

# Copenhague: la cumbre que no podía fracasar

Por José A. González Norris

## **Resumen:**

Un accidentado camino se ha recorrido desde la firma del Protocolo de Kyoto. La proximidad de su término, la alarmante realidad del cambio climático y fracasadas experiencias preparatorias, condujeron a que la cumbre de Copenhague reuniera las expectativas de una creciente comunidad internacional cada día más ansiosa por medidas de carácter vinculante, más enérgicas y responsables sobre este evento de significativa trascendencia para el futuro de la humanidad. Pero, más allá de las esperanzas y el millonario despliegue organizado por la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la cumbre reveló que en el juego, las agendas y prioridades de algunos importantes actores trascienden la voluntad de muchos otros. El presente artículo presenta una mirada al interior de la conferencia realizada en la capital danesa, ilustrando la posición peruana y señalando algunos comentarios finales.

**Palabras clave:** *Cambio climático, cumbre Copenhague, acuerdo Copenhague, sociedad civil, comunidad internacional, negociación, Ministerio del Ambiente, Perú.*

---

1. Las opiniones del autor no representan las de las instituciones y organizaciones a las que pertenece. Sociólogo. Estudios de Post-grado en Ciencia Política y Administración Pública de la Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Diploma en Development Studies de la Universidad de Cambridge. Consultor, docente universitario y autor. Actual Director de la Oficina de Cooperación y Negociaciones Internacionales del Ministerio del Ambiente.

## Introducción

Los ríos de tinta que se han volcado desde la frustrada culminación de la Conferencia de Copenhague son una muestra de la confusión reinante luego de una cumbre que generó grandes expectativas para luego dejar insatisfechos a todos, o casi todos porque quienes no querían un acuerdo vinculante -y había varios- se retiraron de Copenhague con una media sonrisa en los labios. Pero dejemos eso para más adelante.

Se intuía que Copenhague se encaminaba al fracaso. Las reuniones en Bonn primero, Bangkok luego y, finalmente, Barcelona, habían anunciado que no se iría más allá de un acuerdo político y un cronograma, en el mejor de los casos, y quizás también con la asignación de algunos fondos a ser distribuidos aquí y allá. Existía la esperanza – que es lo último que se pierde – que, en un hecho desusado en este tipo de conferencias, ésta tendría éxito allí donde todas las preparatorias habían fracasado.

Por un momento se pudo pensar que la presión de las sociedades civiles, sobre todo de los países del norte, empujarían a los gobiernos a ponerse de acuerdo y formalizar un acuerdo sobre bases mínimas. La presión de la sociedad civil y la expectativa generada a lo largo del año se hacían sentir en políticos que dependen justamente de esas mismas bases sociales para mantenerse en el poder. Y eso se intentó, no podemos negarlo, pero con timidez y, por qué no decirlo, también con torpeza aun cuando rápidamente se pudo constatar que el consenso era inalcanzable por las posiciones irreductibles de algunos de sus principales protagonistas.

Por otra parte, como refirió alguien, el sentimiento de que “la Conferencia era muy importante para fracasar”, animaba a gran parte de las decenas de miles de

asistentes que se agolparon desde el primer día en el Bella Center de la capital danesa. La Conferencia fue la más grande organizada por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático –UNFCCC, con más de 40,000 acreditados aunque el local no tenía, como se comprobó después, capacidad para albergar a más de 15,000 participantes. Las colas frente a las salas de reuniones existieron desde los primeros días de la fase preparatoria y muchas de las negociaciones limitaron el acceso a los propios delegados de las partes a uno por delegación para dar espacio a todos quienes querían participar, ni que decir de varias actividades paralelas que tuvieron que limitar al mínimo el acceso de los interesados. La acreditación a la prensa y los medios fue suspendida luego que se alcanzara los 5,000 inscritos y en las últimas etapas de la fase de alto nivel se tuvo que restringir el acceso a las organizaciones de la sociedad civil con la consiguiente justificada protesta general. Baste decir que parte de la delegación peruana que acudió a la fase de alto nivel, viceministra del Ministerio del Ambiente incluida, tuvieron que soportar toda una larga mañana a la intemperie con temperaturas alrededor de cero grados para poder acreditarse e ingresar a la Conferencia.

Si en algún foro era relevante y fundamental el papel del país anfitrión, era este. Lamentablemente el primer ministro de Dinamarca Lars L. Rasmussen, quien reemplazó a la renunciante Ministra Hedegaar en la fase de alto nivel, se alineó muy rápidamente con posiciones que no reflejaban consensos mínimos y condenó al fracaso su papel de presidente de la Conferencia. Al prácticamente tomar partido desde el inicio hizo imposible que las delegaciones, sobre todo las más duras, percibieran al presidente como el fiel de la balanza y el articulador que hubiera podido acercar posiciones y contribuir de este modo al consenso. Este hecho deslució

la presidencia del país anfitrión y motivó que muchos delegados y participantes terminaran preguntándose cómo una inversión tan grande (se gastó más de 200 millones de dólares en la organización del evento), hubiera tenido tan pocos réditos para sus organizadores.

Es verdad, como ha apuntado Francisco Sagasti en Caretas 2112, que el sistema de negociación y de toma de decisiones en las Conferencias de las Naciones Unidas no es el más adecuado cuando existen diferencias tan grandes de temas y de intereses, pero ¿es que acaso existe otro? Tal como está diseñado el sistema adoptar un procedimiento distinto requiere también de un consenso imposible de lograr. En la primera sesión de la Conferencia, el mismo día de su inauguración, el delegado de Papúa Nueva Guinea planteó un cambio en el sistema de votación aduciendo que la modalidad de acuerdo por consenso basado en el “mínimo común denominador” no funciona, proponiendo en cambio que las decisiones se tomen por la mayoría de dos tercios de las Partes presentes y votantes, a lo que la Presidenta expresó que haría las consultas con lo que la cuestión quedó archivada para beneplácito de muchas delegaciones. Por lo demás lograr acuerdos en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, si bien muy difícil, es ciertamente posible como lo demuestran el Protocolo de Kioto o el Plan de Acción de Bali.

### **El Acuerdo de Copenhague**

Se ha dicho, con razón, que la Conferencia fracasó al no alcanzarse un acuerdo vinculante, más necesario aún por cuanto la vigencia del Protocolo de Kioto se acerca a su fin en el 2012. Se esperaba que la Hoja de Ruta de Bali, trazada hace dos años en la COP 13, culminara en Copenhague con un

acuerdo general, de carácter obligatorio para todas las partes de la Convención, que estableciera y confirmara las obligaciones para los países del Anexo I del Protocolo de Kioto, vale decir, para los países desarrollados, en materia de reducción de emisiones, así como reconociera sus obligaciones financieras para cubrir las necesidades de adaptación al cambio climático, sobre todo de los países más vulnerables, y que fijara el marco general y los montos de una arquitectura financiera que administrara dichos recursos y creara las condiciones para una transferencia de tecnología para el combate al cambio climático.

Era, y sigue siendo, ciertamente, un conjunto de objetivos ambiciosos que no coinciden, necesariamente, con las agendas y las prioridades de muchos países, desarrollados y no desarrollados. Por lo pronto los Estados Unidos que son parte de la Convención pero no han suscrito el Protocolo de Kioto, no tienen la obligación de establecer límites a sus emisiones y cuando lo han hecho unilateralmente han sido metas insignificantes para la trascendencia y las consecuencias del fenómeno. Por otra parte, las emisiones de varios de los países llamados “emergentes” como China, India y Brasil se vienen incrementando y tampoco tienen la obligación en el marco de la Convención y de su Protocolo de establecer límites a sus emisiones. Como se sabe, China ya superó a los Estados Unidos como el principal emisor mundial de CO2 equivalente y no quiere que la comunidad internacional, a través del Protocolo de Kioto o de cualquier otro acuerdo vinculante, meta las narices en lo que considera sus asuntos internos.

