismo modo, en los Andes peruanos, los conflictos con la población indígena eran constantes. Estos sectores no eran representados por los partidos políticos. Augusto B. Leguía intentó dar una respuesta a estas tensiones, instaurando un período autoritario que desarrolló, a la vez, políticas públicas y nuevos marcos legales que respondían a las demandas de los sectores populares e indígenas, incluyendo medidas protectoras para este último sector, como relatamos anteriormente. Desde luego, la inclusión fue limitada y eventualmente conflictiva, en particular, tras la crisis de 1929, la cual terminó con el derrocamiento de Leguía al año siguiente, a través de un levantamiento liderado desde Arequipa por el futuro presidente Luis Sánchez Cerro.

El oncenio de Leguía es también el período en que se construyeron las alternativas partidarias para los sectores populares: el Partido Aprista y el Partido Socialista. Ambos plantearon distintas formas de organizar y movilizar a la población excluida de la representación política. El APRA, de un lado, promoviendo un frente amplio que incluyera a todos los excluidos de un modelo económico dominado por el imperia- lismo, lo que incluía a sectores de la burguesía nacional. El Partido Socialista, de otro lado, promovía una movilización de campesinos y obreros como agentes políticos esenciales. Las figuras de Víctor Raúl Haya de la Torre y José Carlos Mariáte- gui fueron claves para delinear estos proyectos. La temprana muerte del segundo generó un vacío que contribuyó a que la izquierda adoptara una postura más ortodoxa, que años des- pués va a derivar en una multiplicidad de propuestas y posi- ciones, tanto sobre la política como respecto a la democracia, influenciadas por el devenir de los proyectos de izquierda en

la Unión Soviética, China, Europa del Este y Cuba, principalmente. En cambio, el APRA, tras un período de dudas sobre si seguir el camino insurreccional o el democrático, optó por esta segunda alternativa. Las elecciones de 1931 constituyeron un acontecimiento, pues a ellas se presentaban nuevos partidos que reivindicaban su conexión con lo popular.

El triunfo de Sánchez Cerro, de posición conservadora, los conflictos sociales que siguieron después y el asesinato del presidente en ejercicio fueron el contexto dentro del cual inició un largo período de exclusión del APRA y de los partidos socialistas en el Perú, un veto que duraría 31 años y que tendría un fuerte impacto sobre la política nacional. Durante las siguientes décadas, el Partido Aprista buscó generar las condiciones para su reincorporación plena a la vida política legal, mientras que el Partido Socialista apostó por formar cuadros que le permitieran lograr sus objetivos políticos más adelante, en particular, en el campo de los trabajadores asalariados y, luego, en el de las organizaciones campesinas. Aunque el APRA no podía participar directamente en las elecciones, en varias de estas sus militantes pudieron hacerlo a través de alianzas implícitas y explícitas —como en el Frente Democrático, de Bustamante y Rivero, en 1945—, lo que permitió la elección de congresistas apristas. No obstante, la mayor parte del tiempo tuvieron que enfrentar las duras medidas represivas que los gobiernos autoritarios plantearon contra ellos, lo cual también contribuyó a generar una mística partidaria muy fuerte, así como una narrativa de sacrificio y persecución que dio vitalidad a dicha organización a pesar del escenario hostil que enfrentó. Esto generó, también, que la dirigencia aprista tuviera que buscar acuerdos políticos, incluso con los que habían sido sus antagonistas, con el fin de permitir su retorno electoral.

El año de 1962 fue clave, y significó el regreso de Víctor Raúl Haya de la Torre a una candidatura presidencial. Él ganaría la elección sobre Fernando Belaunde Terry, líder del nuevo partido Acción Popular, de talante reformista, y sobre el exdicator Manuel A. Odría, quien fundó, en 1961, la Unión Nacional Odrriista. No obstante, Haya de la Torre no logró el porcentaje mínimo exigido por la Constitución entonces vigente para ser declarado presidente electo, razón por la cual era necesario un acuerdo parlamentario para decidir quién ocuparía la presidencia de la República. En circunstancias que siguen sin ser completamente claras, los militares dieron un golpe de Estado dicho año, con el fin de volver a realizar elecciones, las que ocurrieron en 1963. Estos nuevos comicios produjeron el triunfo inobjetable de Fernando Belaunde y de Acción Popular, partido que luego formó alianza con otra organización de orientación similar, la Democracia Cristiana. Del otro lado, el APRA y la Unión Nacional Odrriista formaron un bloque opositor. Los conflictos entre los dos bloques de partidos políticos que se formaron en el Parlamento marcaron el siguiente quinquenio y contribuyeron decididamente a la crisis política que derivó en un nuevo golpe de Estado, el cual llevaría a los militares a ocupar el poder por casi 12 años. Haya de la Torre no volvería a competir en una elección presidencial.

El gobierno dictatorial de Juan Velasco Alvarado impulsó reformas que respondían a antiguas demandas populares, pero de forma vertical y autoritaria. Los militares no veían en la política democrática una opción, y tampoco buscaron formar un partido político. Por el contrario, Velasco intentó generar una política pública de movilización popular (el Sistema Nacional de Movilización Social, SINAMOS), la cual logró ciertos éxitos, pero que terminó por desaparecer con el fin

del gobierno militar. La doctrina del «no partido» fue incluso objeto de una formulación y discusión entre intelectuales ligados a dicho gobierno. En el mismo período, los partidos de izquierda lograron avances importantes en su conexión con organizaciones populares, comunales y sindicales. Las elecciones convocadas en 1977 para la conformación de una asamblea constituyente marcaron el retorno del APRA y de los partidos de izquierda a la arena electoral. Junto a ellos, se presentaban los partidos fundados en los años sesenta, como el Partido Popular Cristiano, la Democracia Cristiana y la Unión Nacional Odriista. En total, diez partidos integrarían dicha asamblea. El APRA obtuvo la votación más alta, siendo Víctor Raúl Haya de la Torre el asambleísta más votado y quien presidiría la Asamblea Constituyente; sería su último encargo público en vida.

La izquierda —divida en varios partidos— también obtendría un resultado muy importante. En dichos momentos, aún en medio de la Guerra Fría, y con distintos enfoques sobre el proyecto socialista, los partidos izquierdistas planteaban cercanías con la Unión Soviética, con China, con la experiencia cubana o con otras experiencias de Europa del Este. Estos enfoques variaban en sus posiciones sobre la democracia y las elecciones, así como sobre el papel de la lucha armada en la captura del poder, opción esta última que implicaba, lógicamente, un rechazo a las elecciones. Precisamente, una agrupación con fines políticos, que reivindicaba su inspiración maoísta y rechazaba tanto la democracia como las elecciones, empezaría a organizarse a finales de los setenta y provocaría uno de los períodos de violencia más crueles de nuestra historia: el Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (PCP-SL).

A partir de 1980, el Perú tuvo un sistema abierto y plural de competencia política, sin exclusiones. Acción Popular vol-

vería al poder con Fernando Belaunde. Luego, tras sus pésimos resultados económicos y el agravamiento de las acciones subversivas del PCP-SL, la siguiente elección presidencial la ganaría el Partido Aprista, quien llevó como candidato a la presidencia al joven Alan García Pérez, de solo 35 años. La izquierda, por su parte, lograría unir a la mayoría de los partidos que apostaban por el camino electoral, sea por convicción o no. Esta alianza logró un triunfo resonante en 1983 con la elección de Alfonso Barrantes Lingán como alcalde de Lima. En las elecciones presidenciales de 1985, Barrantes quedó en segundo lugar. Sin embargo, la violencia terrorista desatada por el PCP-SL, los terribles costos del conflicto armado interno (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003), la muerte de muchos dirigentes populares opuestos al PCP-SL, la crisis del bloque soviético y la posterior caída del Muro de Berlín llevaron al debilitamiento de la izquierda. En las elecciones siguientes, los partidos de izquierda se presentaron separados.

Los años noventa encontraron a los partidos políticos en medio de su crisis más profunda. Dos gobiernos con resultados desastrosos, en particular, el de Alan García, trajeron consigo una profunda desconfianza en sus ofertas y la percepción de sus escasas posibilidades de buen gobierno. En 1989, la elección como alcalde de Lima del conductor de radio y televisión Ricardo Belmont trajo al primer *outsider*; es decir, el triunfo de una persona que no se presentaba por algún partido «tradicional». Fue una primera señal de la grave crisis del sistema de partidos políticos. Esto quedaría mucho más claro con la elección presidencial de 1990, en donde el literato Mario Vargas Llosa —futuro premio Nobel— y un profesor universitario poco conocido, Alberto Fujimori, terminaron por disputar la segunda vuelta, con el triunfo holgado del segundo. El Mo-

vimiento Libertad, formado por Vargas Llosa para liderar las protestas contra el intento de estatización de la banca durante el gobierno de Alan García, acudió en alianza con los partidos tradicionales de derecha —Partido Popular Cristiano y Acción Popular—, a través del Frente Democrático (FREDEMO). La alianza y el movimiento no sobrevivieron mucho tiempo.

Si la llegada de Fujimori fue el síntoma más claro de la debacle partidaria, este generaría con sus decisiones autoritarias las condiciones para su colapso completo. De un lado, durante año y medio, Fujimori propició un enfrentamiento con el Congreso, mostrándolo como un obstáculo para la solución de los problemas del país. El 5 de abril de 1992, el Gobierno dio un golpe de Estado, disolvió el Congreso y capturó las principales instituciones de control del poder. Poco después, dictó una nueva Constitución, la cual, con algunos cambios, nos rige en la actualidad. El autogolpe contó con el respaldo mayoritario de la población: muy pocos salieron en defensa de los partidos y los políticos, que eran vistos como responsables de la crisis del país. Tras ello, el Gobierno instauró un régimen que años más adelante será denominado «autoritarismo competitivo» (Levitsky y Way, 2004), un régimen político que celebra elecciones periódicas competitivas, pero bajo condiciones injustas, incluyendo vulneraciones a los derechos políticos, así como el hostigamiento de los rivales del Gobierno, incluyendo a la prensa y a los líderes de organizaciones sociales. Los partidos políticos vivieron casi una década en ese ambiente hostil. Alan García, líder del Partido Aprista y expresidente, pidió asilo a Colombia. Otros partidos tuvieron que aceptar dichas condiciones inequitativas y buscaron usar las vías representativas existentes para mantener una presencia en el Congreso y en los gobiernos locales. En 1995, Javier Pérez de Cuellar, exsecre-

tario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), compitió con Fujimori por la presidencia, siendo derrotado en primera vuelta con mucha claridad. No obstante, Unión por el Perú, el partido que fundó, sobrevivió y siguió presentándose hasta el año 2021, cuando perdió su registro, aunque bajo otras ideas, intereses y liderazgos, muy diferentes a los originales.

La caída de Fujimori en el 2000, tras ganar unas elecciones ilegítimas, pareció abrir una posibilidad para la recuperación del sistema de partidos políticos. Esto no ocurrió. El país había cambiado, la política no. Los partidos de los presidentes electos fueron incapaces de presentar un candidato presidencial en la siguiente elección. Ni Perú Posible de Toledo, ni el APRA de García, ni el Partido Nacionalista de Humala, ni Peruanos por el Cambio de Kuczynski. En el siguiente capítulo exploraremos, con detalle, las causas de esta situación y también exploraremos algunos caminos que pueden seguirse para fortalecer un sistema de partidos políticos en el Perú.

¿Hubo otros rumbos posibles en esta historia? Aunque los factores estructurales son importantes para entender el contexto y límites que enfrentan los actores, las acciones de estos últimos también lo son. Con relación al colapso de los partidos políticos a finales de los ochenta, Martín Tanaka considera que

[...] la consolidación del régimen democrático era una posibilidad abierta a fines de los años ochenta, al margen de todos los problemas. Si ella no se concretó, fue porque los actores partidarios no lograron, por una compleja serie de circunstancias, adaptar su lógica de actuación política a situaciones altamente cambiantes y en alguna medida, azarosas, justamente en el contexto de la definición de un nuevo modelo de acción política que reformuló los parámetros de la representación política a los que habían es-



tado habituados. En el momento crucial de este cambio, el sistema no logró pasar la prueba. (1998, p. 242)

Las decisiones de los actores políticos son particularmente relevantes en coyunturas críticas, en donde las opciones en juego pueden tener consecuencias más serias. Debemos tener en cuenta estas lecciones al momento de encarar los problemas actuales de la democracia y del pluralismo político.

### 1.3. Elecciones, derechos e instituciones

En *Peregrinaciones de una paria* (2003 [1838]), Flora Tristán relata su encuentro con la famosa Francisca Zubiaga, la esposa del expresidente Agustín Gamarra, conocida también como la Mariscala, un personaje femenino fascinante de nuestra historia. Gamarra acababa de ser derrotado en su intento de poner a un partidario suyo en la presidencia a través de un alzamiento armado, desconociendo el proceso electoral que había elegido a Luis José de Orbegoso. A bordo del buque que la llevaría al exilio en Chile —en donde moriría—, viajaba junto a ella su fiel secretario, el coronel Bernardo Escudero. Tristán se encontró con él, y registró la conversación en su libro:

—Querido coronel, ¿cómo es que después de haberlo dejado hace dos meses vencedor y dueño de Arequipa lo encuentro prisionero en este navío y arrojado de aquella ciudad?

—Señorita, es así como la suerte zarandea a los hombres que representan un papel en un país presa de las guerras civiles, donde, sin conciencia pública, se lucha sólo por ser el jefe. (2003 [1838], p. 522)

Orbegoso, vencedor de esta pugna por el poder, fue depuesto al poco tiempo por un golpe de Estado a manos de Felipe Santiago Salaverry, quien a su vez fue derrotado y ejecutado un año después, siendo sucedido por Agustín Gamarra. Es en medio de este escenario de constante guerra civil en el que la naciente política peruana irá intentando construir sus instituciones, inspirada incluso por valores republicanos. Como era de esperar, un escenario como este era un terreno árido para cualquier esfuerzo por cultivar instituciones, las que no lograban escapar de la provisionalidad y precariedad. Los abundantes recursos de la época del guano y el salitre permitieron dar cierta estabilidad a los gobiernos, pero las pugnas basadas en la fuerza de las armas más que la de los votos no cesaron. Lo brutal de la imagen de dos cuerpos inertes colgados en lo alto de la Catedral de Lima, con la multitud a sus pies, nos recuerda lo violento de esta trayectoria.

Las elecciones, como forma de selección de los gobernantes, son un fenómeno moderno. Durante la mayor parte de la historia humana, el derecho a gobernar no requería autorización de los gobernados. Más allá de algunas experiencias puntuales y breves de autogobierno —por lo general, limitado a una élite ciudadana—, la idea de que *el pueblo* debía gobernarse a sí mismo solo alcanzó fuerza, y viabilidad, a finales del siglo XVIII, tras las revoluciones americana y francesa. Habían transcurrido muy pocas décadas de esos sucesos cuando el Perú empezó a organizar elecciones (Przeworski, 2019b), incluso antes que otros países en Europa. No es sorprendente que hubiera muchos problemas y dificultades. De hecho, antes de 1872, las elecciones no daban ninguna seguridad. Juan Bustamante se preguntaba, a mediados del siglo XIX,

¿Se puede uno prometer elecciones libres, independientes y acertadas? Entre tanta y tan crasa ignorancia ¿no serán el soborno y el fraude los que siempre triunfen contra los nobles fines que se propuso la ley? ¿Puede haber legalidad en una elección dirigida y manejada según el querer de un corto número de «mistis», ya que así se nos llama? [...] Ni aun yo mismo me puedo llamar diputado «legal» de mi provincia con vista de los tantos enjuagues y de los tantos actos de conocida nulidad como en la elección se cometen. (Citado de Jacobsen y Domínguez, 2011, p. 96)

De ahí que solo en 1871, 50 años después de la declaración de independencia, se llevaran a cabo las primeras elecciones presidenciales que lograron evitar los problemas más serios de legitimidad. Teníamos, al fin, unas elecciones que parecían sostener resultados confiables. No fue una tarea simple, y tuvieron que superarse muchas dificultades y lidiar con los intentos de muchos actores políticos de seguir manejando como siempre el proceso electoral. Siendo un sistema de elección indirecto, en octubre de 1871 se eligió a los electores que debían votar al presidente. Estos se reunieron en mayo de 1872, y eligieron, con el 57% de los votos, al líder del Partido Civil, Manuel Pardo y Lavalle, quien se convertiría en el primer presidente peruano que no había pasado por la carrera militar. Esta situación no fue del agrado de cuatro hermanos militares de apellido Gutiérrez (Tomás, Marcelino, Marceliano y Silvestre), quienes vieron una amenaza en el ascenso legítimo de Pardo. Por ello, prepararon un golpe de Estado, que ejecutaron el 22 de julio de 1872, capturando al todavía presidente José Balta. Sin embargo, la Marina de Guerra no se plegó a la asonada, y sus principales líderes, entre los que estaba Miguel Grau, firmaron un pronunciamiento rechazando el golpe, poniendo a

buen resguardo a Pardo. El 26 de julio, la población de Lima contraria a los Gutiérrez estaba en las calles, y la situación se hizo muy violenta. En medio del caos, el presidente Balta fue asesinado. Tres de los cuatro hermanos golpistas morirían, y dos de ellos, Tomás —quien se autodenominó presidente— y Silvestre, terminaron colgados en la Plaza de Armas. Durante el siguiente siglo y medio, el Perú incorporó paulatinamente, no sin retrocesos y sobresaltos, los componentes institucionales de un sistema electoral que reduzca el riesgo de la violencia política, ofreciendo resultados que todos los partícipes aceptaran.

El camino hacia la consolidación de un sistema fiable fue difícil. Empezamos con algo tan simple como conocer cuántos ciudadanos tienen el derecho de votar. La construcción de un padrón electoral confiable implicó pasar, paulatinamente, a un modelo centralizado de registro, que atravesó tres períodos. El primero, que va desde la independencia hasta 1896, derivó de la Constitución de Cádiz, en 1812, y conllevó la transición de una sociedad estamental a una construida sobre criterios de ciudadanía y representación, lo cual implicó la exclusión de «institucionalidad religiosa de la responsabilidad en la elaboración de los padrones electorales», y que estuvo caracterizada por la débil centralización de la información sobre nuestra ciudadanía, así como por la provisionalidad de las instituciones electorales. El segundo periodo comprende entre 1896 y 1992, e inicia un proceso de centralización y de constitución de entidades electorales permanentes, teniendo como hitos el otorgamiento de las primeras libretas electorales, en 1931, así como la ley de creación del registro electoral, en 1962. Finalmente, el tercer período se inicia en 1993 con la instauración de un sistema electoral, con una entidad especializada en el

padrón electoral, bajo el nombre de Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, 2019, pp. 243-244).

Otra dimensión del proceso es la consolidación del voto secreto, una barrera para la presión indebida sobre los electores y garantía de un voto realmente libre. Como recuerda Valentín Paniagua (2003), desde la Constitución de 1823 el sufragio era secreto, y seguiría así hasta 1895. No obstante, en 1896 se introdujo el sufragio público, a fin de hacer, supuestamente, más transparente y controlable el voto. El resultado fue, desde luego, el brindar más armas para la coacción y el cohecho. Esta situación no fue modificada por la Constitución de 1920, siendo recién la Constitución de 1933 la que agregó el carácter de secreto al voto (Paniagua, 2003, pp. 78-79). Desde luego, esto no significa que haya desaparecido la posibilidad para prácticas clientelares u otros mecanismos de presión sobre el elector.

También hubo un largo recorrido en la constitución de las autoridades electorales estables y dignas de confianza. Como señalamos, durante el siglo XIX, dichos entes se constituían de forma temporal para cada proceso electoral. El Estatuto Electoral de 1896 fue un paso importante, al ser el primer intento de constituir un organismo electoral autónomo y permanente denominado Junta Electoral Nacional. Este diseño fue objeto de reformas durante la llamada República Aristocrática, para ser desactivado durante el oncenio de Leguía. El siguiente esfuerzo de constituir «un ente director, organizador y fiscalizador de los procesos de sufragio» llegaría con la fundación del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), en 1931, entidad que también fue incluida en el texto de la Constitución de 1933 (Jurado Nacional de Elecciones, 2015, pp. 111-117). La siguiente reforma crítica ocurriría con la Constitución de 1993, con la creación

de un sistema electoral tripartito que incorporó a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y al RENIEC. A pesar de ello, durante la segunda mitad de la década de los noventa, el cuestionamiento a la imparcialidad del sistema electoral fue constante, por lo que ingresamos a un nuevo período autoritario que celebró elecciones sin las mínimas condiciones democráticas de equidad. Es solo recién a partir de las elecciones del 2001 que recuperamos las condiciones mínimas de legitimidad que no hemos perdido hasta la fecha.

