



Algunos apuntes y propuestas sobre la democratización de la sociedad Peruana

Carlos Alberto León De La Cruz ¹²

Resumen

En este trabajo analizamos los elementos que componen el proceso de democratización de la sociedad peruana, de modo que esta pueda ser sostenible en el tiempo. Para ello se analiza las percepciones ciudadanas (muestra de 8,935 entrevistas) presentes en la Encuesta Nacional de Hogares 2016, respecto de la vida democrática y social.

Los resultados indican una profunda desconfianza (82%) en las principales entidades vinculadas a la vida democrática del país como JNE, ONPE, Poder Judicial, Congreso, Partidos y Prensa. Sin embargo la democracia no es percibida como un problema mayoritario en el país (5%), donde la inseguridad, corrupción y pobreza siguen siendo los problemas principales. La gestión del gobierno tampoco es saludable, 41% creen que es buena y se liga principalmente al gobierno central.

Finalmente la democracia peruana tiene como principal baluarte la defensa de los derechos humanos, seguido de su rol como proceso de elecciones, pero es muy débil en materia de representatividad y logro del bienestar social. En general solo un 51% piensa que la democracia en nuestro país funciona bien.

Abstract

In this paper we analyze the elements that make up the process of democratization of Peruvian society, so that it can be sustainable over time. For this purpose, citizen perceptions (sample of 8,935 interviews) present in the National Household Survey 2016, regarding democratic and social life, are analyzed.

The results indicate a deep mistrust (82%) in the main entities linked to the democratic life of the country, such as JNE, ONPE, Judiciary, Congress, Parties and Press. However, democracy is not perceived as a major problem in the country (5%), where insecurity, corruption and poverty remain the main problems.

Government management is also not healthy, 41% believe it is good and is mainly linked to the central government.

Finally, Peruvian democracy has as its main bulwark the defense of human rights, followed by its role as an election process, but it is very weak in terms of representativeness and achievement of social welfare. In general only 51% think that democracy in our country works well.

¹² Adscrito al Departamento de Economía de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo y al Departamento de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Magister. Economista. ID ORCID: orcid.org/0000-0002-7718-3904. cleon@usat.edu.pe

1. Introducción

La democracia suele ser el sistema al que todos los países, al menos en los últimos años, aspiran. La idea de que el poder sea distribuido a lo largo de la sociedad ha alimentado este proceso desde su concepción (Kohli, 2016); sin embargo la democracia puede no ser un buen vehículo de distribución de riqueza, aun cuando quizás sea mejor que otros sistemas opresores de las libertades humanas. En sí, la democracia supone un esfuerzo enorme de entidades (instituciones) que deben garantizar ese poder igualitario entre ciudadanos y procurar ser un medio para lograr mejoras en las condiciones sociales económicas de las personas, he allí la forma de vincular las políticas públicas de democratización social, con aquellas de mejora en la distribución del ingreso, algo que hará de la democracia un proceso sostenible en el tiempo.

De acuerdo con el Latinobarómetro (2015) 51.8% de la población peruana no está muy satisfecha con el funcionamiento de la democracia y un 15% está nada satisfecho, evidenciando un peligroso caldo de cultivo contra el sistema imperante en el país. Los resultados se ahondan cuando se evalúan los centros representativos de la democracia, por ejemplo el Congreso obtiene un 76% de mala evaluación a su trabajo.

Sin embargo hay aspectos positivos, por ejemplo solo 37% cree que en el Perú se limitan los derechos de participación política, lo cual es muy importante para señalar que si bien la confianza es escasa, al menos la participación sigue siendo importante, aun cuando sus resultados concretos sean siempre un aspecto negativo para los pobladores, reflejada en un 71% de personas que consideran existe una escasa transparencia en el gobierno.

Black (2006) señala que las democracias sobre todo en economías emergentes -como Perú- tienen algunos desafíos inmediatos, como tener elecciones libres (que además generen una idea de justicia en los electores), una ciudadanía de derechos básicos garantizados, lograr representatividad de los parlamentos y que cada proceso legislativo sea viable en sus coordinaciones con el poder ejecutivo. Algunos problemas de estos sistemas democráticos emergentes se relacionan con sociedades frustradas frente a los tradicionales procesos de toma de decisiones (por ejemplo la lentitud para elegir ciertas autoridades claves como Defensores del Pueblo), una enorme fragmentación de los espacios de debate político, por ejemplo en Perú las pugnas entre ejecutivo y legislativo por leyes presupuestales.