Por otro lado, la Unión Europea ha establecido una meta de hasta un 30% de reducción de emisiones para el 2020 con respecto a 1990, pero condicionada a que los Estados Unidos y, eventualmente,

China hagan lo propio. De lo contrario, la UE reducirá su meta a 20% aun cuando existen voces en su interior que plantean que la meta del 30% se mantenga así otros países no la confirmen. De cualquier forma el compromiso de Europa con la mitigación parece firme y en Copenhague fue un gran animador aunque a veces no conservó las formas en su afán de motivar un acuerdo vinculante.

Por lo demás, que la Conferencia “tomara nota” y no aprobara el Acuerdo de Copenhague, si bien constituye una salida de compromiso ante la imposibilidad de un acuerdo real, plantea un conjunto de interrogantes respecto al futuro de dicho instrumento. La sesión final en la que se adoptó esta decisión, por lo demás, está colmada de anécdotas pocas veces vistas en un evento de estas dimensiones y de tanta trascendencia para el futuro de la humanidad. El hecho de que el Acuerdo fuera negociado inicialmente por un grupo reducido de Jefes de Estado y de Gobierno y tratara de ser aprobado en plazos perentorios que lindaban con la imposición, en una plenaria que se anunció para las 11 de la noche del último día de la Conferencia y que se llevó a cabo recién en horas de la madrugada del día siguiente, motivó que incluso delegaciones de países moderados recibieran la iniciativa con marcado desagrado para no hablar de otros delegados más efectistas que golpearon la mesa con tanta fuerza pidiendo el uso de la palabra que terminaron con las manos sangrantes.

Sin duda una buena parte de quienes participaron en su elaboración aun cuando, de acuerdo a informaciones que circulan en las Cancillerías, varios de ellos están todavía en consultas internas que se prolongarán nadie sabe hasta cuándo.

El Acuerdo de Copenhague puede revisarse íntegro en el siguiente link: [http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_15/application/](http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/)

[pdf/cop15\\_cph\\_auv.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop15_cph_auv.pdf). Como puntos destacables del documento, cuya lectura se recomienda, puede mencionarse la adhesión al hallazgo científico de que el incremento de temperatura no debe pasar de los 2º grados Celsius, encaminándose en la dirección establecida por el Cuarto Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático - IPCC.

Otro punto importante establece que los países desarrollados, de manera individual o colectiva, deberán establecer sus metas de reducción de emisiones para el 2020 y comunicarlas a la Secretaría de la Convención antes del 31 de enero de 2010. Por su parte, los países en vías de desarrollo someterán en igual plazo, sus acciones voluntarias de mitigación. Ambos grupos de países deberán incluir las acciones a adoptar en formatos adjuntos al texto del Acuerdo.

El texto señala, asimismo, la prioridad de la cooperación para los países más vulnerables, entre ellos los menos desarrollados, las pequeñas islas y el África. Al respecto, se dispone que los países desarrollados provean, de manera previsible y sustentable, financiamiento, tecnología y fortalecimiento de capacidades para que dichos países puedan adaptarse al cambio climático. Se hace referencia a un compromiso colectivo de los países desarrollados de aportar hasta US \$30,000 millones de dólares para impulsar acciones de mitigación y adaptación para estos países.

### **La posición del Perú**

El Perú asistió a Copenhague con una posición nacional trabajosamente elaborada por el Ministerio del Ambiente, que reactivó para ello a la Comisión Nacional de Cambio Climático, y con una Delegación un poco más numerosa y consistente que las que suelen acudir a estos eventos y que

incluyó como novedad y por primera vez la presencia de representantes del Ministerio de Economía y Finanzas. El presidente García decidió no asistir; lo que de alguna manera debilitó la presencia del Perú en el segmento de alto nivel frente a la presencia de los presidentes de Brasil, Colombia, Bolivia y Venezuela.

La posición de la delegación peruana buscaba asegurar un “compromiso ambicioso y vinculante por parte de los países desarrollados para la reducción de los Gases de Efecto Invernadero (GEI) en 45% al 2020 y 95% al 2050, con respecto a 1990” sin imponer compromisos ni condicionalidades para los países en desarrollo.

Teniendo en consideración que nuestro país es altamente vulnerable al cambio climático, se buscaba un compromiso vinculante de los países desarrollados para proveer financiamiento para adaptación y mitigación en los montos que han sido preliminarmente estimados por la Secretaría de la Convención que oscilan entre los US \$200,000 y 400,000 millones de dólares para el año 2030. Sin embargo, la posición peruana afirmaba que es igualmente importante que los países en vías de desarrollo reconozcan que la gestión del cambio climático no puede ser financiada solamente por los países desarrollados sino también por ellos mismos no sólo por los beneficios tangibles de implementar medidas de mitigación y adaptación sino como un imperativo moral pues todos los países, por pequeños que sean, tienen una responsabilidad relativa sobre las emisiones mundiales, impulsando de esta manera el principio contaminador – pagador.

La propuesta peruana plantea el logro, en conjunto, de reducciones de los países en vías de desarrollo del 30% con respecto a la trayectoria actual de emisiones y de 40% para el 2050, colocándose en una trayec-

toria baja en carbono. Ello acompañado de mecanismos de soporte e incentivos, tanto a nivel internacional como nacional. De hecho, el Perú había anunciado en la COP 14 en la ciudad de Poznam, Polonia el 2008 que se ha propuesto reducir en un 47% sus emisiones en un plazo de 10 años a través del control de la deforestación.

El anuncio peruano de que existe la necesidad de concordar una propuesta audaz y voluntaria de mitigación por parte de los países en desarrollo despertó gran interés de varias delegaciones que pidieron reunirse con la delegación del Perú.

### Comentarios finales provisionales

Ahora bien, dados los resultados o la falta de ellos de la Conferencia de Copenhague ¿cuál es el panorama que tenemos por delante? Por lo pronto la próxima Conferencia será en la región ya que la COP 16 se llevará a cabo en México en diciembre de este año. Este es un hecho que debería impulsar una mayor articulación del Grupo Latinoamericano y de Caribe (GRULAC) que en realidad no constituye un grupo negociador y que se reúne únicamente para discutir y negociar los cupos y puestos que corresponden a la región en los mecanismos de la Convención y su Protocolo de Kioto. Este es un reto que bien podría intentar confrontarse este año y el Perú, junto con otros países, bien podría hacer el intento aun cuando con pronósticos ciertamente reservados dada la notable fragmentación y divergencia de opiniones que existe en la región respecto del tema y que, por supuesto, resaltó en Copenhague.

Respecto de la adhesión del Perú al Acuerdo de Copenhague no parece existir una opinión definitiva y se mantienen las dudas no sólo por la forma poco transparente como se negoció sino porque su texto es poco preciso en cuanto a su apli-

cación a la posición y/o a la situación peruana. Para comenzar, al Perú le interesa que se reconozca su situación de país altamente vulnerable al cambio climático y el Acuerdo sólo hace referencia a los países menos desarrollados, las pequeñas islas y el África. Ocurre que el reconocimiento de la vulnerabilidad del país está íntimamente asociado al financiamiento para las actividades de adaptación y sin este reconocimiento los fondos que se generen en el marco de la Convención no estarán a disposición del país.