Por otro lado, desde la primera Constitución de 1823, en su artículo 28, el Perú consagró la figura de la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial —es decir, el judicial—, declarando que ninguno de los tres «podrá ejercer jamás ninguna de las atribuciones de los otros dos». Como es natural, los distintos gobiernos autoritarios pasaron por alto esta separación, sometiendo al Congreso a los designios del Gobierno, o sencillamente desactivándolo. De igual modo, buscaron intervenir en las autoridades judiciales, incluyendo los tribunales responsables de la interpretación de la Constitución. El retorno a la democracia, a finales del 2000, implicó la recuperación de esta separación de poderes y el respeto de las autonomías constitucionales, incluyendo la del Tribunal Constitucional. Sin embargo, las tensiones entre los poderes no han cesado y han sido un elemento muy presente en la preocupación pública durante los últimos años.

Finalmente, no debemos olvidar que el proyecto republicano original estaba ligado a la protección de las libertades y derechos de los individuos. Ya Juan Pablo Viscardo y Guzmán, en su notable *Carta dirigida a los españoles americanos*, resaltaba esta dimensión de la vida republicana:

La conservación de los derechos naturales, y sobre todo de la libertad y seguridad de las personas y haciendas, es incontestablemente la piedra fundamental de toda sociedad humana, de cualquiera manera que esté combinada. Es pues una obligación indispensable de toda sociedad, o del gobierno que la representa, no solamente respetar sino aun proteger eficazmente los derechos de cada individuo. (2004 [1792], pp. 84-85)

La democracia moderna no es solo elecciones. Descansa también en un conjunto de garantías a los derechos de las personas, que pueden ser vulnerados por el uso arbitrario de los recursos del Estado. Los mecanismos de contrapeso del poder, así como los orientados a la rendición de cuentas, tienen como finalidad el evitar el abuso en el ejercicio de las atribuciones públicas. De esta manera, la existencia de tribunales independientes constituye una salvaguarda para el ejercicio irrestricto de los derechos, en particular, los políticos. Por el contrario, los regímenes autoritarios han buscado deslegitimar estos diques al poder y han cuestionado las libertades políticas bajo diversos argumentos, incluyendo la seguridad nacional, la soberanía o como algo que puede ser sacrificado con el propósito de lograr cambios sociales.

En nuestra historia, las libertades de prensa, de expresión y de información estuvieron muy limitadas durante los gobiernos autoritarios. La censura, el cierre de medios de prensa, el asesinato de periodistas y el hostigamiento desde el poder han sido recurrentes a lo largo de nuestra historia. El acceso a la información estuvo limitado por razones tecnológicas, así como por las diferencias de acceso a los medios de comunicación y el analfabetismo dominante en amplias zonas del país. Poco a poco, este panorama ha cambiado. Hoy en día, los me-

dios de comunicación, y los periodistas, gozan de muchas garantías para su labor. No obstante, esto no quiere decir que no existen tensiones y conflictos, y que no haya hombres y mujeres de prensa que, por su trabajo, sean objeto de amenazas a su integridad —o la de su familia—. Incluso algunos grupos con poder utilizan la vía judicial para amedrentar a los periodistas y medios incómodos. Por último, el acceso a la información, por parte de la ciudadanía, es hoy muy amplio. El problema, ahora, es la calidad de dicha información y la difusión sin control de noticias falsas, aprovechando las nuevas plataformas disponibles.

A pesar de estos avances en las instituciones esenciales de la democracia, estas no han podido consolidarse plenamente. En la actualidad, los peruanos siguen mostrando una alta insatisfacción con la democracia, e incluso un sector no menor muestra una abierta preferencia por el autoritarismo como forma de gobierno. ¿Qué explica esta situación? Esto será el tema del siguiente capítulo.



# 2

## La democracia del bicentenario

*Entremos a los salones del Soberano Congreso y  
preguntemos a cada uno de los caballeros inmunes,  
¿si descansan en tan muelles poltronas por la  
voluntad que se llama el pueblo o por las  
maquinaciones de los camaristas?*

COLORINDA MATTO DE TURNER (2015 [1877])

*Nosotros necesitamos poner muy en alto el nuevo sentido  
de la Democracia y vivir al compás con el mundo. En  
estos últimos años, después de la última guerra mundial,  
la conciencia democrática mundial ha dado un salto  
cuyo disparo significa sin duda una de las creaciones  
más profundas y más avanzadas que se hayan producido  
en la historia humana.*

VÍCTOR RAÚL HAYA DE LA TORRE (1977 [1962])

*He encontrado una aceptación, cada vez más amplia, de  
la libertad como ideología preferida, una ideología que,  
si se le llama democracia es, hay que admitirlo,  
rechazada en ocasiones como impuesta por Occidente.*

*Sin embargo, la amplia mayoría de la población  
mundial desea vivir en libertad y seguridad económica,  
bajo un gobierno representativo que respete el imperio  
de la ley y la diversidad cultural.*

JAVIER PÉREZ DE CUELLAR (2000)

En la mañana del 11 de abril del 2021, recorrí varios centros de votación como parte de mi labor como observador electoral. Nos encontrábamos en el pico de la pandemia, tanto por el nivel de contagio como de muertes. Durante meses, el temor a enfermarse fue un sentimiento presente en muchos de los 25 millones de electores que, en el Perú y en el extranjero, tienen el derecho de votar. Existía una gran preocupación por el ausentismo, que al final de la jornada bordearía el 30%. Las autoridades electorales tuvieron que dar nuevas reglas de bioseguridad, incluyendo la exoneración de pago de multas a quienes, siendo vulnerables a la COVID-19, no quisieran ir a votar, en particular, los adultos mayores, las personas con discapacidad y las embarazadas. ¿Qué encontré al momento de iniciar la jornada? Filas largas de adultos mayores dentro y fuera de los locales, personas que no tenían la obligación legal de sufragar, pero que consideraban tenían el deber de hacerlo. La escena se repetía en todo el país, bajo el sol e incluso con frío o lluvia. Una joven con discapacidad, con limitaciones de movilidad, acompañada de su padre, estaba ahí porque le había dicho a su progenitor que quería votar. Era difícil no emocionarse.

Los peruanos valoran votar, elegir, y lo hicieron en el 2021 a pesar de las difíciles circunstancias. Un estudio de Oscar Castorena (2020), elaborado para el Barómetro de las Américas 2020, mostró que, en dicho año, el apoyo declarativo a la democracia como mejor a otras formas de gobierno —a pesar de sus problemas— aumentó a 58.4% del total de encuestados. En el 2019 eran solo el 49.3% los que declaraban dicho apoyo. El 39.6% de los encuestados tiene una alta confianza en las elecciones, mejorando el 33% del 2019, lo que nos ubica a media tabla dentro del continente americano. La gran mayoría cree que sus votos son contados correctamente, aunque un 13%

cree que esto nunca ocurre. Peor aún, de acuerdo con el estudio de Mariana Rodríguez (2020), realizado también para el Barómetro de las Américas 2020, mostró que nueve de cada diez encuestados creen que los ricos compran los resultados de las elecciones. La mitad de ellos juzga que siempre es así, mientras que la otra mitad considera que a veces. También tres de cada cuatro piensan que los políticos pueden saber por quién vota cada uno, una mitad siempre y la otra algunas veces. No obstante, la gente sigue otorgando legitimidad a quienes son electos a través de un proceso electoral. A pesar de todas sus deficiencias, apreciamos esta dimensión de nuestro régimen democrático.

¿Entonces, qué explica que vayamos a votar con tan poco entusiasmo? El problema es que nos cuesta confiar en los partidos y sus postulantes. La oferta política es vista con una mezcla de suspicacia y desdén. Y no faltan razones. En lo que va del siglo, ninguno de los partidos políticos que ganaron las elecciones presidenciales presentaron fórmula presidencial en la siguiente elección. No lo pudo hacer ni Perú Posible, ni el APRA, ni el Partido Nacionalista, ni Peruanos por el Kambio. Es más, ninguno de esos partidos tendrá inscripción legal al ingresar al tercer siglo de vida independiente. Tampoco le ha ido bien a sus líderes. Al momento de escribir estas líneas, Alejandro Toledo está a la espera de un proceso de extradición por delitos de corrupción, Alan García se quitó la vida cuando iba a ser detenido por acusaciones de corrupción, Ollanta Humala pasó por prisión preventiva y su proceso penal sigue en curso, Pedro Pablo Kuczynski es procesado por presuntos delitos cometidos antes de su mandato y su sucesor, Martín Vizcarra, tiene investigaciones penales en curso, tanto de su época como autoridad regional como referidas a hechos ocu-

rridos durante su paso por la presidencia de la República. A esto sumemos el desencanto de las promesas incumplidas y la adopción de decisiones de espaldas a las preocupaciones y demandas ciudadanas.

Es muy clara la decepción ciudadana sobre su oferta política cuando observamos que quienes consideraban que las elecciones peruanas no ofrecían una real opción de elegir entre partidos y candidatos, pasó de 16.9%, en 2001, a 29.6%, en 2016, de acuerdo con el *Informe Latinobarómetro 2016*. Todo esto tiene un impacto sobre las actitudes de la ciudadanía frente a la política. Hernán Chaparro (2018) encontró que, en Lima, el 40.6% de la población podía ser descrita como integrada por «conformistas desinformados», personas con escaso interés en temas políticos, sin interés en informarse sobre dicha materia o en participar en asuntos cívicos y políticos, es decir, caracterizado por su indiferencia ante la política y la democracia. Junto a ellos, Chaparro identifica a los «renegados insatisfechos», que conformarían el 30.5% de los limeños, grupo que emocionalmente expresaría una mayor inconformidad con el curso de la democracia peruana, mostrando su frustración y molestia con ella (2018, pp. 121-122). No es de extrañar que el Perú aparezca constantemente como uno de los países de la región con menor satisfacción con la democracia. Ante ello, los votantes peruanos usan muchas veces sus votos para expresar su insatisfacción hacia los gobiernos, los partidos y las élites políticas, es decir, expresan continuamente en las urnas un desencanto endémico (Aragón, Cruz y Sánchez, 2018, p. 645). Esto es coherente, además, con la bajísima aprobación que tienen tanto los gobiernos en ejercicio —salvo contados momentos— como los distintos parlamentos en lo que va del siglo.

Visto este difícil escenario, ¿cuáles son las dimensiones que debemos considerar para un análisis de las actuales debilidades de nuestra democracia? ¿Qué podemos hacer frente a ellas? ¿Cómo entusiasmar a la ciudadanía con la política democrática? En este capítulo veremos, primero, los problemas con la representación política. Luego, las dificultades que siguen enfrentando sectores de la población para ejercer su ciudadanía. Finalmente, miraremos los problemas institucionales y la capacidad del Estado, los cuales hacen tan difícil atender las demandas ciudadanas.

### 2.1. Los problemas de la representación política y las respuestas ciudadanas

Con la frase «El Perú es un caso extremo de descomposición partidaria», Steven Levitsky y Mauricio Zavaleta (2019, p. 71) resumen su diagnóstico sobre la ausencia de reales partidos políticos en el Perú. Tras la debacle de la década de los ochenta, nunca pudo (re)construirse un sistema de partidos (Levitsky y Zavaleta, 2019). El Congreso del bicentenario estará conformado, sin embargo, por diez partidos políticos. Algún observador externo podría interpretar esto como un síntoma de una vida democrática vibrante y plural. Otro podría, en cambio, preocuparse por la extrema fragmentación de la representación política, y no tardaría en preguntar acerca del nivel de polarización existente, es decir, si la mayor parte de los partidos se encuentran concentrados hacia los extremos más que hacia el centro ideológico. Sin embargo, más que síntoma de un sistema partidario robusto y plural, esta dispersión es el resultado de un proceso de precarización de la representación política que ha

acompañado todas las elecciones generales —presidenciales y parlamentarias— realizadas en el Perú durante el siglo XXI. Y, en lugar de una polarización, lo que existe es un archipiélago signado por una mezcla de desconfianza y prejuicios.

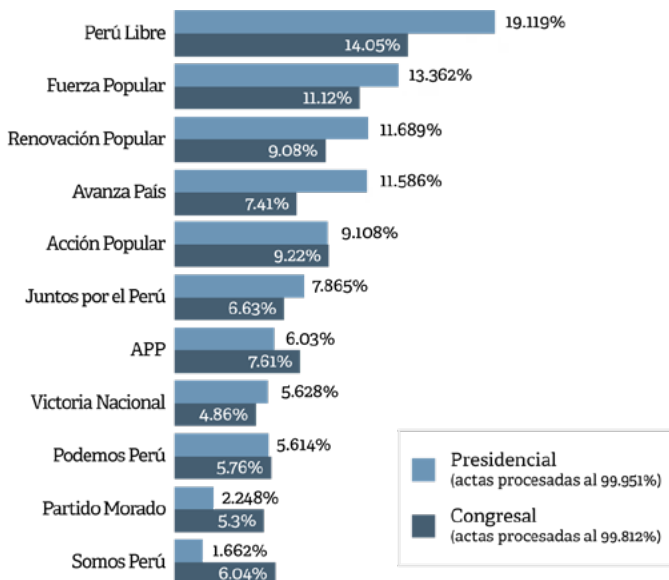
La democracia liberal contemporánea necesita de un sistema de partidos políticos para funcionar (Zavaleta, 2014, p. 147). En contracorriente de este sentido común, los políticos peruanos parecen haber aprendido a ganar elecciones sin organizaciones políticas sólidas, utilizando en su reemplazo «una serie de normas, prácticas y sustitutos organizativos» (Levitsky y Zavaleta, 2019, p. 71). ¿Cómo puede funcionar una «democracia sin partidos»? De un lado, «los políticos se han articulado en coaliciones de independientes que les permiten maximizar sus oportunidades electorales» (Zavaleta, 2014, p. 147), que tener que cargar con los costos de pertenecer a una estructura partidaria. Zavaleta acuñó el término «coalición de independientes» para tipificar esta forma de organización política. Esta permite organizar tanto la oferta política como brindar un mínimo de información a los electores sobre las opciones en competencia. No obstante, estas coaliciones siguen siendo efímeras, con lo cual el elector enfrenta en cada elección una combinación diferente de políticos, símbolos e incluso programas. Por otro lado, cada político debe agenciarse de los recursos políticos (dinero, bienes para la campaña, acceso a los medios de comunicación, etc.) por cuenta propia, lo que acentúa los incentivos para articularse con intereses particulares, sean estos legales informales o incluso ilegales. Todo esto hace más complicado pensar en el largo plazo, pues reduce la posibilidad de acumular conocimiento institucional sobre la práctica política y la de las políticas públicas, dificulta la representación de los intereses sociales, así como la solución de los

conflictos entre estos últimos por canales pacíficos (Zavaleta, 2014, pp. 147-150).

Otra estrategia es el uso de instituciones creadas con distintos fines, como los medios de comunicación o las universidades, como un recurso que permite mejorar la presencia de la organización política en el territorio, aprovechando el debilitamiento de los partidos políticos tradicionales (Barnechea, 2014, pp. 81-89). El periodista Christopher Acosta ha relatado la manera en la cual un partido político puede aprovechar los resquicios legales y las debilidades institucionales para mejorar sus posibilidades de competencia política, evadiendo, por ejemplo, las reglas sobre financiamiento político partidario (2021, pp. 140-155). Esta vía augura organizaciones políticas más estables, y eventualmente más exitosas, pero también más centradas en los objetivos particulares de quienes controlan las bases materiales de los partidos.

Los partidos y políticos que logran victorias electorales en las condiciones que hemos descrito no parecen tener muchos incentivos para cambiar las condiciones que les han permitido acceder a los cargos electos, lo cual termina reforzando esta dinámica y haciendo más difícil la construcción de un sistema de partidos políticos (Levitsky y Zavaleta, 2019, p. 71). En este punto, debemos señalar la importancia que tiene el tema del financiamiento político, aspecto que puede significar, de ser clandestino, el inicio de un proceso de influencias informales e ilegales sobre las decisiones gubernamentales y legislativas, que puede derivar en un problema más de fondo, ligado con la captura del Estado por intereses particulares (Durand y Salcedo, 2020, pp. 205-206). De esta manera, los incentivos para mantener el *statu quo* pueden ser incluso más potentes.

GRÁFICO 3. Votación de los partidos políticos con representación en el Congreso 2021-2026.



Fuente: ONPE. Elaboración propia.

¿Hay salida? Carlos Meléndez (2019) argumenta —siguiendo a Scott Mainwaring— que los factores críticos para sostener un sistema institucionalizado de partidos son la estabilidad en las reglas y la naturaleza de la competencia entre partidos. Estos factores son complementados por otros tres: partidos políticos enraizados y estables en la sociedad, elecciones y partidos legítimos, así como organizaciones partidarias que no estén subordinados a los intereses personalistas de líderes ambiciosos. Dentro de este marco, el colapso de partidos también habría brindado una oportunidad, al minar la credi-



bilidad del clientelismo y al empujar a los políticos a dirigirse a poblaciones anteriormente excluidas, con lo cual ha creado «alternativas ideológicas», siendo los vínculos programáticos —sin partidos— una opción estratégica para reconectar a la ciudadanía con las élites. A pesar de la desafección política, y de la crisis de representación, la conexión entre electores y políticos puede encontrar formas de funcionar eficazmente, sea por vías convencionales o alternativas, alcanzando una estabilidad no institucionalizada. En este orden de ideas, destaca la importancia de las identidades negativas, es decir, que se definen a partir del rechazo de ciertos proyectos políticos (Meléndez, 2019, pp. 196 y 201).

Las elecciones del 2021 vieron una profundización de los problemas de la democracia sin partidos, generando lo que Meléndez denomina «minicandidatos», actores políticos con recursos políticos escasos, con un partido altamente dependiente de él, un partido de alquiler, una organización privada que sustituye a un partido o un carisma de baja intensidad (Meléndez, 2019). Uno de estos, Pedro Castillo, del partido Perú Libre, que por su bajísima intención de voto inicial fue llamado «microcandidato» (50+1 - Grupo de Análisis Político, 2021, p. 13), ganó la primera vuelta con el 18.921% del voto válido, el porcentaje más bajo para el ganador de una elección presidencial en nuestra historia. Alberto Vergara, en una reciente entrevista publicada en el diario *La República*, ha usado la figura de las tribus para describir el mismo fenómeno: «Estamos ante una quiebra de la posibilidad de confiar, y como no puedo confiar, surgen las fragmentadas tribus de semejantes, en las que cada candidato termina aferrándose a algo, percibe la amenaza de las otras. Hay un conglomerado de tribus monoteístas aterrorizadas unas por las otras» (citado de Carrasco, 14 de abril del 2021, párr. 8). En

cualquier caso, es evidente que la estabilidad y la gobernabilidad están lejos de estar aseguradas bajo estas condiciones.

Hay también otra mirada que pone sobre la mesa de discusión las dificultades para representar un país con un alto nivel de informalidad y de diversidad. Así, Sinesio López (18 de marzo del 2021) entiende que la sociedad peruana posee una ciudadanía incompleta, la cual además no está organizada en clases sociales. El Perú estaría más cerca de una sociedad de individuos, pero no como el estado de naturaleza hipotético hobbesiano, sino como el resultado de un proceso trunco, o limitado, de institucionalización y construcción de ciudadanía. En lugar de una sociedad civil —es decir, de ciudadanos—, habríamos arribado a una sociedad de individuos guiados por apetitos materiales en busca de la sobrevivencia, que «se sienten con derechos absolutos a todo y desatan una guerra de todos contra todos» (López, 18 de marzo del 2021, párr. 5). No es una pugna igualitaria, pues una élite controla más recursos económicos. Para López, la crisis de representación no solo hay que mirarla desde la incapacidad de los actores políticos para recoger las demandas de la población, articularlas y canalizarlas hacia el sistema político, con el propósito de resolverlas, también hay que entenderla como una crisis de *representabilidad*, en donde la propia sociedad posee características que hace difícil su representación o la agregación de intereses (18 de marzo del 2021, párr. 6). ¿Es viable una sociedad de informales, en su mayoría pobres y muy pobres? ¿Es representable una sociedad así en el campo de la política democrática?, se pregunta Sinesio López. El autor piensa que una sociedad así no es viable, además que es muy difícil que sea representable políticamente (López, 18 de marzo del 2021). Y es probable que no le falte razón. Esto también explicaría las dificultades para

articular los intereses a posiciones ideológicas más claras, en tanto que las respuestas más tradicionales (liberales/socialistas/conservadores, izquierda/derecha) son reemplazadas por posiciones más pragmáticas o por programas que combinan ideas que ubicaríamos en campos que podrían pensarse como incompatibles. Así, vemos posiciones que se definen como liberales con mentalidad conservadora y conciencia social. Desde luego, esto no quiere decir que no existan clivajes y ejes articulares, solo que aún no se han construido los partidos que sean capaces de expresarlas de forma más estable.

