



Angélica María Grande Montalvo

Doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid, Máster en Gobierno y Administración Pública; y, abogada de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es especialista en Derecho Político y Electoral, y colabora en las actividades académicas de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones de Perú. También, fue docente e investigadora en la Escuela Registral del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, entidad que forma parte de los tres organismos electorales del Perú. El presente artículo recoge aportes del estudio de las instituciones electorales, desarrollado por la autora en la Tesis Doctoral denominada: "Instituciones Electorales y democracia. Estudio del caso peruano", leída en julio de 2015, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

Correo electrónico:
agrande@jne.gob.pe

- Fecha de recepción: 15/02/2023
- Fecha de revisión: 03/05/2023
- Fecha de aceptación: 23/06/2023
- Fecha de publicación: 28/07/2023

LA DEMOCRACIA COMO PILAR FUNDAMENTAL DEL ESTADO DE DERECHO

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ

RESUMEN:

En el presente estudio se analizan los elementos de la institucionalidad electoral peruana desde su realidad constitucional y en perspectiva histórica. A la vez, se reflexiona sobre el nexo entre democracia y Estado de derecho, a fin de verificar que se trata de una relación dinámica y en el tiempo, en función de diversos factores, estableciendo una conexión bidireccional, puesto que la democracia es un elemento consustancial al Estado de derecho pero, a la vez, un Estado capaz de garantizar la efectiva vigencia de los derechos ciudadanos; además, de ser un componente indispensable para la democracia representativa. Todo ello, con base en las peculiaridades propias del proceso histórico de la experiencia política peruana y latinoamericana, puesta de manifiesto por Guillermo O'Donnell (2010), quien lideró el más útil desarrollo epistemológico de la democracia latinoamericana.

PALABRAS CLAVE:

Democracia, Estado de derecho, institucionalidad, orden constitucional, ciudadanía política.

ABSTRACT:

This study analyzes the elements of the Peruvian electoral institutionalism from its constitutional reality and in historical perspective. At the same time, it reflects on the nexus between democracy and the rule of law, in order to verify that it is a dynamic relationship and over time, depending on various factors, establishing a bidirectional connection, since democracy is an inherent element of the rule of law but, at the same time, a State capable of guaranteeing the effective enforcement of citizens' rights; besides being an indispensable component for representative democracy. All this, based on the peculiarities of the historical process of the Peruvian and Latin American political experience, as highlighted by Guillermo O'Donnell (2010), who led the most useful epistemological development of Latin American democracy.

KEYWORDS:

Democracy, rule of law, institutionalism, constitutional order, political citizenship.



1. Introducción

Afirmar que en el siglo XXI la democracia es pilar fundamental del Estado de derecho, implica la asociación de dos conceptos que aluden a aspectos vitales de la experiencia política de un país. Como toda práctica es cambiante en el tiempo y en el devenir histórico, con lo cual dicha relación no tiene el mismo sentido, en el siglo XIX, XX y XXI ni la tendrá luego.

Adicionalmente, el vínculo entre democracia y Estado de derecho varía según la perspectiva jurídica o política con que se observe, desde el deber ser o desde el ser (Heidegger, 2000), así como desde una visión ética y prescriptiva propia de la ciencia jurídica o a partir del desenvolvimiento fáctico de tales experiencias que, por cierto, suelen evidenciar una importante distancia de su entendimiento prescriptivo.

Desentrañar el sentido jurídico de la correlación entre democracia y Estado de derecho supone un desafío de comprensión del ordenamiento constitucional, de lo prescrito por la norma jurídica fundamentada y organizadora de la vida política, tanto en la Constitución actual como en las Constituciones históricas. En este estudio nos centramos en ahondar este conocimiento, puesto que resulta necesario volver al fundamento político y formal de la convivencia política, toda vez que, en el caso peruano, parecen ser sustentos ajenos a una sociedad política que actúa y despliega su acción con amplia libertad democrática, paradójicamente, para desarticular la funcionalidad básica de un Estado en el que no confían y que, en la actualidad, lo expresan en la exigencia simultánea de cierre del Congreso y la caída del Ejecutivo. Sin lugar a dudas, una paradoja resultante de los antagonismos de un sistema semipresidencialista que genera inestabilidad en la institucionalidad estatal.