Adicionalmente, si bien hay referencias a la importancia de los bosques en la reducción de emisiones y a los mecanismos de financiamiento vía REDD y REDD plus, no se menciona expresamente a los bosques tropicales, lo que interesa al Perú que es el cuarto país en bosques tropicales en el mundo. Adicionalmente, como puntualiza el Ministerio del Ambiente, el país está aportando hasta US \$70 millones de dólares para conservar 54 millones de hectáreas de bosques tropicales, lo cual supone un esfuerzo sin precedentes que contribuirá a la reducción anunciada en Poznam, meta más alta que la de cualquier otro país.

En las próximas semanas se tendrá noticias de la decisión que adoptarán las autoridades peruanas respecto del Acuerdo

de Copenhague pero cualquiera que sea la decisión final, la adhesión a la Convención, la vigencia del Protocolo de Kioto y la exigencia de cumplimiento de los compromisos asumidos en este marco por los países desarrollados tendrán que seguir siendo las premisas que orienten la posición de nuestro país.

Adicionalmente, el Perú tendrá que evaluar hasta qué punto sus posiciones se ven reflejadas en las del Grupo de los 77+ China. En algunos temas como los de vulnerabilidad, adaptación y la participación en mercados, el G77+ China no parece constituir el canal más adecuado para reflejar los intereses del país, lo que requerirá una evaluación integral teniendo en cuenta otros foros en los que participa nuestro país en este grupo negociador. Estas y otras consideraciones estarán en la agenda los próximos meses.

Lo que es cierto, y Copenhague se ha encargado de demostrar, es que en este o en cualquier otro foro no hay acuerdo si los principales actores no están de acuerdo y aunque lo estén deberá contar con, por lo menos, la ausencia de oposición militante de los demás, lo que no ocurrió en esta oportunidad.

# Ciudadanía y Consolidación Democrática: El Perú en el Contexto Latinoamericano<sup>1</sup>

Por Rocío del Pilar Verástegui Ledesma<sup>2</sup>

## **Resumen:**

El interés por la relación entre el desarrollo de la ciudadanía y la consolidación democrática ha surgido al constatar la persistencia de círculos viciosos visibles cíclicamente que se dan en los procesos políticos de los países latinoamericanos, en los cuales pasamos de situaciones de dictadura o de regímenes autoritarios a situaciones de transición hacia la democracia, para luego retornar a regímenes autoritarios y, así, sucesivamente. Frente a esta situación, las preguntas de investigación que nos planteamos son las siguientes: ¿Por qué no podemos consolidar nuestras democracias en América Latina? ¿Existe asociación entre las dimensiones de la ciudadanía y la consolidación democrática? ¿Qué grado de influencia tienen las distintas dimensiones de la ciudadanía sobre la consolidación democrática?

La hipótesis principal es que los niveles de desarrollo de la ciudadanía tienen relación con los grados de consolidación democrática, es decir, la consolidación democrática se explicaría de manera multidimensional, y dependerá finalmente de la constitución de un ciudadano agente. En una primera parte se evalúa la asociación entre los niveles de consolidación democrática en América Latina y las diferentes dimensiones de la ciudadanía: la normativa, que está vinculada con el deber ser; la empírica o efectiva, que tiene que ver con el acceso real y efectivo a los derechos por parte de todos los ciudadanos; la subjetiva, que está relacionada con la internalización de la ciudadanía y de las percepciones sobre la democracia, y la institucional, que tiene que ver con los criterios de justicia y de eficacia que son aplicados por las instituciones para distribuir bienes públicos y deberes a los ciudadanos. En la segunda parte se analizan los resultados de las elecciones generales en el Perú en relación a la ciudadanía efectiva.

Se muestra que el voto ciudadano, en el caso peruano, expresa un compromiso social por la búsqueda de radicalizar la democracia en relación a la expansión de dimensiones de ciudadanía más relegadas y evidencia que los ciudadanos con menores niveles de ciudadanía efectiva tenderán a votar por líderes con nuevas tendencias de izquierda, mientras que ciudadanos con mayores niveles de ciudadanía efectiva optarán por propuestas o líderes más conservadores.

**Palabras Clave:** *Ciudadanía, Consolidación Democrática, Autoritarismo, Instituciones, América Latina, Perú.*

## Introducción

Este artículo es una versión resumida de la tesis de magister, en la cual encuentro asociación entre los niveles de ciudadanía y la consolidación democrática en América Latina y el Perú. Mi interés por la relación entre el desarrollo de la ciudadanía y la consolidación democrática ha surgido al constatar la persistencia de círculos viciosos visibles cíclicamente que se dan en los procesos políticos de los países latinoamericanos, en los cuales pasamos de situaciones de dictadura o de regímenes autoritarios a situaciones de transición hacia la democracia, para luego retornar a regímenes autoritarios y, así, sucesivamente.

Frente a esta situación, las preguntas de investigación que nos planteamos son las siguientes: ¿Por qué no podemos consolidar nuestras democracias en América Latina? ¿Existe asociación entre las dimensiones de la ciudadanía y la consolidación democrática? ¿Qué grado de influencia tienen las distintas dimensiones de la ciudadanía sobre la consolidación democrática? ¿Será que hace falta elegir representantes convencidos de la influencia del desarrollo de la ciudadanía en las posibilidades de consolidación democrática y dispuestos a promover la ciudadanía civil y social, la reducción de la pobreza y la desigualdad? ¿Son las elecciones y el voto las palancas de la democracia que promoverían un compromiso implícito para la extensión de la ciudadanía social y civil, la reducción de la pobreza y la desigualdad?

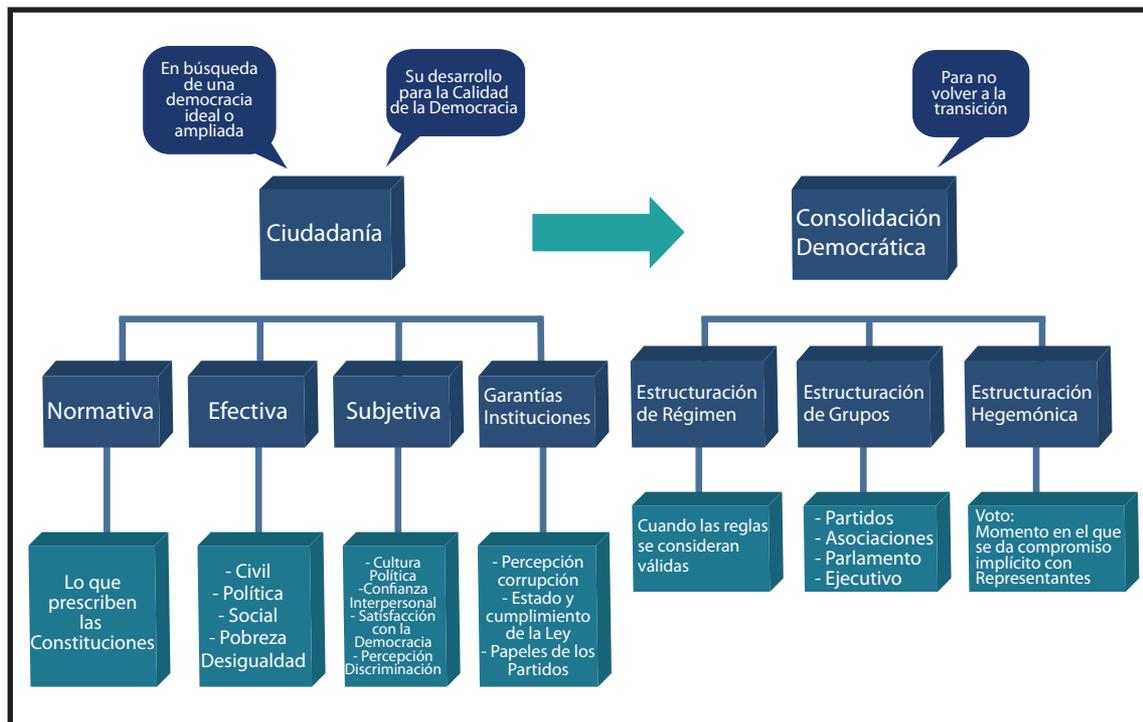
Tratando de responder estas preguntas nuestra hipótesis principal es que los niveles de desarrollo de la ciudadanía tienen relación con los grados de consolidación democrática, es decir, la consolidación democrática se explicaría de manera multidimensional, y dependerá finalmente de la constitución de un ciudadano agente. Ve-