En cualquier caso, esas son las condiciones, muy difíciles, bajo las cuales hay que construir un sistema de organizaciones políticas que brinden predictibilidad. Entre tanto, como sostuvo Juan de la Puente en una entrevista televisiva, en abril del 2021, nuestras elecciones no son tanto el esfuerzo de los partidos y postulantes por buscar a los electores, sino un proceso en el cual son estos últimos los que emprenden el camino hacia los candidatos. Es tentador decir que, si no lo encuentran, se lo inventan. ¿Esa trayectoria, y sus decisiones, pueden ser calificadas de irracionales o amnésicas? El muy conocido ensayo de Alberto Vergara (2019) exploró la racionalidad detrás de estas decisiones. La precariedad de la oferta política puede dificultar la lectura de resultados electorales que toman mucho más sentido si entendemos las demandas de la población a partir de tres ejes. El primero plantea la elección entre el librecambismo y la intervención estatal. El segundo eje traza una línea entre lo global o posnacional y lo local o nacional; o, para articularlo con la discusión del final de este capítulo, el Estado. Finalmente, el tercer eje marca la distancia entre el imperio de la ley y la discrecionalidad política (Vergara, 2019, pp. 31-45). ¿Cuál es la disputa central? Danilo Martuccelli, co-

mentando el ensayo de Vergara, resalta que los «ciudadanos peruanos quieren un Estado que funcione y una Nación que los incluya» —sin que ambos términos tengan un significado único— (2019, p. 17); y que, entendiendo la importancia del crecimiento económico, no piensan que esto se agote en la narrativa del neoliberalismo o del extractivismo. Detrás de los ejes planteados por Vergara están, quizá, las líneas programáticas que pueden servir de base para la instauración de un modelo de representación para el Perú del bicentenario.

Otro campo para la acción es el de reformas o cambios normativos —o de políticas públicas— que nos ayuden a salir de esta situación. En los últimos años, hemos sido testigos de la aprobación de muchas de estas reformas, como es el caso de las modificaciones en las reglas de financiamiento partidario —que han eliminado el financiamiento privado para la propaganda electoral en radio y televisión y han introducido el delito del financiamiento ilícito, entre otras medidas—, en el procedimiento para inscribir un partido político —que ha dejado de depender de la recolección de cientos de miles de firmas para necesitar de miles de militantes efectivos—, en la eliminación del voto preferencial —que se aplicó por excepción en las elecciones de 2021—, en la paridad y alternancia, en el impedimento para postular para condenados en primera instancia por delitos dolosos o la reforma de la inmunidad parlamentaria. Y hay muchas otras reformas de relevancia pendientes, como el retorno a la bicameralidad, el establecimiento de circunscripciones electorales que permitan una mejor conexión entre representantes y electores, las reformas en las reglas de las elecciones subnacionales, los escaños reservados para los ciudadanos indígenas, etc.

Muchos especialistas y políticos han planteado diversas modificaciones adicionales al marco legal que regula las elecciones, a los partidos y a los políticos. Por ejemplo, Martín Hidalgo, periodista con una amplia experiencia en el seguimiento del trabajo parlamentario, considera indispensable mejorar los filtros en la selección de postulantes por parte de los partidos, evitando el ingreso de personas con antecedentes cuestionables o sin real vocación de servicio público y mejorando la oferta política; permitir la reelección parlamentaria, incentivando la existencia de carreras políticas, pero también estableciendo incentivos para un buen desempeño parlamentario; y adoptar un sistema bicameral que impida, junto a otras reformas en el proceso legislativo, la adopción de decisiones sin el debido estudio técnico y la evaluación política de sus consecuencias (2021, pp. 91-92). Otro bloque de propuestas, que destaca por su sistematicidad, es la desarrollada por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, en el 2019.

¿Puede una reforma legal o constitucional modificar los enormes problemas de representatividad descritos? Los partidos que compitieron en las elecciones del 2021 cumplieron con un sinnúmero de requisitos, muchos razonables, algunos absurdos, y pudieron demostrar que contaban con el nivel mínimo de formalidad exigido. No obstante, la precariedad partidaria continuó, y muchas fórmulas presidenciales fueron formadas a través de acuerdos de última hora entre los dirigentes de los partidos políticos con inscripción y los candidatos sin partido. La ley se acata, pero no se cumple. Hemos aprendido a mantener el *statu quo* a pesar de las reformas. ¿Acaso cambiamos todo para que cambie poco? ¿Estamos atrapados en el *gatopardismo* de las reformas? A pesar de todo, muchas leyes o reformas tienen efectos. Ahí está el ejemplo del mayor

número de mujeres en el Congreso, gracias a la incorporación de la paridad y alternancia, que trataremos más adelante, o la reducción del número de partidos inscritos, al retirarse del registro a todos aquellos que no superaron la valla electoral. Estos logros no deben hacernos perder la necesaria dosis de realismo al momento de plantear iniciativas legales, incluso con la mejor de las intenciones. De lo contrario, podemos o no generar ninguna transformación o producir efectos no deseados significativos, incluso a contracorriente de lo buscado.

En ese orden de ideas, debemos reconocer que contar con partidos políticos fuertes es, en gran medida, el resultado de procesos políticos independientes de los formalismos legislativos. La experiencia comparada muestra que los partidos surgen en contextos de conflicto, de polarización, de movilización social, incluso de revolución o guerra civil, o aparecen tras períodos de extrema represión, en donde la organización política construye una mística a partir de la persecución y el sacrificio, como fue el caso del APRA. Si superan la prueba, tendrán muy buenas posibilidades de tener una vida larga. Lo que no te mata, te fortalece. Sin dichos factores, lograr cambios es mucho más duro. Los esfuerzos de largo plazo demoran en dar frutos, lo cual puede desalentar las legítimas expectativas inmediatas de los líderes y militantes partidarios. Desde luego, no hay que cesar en la búsqueda de un mejor marco formal para los partidos, siempre que se entienda que eso no basta. Un buen marco legal debe generar un marco de incentivos y sanciones razonable que ayude a sostener los esfuerzos. Pero sin actores que asuman la tarea de construir partidos, ese marco será insuficiente.

No podemos dejar de hacer hincapié en los riesgos de introducirnos en una dinámica orientada a regular cada aspecto

de la actividad política partidaria, sin medida ni racionalidad. Esto puede terminar por generar el efecto contrario al buscado, al alimentar una normativa frondosa y compleja que brinda muchos espacios grises o sujetos a interpretación, todo lo cual puede dar margen para la comisión de muchas arbitrariedades, poniendo incluso en riesgo los derechos políticos de militantes, postulantes y ciudadanos (Aragón, Cruz y Sánchez, 2018, p. 646). La mera formalidad solo traerá más trabajo para los abogados, pero no construirá partidos. Solo la suma de voluntades, de tercas voluntades, podrá construir la representación política en el Perú, aprovechando estratégicamente las limitadas oportunidades que ofrece el contexto peruano.

## 2.2. Ciudadanías incompletas y nuevas demandas

Como vimos en el capítulo anterior, la ampliación formal de la ciudadanía universal culminó a inicios de los ochenta; es decir, el reconocimiento del derecho al sufragio alcanzó a toda la población en edad adulta. No obstante, la ciudadanía requiere de condiciones que la hagan efectiva. De otro lado, nuevos campos aparecen para el ejercicio de las libertades políticas, mientras grupos tradicionalmente excluidos de la vida política reclaman mayores espacios o el reconocimiento de derechos que consideren no solo lo universal, sino también las diferencias, en particular, en contextos de diversidad étnica y cultural. Además, como resaltó Guillermo O'Donnell (1993), la ciudadanía no puede reducirse a lo político. También las relaciones civiles, mercantiles o privadas revelan la fortaleza de la ciudadanía cuando ofrecen a todos, en un plano de igualdad, la posibilidad de recurrir a una entidad pública legalmente competente,

imparcial y eficaz, en defensa de nuestros derechos. Cuando, por alguna razón, una mujer, una persona con discapacidad, un indígena, un campesino o una persona LGTBI+ siente que esas garantías no existen para ella o él, ve limitada su ciudadanía (O'Donnell, 1993, p. 66). Es por ello que debemos destacar los avances logrados hasta el momento para reducir los obstáculos en el pleno desarrollo de una ciudadanía efectiva.

El Congreso que inaugurará el tercer siglo de vida independiente será el que cuente con el mayor número de mujeres, y tendrá la proporción femenina más grande de nuestra historia. Esto ha sido fruto de una reciente reforma que introdujo la paridad y la alternancia, una modificación normativa impulsada, en particular, por mujeres, desde puestos gubernamentales y desde el Parlamento, así como por lideresas del movimiento feminista. No obstante, los obstáculos que enfrentan las mujeres en la política siguen siendo mayores.

Con ocasión de las elecciones generales del 2021, el JNE sistematizó la información sobre la participación de las mujeres y de otros actores, bajo la figura de «perfiles electores». Uno de ellos, el número 6, trajo información valiosa sobre las mujeres, donde se muestra muy bien en qué se ha avanzado y qué desafíos quedan pendientes. Las mujeres, como es natural, representan poco más del 50% de padrón electoral. Además, hay cada vez más mujeres que militan en los partidos políticos. Aunque, de los 18 postulantes a la presidencia de la República, apenas 2 mujeres se presentaron en estas últimas elecciones. Gracias a la ley sobre paridad y alternancia, las mujeres que postularon representaron el 50.3% del total, 82% de ellas son afiliadas a los partidos por los que postulan, mientras que un 18% fueron invitadas. Todas estas cifras dentro de la normali-



dad y muy similar a la de sus pares varones (Jurado Nacional de Elecciones, 2021a).

Sin embargo, las dificultades para las mujeres surgen al momento de competir por las mejores posiciones dentro de las listas partidarias, así como por el menor acceso a los recursos necesarios para una campaña. Por ejemplo, menos de un cuarto de las mujeres que postularon al Congreso fueron cabeza de lista, y ni el 20% en el caso del Parlamento Andino; y apenas el 6% de las postulantes tuvieron experiencia previa en cargos de representación política. Otra situación típica que enfrentan las candidatas es el acoso político. Recientemente, se ha dictado una ley que busca detener estas prácticas; no obstante, situaciones de esta naturaleza se siguen presentando.

El desafío, ahora, será seguir avanzando hacia una paridad total en el Congreso y aumentar la participación de las mujeres en las dirigencias partidarias. También es crucial seguir visibilizando las conductas machistas, misóginas y discriminatorias que siguen afectando a las mujeres que hacen política. Por ejemplo, el criticar o resaltar la apariencia física, la forma de vestir de las políticas —cuestiones que no destacarían, en el caso de los varones— o exigir estándares más altos de desempeño profesional o académico. Por otra parte, no debe dejarse de lado que las mujeres pueden ser también discriminadas por diversas razones, como su origen étnico, su lengua o sus condiciones socioeconómicas.

En cuanto a la población LGTBI+, un aspecto destacable es la reciente dación de un protocolo para garantizar el derecho al sufragio libre de agresiones o acoso. Nuevamente, hemos tenido candidatas y candidatos que se identificaron como parte de esta población: 5, en total. Algunas y algunos de ellos llegarán al Congreso. Pero es lamentable afirmar que

persisten prejuicios discriminadores en la mente de muchas personas, incluyendo las autoridades, los cuales dificultan el pleno ejercicio de los derechos de dicho grupo poblacional. Por ejemplo, la cuestión de la identidad formal ha sido un problema constante que no ha podido ser resuelto por la administración pública ni por la administración de justicia, y que aparece constantemente en la discusión pública. En las últimas elecciones, un candidato, buscando ridiculizar la identidad de una colega transexual, lo llamaba continuamente por el nombre que consta en el registro de identidad, en lugar de usar el que corresponde a la identidad asumida por ella. Es probable, además, que siga existiendo presiones, no solo para detener el reconocimiento de derechos, sino incluso para dar marcha atrás en muchos temas en donde se han logrado avances en los últimos años.

Respecto a las personas con discapacidad, debemos recordar que 3 millones de peruanas y peruanos califican en esta categoría, aunque solo el 9% está inscrita en la entidad competente en la materia (el CONADIS). Para las elecciones del 2021, solo 135 186 personas con discapacidad estuvieron habilitadas para votar. Por el lado de los postulantes, el 1.1% se consideró parte de las personas vulnerables. Hubo 30 candidaturas con algún tipo de discapacidad postulando al Congreso: 14 mujeres y 16 hombres. Sin embargo, la participación de las personas vulnerables no supera el 6% en ningún partido político. 5 de las 20 organizaciones no cuentan con candidaturas de personas con discapacidad, mientras que solo hubo 3 candidaturas al Parlamento Andino. Mucha de la propaganda electoral y las actividades políticas en los medios no están adaptadas a las necesidades de las personas con discapacidad visual o auditiva. Los problemas de acceso a los locales de votación siguen

siendo un problema recurrente. Nuevamente, no es que las personas con discapacidad no puedan ejercer sus derechos o llegar a un puesto de representación política, pero su camino sigue siendo más duro.

Otra brecha enorme es la derivada de nuestra diversidad étnica. Como sostienen Tubino y Flores, el Perú ha estado signado por una interculturalidad negativa, esto es, una situación en la cual «se producen relaciones de dominación y exclusión entre individuos y grupos de diversas culturas» (2020, p. 47). Es decir, la realidad peruana sigue estando atravesada por una fuerte asimetría de poder que afecta en distinto grado a cada uno de los 55 pueblos indígenas que el Estado peruano ha reconocido formalmente; y también a otros sectores, en particular, la población afroperuana. La discriminación y el racismo es solo una expresión de esta situación. Frente a ello, es necesario pensar en un interculturalismo crítico, «un enfoque que busca visibilizar tanto las injusticias culturales como estructurantes de una convivencia tóxica y como resultado de procesos históricos que se remontan a la Colonia» (Tubino y Flores, 2020, p. 59), para lo cual es necesario generar espacios de reconocimiento e intercambio simétricos al interior del proceso político que hagan posible generar condiciones adecuadas para el diálogo intercultural.

Las transformaciones ocurridas durante el siglo xx van teniendo un impacto en la representación política. ¿Cómo se expresa esta diversidad en la actualidad? En primer lugar, la autoidentificación étnica de los postulantes al Congreso es similar a los resultados nacionales del Censo 2017. En el caso de quechuas y aimaras, los porcentajes son casi idénticos. No obstante, los «blancos» son la mitad del porcentaje que resultó en el censo.

TABLA 1. Autoidentificación étnico-cultural de la población y los candidatos parlamentarios en las elecciones del 2021.

Grupo étnico	Censo 2017 (INEI)	Postulantes parlamentarios 2021 (JNE)
Quechua	22.3	21.2
Aimara	2.4	2.3
Nativo o indígena amazónico	1.9	0.3
Otro pueblo indígena u originario	0.2	1.2
Afroperuano	3.6	1.2
Blanco	5.9	2.6
Mestizo	60.2	67.2
Otro	6.6	2.6

Fuente: INEI (2018) y JNE (2021c).

Las cifras de lengua materna también son muy similares al censo 2017 (castellano 82.6%, quechua 13.9%), siendo en el caso de los postulantes la siguiente distribución: el 84.2% tiene por lengua materna el castellano y el 12.1% tiene como dicha lengua el quechua. Los que tienen otras lenguas nativas representan el 1.8%, mientras que otra lengua materna, el 1.8%. En conclusión, las candidaturas reflejan mucho mejor la diversidad étnica y lingüística del país. Quizá valdría la pena pensar en mejorar la representación de los afrodescendientes. Por ejemplo, en las últimas elecciones solo hubo veinte candidatos autoidentificados como afro, trece de las cuales fueron mujeres.

En cualquier caso, la candidatura es un primer paso, pero llegar a ser electo es otra tarea más compleja. Al igual que en el caso de las mujeres, el acceso a los recursos, así como los pre-

juicios y la discriminación pueden poner cuesta arriba la meta de una mayor representación. Es decir, poco a poco ha habido una democratización de la representación, con la incorporación de sectores tradicionalmente excluidos en el país. Sin embargo, otras brechas, como las socioeconómicas o la discriminación, pueden mantener las distancias entre grupos. Por otra parte, es muy claro que los intentos por alentar la representación política indígena han sido insuficientes. De ahí que las cuotas indígenas para las elecciones subnacionales no hayan tenido los resultados esperados (Jaramillo y Valenzuela, 2019, pp. 95-134). Esta situación ha conducido a que la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política planteara la necesidad de incorporar un escaño indígena (escaño reservado) con el objetivo de asegurar una representación diversa que incorpore a los pueblos indígenas (2019, pp. 154-156), aunque varias organizaciones indígenas han propuesto un número mayor de escaños. Debemos recordar que las instituciones democráticas representativas plantean la cuestión de la conexión entre las preferencias de los representados y las decisiones de los representantes. Desde una mirada elitista, debería garantizarse una distancia entre ambos. Desde una mirada democrática o republicana, es necesario que los representantes estén atentos a las preferencias de sus representados. En este orden de ideas, uno esperaría que la composición de las instituciones representativas expresara la diversidad de la sociedad. Pero incluso si esto sucediera, aparecerían otros dos problemas. De un lado, el origen étnico no garantiza que el representante priorizará esta condición personal al momento de adoptar decisiones, más si al interior de cada grupo étnico puede haber también pluralidad de posiciones sobre una materia. De otro lado, que los representantes indígenas o afroperuanos pueden

seguir siendo una minoría, por lo que la fuerza del número no les garantizará el éxito al momento de plantear reformas. Por ello, es indispensable pensar en la representación étnica como un espacio conectado con las organizaciones indígenas y afroperuanas, en todo nivel, así como en la construcción de coaliciones amplias de apoyo, más allá de las organizaciones indígenas o afroperuanas.

Por otra parte, un análisis de la agenda de los últimos parlamentos muestra una situación en la cual continuamente se ponen en cuestión los derechos indígenas ya reconocidos, como es el caso de las normas sobre consulta previa, pueblos en aislamiento y la protección de las tierras indígenas. Los efectos perversos de contar con una representación política precaria se han hecho, en particular, evidentes en el último quinquenio: la actuación de los representantes parlamentarios pareció absolutamente desconectada con los intereses públicos, siendo que las agendas particulares, o incluso solo personales, fueron dominantes, con lo cual las asimetrías de poder fueron más notorias y los derechos de los más vulnerables estuvieron en mayor riesgo. En ese orden de ideas, la protección de los derechos indígenas, en especial, los vinculados con los recursos naturales, puede ser vista por muchos actores con poder como un obstáculo para impulsar dichos intereses particulares. Es por ello necesario que los esfuerzos por mejorar la representación política consideren la diversidad étnica y cultural del país.

Finalmente, pero no menos importante, la participación de los jóvenes. Ha habido esfuerzos, con resultados muy limitados, de promover la representación juvenil en los niveles subnacionales de Gobierno. Jaramillo y Valenzuela (2019) han mostrado cómo la participación política juvenil sigue siendo

marginal y limitada a los cargos de consejería regional y regidurías locales; y observan que las autoridades electas jóvenes no exceden el 20% del total. No obstante, los autores reconocen que los jóvenes enfrentan menos obstáculos al momento de hacer política, nacional o local, en comparación con las mujeres, los afroperuanos e indígenas (Jaramillo y Valenzuela, 2019, p. 150).

Como revelan las cifras del JNE, el número de electores jóvenes ha ido aumentando hasta llegar a casi 7 millones, lo cual representa el 27.4% del padrón electoral (2021b). Un dato preocupante es que los partidos políticos tienen cada vez menos jóvenes militantes en sus filas, una caída sostenida en los últimos años. Los hombres con edades menores de 30 años representan el 7% de la militancia, mientras que las mujeres son el 9%. La participación en las candidaturas parlamentarias es limitada, y muy pocos son electos. Ningún joven se presentó como candidato en las últimas elecciones para el Parlamento Andino.

En las últimas elecciones presidenciales, solo hubo dos personas menores de 40 años en las 18 fórmulas presidenciales que se presentaron. La demanda por una renovación política parece no reflejarse en la oferta partidaria. Quizá es posible matizar esta situación si consideramos que una de las candidatas que llegó a la segunda vuelta presidencial postuló por primera vez con solo 35 años, una década atrás. Del mismo modo, la otra candidata presidencial fue también menor de 40 años en su primera postulación, hace 5 años. Otro elemento para considerar es que más que «juventud» el valor más demandado ha sido «renovación», lo cual explica que muchos jóvenes hayan optado por personas adultas mayores al momento de votar, pues las consideraban «nuevas» en política. Con

relación al Congreso, solo el 8.3% de todas las candidaturas son jóvenes, de los cuales el 70% son mujeres. Esta presencia tan alta pudiera estar relacionada a la necesidad de contar con mujeres en las listas para poder inscribirlas cumpliendo con las normas sobre paridad y alternancia. Durante la campaña, hubo casos de candidaturas de personas que no vivían en el lugar donde postulaban, ni siquiera habían nacido ahí. Aún peor, no hacían campaña alguna. Confesaron que solo habían sido inscritos como un favor que hacían a familiares o amistadas. Por ello, no extraña que solo el 3% de los jóvenes hayan encabezado las listas. Incluso así, algunos jóvenes lograron ser electos y serán parte del próximo Congreso.