2. Acercamiento jurídico a dos conceptos esenciales: democracia y Estado de derecho, ¿hay jerarquía entre ambos conceptos? ¿Cómo se relacionan estos dos conceptos?

La conceptualización y definición de ambos conceptos es una labor compleja, debido a que están vinculados al proceso histórico de formación y transformación del Estado moderno; además, porque los términos Estado de derecho y democracia aluden a realidades políticas que están integradas por elementos éticos, jurídicos, políticos y culturales (Bustamante, 2018). De allí que lo

primero que correspondería señalar es que los dos términos tienen un sentido mutable en el tiempo e incluso en función de la cultura política de las sociedades, donde se despliegan las realidades políticas a las que se refieren ambas concepciones. Ni qué decir, del sentido diverso que deriva del hecho de ser objeto de múltiples disciplinas de estudio.

Desde el punto de vista jurídico constitucional, la evolución semántica del Estado es ampliamente considerada, sobre todo cuando se estudia bajo las categorías que definen la evolución del Estado moderno, desde la noción de Estado liberal (siglo XIX), seguido del Estado social (siglo XX) hasta llegar a la idea de Estado social y democrático de derecho (siglo XX y XXI). En todos los casos, la realidad constitucional, que a su turno consagra tales modelos de Estados, nos permite observar el fenómeno de la organización formal del poder político, pero con gran variación en cuanto a sus elementos constitutivos, lo que redundaría en la variabilidad del sentido del término Estado.

Igualmente, respecto al significado de democracia –con tal diversidad que su polisemia se adecua en el tiempo– prevalecen una variedad de definiciones, pero dicha complejidad se atenúa de alguna forma cuando nos aproximamos a lo que expresan los textos constitucionales sobre la democracia, ya que en ellos encontramos referencias expresas que la asocian con un atributo esencial o constitutivo del Estado (y del Estado de derecho).

De lo anterior, se deduce que, desde una perspectiva histórica y constitucional, la noción de Estado alude a una realidad política mayor. Asimismo, el término democracia hace referencia a un elemento que acompaña e integra consustancialmente la idea de Estado (al mencionarse expresamente para caracterizar la forma de Estado o de gobierno), y de manera tácita (o implícita, en la regulación de la ciudadanía, las elecciones, el sufragio, etc.).

La calificación del Estado como concepto mayor, justamente, deriva de la propia naturaleza del contenido de un texto constitucional, que tiene como finalidad perfilar la organización y distribución formal del poder político que es el Estado. Es una constante en todas las constituciones. La noción de Estado de derecho sigue la misma lógica, solo que apunta a una evolución del sentido del Estado que se afinca en los textos constitucionales a fines del siglo XX e inicios del XXI. Implica que el imperio de la ley sobre gobernantes y gobernadores, es uno de los elementos distintivos del Estado. Además, está implícito en la noción de Estado desde su versión inicial que es el Estado liberal y

se hace explícita en la versión actual que es el Estado social y democrático de derecho.

Valga destacar que Reynaldo Bustamante (2018) señala que el contenido básico del Estado de derecho comprende cuatro elementos: a) el imperio de la ley que rige sobre gobernantes y gobernados; b) la separación funcional del poder entre el Legislativo, Ejecutivo y Judicial con su sistema de controles e intervenciones recíprocas; c) la legalidad de la administración; y, d) el reconocimiento y eficacia de los derechos fundamentales.

De acuerdo con lo regulado en la doctrina, la connotación de Estado (y Estado de derecho) es un concepto mayor frente al de democracia. En los textos constitucionales del siglo XIX y XX, el término democracia aparece como un elemento distintivo del Estado. Se constitucionaliza para referirse a la forma del Estado y/o la forma de gobierno.

Siguiendo a García Belaunde, en los textos constitucionales peruanos, encontramos las siguientes referencias que aluden a la relación entre Estado (de derecho) y democracia.