remos en qué medida las dimensiones de la ciudadanía se relacionan con los niveles de consolidación democrática de los países latinoamericanos, y en qué medida un nivel elevado (o reducido) de cumplimiento de estas variables (ciudadanía normativa, ciudadanía efectiva, ciudadanía subjetiva y ciudadanía institucional) en conjunto, está relacionado positivamente con los grados de consolidación democrática. En éste contexto, el voto ciudadano expresará, en el caso peruano, la búsqueda de un acuerdo o compromiso social de radicalizar la democracia a través de las garantías a los derechos, se trata del voto por líderes que se espera promuevan el desarrollo de las dimensiones de la ciudadanía, específicamente de las dimensiones más postergadas (dentro de la ciudadanía efectiva los derechos sociales y civiles, así como la reducción de la pobreza y la desigualdad), y en ésta búsqueda, los ciudadanos con menores niveles de ciudadanía efectiva optarán por opciones nuevas con ideologías de

---

1. Este artículo resume parte de la tesis de Magíster en Ciencia Política que presenté en Agosto de 2007. Ver : Verástegui, Rocío. Ciudadanía, Consolidación Democrática y Representación : El Perú en el contexto Latinoamericano. Lima: PUCP, 2007.

2. Diploma de Estudios Avanzados en el Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca, España y Magíster en Ciencia Política, con mención en Política Comparada en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesora de la Maestría en Ciencia Política y de la Maestría en Derechos Humanos de la PUCP. Magíster en Estudios Políticos Aplicados por la Fundación Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (FIIAPP) en Madrid-España. 1999. Ha sido Investigadora Principal del Área de Estudios Sociales en el Centro de Investigación Parlamentaria y Asesora de la Primera Vicepresidencia, del Congreso de la República. Asimismo ha sido investigadora responsable del proyecto "Ciudadanía y Estado en América Latina" y Asistente Académica de la Coordinación de la Maestría en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú.



Un marco teórico que relaciona la ciudadanía y sus dimensiones con la consolidación democrática y la calidad de la democracia.

izquierda, mientras que aquellos que cuentan con mayores niveles de ciudadanía efectiva optarán por líderes o partidos con propuestas más conservadoras.

Para el análisis de las dimensiones de la ciudadanía en relación con la consolidación democrática en América Latina, en una primera parte se evalúa la asociación entre los niveles de consolidación democrática en América Latina y las diferentes dimensiones de la ciudadanía: la normativa, que está vinculada con el deber ser; la empírica o efectiva, que tiene que ver con el acceso real y efectivo a los derechos por parte de todos los ciudadanos; la subjetiva, que está relacionada con la internalización de la ciudadanía y de las percepciones sobre la democracia, y la institucional, que tiene que ver con los criterios de justicia y de eficacia que son aplicados por las instituciones para distribuir bienes públicos y deberes a los

ciudadanos. En la segunda parte se analizan los resultados de las elecciones generales en el Perú en relación a la ciudadanía efectiva.

En suma, con este trabajo se busca promover el análisis y el debate sobre la consolidación democrática en América Latina y la evaluación de los grados de consolidación democrática a la luz de la ciudadanía y, como consecuencia, contribuir a la consolidación democrática a través del fortalecimiento de la ciudadanía, en sus diversas dimensiones. Los beneficiarios finales son los ciudadanos y los países con democracias consolidadas o en vías de consolidación.

Adicionalmente, creemos que la ciudadanía y la medición de sus dimensiones de análisis, podría convertirse en una nueva medición de la calidad de la democracia que incida en la consolidación de la misma.

## La Ciudadanía: Dimensiones de análisis:

La ciudadanía puede ser analizada desde las siguientes dimensiones:

- La dimensión normativa: Alude a lo que la ciudadanía debe ser. Su contenido deriva del pensamiento filosófico o de lo que prescriben las constituciones o de ambos a la vez.
- La dimensión empírica o ciudadanía efectiva: Se refiere al acceso real y efectivo a los derechos por parte de todos los ciudadanos. Su contenido es definido por la práctica ciudadana de todos. Es posible que dicha práctica describa diferentes niveles de acceso a los derechos y responsabilidades. Esta perspectiva puede ser analizada tanto histórica como cuantitativamente.
- La dimensión de la ciudadanía subjetiva: Se analiza la internalización de la ciudadanía y la manera como los diversos elementos de ésta son conocidos, evaluados y sentidos afectivamente así como las actitudes de los ciudadanos frente a los diversos componentes del sistema político.
- La dimensión institucional: En esta dimensión se analizan los criterios de justicia y de eficacia con los cuales las instituciones distribuyen bienes públicos y deberes a los ciudadanos así como la forma como éstos reaccionan ante dicha distribución.

El mayor o menor desarrollo de estas dimensiones estará relacionado a la consolidación democrática.

### Consolidación Democrática

La consolidación democrática ha sido definida por teóricos como Juan Linz y Alfred Stepan<sup>3</sup>, Philippe Schmitter<sup>4</sup> y Leonardo Morlino<sup>5</sup>. En el Perú Sinesio López<sup>6</sup> y

Henry Pease<sup>7</sup> han sistematizado algunas de estas contribuciones y analizado el caso peruano a la luz de ellas.

El concepto de consolidación democrática surge luego de las transiciones a la democracia. Linz y Stepan hablan de tres condiciones mínimas de la consolidación democrática, éstas son:

*"(...) un Estado, la culminación de la transición democrática y líderes que gobiernen democráticamente, sin infringir la constitución. Una democracia consolidada sería, combinando aspectos de comportamiento, actitudes y el punto de vista constitucional, un régimen político en el que la democracia como un complejo sistema de instituciones, reglas, incentivos y desincentivos es el único juego"*<sup>8</sup>.

En otras palabras, existe el convencimiento de que los conflictos políticos se resuelven de acuerdo a normas establecidas y que violarlas es ineficiente y costoso, ningún grupo político significativo buscará seriamente derribar el régimen democrático

3. LINZ, Juan J. and Alfred STEPAN. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1996. p.15.

LINZ, Juan y STEPAN, Alfred. Hacia la Consolidación Democrática. En: La Política Nº 2 Madrid: Paidós, 1996.

4. SCHMITTER, Philippe C. Portugal. Do Autoritarismo à democracia. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1999.