Todo esto contrasta con la participación de los jóvenes fuera del ámbito partidario, no solo en las movilizaciones. Este último proceso electoral ha sido acompañado de centenares de iniciativas juveniles que han buscado incidir en los electores, sea brindando información u orientación, o haciendo visibles temas de su interés, desde los relacionados a los derechos de las minorías, las cuestiones ambientales, hasta las preocupaciones sobre las instituciones democráticas. Que toda esta energía fluya por fuera de la política partidaria es posiblemente un indicador más de la pobreza de nuestra oferta política. La pregunta no es, por lo tanto, dónde están los jóvenes, sino dónde están los partidos. Quizá, como en períodos previos de la historia, sean las generaciones juveniles quienes construyan las organizaciones políticas del bicentenario, las cuales, seguramente, volverán a ser muy diferentes en términos de organización y propuestas. Pero esto ya es escribir sobre el futuro, que es tema del próximo capítulo.



### 2.3. Instituciones y desconfianza: demanda y evasión de lo estatal

Edwin Chota fue un dirigente indígena ashéninka de la comunidad nativa de Alto Tamaya-Saweto —distrito de Masisea, provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali—, a corta distancia de la frontera peruana-brasileña y a tres días de Pucallpa, la capital del departamento. Por una década, Chota lidió con distintas autoridades, regionales y nacionales, exigiendo la titulación de sus tierras. Remitió más de 100 cartas y denunció, desde el 2008 y con lujo de detalles, a las mafias de la tala ilegal que amenazaban sus bosques. El Estado no atendió su reclamo. El aparato estatal había otorgado años antes concesiones forestales que se superponían con su territorio, sin haber informado ni escuchado previamente. Edwin Chota y otros tres ciudadanos indígenas fueron asesinados a inicios de setiembre del 2014. Y aunque en agosto del 2015 la comunidad nativa de Alto Tamaya-Saweto recibió finalmente los títulos de las 80 000 hectáreas de su territorio ancestral, los responsables de los crímenes siguen sin pagar sus delitos (Zárate, 2018; Luna y Castro, 3 de febrero del 2020). «Veo un vacío. Siento un vacío. Sentimos nosotros en Saweto un vacío de las instituciones del gobierno del lado peruano, de nuestro gobierno», se le escucha decir a Edwin Chota en una entrevista realizada poco antes de morir, cuya grabación es posible ver en Internet (Fernandes, 8 de abril del 2013). Es una situación paradójica. Mientras que el Perú experimentaba una década de gran crecimiento económico, al mismo tiempo mantenía áreas bajo las condiciones que le costaron la vida a Chota y a sus compañeros indígenas. La democracia, sostenía el politólogo argentino Guillermo O'Donnell, «no sólo implica un régimen,

también implica un Estado, que es el ancla indispensable de los derechos de las ciudadanías» (1 de julio del 2007, párr. 4).

¿Qué Estado tenemos? La experiencia frente al aparato estatal es variada entre los peruanos: presente, pero disfuncional para unos, corrupto para otros, un obstáculo para algunos y un vacío para ciudadanos como Chota. Max Weber definía al Estado como un ente capaz de monopolizar el ejercicio legítimo de la violencia sobre un territorio y su población. ¿Es esta una descripción realista sobre el Estado? En contraste con el tipo ideal weberiano, Joel S. Migdal (2011) define a los Estados reales como campos de poder marcados por el uso y la amenaza de la violencia y determinados por dos elementos. El primero, la imagen poderosa de una organización, definida y unificada, de la que se habla como si fuera un actor con una motivación central que se comporta de una manera coherente para gobernar sobre un territorio bien definido. El segundo, las prácticas reales de las partes que conforman el Estado. Ambos componentes pueden reforzarse mutuamente. Si las prácticas estuvieran en contradicción con la imagen, pueden destruirse mutuamente. De inmediato aparece ante nosotros la imagen del funcionario estatal que busca recuperar *el principio de autoridad* a través del uso de la fuerza o de la coerción, pero que es incapaz de desempeñar las funciones mínimas que se espera de un Estado. De modo similar, la imagen de separación —y superioridad— del Estado —en tanto representante del interés común— sobre los intereses particulares entra en colisión con las prácticas que muestran el predominio arbitrario de los intereses particulares sobre los públicos o de la llana corrupción. Al mirar las prácticas reales, en tensión con la imagen del Estado, es posible identificar relaciones más complejas y diversas que muestran a los agentes estatales estableciendo

coaliciones, alianzas y redes con múltiples actores —incluso ilegales—, produciendo reglas eficaces que son distintas a las consagradas por las leyes. Y esto ocurre, en distinto grado, tanto en países con economías más desarrolladas como en otros que no lo son (Migdal, 2011, pp. 34-37). La debilidad o fortaleza de las instituciones estatales debe analizarse a partir de su capacidad de sostener o alterar las redes reales de poder de una sociedad.

¿Qué entender, entonces, por una institución fuerte? Es esperable que las instituciones redistribuyan y refracten el poder, la autoridad o las expectativas para así obtener un resultado diferente a la situación en la que dichas instituciones no existieran. Puede que la institución haya buscado un resultado más ambicioso sin éxito; es posible que sea un fracaso, aunque esto no la hace necesariamente débil. Lo importante es que la institución sea capaz de producir un resultado distinto al que ocurriría sin ella. Esto mueve tanto a los que se benefician como los que se ven perjudicados por este efecto (Murillo, Levitsky y Brinks, 2021, p. 21).

Desde luego, el Estado y la fortaleza o debilidad de sus instituciones ha sido un gran tema para muchos autores peruanos. José Matos Mar publicó, en 1984, un ensayo que se convertiría en un clásico de las ciencias sociales: *Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Ahí describió «la incongruencia de un Estado Nación que no representaba ni expresaba las aspiraciones de la gran mayoría de sus súbditos» (Matos Mar, 2005, p. 99). La inconsistencia entre el Perú oficial —incluyendo al Estado formal— y el Perú marginado —la sociedad marginada— es descrita por Matos Mar en términos de desborde e informalización. El aparato estatal —sus prácticas reales— es insuficiente para asegurar

y garantizar la vigencia universal de su propia legalidad. La imagen del Estado entra en crisis. El autor tenía la esperanza de que el desborde empujara a la construcción de un orden estatal que enfrentara, y acabara, con la marginación. Sin embargo, en lugar de un Estado weberiano, el proceso también puede conducir a una estructura de acuerdos clientelares entre los actores estatales y las masas, los cuales pueden gozar de estabilidad y fortaleza. Otra lectura, la de Hernando de Soto, en *El otro sendero: la revolución informal* (1987), aboga más bien por el reconocimiento de la propiedad informal y una reducción o simplificación de las regulaciones —y del Estado— como vía para enfrentar dicho desborde. La informalidad sería el camino elegido por los peruanos para escapar de un aparato estatal asfixiante, mientras que las propiedades sin títulos son capital sin explotar, de acuerdo con De Soto (1987). No obstante, la informalidad es, para muchos peruanos, más una condición que una elección, sea por la necesidad de sobrevivir o por carecer de la educación o del capital suficiente para aspirar a otras actividades. Es decir, ser informal es más la expresión de fallas en la capacidad del Estado para brindar una educación de alcance universal de calidad o de apoyar en la generación de capacidades técnicas y financieras que permitan aumentar la productividad de los peruanos (Ganoza y Stiglich, 2015, pp. 71-72). Por ello, no sorprende que estudios realizados luego de las reformas de mercado y de simplificación administrativa hayan mostrado un impacto poco significativo de la titulación en lo que toca a la extensión del crédito y de las hipotecas (Cosamalón, 2018, p. 48). ¿Qué Estado tenemos, entonces? Julio Cotler lo resume bien:

El Estado tiene lazos muy débiles e insatisfactorios con los segmentos populares, en especial con el sector informal que comprende el 70% de la población económicamente activa. Que Perú es uno de los países de la región con más elevada proporción de la población en informalidad constituye una prueba definitiva de la distancia y extrañeza del Estado con los segmentos populares, entre otras razones, porque sus intereses no se encuentran entre los prioritarios de los tecnócratas; de ahí que la inversión pública en educación, salud y seguridad se encuentre entre las más bajas de América Latina.

Este tipo de relación determina que los segmentos populares ignoren las normas oficiales y desconozcan a autoridades que no les permiten alcanzar sus propósitos individuales y colectivos, por lo que cruzan las difusas líneas que separan la legalidad de la ilegalidad. La situación se agrava debido a que el Estado no cuenta con los medios institucionales para atender las demandas sociales, ni para arbitrar los conflictos sociales; en consecuencia, los reclamos derivan con frecuencia en protestas violentas, propias del «desborde popular», con fatales consecuencias. (2015, párrs. 12-13)

En relación con lo señalado, Carlos Ganoza y María Claudia Augusto definen un país desarrollado como aquel que combina un ingreso alto «con un Estado capaz de proveer a sus ciudadanos bienes públicos con efectividad» (2020, p. 12). Lo que encontramos en el caso peruano es un aparato estatal muy débil en su capacidad de implementar políticas públicas con efectividad, comparado no solo con sus pares regionales, sino también teniendo en cuenta lo que podría esperarse de su nivel de ingreso per cápita. Esto, desde luego, cuestiona a quienes pensaban que el mero crecimiento económico podía ge-

nerar las condiciones para la consolidación de la democracia, visión que no prestaba atención a las cuestiones institucionales o que las veía solo como una cuestión técnica, que podía ser resuelta a partir de la importación de conocimiento sobre las instituciones en otros países. En contraste, lo que vemos en el Perú son permanentes cambios en las instituciones formales, un cuerpo de funcionarios volátiles y una presencia heterogénea en el territorio, características históricas de un Estado que aún debe lidiar con grupos organizados que actúan con cierto éxito por fuera de la ley (Ganoza y Augusto, 2020, pp. 10-11).

¿Qué origina este fracaso institucional? ¿Por qué las instituciones son débiles? ¿Es acaso un problema de diseño o de debilidad general del Estado? Murillo, Levitsky y Brinks, luego de explorar la experiencia latinoamericana, llegaron a la conclusión de que hay reglas, o instituciones estatales, diseñadas sencillamente para no aplicarse. Otras reglas, en cambio, están hechas para una aplicación segregada, siendo aplicadas a unos, pero no a otros. Otras normas, en cambio, caen bajo el viejo adagio «se acata, pero no se cumple»: las autoridades dan las normas, pero los responsables de aplicarlas encuentran el modo de vetar su implementación. Otros Estados aplican las reglas de forma selectiva e intermitente, conforme a los intereses de la coalición que esté en el poder o al «grado en que los actores sociales se movilizan para apoyarlas o rechazarlas» (Murillo, Levitsky y Brinks, 2021, p. 77). En consecuencia,

[...] la debilidad institucional no suele ser resultado de errores de quienes desarrollan las normas o de la falta de atención sobre su diseño por carecer de experiencia en las nuevas democracias, ni consecuencia de la combinación de buenas intenciones con Estados débiles. En cambio, muy a menudo se trata de una es-

trategia política elaborada a la luz de los límites que enfrentan los reformistas ambiciosos y sus adversarios más convencidos al intentar imponer sus respectivas agendas. (Murillo, Levitsky y Brinks, 2021, p. 78)

En el fondo, las instituciones son un reflejo de las pugnas por el poder, con sus ganadores y perdedores. Otra posición enfatiza lo que se conoce como la dependencia de la senda o la continuidad histórica. Así, el «viejo Estado débil, corrupto y “empírico” que preocupó a Jorge Basadre y Alfonso Quiroz, resultado de la era del guano de mediados del siglo XIX, ha derivado en un nuevo Estado débil, corrupto y “empírico”» (Orihuela, 2013, p. 59). Es decir, las condiciones creadas hace siglo y medio han sido determinantes para los resultados actuales.

Cualquiera sea la explicación, el hecho es que, como sostiene Mauricio Zavaleta (2011), este Estado de instituciones débiles, desbordado, ausente o ineficaz, plantea un serio problema para la democracia, la que tiene muchas dificultades para llenar las expectativas de la ciudadanía si convive con la debilidad de sus estructuras estatales y la de los partidos que eventualmente acceden al gobierno, y si carece de instituciones fuertes y una sociedad civil organizada que brinden garantías frente a los posibles abusos del gobernante. En dichas condiciones, con una alta insatisfacción con la democracia y una gran desconfianza en sus instituciones, el riesgo de un retorno al autoritarismo siempre estará presente (Zavaleta, 2011, p. 159). Con todas sus posibles imperfecciones, las instituciones ofrecen un mundo más predecible y generan las condiciones para la colaboración social y la construcción de confianza en sociedades de gran escala. El sociólogo Danilo Martuccelli (2015) piensa, con razón, que la gran mayoría de peruanos, en

cambio, crecieron —y crecen— en un mundo de institucionalidad atrofiada, ineficaz e ilegítima, en tanto la experiencia de grandes sectores de la población es del abandono, la desconfianza, la desilusión y la lejanía frente al Estado. Ante ello, las respuestas a los problemas personales, familiares y sociales deben partir de cada individuo —y de su círculo familiar o comunitario cercano—, como si este fuera capaz de suplir todo lo que la sociedad —y su Estado— debieran darle. Martuccelli califica a este individuo de *metonímico*, una figura en la cual la parte reemplaza al todo. ¿Cómo reacciona este tipo de individuo frente a los desafíos colectivos? Desconfiar del Estado luce como una reacción esperable, mientras busca refugio en sus recursos individuales —incluyendo el dinero y los bienes, sean pocos o muchos— y apoyo en aquellos recursos de los círculos más cercanos —familia, amigos, contactos— y confiables (Martuccelli, 2015, pp. 245-277). Desde luego, este comportamiento va en sentido contrario a lo que requiere una política democrática: colaboración, consensos, acuerdos, confianza. Ante la atrofia institucional, cada individuo debe velar por sí mismo (Vergara, 2020, p. 40), y todo sumado pone en serio riesgo la eficacia que necesita la democracia para cumplir sus promesas.

Osmar Gonzales (2016) considera que la situación institucional descrita no es casual, pues las políticas económicas desarrolladas en el país a partir de la década de los noventa requerían, precisamente, de una sociedad despolitizada y desideologizada, sin debate, con ciudadanos desconectados entre sí y con relación a los problemas del país, todo lo cual coadyuvaba a hacer más simple la imposición autoritaria de dichas políticas. El socavamiento de las organizaciones civiles, sindicales y populares tendría objetivos similares (Gonzales,



2016, pp. 79-80). En este orden de ideas, no debemos olvidar que la concentración del poder político también entraña riesgos. Daron Acemoglu y James Robinson (2019) coinciden en que un Estado fuerte es necesario para controlar la violencia, hacer cumplir las leyes y proporcionar los bienes y servicios públicos cruciales para hacer posible la verdadera libertad de elegir. Pero también subrayan el peligro de que dicha concentración de poder termine por servir al abuso y la imposición de leyes arbitrarias o contrarias al interés general. Ante ello, son necesarios contrapesos, los cuales no pueden ser exclusivamente estatales o institucionales (formales), pues también ellos podrían caer en la tentación del uso abusivo del poder. La única manera de estabilizar la situación es contar con una sociedad civil activa, movilizadora, capaz de balancear y controlar el poder estatal. Pero llegar a esta situación tampoco es simple. Hay un «pasillo estrecho» entre la ausencia de Estado y uno con un poder incontrolable (Acemoglu y Robinson, 2019, pp. 15-18). Alexis de Tocqueville, refiriéndose a lo que denominaba la «igualdad de condiciones», lo intuía. En *Democracia en América* (1992 [1835]), el liberal francés describe la sociedad norteamericana como en proceso de democratización social que, sin los privilegios aristocráticos, estaba expandiendo la igualdad de condiciones. Cabe precisar que Tocqueville estaba hablando de la sociedad, no del régimen político. Temía que una sociedad en donde hubiera más igualdad, pudiera haber también autoritarismo. No porque la sociedad democrática (igualitaria) fuera enemiga de la libertad (de la democracia), al contrario, señala Tocqueville, un régimen democrático es necesario para la igualdad. Aunque, para asegurar dicha igualdad de condiciones, la sociedad puede terminar dando mucho poder al Estado. No hay duda de que el Perú ha dejado atrás

la sociedad estamental y ahora camina hacia una sociedad más igualitaria en lo político. Sin embargo, como entendía Tocqueville, una sociedad democrática (con igualdad social) no puede existir sin libertad (sin democracia política), pues el autoritarismo puede construir una nueva estructura de privilegios. Para evitar este riesgo, la construcción del Estado debe estar acompañada por una sociedad civil activa y con mucha participación en los asuntos públicos (Tocqueville, 1992 [1835], pp. 72-73).

Si sabemos que necesitamos construir un Estado sometido a vigilancia y contrapesos, es crucial para ello una sociedad civil vigorosa, la cual permitirá que la democracia en nuestro país funcione. ¿Es posible emprender dichas tareas bajo la forma democrática de gobierno o solo nos queda el recurso del autoritarismo? Quizá el fracaso reformista de la década de los sesenta nos puede ayudar a ilustrar la cuestión. Estando en París, en abril de 1964, el escritor Julio Ramón Ribeyro escribió una carta a su hermano Juan. Un año antes, Fernando Belaunde Terry había sido elegido presidente, prometiendo iniciar un conjunto de reformas pendientes por décadas a través del camino democrático. Sin embargo, después de un año de gobierno, el camino hacia las promesas lucía empinado y lleno de obstáculos. ¿Qué hacer?

No sé hasta qué punto Belaunde cuente eventualmente con el apoyo del Ejército en caso de que decida pasar por encima del Congreso para aplicar sus reformas o hacer [a]probar estas por referéndum público. Su situación es muy parecida a la de [Joao] Goulart [presidente del Brasil, entre 1961 y 1964] antes de su caída [tras un golpe de Estado, el 1 de abril de 1964]. Los militares brasileños también se decían progresistas y eran teóricamente

partidarios de las reformas de estructura. El Congreso brasileño se oponía a estas reformas. Goulart se atrevió a dar decretos presidenciales y amenazó también con plebiscitar sus reformas. Pensó que el Ejército lo secundaría contra la oligarquía de la tierra y de la industria. Y a última hora el Ejército lo abandonó. Lo mismo le puede pasar a Belaunde. Nadie sabe lo que piensa un militar. Son tan vulnerables moralmente. Y en muchos casos intervienen solo por el placer de «actuar», de hacer notar su presencia, invocando una mal entendida defensa de la legalidad. No sería raro que, si Belaunde da un decreto poniendo en vigencia sus reformas estancadas en el Congreso, un general lo derroque en nombre de la legalidad, sin darse cuenta de que solo estos decretos podrían terminar con el estado de ilegalidad permanente en el cual se vive en el Perú. Además, no sé hasta qué punto Belaunde está comprometido con la oligarquía o amarrado a ella. Su ministro de Hacienda es beltranista. Sus gustos, en el fondo, son aristocráticos. No veo, pues, la posibilidad de que realice reformas si no se desembaraza de la oposición parlamentaria por medios expeditivos y literalmente anticonstitucionales, y contando además con el apoyo de los cuadros del Ejército. Cada vez estoy más convencido de que en el Perú no podrá haber revolución, ni siquiera reformas, si el Ejército no participa activamente en ello. (Ribeyro, 2019, pp. 160-161)

Esta aparente paradoja de necesitar del autoritarismo para hacer las reformas estatales que requiere la democracia no es casual. Como explica Hillel Soifer (22 de abril del 2013), en el Perú, muchas personas han encontrado soluciones a sus problemas al margen del Estado. Desde luego, las respuestas son imperfectas y traen consigo costos mayores que beneficios en el mediano y largo plazo. Pero, en el corto plazo, ofrecen

una salida que la historia ha mostrado no ofrece el Estado; es más, este es visto «como un actor extraño que no comprende la situación» (Soifer, 22 de abril del 2013, párr. 7). Como estas reformas demandan tiempo, y la política democrática genera presiones por resultados inmediatos, solo Gobiernos de larga duración podrían tener los incentivos para asumir las reformas. Ante ello, la democracia puede convertirse en un «obstáculo a los grandes cambios, en particular si no tiene partidos ni continuidad» (Soifer, 22 de abril del 2013, párr. 8).