Es también notorio que existen aún grupos de poder diversos (fuera del sistema político de partidos) dentro de las democracias, que siguen en proceso de crecimiento. Estos grupos pueden generar presiones en la política pública (por ejemplo en el caso peruano los denominados anti fujimoristas), e inclusive la falta de debate puede generar violencia social ante la poca canalización de diálogo (escasa legitimidad de las instituciones en el poder) mediante grupos políticos o no, aun incipientes, pequeños o desorganizados.

Una tendencia importante es la exigencia de los diversos grupos sociales, por participar ampliamente más allá del simple voto cada 4 o 5 años, la diversidad de decisiones que afectan la vida ciudadana, exige que los actores quieran ser parte directa de ese debate, sobre todo desde la perspectiva local.

Hay también en las tendencias locales y además internacionales, una fuerte presencia de diversos organismos que influyen en la vida política y social, que influyen la decisión de los gobernantes, dicha entidades no gubernamentales tienen un peso propio, muy al margen del propio mecanismo de democracia. Un ejemplo claro son las organizaciones de derechos humanos en el Perú o en el mundo, o las presiones de ONGs como Oxfam en la esfera internacional para la lucha contra la pobreza, así como la diversidad de fundaciones que presionan a los gobiernos o estados y que son financiadas por capitales millonarios de diversos países.

Finalmente hay que notar que los sistemas democráticos también pueden engendrar regímenes donde los representantes abusan de su poder o simplemente desoyen las exigencias ciudadanas que los eligen, se llega de este modo a cierto conflicto entre una escasa responsabilidad del gobierno y una nula igualdad ciudadana, lo que promueve corrientes contrarias a la libertad de pensamiento o simplemente contrarias a la tolerancia en igualdad de condiciones de todos sus habitantes, tal cual sucede en Europa, EEUU o en muchas sociedades latinoamericanas. (Goldstone, 2016)



2. Materiales y métodos

1**Problema**

El problema central es ¿cuál es la situación que enfrentan los distintos elementos que componen la democratización de la sociedad peruana y cómo actualmente contribuyen al desarrollo a largo plazo del Perú?.

2**Población y muestra**

La población la constituyen todos los hogares que participan en la Encuesta Nacional de Hogares 2016 del Instituto Nacional de Estadística e Informática. La muestra la constituyen 8,935 entrevistas a jefes de hogares en el Módulo Gobernabilidad, Democracia y Transparencia, para el 4º trimestre del año 2016.

3**Método de investigación**

Explicativo-Descriptivo

4**VARIABLES DE ESTUDIO**

Las variables independientes en el estudio se relacionan con:

- La confianza en las entidades vinculadas a los procesos democráticos
- Los problemas principales del país vinculados a la democracia
- Efectos de la gestión pública y su rol en la democracia

Mientras que la variable dependiente es:

- La percepción sobre la democratización de la sociedad en el Perú y las probables mejoras o cambios en los años recientes, generada por las variables explicativas.

5**Hipótesis**

La democratización de la sociedad peruana es un proceso en construcción, que no ha logrado mejorar el bienestar social, pero que ha contribuido a canalizar diversas formas de diálogo social en el país.

6**Procesamiento de datos**

Los datos del módulo de Gobernabilidad, permitirán analizar la situación actual del proceso de democratización de la sociedad peruana, a partir de la percepción ciudadana sobre los componentes de la democracia, las entidades relacionadas y los efectos de la misma en el tiempo, sobre sus hogares.

Con ello podemos plantear propuestas que acerquen el proceso democrático al ciudadano y se pueda sentar bases de desarrollo institucional a largo plazo.



3. Resultados y discusión

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho, 2016), los niveles de desconfianza en las instituciones principales del país, que permiten la vida democrática, son realmente alarmantes. Así la entidad con mayor desprestigio social son los partidos políticos, lo que alienta movimientos antis sistema o fragmentarios de la participación política.