5. MORLINO, Leonardo. Consolidación Democrática: definición, modelos, hipótesis. En: REIS. Madrid. Nº 35, 1986. pp.7-61.

6. LÓPEZ, Sinesio. La cuestión pendiente: La consolidación de la democracia. PUCP: Lima, 2003. Doc. Inédito.

7. PEASE GARCÍA, Henry. La Autocracia Fujimorista: Del Estado intervencionista al Estado Mafioso. Lima: PUCP, FCE; 2003.

8. LÓPEZ, Sinesio. OP. Cit. p.10.

e incluso frente a crisis económicas y políticas, la gran mayoría asumirá que el conflicto político sea resuelto de acuerdo a normas dadas. Sobre lo mismo diría Morlino:

*“(...) los conflictos no se eliminan del todo, sino que, por el contrario, siguen estando en el centro de los procesos de decisión. Pero permanecen contenidos y controlados dentro de instituciones y normas aceptadas amplia y conscientemente”<sup>9</sup>.*

Para Linz y Stepan, con la consolidación la democracia se “rutiniza” e internaliza profundamente en la vida social, institucional y psicológica. Estas condiciones mínimas nos hacen pensar en la diferenciación Transición-Consolidación que propone Schmitter:

Mientras que la transición plantea muchas opciones y el comportamiento de los actores requiere de acciones audaces para conseguir progresos, culminando ésta es cuando se inicia la consolidación; una democracia consolidada, implicaría, tomando en cuenta lo dicho por Schmitter, Linz y Stepan: la estructuración de un tipo de régimen un complejo sistema de instituciones, la estructuración de patrones, reglas e instituciones; la transformación de las disposiciones accidentales, inciertas de la transición en relaciones conocidas con seguridad, practicadas regularmente y aceptadas por los ciudadanos<sup>10</sup>.

La consolidación democrática implicaría entonces que la regla predominante debe ser la competencia para la formación de gobiernos, el recurso predominante debe ser la ciudadanía y que los procedimientos y estructuras se consideren válidos y legítimos y además sean internalizados.

Schmitter propone estudiar la consolidación democrática desde tres niveles de análisis:

- Con respecto a la Estructuración del régimen, Schmitter plantea que la estructuración del régimen resultante no debe de tener como resultado un conjunto específico o único de instituciones. Existe gran diversidad de reglas de decisión, fórmulas de inclusión, distribución de recursos, formas de participación, estrategias de influencia que pueden reivindicar, y de hecho consagrar el principio de ciudadanía. Esta se puede medir según las formas como las instituciones políticas se relacionan entre sí, cuál es la interdependencia entre instituciones, qué derechos y obligaciones están consignados en las normas, cuáles son las reglas de decisión sobre las políticas públicas.
- Con respecto a la Estructuración de grupos, Schmitter sugiere que la consolidación democrática puede considerarse concluida después de que las instituciones de base -los partidos, las asociaciones, el parlamento y el ejecutivo- adquieren un estatuto externo estable y reglamentan sus estructuras internas. Esta se puede medir a nivel de instituciones como los partidos, asociaciones, parlamento y Poder Ejecutivo.
- Con respecto a la Estructuración hegemónica, Schmitter se pregunta ¿Será que la democracia política depende de un compromiso social previo, o de

9. MORLINO, Leonardo. Op. Cit. p.17.

10. Tomando en cuenta la definición que dio Schmitter con O'Donnell de régimen -“conjunto de patrones, explícitos o no. Que determinan las formas y canales de acceso a los principales puestos gubernamentales, las características de los actores que son admitidos y excluidos de ese acceso y los recursos y estrategias que pueden utilizar para conseguir acceso...además de determinar las reglas para determinar la forma como son tomadas las decisiones colectivas” – En: Schmitter, Op.Cit. p. 300.

un conjunto de compromisos? Respondiendo afirmativamente se pregunta si es necesario un acuerdo implícito o explícito: un acuerdo implícito se daría si las personas concluyen que una determinada forma de poseer la propiedad, estrategia de inversión, nivel de empleo, distribución del rendimiento, el derecho de sucesión y el papel del Estado son de cierta manera justos, y por tanto aceptan un pacto informal que respete esos parámetros. Mientras que un acuerdo explícito se daría a través de la negociación de las colectividades organizadas, en nombre de sus intereses. Se concluiría con un contrato formal con un plazo definido que especifique los derechos y obligaciones mutuas. La estructuración hegemónica significaría entonces el enraizamiento del régimen en las prácticas y normas cotidianas de la sociedad y que los procedimientos y estructuras sean considerados válidos en sí mismos. Habría que agregar además lo que dice Morlino sobre la legitimación de las estructuras del régimen y su importancia como base de la consolidación democrática: “la legitimación, aun formando parte analíticamente de ese proceso, es su propia base”<sup>11</sup>.

Los grados de consolidación democrática estarían relacionados al debate que continúa posteriormente en un nuevo concepto que es el de la “calidad de la democracia”.

### **El retorno a la definición ideal de la democracia: Las investigaciones sobre Calidad de la Democracia y sus clasificaciones**

El debate iniciado por Sartori sobre la Ciencia Política en su artículo “¿Hacia dónde va la Ciencia Política?”<sup>12</sup>, en el cual cuestiona que se haya perdido la rama

aplicada de la Ciencia Política, convirtiéndose en una teoría sin práctica en la cual se abandona la aplicación, quedándose en la investigación teórica que busca datos y recopila evidencias; desemboca en el tratamiento del tema de la democracia como un ejemplo de cómo la medición reemplaza a las definiciones, cuando lo recomendable sería:

*“(...) preguntar qué es, o qué no es, una democracia y (...) en qué grado una democracia es más o menos democrática (...) Ambas son preguntas perfectamente legítimas que se plantean mejor en ese orden. La primera pregunta establece los puntos extremos. La segunda se ocupa de las variaciones dentro de la democracia.”*

Cansino<sup>13</sup> retoma el cuestionamiento de Sartori a la Ciencia Política y al debate sobre la democracia, expresando que el debate sobre la “calidad de la democracia” ha puesto en cuestión la pertinencia de la definición empírica de la democracia que dominó durante muchos años. De lo que se trataría es de:

*“(...) evaluar qué tan “buenas” son las democracias realmente existentes (...) El tema de la calidad de la democracia surge de la necesidad de introducir criterios más pertinentes y realistas para examinar a las democracias contemporáneas, la mayoría de ellas (sobre todo las de América Latina, Europa del Este, África y Asia) muy por debajo de los estándares mínimos de calidad deseables”<sup>14</sup>.*

11. MORLINO, Leonardo. Op.Cit. p.20.

12. Sartori, Giovanni. ¿Hacia dónde va la Ciencia Política? En: Política y Gobierno, Vol. XI, Nº 2, II Semestre, 2004.

13. CANSINO, César. Adiós a la Ciencia Política –Crónica de una muerte anunciada. En: Metapolítica Nº 49. México D.F.

14. CANSINO, César. Op.Cit. p.15.

El hecho de que la mayoría de las democracias recién instauradas hayan perdurado en condiciones difíciles y la constatación de la fragilidad institucional de las mismas, hizo necesario introducir criterios que dieran cuenta:

*“(...) de manera rigurosa de las insuficiencias y los innumerables problemas que en la realidad experimentan la mayoría de las democracias en el mundo. (...) la noción de ‘calidad de la democracia’ vino a colmar este vacío y hasta ahora sus promotores intelectuales han aportado criterios muy útiles y sugerentes para la investigación empírica. (...) Así, por ejemplo, los introductores de este concepto a la jerga de la politología, académicos tan reconocidos como Leonardo Morlino, Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter, entre muchos otros, plantean como criterio para evaluar qué tan buena es una democracia establecer si dicha democracia se aproxima o se aleja de los ideales de libertad e igualdad inherentes a la propia democracia.”<sup>15</sup>*

Una muestra de ello es la definición de Morlino sobre Democracia de Calidad:

*“(...) aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos. Una buena democracia es en primer lugar un régimen ampliamente legitimado y, por tanto, estable, que satisface completamente a los ciudadanos (calidad con respecto al resultado). (...) Segundo, los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que forman parte de este tipo de democracia gozan de libertad e igualdad por encima de los mínimos (calidad con respecto al contenido). Tercero, los ciudadanos (...) tienen el poder de controlar y evaluar si el gobierno trabaja efectivamente por aquellos valores con pleno respeto a las normas vigentes (...); deben ser*