Foto: www.freepik.es

Tabla 1
La relación entre democracia y Estado en las Constituciones del Perú

| Constituciones siglo XIX y XX | Regulación de la relación entre democracia y Estado |
|-------------------------------|---|
| C. 1823 | Forma de Gobierno El Gobierno del Perú es popular representativo (Art. 27) |
| C. 1826 | Forma del Gobierno El Perú es popular representativo (Art. 7) |
| C. 1828 | Forma del Gobierno La Nación Peruana adopta para su gobierno la forma popular representativa, consolidada en la unidad (Art. 7) |
| C. 1834 | Forma del Gobierno La Nación Peruana adopta para su gobierno la forma popular representativa, consolidada en la unidad (Art. 7) |
| C. 1839 | Forma del Gobierno El Gobierno de la Nación Peruana es popular, representativo, consolidado en la unidad, responsable y alternativo (Art. 12) |
| C. 1856 | Forma del Gobierno El Gobierno de la República es democrático representativo, basado en la unidad (Art. 41) |
| C. 1860 | Forma del Gobierno El Gobierno del Perú es republicano, democrático, representativo, fundado en la unidad (Art. 42) |
| C. 1867 | Forma del Gobierno El Gobierno del Perú es republicano, democrático, representativo, fundado en la unidad (Art.43) |
| C. 1920 | Forma del Gobierno El Gobierno del Perú republicano, democrático, representativo, fundado en la unidad (Art.68) |
| C. 1933 | Forma de Estado El Perú es república democrática. El Poder del Estado emana del pueblo y se ejerce por los funcionarios con las limitaciones que la Constitución y las leyes establecen (Art.1) |
| C. 1979 | Forma de Estado El Perú en una república democrática y social, independiente y soberana, basada en el trabajo. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado (Art. 79) |
| C. 1993 | Forma de Estado La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana (...). Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes (Art. 43) |

Fuente: Elaboración propia con base en García Belaunde (2016) y archivo digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/constituciones.aspx>

Como es de suponer, la correspondencia entre democracia y Estado se ubica en el conjunto de normas que conforman el bloque constitutivo o estructural del Estado o de gobierno del Estado. Es importante destacar que la democracia se concibe como un elemento constitutivo del Estado, como un todo en sí y, en otros casos, como elemento del Gobierno del Estado, es decir, de los ámbitos del máximo poder de decisión política. Son dos asociaciones diferentes, pero sin duda, ambas con una lógica razonable. En el primer caso (C. 1823, 1826, 1834, 1933, 1979 y 1993) apunta hacia la naturaleza democrática del poder del Estado que emana del pueblo. Cuando la democracia se presente como elemento distintivo de la forma de gobierno (C 1823, 1856, 1860, 1867, 1929) hace referencia al componente democrático del cuerpo electoral, que interviene en el origen del poder de representación de los titulares de los cargos del gobierno (Legislativo, Ejecutivo y otras autoridades subnacionales).

Así, se trata de un entendimiento del Estado y del gobierno del Estado que presupone la idea de un poder político dividido y controlado, radicado en el pueblo y dirigido por un cuerpo de representantes elegidos por este, en un entorno de libertad e igualdad garantizado por el poder público. Entonces, a nivel constitucional, es consustancial a la idea de Estado, que el poder político que encana y organiza deriva de la decisión del pueblo expresada en las elecciones. Esto último justifica afirmar que la democracia representativa es pilar fundamental del Estado (y del Estado de derecho).

Con el devenir de la experiencia política, durante todo el período que abarca la

existencia del Estado peruano, el carácter consustancial de los elementos democráticos, como: la ciudadanía, las elecciones, el gobierno democrático y la propia idea del Estado, adquirió un sentido particular cuando se ha transitado por la versión de Estado liberal (siglo XIX), Estado social (siglo XX); y, Estado social y democrático de derecho (siglo XX y XXI), de la siguiente manera: a) a nivel de la ciudadanía en general y la ciudadanía política en particular, b) se ha perfilado la existencia y consolidación de las elecciones, como método ineludible de conformación de gobiernos democráticos ;y, c) se ha establecido un diseño de Estado, cuya existencia y fines son fundamento de la realidad democrática.