No ocurrió ninguno de los escenarios que imaginó Julio Ramón Ribeyro en 1964. Sí acertó, en cambio, en la posibilidad latente de una salida autoritaria. Juan Velasco Alvarado, un general piurano del Ejército peruano, dio un golpe de Estado en octubre de 1968. La reforma agraria es, para sus defensores y críticos, su medida más recordada, e implicó una redistribución de la tierra, cuyas consecuencias —positivas y negativas— llegan hasta nuestros días. El fin de las odiosas prácticas de servidumbre indígena, incompatibles con el proyecto republicano y democrático, fue su efecto más significativo. En el campo político, lo más relevante solo se concretaría al final del gobierno militar y tomaría forma jurídica en la Constitución de 1979: el voto universal, a través de la inclusión de los analfabetos, es decir, de los indígenas. En 1963, cuando Fernando Belaunde Terry fue elegido presidente, el Perú era el país latinoamericano con la proporción más pequeña de votantes registrados en el padrón electoral: apenas el 18% de la población del país, como señala Del Águila (2009, p. 45). Los analfabetos, en su gran mayoría indígenas, estaban excluidos, como hemos relatado en el capítulo anterior.

¿Por qué si la ciudadanía plena, condición esencial de la democracia, fue una promesa de los inicios de la vida republicana

en el Perú, pudimos recién alcanzarla hace menos de medio siglo? Aunque hay antecedentes de propuestas durante los primeros 100 años de vida independiente, los primeros proyectos integrales vienen de textos fundamentales de la política peruana escritos entre 1920 y 1930 por personajes notables, como Víctor Raúl Haya de la Torre, Luis E. Valcárcel, José Carlos Mariátegui y Víctor Andrés Belaunde, o menos conocidos, como la loretana Miguelina Acosta. Aunque los caminos y prioridades planteados por ellos eran diferentes, todos buscaban resolver el problema de una sociedad excluyente, pero por diversas razones la sociedad peruana no logró realizar ninguno de estos proyectos a través de sus fuerzas políticas civiles. La exclusión de los partidos de base popular produjo incentivos perversos que llevaron a alianzas que, en lugar de buscar transformaciones, procuraban intercambiar la negada participación política por la postergación o la neutralización de las reformas. La propia exclusión política, también descrita líneas arriba, generaba el problema de elecciones en las que no podían participar los principales beneficiarios de los urgentes cambios.

La llegada de nuevos partidos reformistas (Acción Popular y la Democracia Cristiana) pareció abrir una ventana de oportunidad para la agenda de la igualdad liberal. Pero una pésima estructura de gobernanza política terminó por empantanar los esfuerzos reformadores. El fracaso del gobierno de 1963 a 1968 fue una responsabilidad compartida entre la alianza en el Ejecutivo, conducida de forma errática por el presidente Belaunde, y las fuerzas opositoras —el APRA y el partido del exdictador Odría, su antiguo perseguidor—, que usaron su posición de poder para hostigar al Gobierno. Como lo destacó un editorial del diario *El Comercio*, de octubre de 1968, esta conducta irresponsable fue un factor crucial al momento de

entender las razones del golpe de Estado de las Fuerzas Armadas. En este contexto, la llegada de un gobierno militar aparecía como la oportunidad de atender, finalmente, la deuda de la igualdad y la ciudadanía universal, punto de partida para un proyecto de sociedad más plural, pero a la vez mejor integrada. Y lo hizo. Concretó en buena parte los proyectos de los partidos reformadores en este campo.

Imponer estas reformas de forma vertical trajo también costos muy altos, pues fue acompañada de una abierta hostilidad a la construcción de los acuerdos y consensos necesarios para una política democrática y plural que sirviera de puente entre la igualdad formal y la justicia social. El talante autoritario terminó por minar al Gobierno y su legitimidad. Alcanzar la ciudadanía plena por vía autoritaria fue también el caldo de cultivo para varios de los fenómenos que marcaron el final del siglo xx: la informalidad galopante, el pc-sl y el desprestigio de la política. Era difícil esperar una conducta diferente de personas formadas en una cultura vertical y autoritaria, como lo eran los miembros del Ejército peruano.

Hay una evidente conexión entre el gobierno de las Fuerzas Armadas, entre 1968 y 1975, y los proyectos modernizadores del siglo xx peruano. No obstante, también fue su opuesto en varias dimensiones. Haya de la Torre, Acosta, Mariátegui, Valcárcel y Víctor Andrés Belaunde entendían que algún sector (o varios) de la sociedad civil (los trabajadores, los campesinos, los indígenas, las mujeres, la burguesía más moderna, etc.) debía(n) liderar el cambio o ser actor(es) clave en el proceso. Por el contrario, Velasco intentó construir una idea de nación desde arriba, política que ha tenido un impacto duradero en el imaginario del país. Mirado desde el individuo, fueron derribadas las barreras que impedían el ejercicio de la ciuda-

danía. Pero, al cambiar de perspectiva y fijar la mirada en lo social, la capacidad de generar acuerdos amplios se hizo cada vez más difícil. Desde otra perspectiva, Alberto Vergara (2017) ha identificado una continuidad entre los gobiernos de Velasco y Fujimori: ambos fueron proyectos centralizadores, que debilitaron las élites periféricas en el país, con lo cual —al carecer de contrapesos y espacios de negociación— lograron avances significativos, pero vulnerables al autoritarismo, la corrupción y la fragmentación política. En síntesis, para construir las instituciones eficaces, legítimas y democráticas que conecten los derechos civiles y políticos con las justas aspiraciones sociales (económicas, ambientales y culturales), el camino autoritario puede implicar serios riesgos y comprometer la formación de las condiciones sociales favorables a la democracia.

Entonces, ¿se puede construir Estado en democracia? A diferencia del estudio de la relación entre desarrollo económico y el régimen democrático, un tema muy presente en muchos estudios clásicos de las ciencias sociales, Mazzuca y Munck (2020) destacan que es más reciente la atención brindada al vínculo entre la capacidad de los Estados y la democracia, por lo que hay menos estudios sobre esta materia. En el Perú, por ejemplo, Carlos Franco (1998) sostuvo que el problema de la democratización efectiva, y de las instituciones estatales que la hicieron posible, se encuentra más bien en la ausencia de las condiciones estructurales que permitieron el desarrollo de las instituciones estatales democratizadas de las economías capitalistas occidentales. Sin transformar nuestras circunstancias actuales, solo terminaríamos por tener «regímenes civiles con amplia base electoral, reducida y desigual representación de un sector urbano-moderno en rápida declinación, ciudadanía recortada y con actores, legalidad e institucionalidad

operativamente particularistas y crecientemente informalizadas» (Franco, 1998, p. 263). Una forma de gobierno que el autor no llama democracia sino «régimen representativo particularista», que por los intereses que representa y su forma de organizarse impediría los cambios estructurales necesarios para desterrar las desigualdades ilegítimas y generar las condiciones para una ciudadanía efectiva (Franco, 1998, p. 263). Como sostiene Martín Tanaka (2012), pareciera que ante esta encrucijada solo quedaría el camino de un régimen que no aceptara los límites formales de lo que llamamos ahora democracia, y de esa manera emprender las reformas señaladas.

Sin embargo, aún sabemos poco sobre la formación y la construcción del Estado, así como sobre el vínculo entre la creación de capacidad estatal y la democratización. ¿Solo puede haber democracia si antes construimos Estado? ¿Es quizá nuestro problema haber intentado ser democráticos sin afianzar antes nuestras capacidades estatales? O, siguiendo a Carlos Franco, el problema es que el Estado que necesita la democracia no puede ser construido por un régimen que realmente no merece ese nombre. Una mirada comparada revela que no en todos los casos exitosos en Europa hubo Estados con altas capacidades antes de democratizarse. Múltiples caminos pueden conducir a una democracia de alta capacidad y la diferencia entre los caminos seguidos por los países avanzados y América Latina no es sustancial. Por lo tanto, para comprender la diferencia entre los países occidentales que pudieron combinar la democracia y un Estado con altas capacidades con lo ocurrido en los países latinoamericanos, hay que reconocer que trayectorias similares pueden tener resultados diferentes, debido a los mecanismos internos que operan a nivel del Estado y del régimen político. Mientras que algunos de



dichos mecanismos conducen a un ciclo virtuoso de retroalimentación, otros llevan a un círculo vicioso o nos encierran en una trampa que perpetúa el *statu quo*. Esos mecanismos pueden ser tanto formales como informales, y actúan tanto al nivel normativo como respecto a la gestión (Mazzuca y Munck, 2020, pp. 62-63).

Los Estados pueden hacer democracia y la democracia puede hacer Estados, sostienen Mazzuca y Munck, la construcción del Estado puede promover la democracia al remover los reductos de privilegios de las élites y al alimentar la demanda masiva de derechos políticos. A su vez, la democratización puede conducir a aumentar la capacidad del Estado al legitimar sus acciones, creando incentivos para que los políticos, al competir por el poder, presten atención a la provisión de bienes públicos. La cuestión, por lo tanto, no es de orden, sino de hallar los refuerzos que permitan hacer andar el círculo virtuoso del mutuo refuerzo entre Estado y democracia (Mazzuca y Munck, 2020, p. 63). No obstante, como intuyó Carlos Franco (1998) y señalaron Murillo, Levitsky y Brinks (2021), las élites políticas y económicas pueden encontrar la forma de evitar que las reformas ocurran —o que sean efectivas—, llevándonos a un ciclo vicioso que termina socavando las posibilidades de la democracia.

En este punto, no podemos dejar de mencionar la literatura que vincula la dependencia económica de la extracción de los recursos naturales con la generación de incentivos contrarios a la generación de las instituciones que necesita la democracia. Como resume Farid Kahhat, «diversos estudios sostienen que los Estados que basan sus ingresos en rentas provenientes de la exportación de recursos extractivos suelen padecer deficiencias institucionales» (2016, p. 170), encon-

trándose rezagada en indicadores de gobernanza e integridad pública, siendo que «el 72.2% de las reservas mundiales de petróleo y el 65.9% de las reservas mundiales de gas se ubicaban en países con algún riesgo de convertirse en Estados fallidos» (2016, p. 170). ¿Por qué ocurre esto? Una explicación es que los Estados que obtienen una gran cantidad de sus recursos fiscales de las actividades extractivas tienen menos incentivos para realizar las reformas necesarias para recaudar —con una amplia base tributaria— y gastar de forma eficiente. No obstante, algunos países con una importante industria extractiva logran evitar esta situación, pero en muchos casos porque la creación de las capacidades estatales es históricamente anterior a la expansión de dichas industrias (Kahhat, 2016, pp. 170-172). Nuevamente, esto no quiere decir que estemos atados a esta «maldición», pues existe un campo para la agencia y para el aprovechamiento de coyunturas críticas. Comprender estas oportunidades requiere de un análisis profundo de las complejidades (Orihuela, 2013, pp. 59-60) que pueden iniciar ese complicado proceso de construcción de instituciones que detallan Mazzuca y Munck (2020).

En conclusión, hacer Estado es una tarea harto difícil. Reconocer esto no significa aceptar la imposibilidad del cambio. Las condiciones que permiten a las élites detener las transformaciones pueden variar, generando oportunidades de reformas. También es posible pensar en procesos de cambios modestos, pero acumulativos y constantes, que es finalmente la forma en que se han ido produciendo las transformaciones más profundas en las sociedades. La revolución, como sostenía Albert Hirschman, genera la imagen de un breve interludio, en clave de cataclismo, entre dos sociedades estáticas que cambian de pronto (1964, p. 287), ocultando el dinamismo que

ha ido llevándonos de un lado a otro. Los constructores de Estado en democracia deben ser capaces de formar coaliciones, manteniéndose atentos a las oportunidades que ciertos eventos críticos ofrecen, es decir, construyendo los rieles que permitirán aprovecharlas al máximo.



# 3

## Lo que asoma en el horizonte

*Al Gobierno muchas veces le observamos la corrupción, la poca democracia para informar [...]. La intervención del Gobierno es con las tres «I»: intermitente, incapacidad, inadecuado. Con buenas intenciones que se convierten en malas.*

RUTH BUENDÍA, lideresa indígena asháninka (2018)

*Somos la generación que no tira bombas, sino que las desactiva...*

ESPERANZA, joven activista de las marchas de noviembre del 2020

La democracia es un proyecto inacabado. Alexis de Tocqueville lo advirtió al visitar los Estados Unidos. La igualdad penetra el mundo político. «No se podría concebir a los hombres eternamente desiguales entre sí en un solo punto e iguales en los demás; llegarán, pues, en un tiempo dado, a serlo en todos [...] no sé más que dos maneras de hacer prevalecer la igualdad en el mundo político: hay que dar derechos iguales a cada ciudadano, o no dárselos a ninguno» (Tocqueville, 1992 [1835], p. 72). Si esto es así, la democracia necesita adaptarse a nuevas condiciones. De un lado, el mundo globalizado plantea nuevos desafíos a los procesos democráticos (y a la soberanía estatal), mientras que lo local (y la diversidad cultural) hacen lo mismo,

pero hacia el interior de los países. Los avances tecnológicos ofrecen nuevas oportunidades de construir espacios donde antes no había nada, mientras que, a la vez, son capaces de empobrecer y ensombrecer la esfera pública. Los jóvenes buscan nuevas maneras de vivir la democracia, mientras rechazan la rigidez de muchas de sus instituciones, que son vistas como lejanas y ajenas. En este capítulo daremos un vistazo a este mundo que se asoma y que será el de los jóvenes, hombres y mujeres, que empiezan su vida ciudadana en el tiempo del bicentenario.

### 3.1. Ciudadanía global e intercultural

El Estado y la nación fueron por mucho tiempo los límites naturales de la democracia. La ciudadanía se ejercía dentro de los límites estatales. La democracia solo podía ser nacional en dos sentidos. En primer lugar, porque debía desarrollarse al interior de los Estado-nación. Y, segundo, porque implicaba la unidad entre el pueblo soberano —el *demos*— y la nación. Pertenecer a la nación implicaba ser parte de una historia compartida, de un origen común, o al menos integrante de una cultura nacional o de un futuro deseado. Dos movimientos han ocurrido a finales del siglo xx. De un lado, la globalización como fenómeno multidimensional; y, del otro, la cuestión de la diversidad cultural.

Aunque la globalización tuvo su origen como una forma de describir la acelerada marcha de integración de los procesos de producción, distribución, consumo y finanzas a nivel planetario, pronto mostró expresiones en otros campos, como la cultura, las cuestiones ambientales o la política. No es este el

lugar para realizar un análisis pormenorizado de cada una de estas aristas. Solo nos vamos a referir a la cuestión que plantean los mercados globales a las instituciones democráticas. Dani Rodrik (2012) describe muy bien las diferencias: los mercados nacionales suelen sostenerse sobre instituciones políticas y reguladoras nacionales, mientras que sus pares globales están «débilmente integrados». Es decir, carecen de una autoridad global que las regule, en diversos campos, y no están sometidos a una gobernanza democrática. En otras palabras, «no existe democracia global», lo que deja a los mercados globales «propensos a la inestabilidad, a la ineficiencia y a una débil legitimidad popular» (Rodrik, 2012, p. 18). En consecuencia, la dinámica de la globalización exige que los países adopten políticas que no son el resultado de procesos democráticos globales y que no están sometidos a mecanismos de rendición de cuentas. A la vez, varias de dichas medidas pueden implicar costos sociales y ambientales que podrían ser rechazados por las mayorías de un país. Por consiguiente, las autoridades nacionales pueden terminar optando por políticas contrarias al mandato democrático que recibieron.

En síntesis, los países, en el escenario descrito, deben enfrentar un *trilema* sobre tres cuestiones: la globalización económica, la democracia política y la soberanía nacional. Podríamos limitar la democracia con el fin de dar las reglas que reduzcan los obstáculos a la globalización económica, lo que traería consigo el riesgo de trastornos económicos y sociales que deben ser gestionados nacionalmente. También podríamos apostar por mantener los compromisos democráticos, pero esto implicará limitar la globalización, lo que supondría renunciar a sus beneficios económicos. La tercera opción podría ser la construcción de una estructura de gobernanza

global democrática, pero esto implicaría limitar la soberanía nacional. El problema consiste, según Rodrik, en que no podemos tener hiperglobalización, democracia y autodeterminación nacional a la vez; a lo más, podemos elegir dos de esas tres cuestiones (2012, pp. 218-223).

La propuesta de una democracia global no es nueva. Para empezar, Immanuel Kant proponía, a finales del siglo XVIII, una paz perpetua sostenida en la expansión global de las formas republicanas de gobierno (2018 [1796]); en palabras contemporáneas, una globalización de la democracia. Francis Fukuyama (1990) veía, a finales de la década de los ochenta, un proceso de expansión creciente de la democracia liberal, a partir del triunfo de la democracia como ideal, es decir, como la mejor forma de gobierno posible. El siglo XXI ha mostrado lo lejos que nos encontramos de ese escenario, al menos por ahora. Entonces, ¿es posible construir un orden global democrático que incluya a países no democráticos? Archibugi y Held (2012) han resumido bien las distintas opciones disponibles para abordar la cuestión (ver la siguiente tabla).

No obstante, es probable que el proyecto de una democracia cosmopolita demore décadas en llegar, si es que finalmente se concreta. Mientras tanto, ¿qué hacer? Para Rodrik, «tanto la democracia como la autodeterminación nacional [es decir, la soberanía] deben primar sobre la hiperglobalización. Las democracias tienen el derecho a proteger su organización social, y cuando este derecho interfiere con los requisitos de una economía global, es esta última la que debe dejar paso» (2012, p. 21). A partir de este principio, podemos plantear orientaciones en dos campos: el externo y el interno. En el primero de ellos, la política exterior del país debería contribuir a generar los mecanismos de gobernanza global necesarios para



TABLA 2. Tipos de democracia en su relación con la dimensión internacional/global.

Tipo de democracia	Tesis principal	Autores principales
Posnacional	Partiendo del modo en que los acuerdos internacionales, especialmente en el ámbito de la Unión Europea, han configurado el funcionamiento de los Estados democráticos; este término se usa para designar la inclusión de agentes de dentro y fuera del Estado en los procedimientos democráticos.	Habermas, Sbragia
Internacional	La regulación de las relaciones entre Estados soberanos, de acuerdo con algunos valores democráticos. Entre los casos figuran las decisiones adoptadas por mayoría en organismos como la Unión Europea, la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio.	Dahl, Youngs
Transnacional	La regulación democrática de las relaciones entre comunidades distintas, en particular, cuando las áreas de competencia se superponen. Esto lleva también a la legitimación de las comunidades políticas no territoriales.	Thompson, Anderson, McGrew, Gould, Bohman
Global	La extensión de los principios democráticos a las organizaciones internacionales y los problemas de la humanidad (como el medio ambiente).	Boutros-Ghali; Strauss; Holden; Patomaki y Teivainen; Cohen y Sabel; Marchetti; Archibugi, Koenig-Archibugi y Marchett

Tipo de democracia	Tesis principal	Autores principales
De partes interesadas globales	<p>Intentos de abordar los problemas globales o incluso locales, dando voz a las comunidades de partes interesadas.</p>	Dryzek, Macdonald
Cosmopolita	<p>Un intento de generar gobernanza democrática en diversos niveles, incorporando diferentes esferas de la política. Esto podría hacerse generando oportunidades para que los ciudadanos participen en la política mundial, en paralelo al gobierno de su propio Estado y con independencia de este. Así pues, el término «democracia cosmopolita» pretende incorporar los cambios no solo en el ámbito global, sino también en las esferas local, nacional y regional, todos los cuales tienen como objetivo potenciar la no violencia, la igualdad política y el control popular.</p> <p>La democracia cosmopolita incorpora la mayoría de los elementos de las otras concepciones de la democracia, aunque en algunas ocasiones pueda haber una opinión diferente acerca de cómo equilibrarlos; por ejemplo, apoyar el enfoque que favorece a las partes interesadas frente a la representación política tradicional, y poner el énfasis en el papel que deben desempeñar mediante acuerdos transfronterizos locales y tratados internacionales.</p>	Archibugi y Held, Held, Falk, Kaldor, Franceschet, Hayden, Archibugi

Fuente: adaptado de Archibugi y Held (2012, pp. 63-65).

introducir paulatinamente condiciones democráticas, en particular, en temas muy sensibles para el país, como el cambio climático o el reciente drama de la migración de ciudadanos extranjeros hacia el Perú. En el campo interno, debemos hacer explícitos los conflictos o dilemas que plantea la globalización para los intereses locales. Aunque hay posibilidades de sinergias y situaciones de mutua ganancia, no pueden ignorarse las aporías; negarlas puede ser una forma de imponerlas a través del poder, sea político o económico.