*capaces de vigilar su aplicación eficiente, así como evaluar la eficacia decisional y la responsabilidad política con respecto a las elecciones tomadas por el personal electo también en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil (calidad con respecto al procedimiento)”<sup>16</sup>.*

Cansino nos dice que la introducción de este concepto de calidad democrática en el debate de la Ciencia Política, la ha llevado a adoptar criterios de “deber ser”, que se miraban con desdén desde la politología, concluyendo que:

*“lo que el debate sobre la calidad de la democracia revela es que hoy no se puede decir nada interesante y sugerente sobre la realidad de las democracias si no es recurriendo a una definición ideal de la democracia que oriente nuestras búsquedas e interrogantes sobre el fenómeno democrático”<sup>17</sup>.*

### **La democracia de ciudadanos y ciudadanas planteada por el PNUD**

El Informe del PNUD se plantea algunas preguntas a partir de las cuales desarrolla su propuesta del paso de una de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos:

15. CANSINO, César. Op.Cit. p.15.

16. MORLINO, Leonardo. Calidad de la Democracia: Una aproximación teórica. Ponencia en: Coloquio Internacional “Calidad de la Democracia: Paradojas y contradicciones”. Guadalajara: Friedrich Newman, Metapolítica, UNAM, ITESO, CEPACOM, 2005.

17. CANSINO, César. Op.Cit. p.15.

*“...¿cuánta pobreza y cuánta desigualdad toleran las democracias?, ¿cómo afectan estos contrastes la cohesión social de las naciones?, ¿qué relevancia tiene la democracia para los latinoamericanos?...”<sup>18</sup>.*

¿Cuánta ciudadanía precisa una democracia?, es la pregunta que se plantea finalmente el informe del PNUD y la respuesta sería que esto debe decidirlo una construcción social que resulta de la política, es decir, la agenda pública debe definir las necesidades reales y el orden en el que deben conseguirse las garantías a los derechos. La democracia sería entonces, una tarea inconclusa, una búsqueda permanente, con desafíos que se convierten en metas que la irán sustentando.

Estas reflexiones son profundizadas aun más por O'Donnell<sup>19</sup>, quien plantea llevar los estudios de la democracia más allá del régimen a partir de la concepción del ciudadano (a), unidad individual del régimen democrático, como agente. Considerar al ciudadano como tal, quiere decir que tiene derecho a votar, a ser electo y está calificado para ser nombrado y ser parte del aparato estatal. Un agente tiene la capacidad de elegir opciones de acuerdo a su situación y objetivos, y es considerado responsable por sus elecciones y las consecuencias de ellas. A partir de este concepto se llega a un criterio básico de equidad: los agentes deben relacionarse entre sí *“...sin estar sujetos por la razón que fuere a la falta de capacidades básicas o estar sometidos a coerción perentoria”<sup>20</sup>*, y de ahí a la necesidad de *“...un conjunto básico de derechos civiles y sociales, así como también de capacidades, relacionados a la efectiva realización de la ciudadanía política”<sup>21</sup>*.

O'Donnell realiza este análisis a partir de la constatación de la realidad de muchas 'democracias' latinoamericanas, en las que los Estados sufren de déficit de eficacia en sus instituciones, efectividad en sus siste-

mas legales y en su credibilidad en tanto Estados para la Nación; circunstancias que ponen en juego la calidad de la democracia y su propia supervivencia.

### **Algunas Conclusiones sobre la Relación Ciudadanía y Consolidación Democrática en América Latina**

Las dimensiones de ciudadanía tienen relación con la ubicación de los países en el mapa de la consolidación democrática. Así, niveles altos de ciudadanía en países como Chile, Costa Rica, Uruguay y Panamá, inciden en niveles altos de consolidación democrática; mientras que niveles bajos de ciudadanía, en países como Guatemala, Paraguay, Nicaragua, Ecuador, Brasil, Colombia, Bolivia y Perú influyen en niveles bajos de consolidación democrática.

1. Los niveles de consolidación democrática de los Estados latinoamericanos se explican de manera multidimensional desde el desarrollo de la ciudadanía.
2. Los niveles de desarrollo de las dimensiones de la ciudadanía influyen en los niveles de consolidación democrática de los países latinoamericanos.
3. Los países latinoamericanos, según la tipología propuesta, se pueden situar en 4 grados de consolidación: Democracias no consolidadas, donde se sitúa

18. PNUD. La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.: Buenos Aires, 2004.

19. O'Donnell, Guillermo. Notas sobre la Democracia en América Latina. En: PNUD. El Debate Conceptual sobre la Democracia. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.: Buenos Aires, 2004.

20. O'Donnell, Guillermo. Op.Cit. p.34.

21. Op. Cit. p. 35.

- Guatemala; democracias parcialmente consolidadas, donde están Paraguay, Nicaragua, Ecuador, Brasil, Colombia, Bolivia y Perú; democracias sustancialmente consolidadas, que son República Dominicana, El Salvador, Venezuela, México, Argentina, Honduras; y los países con democracias de consolidación suficiente, que son Costa Rica, Chile, Panamá y Uruguay.
4. La ciudadanía normativa, medida a partir de la comparación del año de introducción del voto obligatorio en los países latinoamericanos; está asociada a mayores niveles de consolidación democrática, cuando el voto se ha dado más temprano. Menores niveles de consolidación democrática se dan cuando la introducción del voto obligatorio se ha dado tardíamente.
  5. La ciudadanía efectiva tiene una relación directa con la consolidación democrática. Mayores niveles de ciudadanía civil, política y social se corresponden con mayores niveles de consolidación democrática y viceversa; mayores niveles de pobreza, desigualdad y brechas ciudadanas se corresponden con niveles bajos de consolidación democrática.
  6. La ciudadanía subjetiva tiene una relación directa con la consolidación democrática. El nivel de participación, con sus matices de acción política y colaboración, está asociado con la consolidación democrática. Se observa una relación directa entre la satisfacción con la democracia y la consolidación democrática (una de cuyas variables es el apoyo a la democracia. A mayor satisfacción con la democracia, menor apoyo a la democracia y por lo tanto menor consolidación democrática.
  7. Las garantías institucionales, medidas a partir de la percepción de cumplimiento de la Ley y de la corrupción policial así como a partir del nivel de institucionalización de los partidos, tienen una relación directa con la consolidación democrática en la región.
  8. Las democracias de consolidación suficiente -Costa Rica, Chile, Panamá y Uruguay- son el resultado de mayores niveles de ciudadanía efectiva, subjetiva e institucional.
  9. Las democracias sustancialmente consolidadas -República Dominicana, El Salvador, Venezuela, México, Argentina, Honduras- son el resultado de niveles medios de ciudadanía efectiva, subjetiva e institucional.
  10. Las democracias parcialmente consolidadas -Paraguay, Nicaragua, Ecuador, Brasil, Colombia, Bolivia y Perú- son el resultado de niveles bajos de ciudadanía efectiva, subjetiva e institucional. Mientras que la democracia no consolidada -Guatemala- es resultado de muy bajos niveles de ciudadanía efectiva, subjetiva e institucional.
  11. La consolidación de la democracia en América Latina requiere de políticas que impulsen el desarrollo de la ciudadanía y sus dimensiones.

### **La relación Ciudadanía-Consolidación Democrática vista a través del mapa electoral en el Perú de 2006**

¿Cómo leer o entender los resultados electorales a la luz del análisis de la relación entre ciudadanía y consolidación democrática en América Latina?