Lo anterior deja ver que los cambios en el entendimiento de la democracia, impactan en el sentido del Estado, que también se modifica en razón de dicho factor. Como sabemos, la connotación de democracia representativa se vincula por lo menos a dos concepciones: a) las procedimentales de la democracia y b) las amplias de democracia. La noción de democracia logra permear el sentido constitucional del Estado para perfilarlo como la organización del poder estatal orientada a la efectiva expansión de la ciudadanía y a la articulación de las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos.

En cuanto al impacto del sentido de la democracia en la noción de Estado destacan, de manera particular, los aportes de O'Donnell (2010), ya que evidencian que en las concepciones procedimentales de democracia no existe mayor vinculación con el Estado, al haberse elaborado pensando en contextos que presuponen el

despliegue del régimen democrático en el marco de Estados que cumplen cabalmente sus fines. El aporte significativo y relevante de O'Donnell fue haber postulado que, para el caso latinoamericano, la democracia no se puede concebir, dando por hecho la existencia de un Estado que formal y efectivamente es capaz de cumplir sus fines de expansión de los derechos ciudadanos, tanto en el aspecto político como de los derechos previos.

Lo anterior ha generado que un vínculo adicional entre democracia y Estado, en el que el Estado aparece como elemento constitutivo de la democracia. Al respecto, O'Donnell (2008) y Mariani (2008) precisan que el Estado y la democracia siempre mantienen “una relación estrecha y constitutiva”, porque la democracia implica la existencia de derechos esenciales para configurar la igualdad política y estos precisan un Estado para ser exigidos. Los autores destacan que solo el Estado puede mediar para la existencia de condiciones efectivas de realización de la ciudadanía, aún más debido a los rasgos históricos de América Latina, donde el Estado ha sido (y sigue siendo) central para la construcción de la sociedad (Grande, 2015). Bajo esta mirada teórica, el concepto mayor es la democracia y el Estado es un elemento constitutivo.

No debemos dejar de lado lo que han planteado diversos autores, respecto a que en la relación democracia y Estado existe, en realidad, un vínculo de doble vía:

La primera vía incluye el análisis sobre el alcance con que la democracia logra ordenar el funcionamiento del Estado, el comportamiento de las instituciones, la democraticidad de la ley, etc. La segunda

se refiere a la capacidad del Estado como centro de poder para instaurar a la democracia como principio de organización social. (Mariani, 2008, p. 80)

En el marco de la primera vía de relacionamiento, se refuerza la idea que el Estado no es un componente extrínseco de la democracia sino intrínseco, al postular la existencia de una doble atadura:

No solo por el sistema legal, sino también, a través del poder, que el Estado atesora y que la democracia le da y le reclama que sea puesto al servicio de la efectividad de los derechos universales y de la expansión de la ciudadanía. (Mariani, 2008, p. 81)

Finalmente, los teóricos que sustentan la conexión entre Estado y democracia, dan cuenta que la lógica democrática no es la única que articula al Estado, sino que compiten con ella la lógica puramente política y la económica (Mariani, 2008). Dicha concurrencia de principios articuladores del Estado se evidencia, empíricamente, en su heterogeneidad en América latina (Grande, 2015).

3. La ciudadanía como primer elemento democrático del Estado de derecho ¿Cuánto hemos avanzado en ciudadanía democrática?

Cuando enfocamos el nexo entre democracia y Estado de derecho, concibiendo a la primera como elemento constitutivo del segundo, aparecen claras manifestaciones de la realidad democrática, siendo la ciudadanía, el elemento principal del Estado. Surge así la necesidad de reflexionar sobre la relación entre ciudadanía y Estado de derecho.

La realidad constitucional es capaz de mostrarnos la noción jurídica de ciudadanía que es consustancial al Estado. Su relevancia y efectiva vigencia es crucial, más aún cuando constituye un desafío permanente de la vida política materializar la visión constitucional de la misma. Ello supone la importancia de volver al pacto constitucional

para comprender su sentido jurídico y anclar en él la orientación para su materialización.

La población alude a una realidad que se manifiesta en tres dimensiones: política, civil y social. Para efectos de la vida política, sin duda, cobra especial importancia la configuración de la ciudadanía a nivel constitucional y en particular la ciudadanía política.