Tabla 1 Perú: Poco o Nada de confianza en entidades seleccionadas 2016

Institución	Poco o Nada de Confianza (%)
Jurado Nacional de Elecciones	79%
Oficina de Procesos Electorales	75%
Poder Judicial	83%
Defensoría del pueblo	72%
Congreso de la República	88%
Partidos Políticos	93%
Prensa	81%

Fuente: ENAHO

En tiempos de marcada desconfianza (ver tabla 1), es bueno señalar que la democracia debe ser ante todo transparente, la rendición de cuentas no es solo un mecanismo de información social, es principalmente una forma de dar poder al ciudadano (y la prensa) para mejorar la forma en que se decide dentro del estado (reduciendo la corrupción por ejemplo), de modo que esas decisiones no afecten posteriormente la vida social (Neuman, 2002). Como notamos, hay una respuesta del público frente a personajes políticos con hechos delictuosos (un sistema institucional fuerte los expone y castiga, mientras que un sistema partidario sólido los expulsa o evita) que en este caso se traducen en un sistema poco confiable. Por ello, a medida que hay más acceso a la información, el público deja de creer en la oferta política e inicia un voto prospectivo, es decir busca candidatos nuevos, eso entraña peligros y a la vez correcciones. Los políticos, como puede verse en la tabla previa, son penalizados; sin embargo se entrega representación a personas sin experiencia en estas actividades y por tanto igualmente pasibles de corrupción o de ser poco transparentes, sobre todo si vienen de sectores donde la información se trata de modo muy reservado. Lo anterior es muy relevante en democracias débiles o de corta vida, como el caso de Perú o muchos países latinoamericanos con democracias de 20 años de antigüedad (Svolik (2013), puesto que poseen mecanismos de elecciones poco claros o difusos (reglas electorales engorrosas) las que generan poca legitimidad de los representantes. Asimismo, democracias jóvenes son pasibles de políticos de escasa trayectoria, cuyo fin podría ser enriquecerse. Finalmente la población puede generalizar que toda la actividad política es corrupta, creando incentivos perversos, pues los políticos ya no buscan ser diferenciados dado la desconfianza generalizada, lo cual genera que cualquier mecanismo de rendición de cuentas sea débil.



La pésima imagen del político, elegido en sistemas electorales débiles sin barreras de acceso por la reputación (normal en democracias antiguas, pero aún así es posible que se pasen políticos inexpertos, tal el caso de Donald Trump en EEUU que; sin embargo, es parte un partido de larga tradición), genera que personas honestas desistan de la política o de ser ciudadanos participativos, lo cual es un serio problema para la transparencia vertical y social.

Además, ello termina generando un desencanto con el sistema democrático, llevándolo peligrosamente a conductas de mayor control social (propuesta de leyes anti prensa, por ejemplo, en un reciente caso peruano) o incentivando a los políticos a ser más corruptos o más controlistas (un dictador civil que promete cortar la política corrupta y que termina igual), dado que la sociedad no termina vinculándose con ellos.

Los sistemas electorales de países emergentes en democracia, simplemente son claves para no pasar candidatos cuya reputación es escasa o mala, si bien estos nuevos sistemas electorales son débiles para frenar esto. También es cierto que hay que generar espacios institucionales de formación política o creación de reputación en el sistema político.

La tabla 2, muestra el panorama de la confianza en el poder a lo largo del país, sea el poder de los que imparten justicia, los que imparten normas, los que tienen poder de veto o elección, los que tiene poder de representación o el poder de la comunicación centrado en la prensa. Ríos et al (2014) señalan que la democracia es inherente al poder; sin embargo, no se refiere al uso excesivo de poder, pues este derriba la democracia. Por tanto democracia subsume conceptos como participación, control, vigilancia o domesticación del poder, lo que puede entenderse como un poder diseminado a lo largo del estado y no concentrado.

Por ello, la democracia es medible, a partir de cómo se controla el poder o cómo se delega el mismo. De igual modo es posible decir que, a medida de que los ciudadanos pueden vigilar a su gobierno; entonces la calidad de la democracia es alta, esta vigilancia suele denominarse rendición de cuentas (Accountability o transparencia de los actos públicos e informados), existiendo diversas formas de medir este aspecto de la vida democrática fundamental en sí, por cuanto regula de algún modo el poder. Acorde con Ríos et al (2014) indicamos que no basta informar las cuentas del presupuesto público, esto es solo la parte básica de la transparencia del Estado. Se trata de tener mecanismos de control del poder del Estado, que generen defensa de la libertad, igualdad entre los ciudadanos y libertad cívica (lo cual puede ser consolidado con la participación ciudadana).

Visto en resumen, la rendición de cuentas debe ser un proceso que garantice la mejor elección (Accountability vertical) de los representantes. Debe ser controlado por el mismo Estado, con mecanismos vigilados entre entidades o una entidad súper vigilante (Accountability horizontal) y finalmente tenemos la rendición exigida por presión de los ciudadanos o Accountability social, donde la prensa se vuelve un ente importante. Este proceso en el Perú, a la luz de los datos es incipiente y se refleja en las enormes percepciones de desconfianza con los principales actores de la democracia, sobre todo la prensa.