El Perú está entre los países menos consolidados democráticamente en América Latina, junto a Guatemala, Bolivia, Colombia, Ecuador, Brasil, Nicaragua y Paraguay. Esta situación del país está asociada al nivel de desarrollo de las dimensiones de la ciudadanía:

- Desde la perspectiva de la ciudadanía normativa, que tiene que ver con el otorgamiento de derechos; el Perú se sitúa, a partir del indicador seleccio-

nado que es el año de incorporación del voto obligatorio, en un punto intermedio entre los demás países latinoamericanos, algunos de los cuales instauraron el voto obligatorio desde el siglo pasado. El voto obligatorio para los varones se dio en 1931 y recién en 1979 se consigue el voto universal.

- Desde el punto de vista de la ciudadanía efectiva, el Perú está en los últimos lugares con respecto a la ciudadanía civil y social y se encuentra entre los países con mayores brechas ciudadanas, pobreza y desigualdad.
- Desde el enfoque de la ciudadanía subjetiva, que incluye la cultura cívica, confianza interpersonal y las percepciones sobre la democracia; encontramos que si bien existe un componente importante participativo, la participación no pasa por los partidos políticos y esto implica un límite a la consolidación democrática. La confianza interpersonal es de las más bajas y la satisfacción con la democracia también, tanto que la segunda, implica también una reducción del apoyo a la democracia y en consecuencia de la consolidación democrática.
- Desde la dimensión Institucional y las garantías a los derechos, la información nos muestra que el Perú tendría serias limitaciones, no se percibe que existan garantías a los derechos, hay desconfianza en las instituciones y el sistema de partidos es de los menos institucionalizados.
- Un dato adicional es la conflictividad social y su relación con la pobreza<sup>22</sup>.

Este es, podríamos llamarlo, el mapa de la ciudadanía en el Perú, mapa en el que nos encontramos el momento electoral el año 2006.

Si entendemos el voto como expresión de las expectativas de los ciudadanos, las cuales, a decir de Sartori<sup>23</sup>, serían vinculan-

tes para sus representantes; las elecciones se constituirían en un acuerdo implícito entre ciudadanos y representantes. Analizando el mapa electoral peruano en la primera vuelta de las elecciones generales presidenciales 2006, se encuentra relación entre la ciudadanía efectiva, es decir, acceso a derechos civiles, políticos y sociales y el voto, relación que incidiría en la calidad de la democracia y por lo tanto en la consolidación democrática.

Menores niveles de ciudadanía efectiva implican el voto por UPP (Unión por el Perú), cuyo candidato fue Ollanta Humala, con un discurso que se caracterizaba por el combate a la corrupción, el nacionalismo, la reducción de la desigualdad y la pobreza. Mayores niveles de ciudadanía efectiva implican el voto por Unidad Nacional y el APRA:

*“(...) dos ofertas partidarias bien conocidas: el social cristianismo con Unidad Nacional y, la social democracia con el APRA, movimientos internacionales con algunas variaciones en cada país, pero con programas que responden a sendas trayectorias”<sup>24</sup>.*

Una mirada de los resultados electorales en relación a los niveles de ciudadanía, nos muestra que, de 24 departamentos:

22. “El 85% de los conflictos se da en zonas de pobreza” según la Defensoría del Pueblo. Este dato lo tomamos de: PROÉTICA. IV Encuesta Nacional sobre Corrupción 2006. Lima: CONFIEP, 2007.

23. “ (...) no puede existir representación mientras que el representante no sienta la expectativa de aquellos a los que representa, y no lo sienta como una expectativa vinculante.” (Sartori, 1992, p.264).

24. ROMERO, Catalina. El derecho ciudadano a exigir. En: Palestra Portal de Asuntos Públicos de la PUCP. <http://palestra.pucp.edu.pe/>

- En los 7 que cuentan solamente con un nivel aceptable de ciudadanía política y muy bajos niveles de ciudadanía social y civil, manifestando además porcentajes altos de pobreza y extrema pobreza el voto mayoritario ha sido por UPP.
- En los 7 que cuentan con niveles que podríamos llamar de ciudadanía integral (altos niveles de ciudadanía política, social, civil y bajos porcentajes de pobreza y pobreza extrema) el voto ha sido por el APRA y/o UN en 3 casos; en 2 casos, la suma de los votos por estos partidos supera los votos de UPP; y en 2 casos no se cumple la regla debido a la cercanía del movimiento humalista con el sur del país.
- De los 10 que se sitúan en un nivel intermedio de desarrollo de la ciudadanía, en 3 ganó el APRA (costa norte) y en 7 UPP (centro, sierra sur y selva del país), de los cuales en 4 la suma del voto por el APRA y UN supera la votación por UPP.

Esto quiere decir que en las zonas donde se tiene mayores niveles de ciudadanía integral, es decir el acceso efectivo a los derechos políticos, civiles y sociales, la mayoría de los electores ha optado por los partidos que tienen una trayectoria más amplia y candidatos con discursos conservadores o de mayor estabilidad. Mientras que, en las zonas donde el acceso efectivo a los derechos se limita a los derechos políticos, los electores, que no tienen mucho que perder, se arriesgan buscando nuevos liderazgos (outsiders) con discursos contestatarios e ideologías de izquierda.

El desenlace de la elección en segunda vuelta, nos dio el triunfo de Alan García (APRA) en los departamentos de mayor densidad poblacional (9 y el Callao), mientras que Ollanta Humala (UPP) ganó en 15 departamentos. Analizando territo-

rialmente estos resultados, el APRA ganó fundamentalmente en la costa norte, Lima, Callao y parte de la selva, mientras que UPP lo hizo en todo el resto del país.

Adicionalmente a estas evidencias a nivel departamental, Carmen Rosa Balbi nos muestra la misma tendencia de la votación por Humala en el quintil más pobre del país, que está conformado por 92 provincias. Balbi demuestra asimismo que a mayores carencias relacionadas al desarrollo humano, el voto por Humala es mayor<sup>25</sup>.

Farid Kahhat, por su parte, nos plantea una comparación interesante entre dos mapas que muestran una racionalidad económica en el voto, pero que también dan luces sobre la relación entre la pobreza y el voto por UPP.

*“(...)resulta evidente una tendencia significativa: en las regiones que obtuvieron beneficios del ATPDEA, la mayoría de los ciudadanos tendió a votar por Alan García, mientras que en las regiones que no obtuvieron beneficios del ATPDEA –lo que comprende, en forma invariable, a las regiones más pobres del país-, la mayoría de los ciudadanos tendió a votar por Ollanta Humala”<sup>26</sup>.*

Se puede afirmar que, los resultados electorales en el Perú están asociados a los niveles de ciudadanía, y expresan un Perú

25. BALBI, Carmen Rosa. El Fenómeno Humala y la Radicalización del Electorado. En: Colloque : L'Amérique latine aux urnes Institut Sciences Politiques - IHEAL Del 14 al 16 de Diciembre París – Francia, 2006. pp. 26-29.

26. KAHHAT, Farid. ¿Qué explica el desempeño electoral de la izquierda en América Latina? En: Coyuntura N° 13, Julio-Agosto, 2007. p.23.

dividido y con profundas desigualdades<sup>27</sup>. Quienes gozan de una ciudadanía integral (política, social, civil y bajos niveles de pobreza) han votado por opciones más institucionales y partidos con mayor trayectoria, en cambio, quienes sólo tienen acceso a la ciudadanía política, han votado por liderazgos nuevos y el voto expresa la apuesta por una nueva opción en búsqueda de derechos.