Tabla 2
Ciudadanía y ciudadanía política a nivel constitucional

| Constitución | Ciudadanía | Sufragio y ciudadanía política |
|--------------|---|---|
| C. 1823 | <p>“Para ser ciudadano es necesario: 1.- Ser peruano. 2.- Ser casado, o mayor de veinticinco años. 3.- Sabe leer y escribir, cuya calidad no se exigirá hasta después del año de 1840. 4.- Tener una propiedad, o ejercer cualquiera profesión, o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil, sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero”. (Art. 17)</p> | <p>“Solo la ciudadanía (...) da el derecho de elección en los casos prefijados por la ley. [...]” (Art. 22)</p> <p>“Tocando a la Nación hacer sus leyes por medio de sus representantes en Congreso, todos los ciudadanos deben concurrir a la elección de ellos, en el modo que reglamenta la ley de elecciones, conforme a los principios que aquí se establecen. Esta es la única función del poder nacional que se puede ejercitar sin delegarla”. (Art.30)</p> |
| C. 1826 | <p>“Para ser ciudadano es necesario: 1.- Ser peruano. 2.- Ser casado, o mayor de veinticinco años. 3.- Saber leer y escribir. 4.- Tener algún empleo o industria; o profesar alguna ciencia o arte, sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico”. (Art. 14)</p> | <p>“El Poder Electoral lo ejercen inmediatamente los ciudadanos en ejercicio, nombrando por cada cien ciudadanos un Elector”. (Art. 20)</p> |
| C. 1828 | <p>“Son ciudadanos de la Nación Peruana: 1.- Todos los hombres libres nacidos en el territorio de la República. 2.- Los hijos de padre o madre peruanos, nacidos fuera del territorio, desde que manifiesten legalmente su voluntad de domiciliarse en el Perú. 3.- Los extranjeros que hayan servido o sirvieren en el Ejército y Armada de la República (...)”. (Art. 4)</p> | <p>“La Cámara de Diputados se compondrá de Representantes elegidos por medio de Colegios Electorales de Parroquia y de Provincia”. (Art. 11)</p> <p>“La elección de presidente o vicepresidente se hará por los Colegios Electorales de Provincia (...)”. (Art. 86)</p> |

| | | |
|---------|---|---|
| C. 1834 | <p>“Son ciudadanos de la Nación Peruana:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Todos los hombres libres nacidos en el territorio de la República. 2. Los hijos de padre peruano, o de madre peruana, nacidos fuera del territorio, desde que se inscriban en el registro cívico en cualquiera provincia. 3. Los extranjeros que hayan servido en el Ejército, o en la Armada de la República. 4. Los extranjeros casados con peruana, que profesen alguna ciencia, arte o industria, y hayan residido dos años en la República. 5. Los extranjeros que obtengan carta de ciudadanía”. (Art. 3) | <p>“Los Colegios Electorales de parroquia se componen de todos los ciudadanos que gozan de sufragio en las elecciones parroquiales con arreglo a la ley”. (Art. 12)</p> |
| C. 1839 | <p>“Para ser ciudadano en ejercicio se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Ser casado, o mayor de veinticinco años. 2.- Saber leer y escribir, excepto los indígenas y mestizos, hasta el año de 1844, en las poblaciones donde no hubiere escuelas de instrucción primaria. 3.- Por hallarse procesado criminalmente, y mandado prender con arreglo a la ley. 4.- Por notoriamente vago, jugador, ebrio o divorciado por culpa suya”. (Art. 8) | <p>“El derecho de elegir reside en los ciudadanos en ejercicio.” (Art.26)</p> |
| C. 1856 | <p>“Son ciudadanos o se hallan en ejercicio de los derechos políticos, los peruanos varones mayores de veintiún años, y los casados, aunque no hayan llegado a esta edad”. (Art. 36)</p> | <p>“El sufragio popular es directo: lo ejercen los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen una propiedad raíz, o se han retirado, conforme a la ley, después de haber servido en el Ejército o Armada”. (Art. 37)</p> |
| C.1860 | <p>“Son ciudadanos en ejercicio, los peruanos mayores de veintiún años; y los casados, aunque no hayan llegado a dicha edad”. (Art. 37)</p> | <p>“Ejercen el derecho de sufragio, todos los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen alguna propiedad raíz, o pagan al Tesoro Público alguna contribución. El ejercicio de este derecho será arreglado por una ley”. (Art. 38)</p> |
| C.1867 | <p>“Son ciudadanos en ejercicio los peruanos mayores de veintiún años y los emancipados”. (Art. 38)</p> | <p>“El sufragio popular es directo: gozan de este derecho todos los ciudadanos en ejercicio”. (Art.39)</p> |
| C. 1920 | <p>“Son ciudadanos en ejercicio, los peruanos mayores de veintiún años y los casados, aunque no hayan llegado a dicha edad”. (Art. 62)</p> | <p>“Gozan de derecho de sufragio los ciudadanos en ejercicio que saben leer y escribir. No podrá ejercer el derecho de sufragio ni ser elegido Presidente de la República, Senador o Diputado, ningún ciudadano que no esté inscrito en el Registro Militar”. (Art. 66)</p> |