Esto nos lleva a girar la mirada hacia lo local. Durante los últimos años hemos visto surgir voces de diverso tipo señalando la necesidad de transformar la democracia y el Estado con el objeto de que reflejen la diversidad cultural y étnica del país. Como hemos visto en el capítulo anterior, hay detrás una historia dolorosa de exclusión y discriminación, así como de expropiación de recursos y tierras. Tratados y acuerdos internacionales, que el Perú ha ratificado e incluso desarrollado legislativamente, han ido reconociendo derechos colectivos y ofreciendo opciones para atender esta agenda pendiente. El enfoque intercultural es, al menos desde lo formal, recurrente hoy en día en el discurso público.

Del mismo modo, recientes propuestas buscan ampliar los denominados derechos especiales de representación política, de tal manera que podamos incluir, de forma más representativa, a los distintos grupos que conforman nuestra diversidad en los procesos políticos y burocráticos abiertos a la participación pública. No obstante, la ciudadanía intercultural, en línea con todas las expresiones ciudadanas, no se agota en el campo de la representación política y la participación ciudadana.

De acuerdo con esta argumentación, es indispensable considerar nuevas formas de reconocimiento de la identidad

indígena que vayan más allá del campo de las comunidades nativas y campesinas, transitando hacia un reconocimiento robusto de derechos alrededor de la categoría de pueblo indígena. Esto último, no obstante, no puede hacerse sin ser conscientes de sus propias limitaciones, es decir, de la imposibilidad de incorporar la enorme diversidad cultural y étnica en una sola caja conceptual. Así, el término «pueblos indígenas» tiene un valor práctico, al permitir la organización y movilización del accionar estatal. Herramientas como los «territorios indígenas», el «autogobierno indígena» y los «planes de vida», manifiestan esta necesidad y podrían verse enriquecidas con un reconocimiento expreso dentro del texto constitucional, reforzando las referencias existentes en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Un proceso de esta naturaleza no puede ser sino fruto de un largo y complejo proceso de diálogo intercultural.

De otro lado, también es necesario explorar nuevas maneras de organizar la distribución del poder en un país pluriétnico, en el contexto de un régimen democrático. En otro lugar se ha señalado que esto constituye un desafío para la democracia moderna, construida a partir del valor de la igualdad interpersonal, modelo que resuelve la necesidad de adoptar las decisiones más importantes, incluyendo la elección de los gobernantes, a través de la regla de la mayoría, en la cual el voto individual hace abstracción de las características específicas de los ciudadanos (Lanegra, 2012, p. 69).

Por ello, la esfera de autogobierno indígena es un camino para enlazar el régimen democrático a nuestra realidad multicultural y pluriétnica, así como una oportunidad para reducir las asimetrías del poder, promoviendo el respeto mutuo intercultural. Desde luego, es necesario definiciones y límites

claros a dicha esfera, tomando en cuenta sus efectos sobre otros miembros del Estado y la vigencia plena de los derechos fundamentales u otras cuestiones que quedarían fuera de la competencia de las instituciones indígenas. En este orden de ideas, los derechos humanos o derechos fundamentales deberían ser respetados sin restricción, no pudiéndose establecer excepciones a partir del autogobierno indígena. Por cierto, cabe la adaptación cultural en sus mecanismos de aplicación, pero sin llegar a la inaplicación. No obstante, la legitimidad de esta decisión debería surgir de un proceso de diálogo con los pueblos indígenas; es decir, no ser una mera decisión que se impone verticalmente, sino fruto de un consenso intercultural. Es por ello esencial que las voces indígenas formen parte de los procesos de definición de los derechos fundamentales.

Por otro lado, la experiencia nacional con relación a la administración de justicia intercultural o el manejo de algunos aspectos de la seguridad ciudadana por parte de comunidades y rondas campesinas, nos puede ayudar a advertir las posibilidades del autogobierno, pero también de los riesgos que pueden presentarse cuando los límites no están bien definidos, lo cual puede conllevar el uso de estas instituciones para fines diferentes a los derivados del reconocimiento intercultural. Otra esfera crucial es el concepto de «territorio indígena», el cual constituye un campo que excede el de la propiedad indígena y que abarca el reconocimiento de derechos sobre los recursos naturales, cuestión muy relevante en un país como el Perú, en donde muchos conflictos sociales giran alrededor del control de dichos recursos. La titulación de tierras, aún pendiente de completarse, reposa en las comunidades nativas y campesinas. El reconocimiento de de-

rechos sobre espacios más amplios no constituye una simple extensión de este proceso, sino que demandaría el diseño de nuevas instituciones, que además deberían tener la suficiente flexibilidad para adaptarse a las distintas condiciones de los pueblos indígenas y la de los espacios que ocupan ancestralmente. Por último, la referencia a los «planes de vida» de cada pueblo indígena, concreta el derecho —reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo— de decidir sobre sus propias prioridades sustantivas, lo cual implica su particular concepción sobre lo que es la prosperidad o el desarrollo.

No podemos dejar de mencionar la posibilidad de pensar todos estos cambios como integrantes de un nuevo momento constituyente en nuestra historia. La experiencia cercana en Chile muestra que es posible construir un espacio específico para lo indígena, tanto en el proceso electoral como en la discusión pública. ¿Es posible replicar un proceso similar en el Perú? Las organizaciones indígenas peruanas han mostrado hasta el momento una capacidad limitada de incidencia política. La propuesta que hemos mencionado de incorporación de escaños indígenas en el Parlamento no tuvo eco en el Poder Ejecutivo ni en el actual Parlamento. En contraste, el Congreso incorporó dos escaños para los residentes peruanos en el extranjero. Es probable, por ejemplo, que una reforma constitucional orientada a aprobar escaños reservados para los pueblos indígenas cuente, en la actualidad, con un apoyo limitado entre los partidos. Por esta razón, un trabajo político previo es indispensable, tanto desde las organizaciones indígenas y sociales como desde los partidos políticos, para modificar sustancialmente esta situación.

### 3.2. Enfrentando los nuevos desequilibrios de la sociedad digital

Soy parte de la última generación peruana que no creció usando computadoras. La generación del bicentenario ha nacido en un mundo de pantallas negras y virtualidad. El cambio, además, continúa y es acelerado. La pandemia ha mostrado tanto las posibilidades tecnológicas existentes como sus límites. También ha revelado las enormes brechas que existen respecto al acceso y aprovechamiento de estos recursos, así como las posibilidades y peligros que encierra para la formación de una esfera pública democrática.

¿Es posible combinar lo digital con lo democrático? De acuerdo con Elaine Ford, la democracia digital, o e-democracia, consiste en «poner Internet y la tecnología al servicio de la ciudadanía, para que contribuyan en la consolidación del sistema democrático» (2019, p. 39). Además del voto electrónico, esta definición incluye la aplicación de las tecnologías de información y comunicación (TIC) a otros aspectos del proceso democrático, incorporando una variedad de herramientas tecnológicas —en particular, ligadas a Internet— que permite que actores de naturaleza muy diferente puedan interactuar. Esto ofrecería posibilidades diversas a la democracia, como lo son el mayor acceso a la información para la ciudadanía, la posibilidad de consulta ciudadana, la retroalimentación fluida entre gobernantes y ciudadanos y un mayor *accountability* (hacer rendir cuentas) (Ford, 2019, pp. 39-40). Estas herramientas podrían traer muchos beneficios a la democracia, al generar oportunidades para reducir la corrupción, facilitar el acceso a la información pública y producir posibilidades de colaboración social, haciendo factibles experiencias de demo-

cracia directa, animando la deliberación democrática, abriendo nuevos caminos para la inclusión, la igualdad y la no discriminación, así como para modernizar la gestión del Estado (Ford, 2019, pp. 48-52).

Redes sociales como Facebook y Twitter han desempeñado un papel relevante en movilizaciones y protestas en todo el mundo, muchas de las cuales de naturaleza claramente democrática (Zingales y Lancieri, 2019, p. 14). El Perú no fue la excepción. Los jóvenes que se movilaron coordinaron, de forma descentralizada, las protestas y marchas de noviembre del 2020. Muchos *influencers* o *tiktokers* se involucraron en la generación de contenidos y también en acciones que bloqueaban los intentos por generar una corriente crítica contra las protestas. Varios políticos no entendían qué pasaba, y solo podían pensar de forma tradicional: alguien debe coordinar y financiar todo lo que estaba pasando, no hay otra explicación. Desde luego, la había, y todo joven nativo digital lo sabía.

No obstante, también hay mucho escepticismo al respecto. Aunque es cierto que las redes sociales son una herramienta que puede dar voz a quienes están excluidos del acceso a los medios de comunicación tradicionales, mejorando las posibilidades de superar los costos de actuar colectivamente, también puede llevar a que, al mismo tiempo, se busque utilizar las mismas plataformas para censurar y manipular la información, para así tratar de silenciar las voces de los demás, sea a través de formas tradicionales, como la intimidación a los líderes o a quienes facilitan los mecanismos de coordinación, o de herramientas, como *bots* y *trolls*, que pueden ser utilizadas para alterar la comunicación que se produce en Internet y las redes sociales. Es decir, no hay intrínsecamente pro o antidemocrático en las redes sociales. Constituye, más bien, una arena



—con nuevas características y otras similares a arenas con milenios de existencia— en la que los actores políticos compiten por el poder. En tal sentido, quienes ganen esas arenas pueden ser actores antidemocráticos, y utilizar las mismas posibilidades de coordinación e información en contra de la democracia (Tucker, Theocharis, Roberts y Barberá, 6 de diciembre del 2017). Además, esas redes pueden servir de autopistas para la transmisión de *fake news* y de desinformación. Los incentivos perversos que generan las redes, que refuerzan nuestras percepciones o creencias al llevarnos a formar círculos concéntricos de contactos con gente que piensa muy parecido a uno, puede llevar a una mayor dificultad para pensar críticamente. Asimismo, este fenómeno puede alentar la formación de tribus digitales que son incapaces de dialogar y tender puentes para encontrar puntos en común. Todo opuesto a las necesidades de la formación ciudadana.

Otro riesgo es el poder creciente de las compañías que manejan la tecnología y la información para influir directamente sobre la vida de miles de millones de personas sin asumir responsabilidades por ello, pero sí toda la ganancia. A pesar de los intentos de regulación, sigue latente la aparición de un nuevo Leviatán digital, sin contrapesos. Desde luego, la democracia necesita introducirse en este campo, salvaguardando el principio de responsabilidad y el derecho de las personas y las sociedades a decidir sobre su destino, es decir, un acuerdo político al servicio de la humanidad (Lassalle, 2019).

Como sostienen Villanueva y Ayala (2020), la construcción de la participación digital ocurre de forma distinta a la política presencial. Personas que estarían dispuestas a movilizarse presencialmente pueden sentir que las redes sociales abren una puerta para nuevas temáticas y formas de partici-

pación o movilización bastante valiosas como darles tiempo, actores distintos a los que tradicionalmente ha movilizado la política presencial (Villanueva y Ayala, 2020, p. 187). ¿Pueden llevar estas nuevas formas de activismo, que suele incorporar a muchos a jóvenes, a nuevas maneras de construir y ejercer la ciudadanía? Una característica clave del aprendizaje de la ciudadanía es la experiencia de resolver juntos problemas públicos o comunes. Si la intervención en las redes culmina en manifestar solo una opinión, o la aprobación o desaprobación de hechos o puntos de vista, es más probable que se aliente la desconexión que el sentido de corresponsabilidad que necesita una república de ciudadanos. Julio César Mateus (2010) brinda algunas luces que nos pueden ayudar a sopesar estas posibilidades. Este autor considera que es un error serio pensar que lo digital consiste solo en el uso más o menos eficiente de las nuevas herramientas tecnológicas. Asegura que lo digital constituye una cultura, razón por la cual la ciudadanía (o el ciudadano) digital involucra una nueva calidad de ciudadano, que posee una percepción diferente sobre lo que es el tiempo, el espacio y las relaciones humanas (Mateus, 2010, p. 17).

Por lo tanto, si lo digital se vuelve solo un tótem de la modernidad, no avanzaremos. Como señala Mateus, la mera presencia de los actores políticos en el mundo virtual no garantiza una conexión automática con quienes están en las redes e Internet. En primer lugar, estas también presentan diferencias sustantivas, sean espacios de acceso público o reservados a círculos de confianza, así como sus características para recibir y brindar información, de múltiples modos. En segundo lugar, porque la imagen que un político construye en las redes debe ser coherente con sus prácticas en todos los espacios públicos (Mateus, 2010, pp. 19-20).

Otra cuestión determinante es la brecha digital, que tiene tanto una dimensión institucional como una individual. Formar la dimensión digital de la ciudadanía exige acceso a la tecnología y capacidades para aprovecharla. Si estos elementos no están presentes, lo que surgirá es la evidencia de la separación —e incluso segregación— entre sectores; una experiencia más similar al del estamento o del gueto, que a la igualdad y cercanía que exige la ciudadanía. Las cifras estimadas de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), para el período 2012-2017, muestran que los niveles socioeconómicos, de educación formal y del ingreso y de disponibilidad de la infraestructura son los principales determinantes de acceso y uso de las TIC, por lo cual son los factores que explican las brechas digitales en los hogares peruanos. Esto además posee una dimensión territorial, en donde las diferencias departamentales también son un reflejo de las diferencias socioeconómicas (Tello, 2019, p. 83). Si lo señalado no se corrige, el mundo digital terminará por replicar la desigualdad del mundo real, reforzando, más que corrigiendo, las posibilidades de construir nuevas formas de ciudadanía.

Por último, Mateus cuestiona la pretensión de convertir lo digital en una respuesta mágica a múltiples problemas o en un atajo hacia una versión directa, o incluso «instantánea», de la democracia, no mediada por representantes y políticos (Mateus, 2010, p. 26). Comparto esta crítica. La experiencia reciente sobre la discusión en las redes sociales —que son, a su vez, variadas en sus características— muestra un aumento de los riesgos de la legitimación de los discursos autoritarios o de formas de decisión políticas construidas solo sobre las pasiones o las emociones, sin la necesaria reflexión que surge de la deliberación. Como sostiene Shahbaz (2018), con o sin mala

intención, las redes sociales pueden empujar a los ciudadanos a cámaras en donde solo escuchan su propia voz, lo cual genera incentivos para la polarización y la tensión del tejido social de un país, alimentando la hostilidad entre las diferentes comunidades que lo conforman. Es por esta razón que lo digital no puede remplazar el duro esfuerzo por dialogar, representar y ocupar el espacio público (Mateus, 2010, p. 27). Si estamos atentos a las diferencias, a las oportunidades y a los riesgos, estaremos en mejor pie de enfrentar el desafío de lo digital, lo cual requerirá de más institucionalidad y más ciudadanía, no de menos.

### 3.3. Instituciones para una sociedad en cambio constante

La actual generación de jóvenes ha crecido en un mundo atravesado por la globalización y la sociedad de la información, un mundo más horizontal en algunas dimensiones, pero igual de vertical en otras. La apertura comercial de los años noventa puso la tecnología que circula por el mundo en manos de la juventud peruana (Oficina Nacional de Procesos Electorales 2017, p. 36), siempre que pudiera pagarla, lo cual también generó nuevas brechas, como hemos visto. Los jóvenes del siglo XXI cuentan el número más alto de medios de información a su disposición. El 94% pertenece a alguna red social y el 53% posee un *smartphone* (IPSOS PERÚ, 2019a). El problema es ahora la calidad de la información y el riesgo de los *fake news*. ¿Qué puede llevar a esta generación a renovar el proyecto democrático? ¿Podrá esta nueva generación encontrar formas nuevas de vivir y ejercer la democracia? ¿Qué valores poseen y cómo

estos pueden ser concordantes con una vida republicana y ciudadana?

María Angélica Pease (23 de noviembre del 2000), comentando los resultados de una investigación sobre los adolescentes peruanos, describe a estos como personas a quienes la justicia los moviliza enormemente; para ellos, justicia implica más equidad y los mismos derechos. Al mismo tiempo, tienen fe en que las cosas pueden cambiar sobre la base de esfuerzo y convicción, así como una gran confianza en sus posibilidades de agencia, de poder decidir su destino, tanto en la esfera personal como en la colectiva (Pease, 23 de noviembre del 2020). En un sentido similar, los jóvenes, de acuerdo con la encuesta encargada por el Proyecto Especial Bicentenario (IPSOS PERÚ, 2019b), tienen una mayor preocupación por la corrupción (58%) que la media nacional (49%), y consideran un valor central el respetar a todos por igual (56%). El valor de la igualdad, a pesar de la supervivencia de las prácticas discriminatoras —o quizá por ello—, ha calado fuerte en esta nueva generación. De hecho, conforme a la misma encuesta, el 53% de jóvenes considera que los peruanos son bastante racistas, en tanto que el 12% se considera directamente bastante discriminado, señalando como principales razones el color de piel (28%), el nivel de ingresos (20%) y los rasgos faciales o físicos (17%) (IPSOS PERÚ, 2019b). La honestidad y el respeto (a todos por igual) son, finalmente, los valores más destacados por los jóvenes. Por su parte, en el *Informe Latinobarómetro 2018* se muestra que solo el 9% de los jóvenes, de entre 15 y 25 años, cree que se puede confiar en los demás, una de las cifras más bajas de nuestra región.

No todas estas cifras son malas noticias para la democracia y la ciudadanía. Esto trae esperanza, pero al mismo tiempo

preocupación. Si la democracia no brinda caminos para satisfacer las expectativas de esta nueva generación, podemos producir una enorme frustración que puede terminar derivando en una profunda apatía o en violencia. Una señal de alerta de lo referido son las cifras que muestran un bajo interés en la política por parte de los jóvenes. Quizá el rechazo es más a la forma actual de hacer política que a la política como esfuerzo colectivo a favor de metas comunes. A esto abona la percepción de muchos jóvenes de que son tomados en cuenta solo en época electoral, lo cual puede generar oportunidades de beneficios concretos (Aragón, Encinas y Ramírez, 2017, p. 66). Para Mateus (2010), el descrédito de la acción política se debe a la falta de reacción de los políticos para interpretar la sociedad en otros términos y reinventarse como actividad común, manteniendo formas tradicionales de hacer política (*offline*), mientras que las nuevas generaciones participan de comunidades *online*. Como resultado, los jóvenes se alejan de la vida política y de la cosa pública; la política es estigmatizada (Mateus, 2010, p. 18). En sentido similar, UNICEF (2016) apunta que quizá estamos midiendo las formas tradicionales de hacer política en lugar de mirar las formas nuevas que está adoptando el interés por lo común. Así, el repertorio de participación juvenil ahora incorpora la música, las prácticas culturales, las protestas espontáneas, pero también nuevas formas de aprovechar las redes sociales y las TIC. Todo esto obliga a las instituciones democráticas a desarrollar nuevas vías de comunicación e interacción con la ciudadanía, en particular la más joven (UNICEF, 2016).

Esta situación nos conduce a la necesidad de repensar en nuevas formas de institucionalidad democrática. Algunas de estas posibilidades las hemos explorado al mirar las exigen-

cias de la globalización y la interculturalidad. La cuestión de la representación, es decir, de cómo asegurar la identificación entre gobernantes y gobernados, fue el gran tema que las instituciones de la democracia buscaron resolver (Rosanvallon, 2010, p. 298); sin embargo, no estamos obligados a seguir siempre los mismos caminos. Por ejemplo, ¿son las elecciones el equivalente al petróleo para la vida democrática? ¿Es decir, una forma de energía condenada a agotarse y desaparecer, por lo que deberá ser reemplazada en breve? (Van Reybrouck, 2017, p. 70). Como hemos visto, las elecciones son un invento relativamente reciente, surgido de las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII. Las elecciones son un método, un procedimiento, una técnica de decisión, y no deben ser confundidas con la fuente de legitimidad, es decir, el sujeto político, el pueblo. El rito de ir a las urnas —y de acudir a la regla de la mayoría— fue una forma de darle viabilidad a la voluntad general, el *demos*, que debería sostener y legitimar las decisiones públicas. Un rito que reemplazó la unanimidad por la mayoría (Rosanvallon, 2010, pp. 22-23). Por lo tanto, es posible imaginar formas nuevas de construir dicha voluntad o, si se prefiere, nuevas ficciones, igual de útiles, capaces de generar legitimidad.