Las elecciones llevadas a cabo durante el 2006 significaron un referéndum, pero no, como lo han dicho algunos<sup>28</sup>, un voto a favor o en contra del sistema político, sino que en el marco del sistema democrático se votó, por un lado, mayoritariamente por la ampliación de derechos y, por otro lado, por el mantenimiento de la estabilidad democrática y la protección de un mínimo de derechos que ésta nos brinda. Son dos lecturas, válidas ambas, y la pregunta que habría que plantearse es, ¿cómo compatibilizar ambas visiones?

Si entendemos el voto como búsqueda de un acuerdo implícito ciudadanos-representantes, en el que se juega la legitimidad, la ruptura entre esas dos visiones de lo que se quiere que sea el compromiso entre ciudadanos y representantes, nos muestra un Perú dividido<sup>29</sup>, que requiere ahora lograr un compromiso explícito, a través de la deliberación con ambos sectores; un pacto que en el Perú logre lo que Sonia Fleury diría que es imprescindible para América Latina:

*“Un nuevo pacto de poder (...) que, por primera vez, esté subordinado a la necesidad de asegurar la inclusión social por medio del empleo, el ingreso y la capacidad estatal de asegurar derechos ciudadanos y redistribución de la riqueza por medio de políticas sociales universales”<sup>30</sup>.*

El reto ahora es conciliar esas dos lecturas, pero para ello las tareas son:

- Vencer los factores que nos dividen y enfrentan, y parece ser que la desigualdad en el acceso a los derechos es el factor más importante. La salida tendría que ser universalizar los derechos gradualmente, elevar los niveles de los derechos sociales y civiles así como combatir la pobreza serían las tareas fundamentales para la consolidación democrática.
- Promover líderes y partidos que prioricen el desarrollo de una ciudadanía integral, esto es, derechos políticos, civiles, sociales, capacidades y bases necesarias para poder ejercer su condición de ciudadanos ‘agente’, como diría O’Donnell, y sin los límites que actualmente impone la pobreza, la desigualdad y la precariedad de las garantías a los derechos.
- Es necesario que los partidos políticos cumplan un papel de liderazgo poniendo en la agenda pública la exigencia

27. El estudio sobre cultura política de la democracia en el Perú de LAPOP, encuentra que: “(...) las preferencias electorales en la segunda vuelta expresaron las profundas fracturas existentes en la sociedad peruana. Personas que crecieron en el campo, de origen andino, de menores ingresos, con poco consumo de noticias por TV, autodefinidas como de izquierda, descontentas con el sistema y con una percepción de inseguridad económica personal(...)”, votaron por Ollanta Humala.

28. SELIGSON, Mitchell A., CARRIÓN, Julio F. y Patricia ZÁRATE. Op. Cit. p. 180.

29. Como lo manifiesta Tanaka en Op. Cit. p.246: “De un lado, se ubicó un país más integrado, moderno, básicamente limeño y costeño, que (...) opta por correcciones graduales al modelo económico y político que ha seguido el país en los últimos años; de otro lado, un país signado por la pobreza y la desigualdad básicamente en la sierra y la selva, que percibe que los beneficios del crecimiento no le alcanzan (...)”

30. FLEURY, Sonia. Ciudadanías, exclusión y democracia. En: Nueva Sociedad Nº 193, Caracas: Friedrich Ebert, setiembre-octubre de 2004.

bilidad de los derechos para todos de manera gradual. Lo que distingue la apuesta por incrementar la calidad de la democracia en un partido político es que la unidad de medida sean las garantías a todos los ciudadanos de la exigibilidad de los derechos a través de la acción efectiva del Estado y mecanismos participativos para mejorar la calidad de los servicios al ciudadano.

Algunos años después, la pregrunta es si hemos avanzado en estas tareas y en la calidad de la democracia, que nos lleve a la consolidación de la misma en el Perú. Creemos que falta mucho por hacer para lograr una ciudadanía integral y garantías a los derechos que fortalezcan la democracia.

### Bibliografía

#### ALCANTARA, Manuel.

1998 *Democracia y Valores democráticos en la clase política latinoamericana. Una segunda aproximación.* En Revista mexicana de Sociología. Instituto de Investigaciones Sociales.

#### BALBI, Carmen Rosa.

2006 *El Fenómeno Humala y la Radicalización del Electorado.* En: Colloque : L'Amérique latine aux urnes Institut Sciences Politiques - IHEAL Del 14 al 16 de Diciembre París – Francia.

#### CANSINO, César.

*Adiós a la Ciencia Política –Crónica de una muerte anunciada.* En: Metapolítica Nº 49. México D.F.

#### FLEURY, Sonia.

2004 *Ciudadanías, exclusión y democracia.* En: Nueva Sociedad Nº 193, Caracas: Friedrich Ebert, setiembre-octubre.

#### KAHHAT, Farid.

2007 *¿Qué explica el desempeño electoral de la izquierda en América Latina?* En: Coyuntura Nº 13, Julio-Agosto.

#### LINZ, Juan J. y Alfred STEPAN.

1996 *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe.* Baltimore and London: The John Hopkins University Press. p.15.

*Hacia la Consolidación Democrática.* En: La Política Nº 2 Madrid: Paidós.

#### LÓPEZ, Sinesio.

1997 *Ciudadanos reales e imaginarios : concepciones, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú .* Lima : Instituto de Diálogo y Propuestas.

2003 *La cuestión pendiente: La consolidación de la democracia.* PUCP: Lima,. Doc. Inédito.

#### LÓPEZ, Sinesio y

#### Rocío del Pilar Verástegui.

2001 Documentos de la Cátedra Florestan Fernandes: "Ciudadanía y Estado en América Latina". CLACSO, CISEPA-PUCP: Lima.

#### MARSHALL, T.H.

1964 *Class, Citizenship, and Social Development.* Doubleday & Company, Inc. Garden City, New York.

#### MORLINO, Leonardo.

1986 *Consolidación Democrática: definición, modelos, hipótesis.* En: REIS. Madrid. Nº 35, 1986. pp.7-61.

- 2005 Calidad de la Democracia: Una aproximación teórica. Ponencia en: Coloquio Internacional "Calidad de la Democracia: Paradojas y contradicciones". Guadalajara: Friedrich Newman, Metapolítica, UNAM, ITESO, CEPACOM.
- O'DONNELL, Guillermo.**  
1998 Horizontal Accountability and New Polyarchies. Working Paper #253 – April. Notre Dame, IN: University of Notre Dame. The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- 2004 Notas sobre la Democracia en América Latina. En: PNUD. El Debate Conceptual sobre la Democracia. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.: Buenos Aires.
- PEASE GARCÍA, Henry.**  
2003 La Autocracia Fujimorista: Del Estado intervencionista al Estado Mafioso. Lima: PUCP, FCE.
- PNUD.**  
2004 La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.: Buenos Aires. Se consultará Base de Datos.
- ROMERO, Catalina.**  
El derecho ciudadano a exigir. En: Palestra Portal de Asuntos Públicos de la PUCP. <http://palestra.pucp.edu.pe/>
- SARTORI, Giovanni.**  
1992 "Democracia". En: Elementos de Teoría Política. Madrid: Alianza Universidad.
- 2004 *¿Hacia dónde va la Ciencia Política?* En: Política y Gobierno, Vol. XI, Nº 2, II Semestre.
- SCHMITTER, Philippe C. Portugal.**  
1999 *Do Autoritarismo à democracia.* Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- TANAKA, Martín y Sofía VERA.**  
2007 Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda Pendiente de la exclusión. En: Revista de Ciencia Política, Volumen Especial, 2007
- VERASTEGUI, Rocío.** Ciudadanía.  
2007 Consolidación Democrática y Representación: El Perú en el contexto Latinoamericano. Lima: PUCP.