| | | |
|---------|---|---|
| C. 1933 | "Son ciudadanos los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de dieciocho años y los emancipados".(Art. 84) | "Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir; y, en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o las que lo hayan estado y las madres de familia aunque no hayan llegado a su mayoría". (Art.86) |
| C. 1979 | "Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere estar inscrito en el Registro Electoral". (Art.65) | "Tienen derecho a votar todos los ciudadanos que están en el goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esta edad". (Art. 65) "Los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en comicios periódicos y de acuerdo con las condiciones determinadas por ley. Es nulo y punible todo acto por el cual se prohíbe o limita al ciudadano o partido intervenir en la vida política de la Nación". (Art. 64) |
| C. 1993 | "Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere de inscripción electoral". (Art. 30) | Conforme a Ley, los ciudadanos tienen los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y referéndum. (Art. 2 inc. 17 y art. 31) Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.(Arts. 30 y 31) |

Fuente: Elaboración propia con base al archivo digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/constituciones.aspx>

La ciudadanía en general y la ciudadanía política en particular tienen, conforme el texto constitucional, un sentido que varía en el tiempo y que ha implicado que, progresivamente, se analice que la condición de ciudadanía abarca un conjunto de derechos civiles, sociales y políticos, cuya garantía configura la razón de ser del Estado.

Es importante constatar el sufragio como manifestación máxima de la ciudadanía política desde la configuración del Estado.

Entonces, en la relación en que la democracia es consustancial al Estado de derecho, la ciudadanía también se subsume y se puede decir que es consustancial al Estado (Estado de derecho). Asimismo, a

la inversa, el Estado es consustancial a la democracia, toda vez que esta demanda la existencia de un Estado verdaderamente garante de los derechos de ciudadanía. Esto significa que también requiere ser efectivo en la articulación previa de derechos civiles y sociales, indispensables para el ejercicio de la ciudadanía política.

A contra corriente de la regulación constitucional de la ciudadanía y la ciudadanía política, hay estudios empíricos que dan cuenta que en América Latina no existe correlación histórica entre el incremento de los derechos de ciudadanía y el fortalecimiento democrático. Con base en ello, O'Donnell (2010) insta trascender los presupuestos de ciudadanía que plantean las concepciones procedimentales de democracia y encuentran potencialidad empírica para la introducción del componente de la ciudadanía en el análisis de la democracia.

Cabe citar importantes contribuciones en torno a la concepción de la ciudadanía, como atributo explícito de la democracia, enfocadas en la necesidad de superar la reducción de la idea de ciudadanía a su dimensión política; puesto que, como reconocen diversos autores (PNUD, 2004), los derechos de ciudadanía política solo se pueden ejercer si, previamente, concurren derechos civiles y sociales que son esenciales para la viabilidad de aquellos de ciudadanía política.