En materia de lo anterior, por ejemplo, la prensa debería ser una entidad vigilante de los esfuerzos sociales, tal como señala la literatura, pero está plenamente deslegitimada. Los procesos de corrupción en el país han generado este panorama desolador, donde los políticos inexpertos son votados ante tamaña desconfianza. Sin embargo ellos no representan cambios sustantivos y se produce ese fenómeno de no diferenciar la reputación de ninguno. Es un escenario propicio a la violencia o a candidatos anti sistema.

Tabla 2 Perú: Poco o Nada de confianza en entidades seleccionadas por regiones 2016

Región	Jurado Nacional de Elecciones	Oficina de Procesos Electorales	Poder Judicial	Defensoría del pueblo	Congreso de la República	Partidos Políticos	Prensa
Costa Norte	76%	69%	77%	66%	86%	93%	78%
Costa Centro	76%	72%	84%	73%	89%	90%	77%
Costa Sur	80%	76%	83%	73%	90%	95%	84%
Sierra Norte	80%	73%	82%	70%	83%	92%	77%
Sierra Centro	83%	79%	86%	74%	89%	94%	86%
Sierra Sur	82%	79%	90%	81%	93%	96%	84%
Selva	81%	76%	81%	70%	83%	91%	79%
Lima Metropolitana	72%	67%	87%	71%	92%	93%	80%

Fuente: ENAHO

El panorama en las principales regiones geográficas del país no es alentador (ver tabla 2), la sierra centro y sur destacan en ese panorama negativo, en todos los casos son las zonas donde más desconfianza existe y es natural que en ellas se concentren problemas de pobreza y de conflictos diversos (medio ambientales sobre todo) donde el Estado normalmente les da la espalda o está ausente, llegando solo a establecer mesas de diálogo cuyos resultados son ambiguos.

Es interesante la elevada desconfianza del Poder Judicial en Lima, es propio de una urbe súper poblada y un sistema judicial desbordado. En el caso del Congreso es una señal importante para las normas de cuotas por región, que la sobre representación de Lima no genera menos desconfianza sino que esta se amplía. La noción de no representatividad se hace notoria. Si bien esas son las regiones de mayor negatividad, las demás son igualmente de elevados niveles de desconfianza.

Tabla 3 Perú: Principales problemas nacionales por regiones 2016

Región	Corrupción	La falta de credibilidad y transparencia del gobierno	Pobreza	Mal funcionamiento de la democracia
Costa Norte	36%	5%	24%	1%
Costa Centro	34%	4%	22%	1%
Costa Sur	43%	8%	20%	1%
Sierra Norte	32%	3%	37%	1%
Sierra Centro	28%	4%	24%	0%
Sierra Sur	28%	7%	19%	1%
Selva	31%	5%	20%	1%
Lima Metropolitana	45%	6%	21%	2%

Fuente: ENAHO



Sin embargo cuando los ciudadanos, que son muy desconfiados de las principales instituciones de la vida democrática, califican sus problemas; encontramos que un 33% cree que la corrupción y la pobreza (23%) son grandes problemas nacionales (a lo que se añade la inseguridad o delincuencia), muy por debajo están la transparencia del gobierno (5%) y la democracia con 1% de personas que creen que es un problema nacional.

En términos específicos, un 3% de personas declara haber sido coimeado (presionado por pagos) por funcionarios del Estado, la incidencia es mayor en aquellos más educados, donde llega a 5% de personas, contra 1% de los menos educados.

A pesar de ser una cifra menor (puede que la coima menor ni siquiera sea percibida como tal, por ejemplo los cobros de policías al paso), hay que notar que igualmente es una cantidad apreciable de ciudadanos (medio millón aproximado de la PEA).

No obstante la falta de credibilidad pierde peso ante la corrupción, es evidente que ella es un síntoma de este proceso devastador aunado a la percepción de que la democracia no funciona bien (acaso referido a que los que ostentan el poder terminan en un proceso contaminador de la misma democracia con sus actos poco transparentes).

En este sentido, consideramos como Roberts (2002) que la transparencia ejecutada mediante mecanismos de acceso a la información pública, son esenciales para que todos los ciudadanos tengan igual protección ante la ley (debiendo ser informado sobre decisiones que tomen en torno a su vida práctica, por ejemplo informando sobre normas que generan costos personales) y el derecho a un debido procedimiento, cual sea el requerimiento ciudadano por parte de la función pública.