Muchas posibilidades se han imaginado durante los últimos años. Desde el imaginar nuevas formas de participación ciudadana, la profundización de la deliberación, hasta el retorno al sorteo como medio de selección de autoridades. Boaventura de Sousa Santos, por ejemplo, entiende la democracia participativa como una manera de enfrentar los poderes dominantes, confrontando la dominación, el patriarcado y la diferenciación de identidad desigual (2004, p. 24). De esta manera, la participación invade múltiples campos, que eran

vistos antes como «no políticos», y combina varias tradiciones, incluyendo las prácticas locales y tradicionales, con el fin de renovar la experiencia democrática. Por otro lado, la eventualidad de ampliar las posibilidades deliberativas ha generado una densa teoría, no exenta de críticas, en donde autores como Karl-Otto Apel, Joshua Cohen, Carlos Nino, Jon Elster, James Fishkin, Roberto Gargarella, Amy Gutmann, entre muchos otros, han tenido un papel importante, aunque no hay duda de la enorme influencia de las ideas de Jürgen Habermas. Como señala Vallespín (2009), la democracia deliberativa es un concepto particular de democracia participativa. Consiste en vincular la resolución racional de conflictos al interior de una sociedad al intercambio de argumentos, libres de la coerción y las asimetrías sociales, en diferentes espacios públicos. En este modelo, la legitimidad depende de la consecución de consensos sobre normas o decisiones políticas. ¿Cómo construir estos consensos y desde dónde? Habermas pone el acento en la *esfera pública*, asentada sobre la *sociedad civil*, que son aquellos espacios libres de interferencia estatal y dejados a la espontaneidad social no regulada por el mercado ni por los poderosos medios de comunicación, un espacio de libertad (Vallespín, 2009). Cómo concretar este modelo es, desde luego, una cuestión que plantea enormes desafíos prácticos, los cuales obligan a alejarse de las fuertes exigencias planteadas por el modelo teórico y asumir la viabilidad de los mecanismos como factor determinante.

El sorteo, por su lado, ha sido puesto sobre la mesa cuestionando las supuestas capacidades especiales que deben poseer los elegidos para poder gobernar bien. Con la debida preparación, cualquier ciudadano puede adoptar decisiones complejas en el campo político. Y no es que no existan expe-



riencias prácticas en el mundo contemporáneo. Los tribunales de justicia de ciudadanos escogidos al azar responden, en buena medida, a dicho modelo. ¿Qué hay más serio, por ejemplo, que decidir la vida o muerte de una persona acusada por un delito atroz? Otra idea, vinculada a la anterior, plantea la posibilidad de reproducir, de forma muestral a la población total de una ciudad, una región o incluso un país. Una muestra lo suficientemente grande como para reflejar la diversidad de la población. Ese grupo, gracias a incentivos variados, incluyendo el pago del tiempo dedicado a las actividades deliberativas, puede ser preparado para discutir cuestiones públicas. Para ello, deben recibir la información suficiente y tener el espacio y las facilidades para intercambiar los puntos de vista bajo las condiciones de libertad que el modelo habermasiano soñaba. Esta suerte de asamblea ciudadana podría obtener la legitimidad de su representatividad muestral, pero también de la calidad del proceso. Las decisiones podrán ser explicadas, dando cuenta al resto de la ciudadanía sobre las razones que llevaron a optar por determinado rumbo y no por otro (Ganuzo y Mendiharat, 2020).

No es la única manera de renovar la democracia. Durante las últimas elecciones, colectivos de ciudadanos, muchos de ellos muy jóvenes, dedicaron tiempo y energía a tratar de llevar información compleja a sus pares, aprovechando las tecnologías digitales disponibles. Varias de estas iniciativas tuvieron mucho impacto y llamaron la atención de los medios tradicionales, potenciando sus efectos. No fueron experiencias perfectas, mas lo relevante es el haber expuesto que existe una búsqueda por encontrar maneras de contribuir a la renovación en la forma que vivimos la democracia. Quizá las elecciones nos seguirán acompañando por mucho tiempo más,

pero es posible que, al menos en ciertos campos, puedan ser reemplazados por otras formas de decisión. Es muy probable que, como sostienen Colomer y Beale, consolidar la democracia demande «combinaciones institucionales innovadoras de democracia directa, gobierno representativo y gestión de los expertos» (2021, párr. 10). Solo el tiempo tendrá el voto decisivo.



## A modo de conclusión: ¿está nuestra democracia en peligro?

*Aunque no soy precisamente optimista [...] sobre la viabilidad de [la implantación de la democracia] en un plazo histórico previsible, no creo que ello reste sentido a la lucha por construirla. A fin de cuentas, son los ideales y valores que convoca, como la conexión de éstos con necesidades fundamentales de autodeterminación personal y colectiva, los que dotan de sentido al compromiso por su logro.*

CARLOS FRANCO (1998)

*Hemos llegado a los 200 años de la Independencia sin oxígeno.*

CARMEN McEVROY (3 de enero del 2021)

En 1968, en el Perú ocurrió el último golpe de Estado de los militares contra un Gobierno civil electo. En 1975 ocurrió el último golpe de Estado liderado por militares —contra otro militar—. Y, en 1992, el último golpe de Estado, esta vez, de un civil en el Gobierno contra las demás instituciones democráticas, contando para ello con el apoyo de los militares. Tras el fin del régimen autoritario de Alberto Fujimori, en noviembre del 2000, hemos vivido un largo período de respeto de los estándares mínimos de una democracia moderna. Cuatro presidentes

asumieron el cargo tras elecciones legítimas: Toledo, García, Humala y Kuczynski. Al momento de escribir estas líneas, estamos cerca de elegir al quinto. Sin embargo, el período 2016-2021 y las crisis que lo han atravesado pusieron en evidencia la fragilidad de nuestra democracia y su vulnerabilidad a nuevas formas de autoritarismo. No es ninguna sorpresa, como alertaron tempranamente Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, los factores que pueden explicar el derrumbe de un régimen autoritario no son iguales a aquellos que requiere una democracia para consolidarse (1994, p. 105).

En un reciente libro, Alfredo Torres ha señalado diez peligros para la democracia peruana: los reflejos autoritarios de nuestra sociedad —y sus líderes—, la desigualdad social, el nacionalismo xenófobo y chauvinista, la persistencia de la violencia como herramienta política, la irresponsabilidad en las decisiones políticas con consecuencias económicas, la corrupción, la informalidad, la fragmentación política, el populismo político —es decir, la estrategia que divide a la sociedad en dos bandos, siendo uno el que encarna al pueblo— y la desinformación (2021, pp. 167-183). Todas estas dimensiones se han hecho presentes en los últimos años, y han sido factores claves para comprender los resultados en las recientes elecciones. ¿Está, entonces, nuestra democracia en serio peligro?

Las dudas sobre la continuidad de la democracia no son solo peruanas. Es un fenómeno global. Steven Levitsky y Lucas Way, en un artículo publicado en el 2015, aún eran optimistas. Veían que, a pesar de las preocupaciones existentes, la situación de las democracias —globalmente consideradas— se había mantenido estable a inicios del siglo XXI y en una condición mejor respecto a finales del siglo anterior. Pero una cosa es verlas aún en pie y otra no ser conscientes de que sus bases

pueden ser minadas. Como Levitsky y Ziblatt han descrito en su libro *¿Cómo mueren las democracias?* (2018), estas no caen ahora de forma violenta o súbita —como ocurre con un golpe de Estado típico del siglo xx—, sino que es más frecuente ver un proceso de deterioro institucional paulatino que, al presentarse como democrático, puede ser mucho más difícil de prevenir o enfrentar. Conducidos por líderes autoritarios que llegan al poder mediante elecciones legítimas, las señales son engañosas, pues formalmente se sigue respetando la Constitución, las decisiones autoritarias son cubiertas de una legalidad formal y sigue habiendo elecciones, la prensa no es capturada directamente por el Estado, pero es sometida a presión constante, mientras que las voces críticas son calificadas de exageradas y la ciudadanía no reacciona (Levitsky y Ziblatt, 2018, pp. 13-14). El riesgo autoritario aumenta si las instituciones que establecen contrapesos al poder son débiles, cuando son solo textos legales que carecen de acuerdos políticos y sociales que las sostengan. Por ejemplo, refiriéndose al caso de los Estados Unidos, Levitsky y Ziblatt dicen lo siguiente:

Las democracias funcionan mejor y sobreviven durante más tiempo cuando las constituciones se apuntalan con normas democráticas no escritas. Dos normas han reforzado los mecanismos de control y equilibrio en Estados Unidos de modos que la ciudadanía ha acabado de dar por supuestos: la tolerancia mutua, o el acuerdo de los partidos rivales a aceptarse como adversarios legítimos, y la contención, o la idea de que los políticos deben moderarse a la hora de desplegar sus prerrogativas constitucionales. (2018, p. 17)

Mucho de esto lo hemos visto, en los últimos años, en el Perú. Presidentes que son vacados utilizando interpretaciones muy amplias y cuestionables de la Constitución u obligados a renunciar bajo la amenaza de la vacancia. Congresos disueltos al límite de la constitucionalidad, el número de votos como único fundamento de decisiones que pueden afectar la vida de todo el país. Y si la disponibilidad de recursos económicos pudo ocultar las debilidades en el pasado, las múltiples crisis generadas por la pandemia las han desnudado. A pesar de ello, en el año del bicentenario, la democracia peruana ha logrado sobrevivir. ¿Por cuánto tiempo más?

Alguna esperanza reposa, irónicamente, en la debilidad del propio Estado peruano. Es decir, gobernar el aparato estatal es asumir la responsabilidad de una estructura ineficaz, corrupta e incluso capturada por intereses particulares. Ante ello, el proyecto autoritario encuentra límites, y esos poderes informales —e incluso ilegales— pueden constituir cierto contrapeso. Pero esto puede resultar una vana ilusión. Nada impide la constitución de un amplio acuerdo autoritario que reconozca e integre dichos intereses. Ahí podemos encontrar a quienes pierden con reformas en áreas clave (transporte público, educación, salud, seguridad ciudadana, servicio civil, reforma universitaria), junto a grupos ultraconservadores contrarios al reconocimiento de derechos civiles a las minorías o abiertamente misóginos, a quienes lucran con actividades ilegales en la minería, el narcotráfico, el tráfico de tierras y de bosques, etc. Este acuerdo puede implicar aceptar la continuidad de estas actividades con algunas concesiones, a cambio de apoyo político en el territorio y ciertos límites a la violencia. Y, al mismo tiempo, garantizar la continuidad de las grandes actividades formales que permitan garantizar los recursos fiscales ne-

cesarios para la redistribución. Este tipo de acuerdos necesita de un régimen más autoritario y menos transparente, es decir, no democrático, que pueda apelar a la coerción en nombre del orden, cuando sea necesario. Sería, no obstante, un orden muy inestable. Y puede ser muy costoso, en términos de derechos. Los intereses en el campo de la ilegalidad, una vez fortalecidos y legitimados, pueden aspirar a más y generarse alianzas con los sectores corruptos dentro del Estado. Podríamos ver una repetición de lo ocurrido con el Gobierno Regional de Áncash y, en menor medida, en otros gobiernos regionales, pero a escala nacional (Ganoza y Stiglich, 2015, pp. 89-90). Tampoco faltan ejemplos en América Latina, en donde se ha llegado a hablar de la captura del Estado, o porción de él, por parte de organizaciones ilegales.

Los millones de personas que salieron a rechazar la decisión del Congreso de designar al congresista Manuel Merino como presidente a través de un procedimiento formalmente correcto en apariencia, pero de dudosa constitucionalidad, expresan otro contrapeso posible que pudiera evitar un declive de la democracia: la sociedad movilizada. Sin embargo, la movilización no es fácil de lograr y, aún más, de sostener. Las protestas sociales masivas no han impedido la continuidad de regímenes autoritarios en otros países de América Latina, los cuales han podido sostenerse gracias a su control de las Fuerzas Armadas y Policiales, los cuerpos de inteligencia y el control de las fuentes más importantes de ingresos fiscales.

Si la pandemia demuele las bases socioeconómicas del país, aumenta la desconfianza en la política y los políticos, expone las precarias costuras del Estado e incrementa las presiones por salidas autoritarias. ¿Está condenada la democracia peruana a caer? Scott Mainwaring y Aníbal Pérez-Liñán (2020)

ponen el acento en los actores políticos al momento de explicar la supervivencia o caída de las democracias. Para ellos, son dichos actores, y no las estructuras ni las culturas, los que determinan los resultados, sin que eso implique desconocer que tanto las estructuras como las culturas afectan la formación y preferencias de los actores políticos. Estos pueden ser individuos, como los presidentes, u organizaciones, como es el caso de los partidos políticos, los gremios y sindicatos, las Fuerzas Armadas y los movimientos sociales organizados. Estos actores controlan los recursos políticos y, en consecuencia, ejercen influencia en la competencia por el poder. Por eso es necesario atender los caminos que adoptan. Así, si la élite muestra un compromiso amplio con la democracia, se aleja de posiciones radicales intransigentes —que dificultan los acuerdos— y los vecinos se mantienen en el cauce democrático, las oportunidades mejoran (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2020, pp. 5 y 7). En las últimas elecciones generales peruanas, las posiciones políticas más cercanas a los extremos parecieron tener más éxito. Aunque, ya en la segunda vuelta presidencial, algunas de estas posiciones se moderaron.

Respecto a nuestros vecinos, Ecuador, Bolivia y Chile renovaron autoridades bajo procedimientos electorales legítimos, no sin dificultades en los dos primeros casos. Colombia sigue su camino bajo los canales democráticos, pero enfrentó en el año 2021 fuertes protestas sociales. Solo Brasil vive un momento de riesgo para su democracia, aunque pronto tendrá, nuevamente, elecciones presidenciales. Sin embargo, como ha sostenido Eduardo Dargent, nuestras élites están integradas por un gran número de demócratas precarios, tanto de izquierda como de derecha, quienes utilizan las instituciones democráticas de modo estratégico, siendo sus defensores



acérrimos cuando son favorables a sus intereses sustantivos, pero dejándolas a un lado cuando consideran que dichos intereses pueden ser mejor satisfechos por las salidas autoritarias (2011, p. 12). Las democracias son resilientes, pueden corregir sus imperfecciones e incluso poseen una extraordinaria capacidad de conjurar los más graves peligros sin resolver los problemas que las amenazaban, alargando su solución por largo tiempo (Runciman, 2019, pp. 249 y 255). Pero, sin políticos con convicciones democráticas capaces de conducirlos, el riesgo de un declive democrático es alto. Es claro que buena parte de la responsabilidad del futuro inmediato de la democracia dependerá del comportamiento de los actores políticos.

No puedo dejar de mencionar la cuestión del populismo. No como sinónimo de demagogia, sino apelando a su sentido político contemporáneo: una forma de hacer política que opone la idea de *pueblo* a una élite rival o enemiga de él. Qué es *el pueblo* o qué es *la élite* están definidas de partida. Parte de la flexibilidad de esta forma de hacer política es que permite formar coaliciones que se adaptan a la realidad de cada país y a sus preocupaciones inmediatas. En algunos casos, la élite puede ser el empresariado formal; en otros, la clase política tradicional y corrupta; y, en los demás, los migrantes o extranjeros. O una combinación de todo ello. El pueblo, a su vez, puede enfatizar la condición socioeconómica, el origen étnico, la nacionalidad, el lugar de procedencia en el territorio, incluso la religión. O, nuevamente, una combinación de varios o todos estos factores. Para algunos, el populismo no es necesariamente una amenaza para la democracia; por el contrario, es una forma de animarla, al generar posibilidades de politizar cuestiones que han sido por mucho tiempo parte del orden establecido, haciendo posible cambios o reformas que no hubieran ocurrido

TABLA 3. Indicadores de comportamiento autoritario.

<p>1. Rechazo (o débil aceptación) de las reglas del juego democrático.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rechazo de la Constitución o voluntad pública de no acatarla.</li> <li>- Propone medidas antidemocráticas, como cancelar elecciones, incumplir o suspender la Constitución, prohibir determinadas organizaciones o restringir derechos civiles o políticos.</li> <li>- Propone usar (o aprueba el uso de) medidas extraconstitucionales para cambiar el Gobierno, como golpes militares, insurrecciones violentas o manifestaciones masivas destinadas a forzar dicho cambio.</li> <li>- Intenta socavar la legitimidad de las elecciones; por ejemplo, se niega a aceptar unos resultados electorales creíbles.</li> </ul>
<p>2. Negación de la legitimidad de los adversarios políticos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Describe a sus rivales políticos como subversivos o contrarios al orden constitucional.</li> <li>- Afirma que sus rivales son una amenaza existencial para la seguridad nacional o para el modo de vida imperante.</li> <li>- Describe, sin argumentos, a sus rivales de otros partidos como delincuentes que, al no cumplir la ley (o por potencialmente no cumplirla) están descalificados para participar de manera plena en la esfera política.</li> <li>- Sugiere, sin fundamentos, que sus rivales son espías extranjeros que trabajan secretamente en alianza (o a sueldo) de un Gobierno foráneo, normalmente de un país enemigo.</li> </ul>

- 
- Tiene lazos con bandas armadas, fuerzas paramilitares, milicias, guerrillas u otras organizaciones violentas ilegales.
  - Patrocina, directamente o a través de aliados partidarios, el linchamiento de adversarios.
  - Apoya, de manera tácita, la violencia de sus partidarios, negándose a condenarla y penalizarla sin ambigüedades.
  - Elogia (o se niega a condenar) otros actos destacados de violencia política, tanto pasados como ocurridos en otros lugares del mundo.

**3. Tolerancia o fomento de la violencia.**

- 
- Apoya leyes o políticas que restringen las libertades civiles, como ampliar las leyes por difamación o aprobar normas que prohíben la manifestación, las críticas al Gobierno o a determinadas organizaciones civiles o políticas.
  - Amenaza con adoptar medidas legales u otras acciones punitivas contra personas críticas pertenecientes a partidos de la oposición, la sociedad civil o los medios de comunicación.
  - Elogia las medidas represivas adoptadas por otros Gobiernos, sean del pasado o de otros lugares del mundo.

**4. Predisposición a restringir las libertades civiles, de la oposición o los medios de comunicación.**

---

Fuente: adaptado de Levitsky y Ziblatt (2018, pp. 33-35).

en otras condiciones. Además, es capaz de movilizar a la ciudadanía, animando a la participación política (Mouffe, 2003). Sin embargo, también trae consigo riesgos: puede amenazar el pluralismo y las instituciones que contrapesan el poder. Dado que la narrativa del populismo se sostiene en el pueblo, y este, por definición —al menos desde Rousseau— es soberano, no cabe que haya alternancia ni competencia válida, pues eso implicaría desplazar al soberano del poder. Por otro lado, con el fin de realizar las reformas, puede pasarse por encima de los contrapesos institucionales; desde luego, cabe que solo para reconstituirlos. Pero la tentación que genera la acumulación de poder en estos regímenes puede traer consigo el fin del pluralismo y de los fundamentos constitucionales —entendido como control del poder y respeto de los derechos— de un país. Además, los líderes populistas pueden aprovecharse de emociones, como el miedo, para movilizar a sus seguidores, lo cual puede aumentar la desconfianza y el riesgo de la violencia. No hay duda de que la sociedad peruana ofrece oportunidades para esta forma de hacer política, por lo que el seguimiento temprano puede ayudar a evitar sus riesgos mayores.

¿Qué puede hacer usted, que ha llegado a este punto de la lectura, para ayudar a reducir el riesgo de un futuro autoritario? Quizá puede empezar con estar atento al comportamiento de los políticos con poder o que están cerca de tenerlo. ¿Qué tipo de comportamiento? Levitsky y Ziblatt (2018) ofrecen una lista de chequeo muy útil para identificar conductas que pueden darnos indicios autoritarios.

La segunda cuestión que está en sus manos es romper con la inercia del comportamiento desinteresado en la política. No seguir los reflejos metonímicos del individualismo extremo, que parecen cruzar nuestros actuales sentidos comunes. In-

volucrarse en política, en distintos niveles y formas, implica, en primer lugar, preocuparse por lo público. Desde el sufragio hasta la formación de un partido político hay muchas maneras de revertir, poco a poco, la apatía que condena cualquier democracia. Sin ciudadanía activa no hay república.

Lo tercero es renovar, continuamente, los proyectos democráticos. No hay democracia sin promesas, sin proyecto. Aunque la democracia puede ser útil y atractiva por su posibilidad de deshacernos pacíficamente de los gobernantes, su vitalidad depende de su capacidad para animar esfuerzos para resolver juntos problemas comunes (Runciman, 2019, p. 255). Guillermo O'Donnell (1 de julio del 2007), uno de los principales teóricos de la democracia, veía en ella un horizonte siempre abierto, que renueva continuamente las esperanzas y sus valores, no sin sobresaltos. Tener una democracia hoy, reconociendo sus carencias, no es un logro menor, más si lo contrastamos con las tragedias que han traído los autoritarismos al Perú y a América Latina. Desde luego, agrega O'Donnell, necesitamos perfeccionar y renovar el proyecto democrático, construir las instituciones estatales que la hagan viable, con mucha paciencia y constancia, así como también generar las condiciones para la continua ampliación de la ciudadanía, que siempre añade dimensiones al ideal de la libertad y el autogobierno. Julio Cotler sostuvo, hace dos décadas, que fue la quiebra del sistema económico, social y político la que propició el surgimiento y auge del autoritarismo de los años noventa:

[...] queda por ver si la reciente experiencia nos ha vacunado contra situaciones similares y nos ha convencido, finalmente, de que el autoritarismo es incompatible con la gobernabilidad, *tout court*. Tal vez, así podamos remontar democráticamente los

múltiples y difíciles problemas que habremos de enfrentar en el futuro cercano. Hacemos votos por ello. (2000, p. 75)

Persistir en la travesía de nuestra democracia es una manera de honrar el legado de todos quienes bregaron por ella ante circunstancias igual de difíciles que las actuales. A pesar de que nada nos asegure llegar a buen puerto, nos toca seguir navegando.