Incluso O'Donnell (2010) destaca que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica es aquel que subyace a los demás. Así, postula la ampliación del concepto de democracia mediante la incorporación del elemento de la ciudadanía, lo que implica:

i) no presuponer la existencia efectiva de la ciudadanía ni la existencia de ciudadanos como agentes competentes y con capacidad de elegir, sino entender que la realización efectiva de la ciudadanía pasa a ser en sí misma la expresión democrática de un país; ii) no limitar la concepción de ciudadanía a su dimensión política, sino comprender en ella la dimensión civil y social; y, iii) No dar por hecho la ciudadanía civil como sustento de la ciudadanía política en la experiencia latinoamericana (Mariani, 2008).

De lo anterior se advierte que la comprensión teórica de la democracia, en sentido amplio y de sus componentes como es la ciudadanía, ha llevado a trascender las teorías procedimentales, que consideran que la articulación de la ciudadanía política se define con la conquista del sufragio universal y, en una concepción amplia de democracia, se entiende que solo es posible si se articulan los derechos civiles y sociales esenciales para su viabilidad. En la articulación de los referidos derechos, el Estado juega un papel esencial (Muck, 2011).

4. Las elecciones como segundo elemento democrático del Estado de derecho. Las experiencias electorales y el proceso de profundización de la democracia

La constitucionalización de la democracia conlleva a la vez la constitucionalización de las elecciones, como mecanismo de conformación de gobiernos. La elección es manifestación fundamental de la democracia y refleja el proceso concreto de participación ciudadana en la conformación de la representación que conducirá el gobierno del Estado.

Tabla 3
Regímenes representativos e instituciones electorales en Perú

| 1823-1930 | 1930-1968 | 1979-1992 | 1993-2000 | 2001-2023 |
|---|---|---|---|---|
| Militarismos y Aristocracias representativas | Oligarquías representativas | Régimen democrático representativo | Democracia delegativa | Democracia electoral orientada a la efectiva inclusión ciudadana civil, política y social |
| Sufragio censitario | Sufragio censitario | Sufragio Universal Formal | Sufragio Universal Formal | Sufragio Universal formal y real |
| Instituciones electorales con sentido jurídico y administrativo | Instituciones electorales con sentido jurídico y administrativo | Instituciones electorales con sentido jurídico y administrativo | Instituciones electorales con sentido jurídico y administrativo | Instituciones electorales con sentido jurídico y administrativo, y tránsito hacia una institución con sentido democrático |

Fuente: Elaboración propia, con base en las ideas de Aljovín (2005), Tuesta (2006), Paniagua (1996), Pease y Romero (2013); y, Grande (2015).

El esquema muestra que estamos ante un fenómeno institucional peruano de larga data, en el que es posible identificar un proceso de transformación en los hechos y en la propia realidad constitucional.

Las modificaciones constitucionales más relevantes, tienen que ver con el diseño de la institucionalidad de la autoridad electoral, capaz de conducir los procesos eleccionarios. Suponen el surgimiento de una autoridad electoral de alcance nacional, a través de la dinámica electoral.

El proceso de centralización de esta se consolida en el año 1896, en virtud del consenso de los dos partidos políticos, de alcance nacional, más importantes, que en ese momento dominaban el Parlamento: el Partido Demócrata y el Partido Civil. (Peralta, 2011). Ambas agrupaciones políticas tenían como máximo valor político promover, desde el poder, la construcción de un Estado fuerte capaz de llevar adelante el proceso

de reconstrucción que impuso la derrota del Perú en la Guerra del Pacífico (1879-1883). Una forma de concretar dichos fines fue a través de reformas electorales que facilitarían su acceso y permanencia en el poder (Grande, 2015).

Con base en lo expuesto, la materialización de la autoridad electoral debe entenderse dentro de un conjunto más amplio de reformas que abarcan la exclusión de los analfabetos del derecho a elegir a sus gobernantes (con lo cual se exceptuaba a la mayoría de la población adulta) y se produce el cambio del sistema de elecciones indirectas por un sistema de elecciones directas. Todas ellas se enlazan a un proceso político paralelo, consistente en la centralización del poder del Estado y el debilitamiento del poder local (Aljovín, 2018).

En 1979, bajo un esquema que refuerza la centralización y autonomía de la autoridad electoral, el Jurado Nacional de

Elecciones aparece como máxima instancia concentrando funciones administrativas, jurisdiccionales y registrales, orientadas a lograr elecciones limpias y competitivas.

Hacia 1993 presenta los siguientes rasgos: i) estructuralmente se define como un organismo constitucional autónomo; ii) también se constitucionaliza la Función Electoral, como un conjunto de poderes concentrados bajo la autoridad- Jurado Nacional de Elecciones-; iii) se trata de un ámbito de poder estatal que incide en los partidos políticos que participan libremente en la competencia electoral y en una ciudadanía amplia –como nunca antes– por efecto de la universalidad del voto; y,

iv) participa de interacciones sistémicas con actores estatales y no estatales para efectos de lograr elecciones transparentes (Grande, 2015).

Mientras trasciende la constitucionalización de los organismos electorales, se presentan postulados de la teoría democrática, según los cuales una institución electoral participará del fenómeno democrático en la medida que se vincule, directamente, con su régimen y exprese una institucionalidad existente, operante, efectiva y –sobre todo– articuladora; así como, garante de los derechos en el ejercicio de ciudadanía política.

Tabla 4

La operatividad de la autoridad electoral desde la perspectiva constitucional y democrática



Fuente: Grande (2015)

5. Conclusiones

La relación entre democracia y Estado de derecho es bidireccional y cambiante, esto es concordante con el proceso histórico de transformación del Estado y de profundización de la democracia. Es cierto que la democracia es pilar del Estado de derecho, pero también se requiere el diseño y operatividad de un Estado que permita materializar lo consustancial de la democracia.

Se trata de un vínculo que se manifiesta en el orden constitucional y que, a la vez, opera en la realidad que siempre presenta una brecha, respecto del ideal constitucional. El entorno constitucional debe materializarse y para ello es determinante su carácter vinculante y obligatorio, y la fortaleza de la justicia prevista para procurar su cumplimiento. La realidad constitucional del nexo entre democracia y Estado de derecho es esencial; no es unidireccional sino bidireccional.

La ciudadanía y la ciudadanía política plasmada en el texto constitucional son fundamentales para comprender la connotación del Estado y la democracia; así como su variación en el tiempo. A la vez, conviene considerar los aportes de la teoría de la democracia latinoamericana que, trascendiendo la realidad constitucional, sostienen que no procede dar por hecho la existencia de una ciudadanía efectiva que se despliega óptima y automáticamente ni la de un Estado garante de tales derechos.

La realidad constitucional de los procesos electorales evidencia la correspondencia entre democracia y Estado. Uno de los aspectos más importantes es la regulación de la autoridad electoral. Las normas constitucionales reflejan los cambios de dicha autoridad en diversos momentos históricos de la vida política. Sin embargo, la teoría democrática incide en el sentido de la autoridad electoral e impacta, consecuentemente, en la transformación de la correlación entre democracia y Estado de derecho.

Bibliografía

Bustamante, R. (2018). El Estado de derecho: problemas, perspectivas, contenido y modelos. *Revista Vox Juris*, 36 (2), pp.21-36.

García, D. (2016). 3ra edición. *Las Constituciones del Perú*. Jurado Nacional de Elecciones.

Grande, A. (2015). *Instituciones electorales y democracia, estudio del caso peruano*. [Tesis doctoral]. UCM.

Heidegger, M. (2000). [1927]. *El ser y el tiempo*. Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, G. (2010). *Democracia, Agencia y Estado*. Prometeo.

O'Donnell, G. (2008). "Hacia un Estado de y para la Democracia" en PNUD (ed.) *Democracia, Estado y Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Programa de las Naciones Unidas Sede Lima.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Nuestra democracia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Fondo de Cultura Económica (FCE).

Mariani, R. (2008). "Democracia, Estado y Construcción del Sujeto (Ciudadanía) en PNUD (ed.) *Democracia, Estado y Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Programa de Naciones Unidas Sede Lima.

Munck, G. (2011). "Los estándares de la democracia: hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina". *Journal of Democracy en Español*. Volumen 3, pp. 22-41.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).