## Bibliografía

- ACEMOGLU, Daron y James ROBINSON (2019). *El pasillo estrecho: Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad. ¿Por qué en algunos países florece la libertad y en otros el autoritarismo?* Barcelona: Deusto.
- ACOSTA, Christopher (2021). *Plata como cancha: secretos, impunidad y fortuna de César Acuña*. Lima: Aguilar.
- ÁGUILA, Alicia del (2009). «El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la “crisis” del sistema de partidos peruano». *Elecciones*, 8(9), 39-59.
- ÁGUILA, Alicia del (2011). «La “ciudadanía corporativa” en el Perú republicano (1834-1896)». *Hib, Revista de Historia Iberoamericana*, 4(2), 59-83.
- ARAGÓN, Jorge; Marylia CRUZ y Diego SÁNCHEZ (2018). «Elecciones en el Perú, 1980-2016: un análisis del itinerario de nuestra democracia electoral». En Cristóbal Aljovín y Sinesio López (eds.), *Historia de las elecciones en el Perú* (pp. 603-647). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- ARAGÓN, Jorge; Daniel ENCINAS y Tania RAMÍREZ (2016). *Electorado y electores en el Perú: un análisis del perfil electoral 2016*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- ARCHIBUGI, Daniel y David HELD (2012). «La democracia cosmopolita: caminos y agentes». *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, (117), 57-86.

- BÁKULA, Cecilia (comp.) (2019). *Textos y testimonios para comprender el Perú en el bicentenario* (volúmenes I y II). Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- BARNECHEA, Rodrigo (2014). *Becas, bases y votos: Alianza para el Progreso y la política subnacional en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- CARRASCO, Ernesto (14 de abril del 2021). «Alberto Vergara: “Fragmentación electoral es resultado de bancarrota política”». *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/elecciones/2021/04/14/alberto-vergara-fragmentacion-electoral-es-resultado-de-bancarrota-politica-pltc/?ref=lre>.
- CASTORENA, Oscar (2020). *2020 Peru National Online Survey*. Recuperado de [https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/LAPOP\\_Peru\\_2020\\_CAWI\\_OC\\_Topline\\_Report\\_Web\\_210410.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/LAPOP_Peru_2020_CAWI_OC_Topline_Report_Web_210410.pdf).
- CHAPARRO, Hernán (2018). *Afectos y desafectos: las diversas subculturas políticas en Lima*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 50+1 - GRUPO DE ANÁLISIS POLÍTICO (2021). *Minicandidatos: última temporada electoral de la serie política peruana*. Lima: Debate.
- COLOMER, Josep María y Ashley L. BEALE (2021). *Democracia y globalización: ira, miedo y esperanza*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- COTLER, Julio (2015). «La democracia y el Estado en Perú». *Revista Política Exterior*. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/la-democracia-y-el-estado-en-peru/>.
- COTLER, Julio y Romeo GROMPONE (2000). *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA REFORMA POLÍTICA (2019). *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (2003). *Informe final*. Lima: CVR.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2016). *Informe Latinobarómetro 2016*. Recuperado de [file:///C:/Users/PERSONAL/Downloads/F00005843-Informe\\_LB\\_2016.pdf](file:///C:/Users/PERSONAL/Downloads/F00005843-Informe_LB_2016.pdf).



- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2018). *Informe Latinobarómetro 2018*. Recuperado de file:///C:/Users/PERSONAL/Downloads/INFORME\_2018\_LATINOBAROMETRO.pdf.
- COSAMALÓN, Jesús (2018). *El apocalipsis a la vuelta de la esquina: Lima, la crisis y sus supervivientes, 1980-2000*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- DAHL, Robert (1989). *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- DAHL, Robert. (1999). *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus.
- DARGENT, Eduardo (2011). *Demócratas precarios: élites y debilidad democrática en el Perú y América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- DURAND, Francisco y Emilio SALCEDO (2020). *El dinero de la democracia: quién financia a los partidos políticos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- FERNANDES, Eliane (8 de abril del 2013). *Entrevista con Edwin Chota* [Video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=d6xcXPTlosw>.
- FLORES GALINDO, Alberto (2005). *Buscando un inca: identidad y utopía en los Andes. Obras completas III* (volumen 1). Lima: Sur Casa de Estudios del Socialismo.
- FORD, Elaine (2019). *El reto de la democracia digital: hacia una ciudadanía interconectada*. Recuperado de <https://www.democraciadigital.pe/sites/default/files/libro-el-reto-de-la-democracia-digital.pdf>.
- FRANCO, Carlos (1998). *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- FUKUYAMA, Francis (1990). «¿El fin de la historia?». *Revista Claves de Razón Práctica*, (1), 85-96.
- GANOZA, Carlos y María Claudia AUGUSTO (2020). *Gobernabilidad democrática y desarrollo en el Perú pospandemia*. Lima: Perú Debate 2021.

- GANOZA, Carlos y Andrea STIGLICH (2015). *El Perú está calato: el falso milagro de la economía peruana y las trampas que amenazan nuestro progreso*. Lima: Planeta.
- GANUZA, Ernesto y Arantxa MENDIHARAT (2020). *La democracia es posible: sorteo cívico y deliberación para rescatar el poder de la ciudadanía*. Bilbao: Consonni.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo (2006). *Las constituciones del Perú* (tomo II). Lima: Universidad San Martín de Porres.
- GONZALES, Osmar (2016). «Política sin ideas, intelectuales sin política. El desconcierto de los sujetos de ideas en el Perú actual». En Morgan Quero (coord.), *El Perú en los inicios del siglo XXI: cambios y continuidades desde las Ciencias Sociales* (pp. 73-94). Ciudad de México: Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- GONZÁLEZ, Antonio (1825). *Catecismo político para la primera enseñanza de las escuelas de la República del Perú*. Arequipa: Imprenta del Gobierno. Recuperado de <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/173222>.
- HAYA DE LA TORRE, Víctor Raúl (1977 [1962]). «El discurso del veto. Víctor Raúl Haya de la Torre. Lima, 4 de julio de 1962». En *Obras completas* (tomo 5, pp. 452-481). Lima: Juan Mejía Baca.
- HIDALGO, Martín (2021). *Congresopedia: veinte años de un sistema parlamentario fallido*. Lima: Planeta.
- HIRSCHMAN, Albert (1964). *Estudios sobre política económica en América Latina (En ruta hacia el progreso)*. Madrid: Aguilar.
- IPSOS PERÚ (2019a). *Hábitos, usos y actitudes hacia la telefonía móvil*. Recuperado de [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-11/elcomercio\\_2019-11-18\\_04\\_2.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-11/elcomercio_2019-11-18_04_2.pdf).
- IPSOS PERÚ (2019b). *Encuesta nacional sobre acciones y valores para ser mejores peruanos*. Proyecto Especial Bicentenario. Recuperado de

- <https://bicentenario.gob.pe/encuesta-nacional-que-valores-practicamos-los-peruanos-rumbo-al-bicentenario/>.
- JACOBSEN, Nils y Nicanor DOMÍNGUEZ (2011). *Juan Bustamante y los límites del liberalismo en el Altiplano: la rebelión de Huancané (1866-1868)*. Perú: Servicios Educativos Rurales - SER. Recuperado de [http://www.ser.org.pe/files/juan\\_bustamante\\_y\\_los\\_limites\\_del\\_liberalismo\\_en\\_altiplano.pdf](http://www.ser.org.pe/files/juan_bustamante_y_los_limites_del_liberalismo_en_altiplano.pdf).
- JARAMILLO, Cristhian y Manuel VALENZUELA (2019). *Las cuotas electorales: un análisis multinivel de los efectos de su aplicación*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (2015). *El voto en la historia del Perú: construyendo ciudadanía*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones / Universidad San Ignacio de Loyola.
- JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (2021a). *Perfil electoral 6: participación política de las mujeres en las EG 2021*. Recuperado de <https://votoinformado.jne.gob.pe/voto/Home/Reportes>.
- JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (2021b). *Perfil electoral 7: participación política de candidaturas jóvenes en las EG 2021*. Recuperado de <https://votoinformado.jne.gob.pe/voto/Home/Reportes>.
- JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (2021c). *Perfil electoral 8: encuesta a candidaturas congresales 2021*. Recuperado de <https://votoinformado.jne.gob.pe/voto/Home/Reportes>.
- KAHHAT, Farid (2016). «Las industrias extractivas y sus implicaciones políticas y económicas». *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(5), 157-176.
- KANT, Immanuel (2018 [1796]). *Hacia la paz perpetua: un diseño filosófico*. Madrid: Ediciones Alamanda.
- LANEGRA, Ivan (2012). «Los desafíos de la diversidad cultural para la democracia peruana: notas para la discusión». En Alicia del Águila y Milagros Suito (eds.), *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú: aportes para el debate* (pp. 63-71). Lima: Instituto Interna-

cional para la Democracia y la Asistencia Electoral / Jurado Nacional de Elecciones.

LASSALLE, José María (2019). *Ciberleviatán: el colapso de la democracia liberal frente a la revolución digital*. Barcelona: Arpa.

LEVITSKY, Steven y Lucan WAY (2004). «Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo» (Darío López, trad.). *Estudios Políticos*, (24), 159-176.

LEVITSKY, Steven y Lucan WAY (2015). «The Myth of Democratic Recession». *Journal of Democracy*, 26(1), 45-58.

LEVITSKY, Steven y Mauricio ZAVALETA (2019). *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?* Lima: Planeta.

LEVITSKY, Steven y Daniel ZIBLATT (2018). *¿Cómo mueren las democracias?* Barcelona: Ariel.

LÓPEZ, Sinesio (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.

LÓPEZ, Sinesio (18 de marzo del 2021). «Foto política del Perú en el Bicentenario». *La República*, p. 9.

LUNA, Nelly y Aramís CASTRO (3 de febrero del 2020). «Saweto: la violencia de la impunidad en la Amazonía». *OjoPúblico*. Recuperado de <https://ojo-publico.com/1525/saweto-la-violencia-de-la-impunidad-en-la-amazonia>.

MAINWARING, Scott y Aníbal PÉREZ-LIÑÁN (2020). *Democracias y dictaduras en América Latina: surgimiento, supervivencia y caída*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

MARTUCCELLI, Danilo (2015). *Lima y sus arenas: poderes sociales y jerarquías culturales*. Lima: Cauces Editoriales.

MARTUCCELLI, Danilo (2019). «Prólogo a la segunda edición». En Alberto Vergara, *Ni amnésicos ni irracionales* (pp. 9-18). Lima: Planeta.

- MATEUS, Julio César (2010). «Jóvenes y política 2.0: ¿del desencanto real al oportunismo virtual?». *Contratexto*, (18), 13-28. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/193387054.pdf>.
- MATOS MAR, José (2005). *Desborde popular y crisis del Estado: veinte años después*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.
- MATTO DE TURNER, Clorinda (2015 [1877]). «Vox populi, vox dei». En *Narrativa breve: tradiciones, leyendas y relatos*. Lima: Editorial San Marcos.
- MAZZUCA, Sebastián y Gerardo MUNCK (2020). *A Middle-Quality Institutional Trap. Democracy and State Capacity in Latin America*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- McEVOY, Carmen (3 de enero del 2021). «Hemos llegado a los 200 años de la Independencia sin oxígeno». *OjoPúblico*, entrevista por Rosa Chávez Yacila. Recuperado de <https://ojo-publico.com/2382/hemos-llegado-los-200-anos-de-la-independencia-sin-oxigeno>.
- MELÉNDEZ, Carlos (2019). *El mal menor: vínculos políticos en el Perú posterior al colapso del sistema de partidos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- MIGDAL, Joel S. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- MOUFFE, Chantal (2003). *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- MURILLO, Victoria; Steven LEVITSKY y Daniel BRINKS (2021). *La ley y la trampa en América Latina: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- NUGENT, Guillermo (2016). *Errados y errantes: modos de comunicación en la cultura peruana*. Lima: La Siniestra Ensayos.
- O'DONNELL, Guillermo (1993). «Estado, democratización y ciudadanía». *Revista Nueva Sociedad*, (128), 62-87.
- O'DONNELL, Guillermo (1 de julio del 2007). «Nuestras democracias piden a gritos un pensamiento más latinoamericano». *Página 12*, entrevista

- por Javier Lorca. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-87468-2007-07-01.html>.
- O'DONNELL, Guillermo y Philippe SCHMITTER (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas* (volumen 4). Barcelona: Paidós.
- OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORES (2017). *Participación política de la juventud en las Elecciones Generales 2016*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- ORIHUELA, José Carlos (2013). «Instituciones y cambio institucional: repensando la maldición de los recursos desde los nuevos institucionalismos y la experiencia peruana». *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4(6), 47-62.
- OUR WORLD IN DATA (2017). *Liberal Democracy Index V-Dem*. Recuperado de <https://ourworldindata.org/grapher/v-dem-liberal-democracy-index?tab=chart&country=~PER>.
- PANIAGUA, Valentín (2003). *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú: las elecciones (1809-1826)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Fondo de Cultura Económica.
- PEASE, María Angélica (23 de noviembre del 2020). «Algunas notas sobre la generación del bicentenario desde el proyecto “ser adolescente en el Perú”». *PuntoEdu*. Recuperado de <https://puntoedu.pucp.edu.pe/voces-pucp/algunas-notas-sobre-la-generacion-del-bicentenario/>.
- POULSEN, Karen (2011). *¡Somos ciudadanas!: historia del sufragio femenino en el Perú (1930-1950)*. (Tesis de licenciatura). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- PRZEWORSKI, Adam (2019a). *Crises of Democracy*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam (2019b). *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones?: pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- RAMOS, Carlos (2015). *Ley y justicia en el Oncenio de Leguía*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (2019). *El padrón electoral en el Perú: hitos, tecnologías e itinerarios, 1812-2019*. Lima: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
- REYBROUCK, David van (2017). *Contra las elecciones*. Barcelona: Taurus.
- RIBEYRO, Julio Ramón (2019). *Cartas a Juan Antonio (1953-1983)*. Lima: Re-vuelta Editores.
- RODRÍGUEZ, Mariana (2020). *2020 Peru National Phone Survey*. Recuperado de [https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/LAPOPOP\\_Peru\\_2020\\_CATI\\_OC\\_Topline\\_Report\\_Web\\_210410.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/LAPOPOP_Peru_2020_CATI_OC_Topline_Report_Web_210410.pdf).
- RODRÍK, Dani (2012). *La paradoja de la globalización: democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch.
- ROSANVALLON, Pierre (2010). *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Madrid: Paidós.
- RUNCIMAN, David (2019). *Así termina la democracia*. Barcelona: Paidós.
- SHAHBAZ, Adrian (2018). *The Rise of Digital Authoritarianism: Fake News, Data Collection, and the Challenge to Democracy*. Recuperado de <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/rise-digital-authoritarianism>.
- SOBREVILLA, Natalia (2011). «Las elecciones peruanas, reflexiones a base de la historia de larga duración». *Revista Argumentos*, 5(1). Recuperado de [http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp\\_cont=1087](http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_cont=1087).
- SOIFER, Hillel (22 de abril del 2013). «Algunas veces, la democracia es obstáculo a los grandes cambios». *PuntoEdu*. Recuperado de <http://puntoedu.pucp.edu.pe/entrevistas/algunas-veces-la-democracia-es-obstaculo-a-los-grandes-cambios/>.
- SOSA, Paolo (2016). «Los impulsos de la democracia peruana y sus variedades». *Revista Argumentos*, 2(10). Recuperado de <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/los-impulsos-de-la-democracia-peruana-y-sus-variedades/>.

- SOTO, Hernando de (1987). *El otro sendero: la revolución informal*. Con la colaboración de Enrique Ghersi y Mario Guibellini. México D. F.: Diana.
- SOSA SANTOS, Boaventura de (2004). *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- TANAKA, Martín (1998). *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- TANAKA, Martín (2012). «Carlos Franco, el realismo desencantado (y su amor por el Perú)». *Revista Argumentos*, (1), 55-64. Recuperado de <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/carlos-franco-el-realismo-desencantado-y-su-amor-por-el-peru/>.
- TELLO, Mario (2019). *Brecha digital en el Perú: diagnóstico, acceso, uso e impactos*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1992 [1835]). *La democracia en América*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- TORRES, Alfredo (2020). *Elecciones y decepciones: historia de una democracia en construcción*. Lima: Planeta.
- TRISTÁN, Flora (2003 [1838]). *Peregrinaciones de una paria*. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán / Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- TUBINO, Fidel y Adhemir FLORES (2020). *La interculturalidad crítica como política de reconocimiento*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- TUCKER, Joshua; Yannis THEOCHARIS; Margaret ROBERTS y Pablo BARBERÁ (6 de diciembre del 2017). «This Explains how Social Media can Both Weaken - and Strengthen - Democracy». *The Washington Post*. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/12/06/this-explains-how-social-media-can-both-weaken-and-strengthen-democracy/>.



- UNICEF (2016). *Los jóvenes impulsan nuevas formas de participación en democracia* [informe]. Recuperado de <https://ciudadesamigas.org/la-democracia-nutrirse-las-nuevas-formas-participacion-politica-utilizadas-los-jovenes/>.
- VALLESPÍN, Fernando (2009). «Teoría del discurso y acción comunicativa en Jürgen Habermas». En Ramón Maíz (comp.), *Teorías políticas contemporáneas* (pp. 137-164). Valencia: Tirant lo Blanch.
- VARELA, Blanca (1978). «Curriculum vitae». En *Canto villano*. Lima: Ediciones Arybalo.
- VERGARA, Alberto (2017). «El régimen de Fujimori a través de los lentes de Tocqueville: centralismo, cambios de régimen y élites periféricas en el Perú contemporáneo». En Paulo Drinot (ed.), *El Perú en teoría* (pp. 33-73). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- VERGARA, Alberto (2019). *Ni amnésicos ni irracionales*. Lima: Planeta.
- VERGARA, Alberto (2020). «La crisis de la Covid-19 como Aleph peruano». En Vanni Pettinà y Rafael Rojas (eds.), *América Latina: del estallido social a la implosión económica y sanitaria post Covid-19*. Lima: Crítica.
- VILLANUEVA, Eduardo y Henry AYALA. «El discurso de la izquierda en tiempos de Facebook: oportunidades discursivas desde la candidatura presidencial de Verónica Mendoza». En Sandro Macassi (ed.), *Comunicación política y elecciones en el Perú: avanzando en certezas* (pp. 153-192). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- VISCARDO Y GUZMÁN, Juan Pablo (2004 [1792]). *Carta dirigida a los españoles americanos*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- ZÁRATE, Joseph (2018). *Guerras del interior*. Lima: Debate.
- ZAVALETA, Mauricio (2011). «La competencia política en canchas desniveladas». *Politai, Revista de Ciencia Política*, 2(2), 155-159.
- ZAVALETA, Mauricio (2014). *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ZINGALES, Luigi y Filippo María LANCIERI (2019). *Stigler Committee on Digital Platforms. Final Report*. Stigler Center for the Study of the Economy and the State. Recuperado de <https://www.publicknowledge.org/wp-content/uploads/2019/09/Stigler-Committee-on-Digital-Platforms-Final-Report.pdf>.



La historia de la democracia es una travesía, es decir, un viaje con avatares. Algo muy distinto a un recorrido que une, con una línea recta, un punto de partida con otro de llegada. Sin desvíos, sin retrocesos, sin rodeos. La democracia que tenemos, con sus fortalezas e imperfecciones, es fruto del esfuerzo de generaciones que emprendieron este viaje, peruanas y peruanos creyentes en el proyecto de la ciudadanía, en los valores republicanos y en la importancia del sufragio. Conocer los avatares democráticos nos puede brindar la perspectiva que nos anime a imaginar y construir nuevos rumbos, para así renovar la promesa de la vida en común. Este libro busca presentar, de forma simple y directa, dicha travesía, desde sus logros, sus frustraciones, pasando por sus desafíos actuales, lanzando una mirada sobre el porvenir que va apareciendo en el horizonte. Y sabiendo que, parafraseando a Blanca Varela, el premio por llegar a buen puerto es iniciar otra travesía en busca de la democracia.



Ivan Lanegra es abogado, secretario general de la Asociación Civil Transparencia y profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad del Pacífico. Es coautor del libro *Propuestas hacia un mejor gobierno 2021-2026: documentos de política* (2021).



BICENTENARIO  
PERÚ 2021