Si bien es cierto, que existen leyes de acceso a la información, es notorio que muchos aspectos son de acceso limitado, por ejemplo, los procesos de compras públicas o de designación de ejecutores de proyectos. Normalmente se exhiben bases; pero no contratos, mucho menos modificaciones de los mismos, lo cual hace que el ciudadano no pueda jugar un rol clave en la limitación de la corrupción mediante la total información. Esto aplica inclusive para que la sociedad sepa, qué tan bueno fue el análisis previo a un contrato del Estado o de cualquier otra decisión, por ejemplo los acuerdos de gobiernos locales sobre futuros peajes, entre otros.

Si bien Roberts (2002) señala que las exigencias de información en un contexto de tenue separación entre lo público y privado tendrían que ser por igual, dado que se compite en el mismo mercado (por ejemplo las universidades peruanas, escuelas, hospitales, empresas estatales privatizadas y otros), planteando la complejidad de exigir información a los privados, esto es muy limitado en el país, donde ni el mismo Estado provee toda la información.

Por ello, el esfuerzo señalado antes, solo es posible cuando el Estado es totalmente transparente, de lo contrario los privados serán muy reacios a este proceso, en muchos casos el Estado sabiendo de las alteraciones al privado, impone restricciones de información.

Normalmente los actores del Estado, pueden ser limitativos en la transparencia o en brindar información a los ciudadanos, pero se establecen algunas reglas para luchar contra ello. Por ejemplo la posibilidad de acceder a datos con orden judicial en segunda instancia (aquí es clave un poder judicial independiente y con capacidad de ejecución de penas).



El uso de Defensores del pueblo, que exijan la información previamente y que cada entidad pública tenga un responsable de brindar información al ciudadano (además de un tribunal apelatorio o una persona responsable final) que lo solicite, una especie de oficial de cumplimiento, sujeto a penalidades y a orden judicial de ser el caso; es muy distinto al caso peruano, donde como máximo hay un responsable de colocar información en los medios, pero que puede ser ajeno al ciudadano que solicita aspectos más puntuales. Inclusive con el reciente marco legal sobre la Autoridad nacional de transparencia peruana, cuya autonomía es limitada al depender del poder político de un ministro: el de Justicia.

En todos los casos previos, la prensa debería ser una organización fuerte, puesto que muchos casos requerirán acciones judiciales o costosos seguimientos, por ende es vital que el Estado genere mecanismos de bajo costo para el acceso a la información.

La información es relevante en muchas medidas, por ejemplo elegir representantes, sin embargo barreras para ella se dan en diversos aspectos, por ejemplo el grado de desigualdad entre territorios o regiones limita las exigencias del público. Mata y Nunes (2014) señalan que la transparencia y el acceso a la información pueden verse con las elecciones, así los políticos deberían ser transparentes y cuidadosos de sus acciones para ser elegidos. Sin embargo, eso depende de más factores, por ejemplo la desigualdad señalada impide que todos puedan votar, ello genera comportamientos más arriesgados, de igual modo la distancia al período electoral puede actuar como incentivo a actos dolosos que no serían penalizados por cuanto el público podría olvidar los hechos o simplemente con el tiempo o antigüedad, las exigencias de información se hacen difusas o complejas en estos casos.

El mal funcionamiento de la democracia puede verse corregido con tener diversidad de elecciones, lo cual es una buena forma de ganar reputación, siempre que estas sean parte de un proceso que se vigila (elecciones partidarias, vecinales, municipales, federales-regionales y otras), puesto que si la autoridad electoral no es sólida vigilante de esto; igual será capturado el poder por políticos de interés personal, cuya reputación es relativa y además no relevante en sí misma.

De igual modo son vitales los contrapesos, por ejemplo poderes separados o claramente delimitados, plazos de gobierno y funciones claras (transparencia amplia), además de una total libertad de prensa. Todo esto es clave a la hora de consolidar los procesos democráticos jóvenes; sin embargo este es un proceso lento (a veces oscilante, es decir políticos contrarios a la democracia en unos períodos y otros a favor), por lo cual es entendible que los ciudadanos tarden en capturar las ventajas de su sistema democrático, que de no ser así sería siempre un vaivén peligroso para la igualdad social, cuando no económica.

Dada las limitantes del ciudadano para exigir que se cumplan las promesas y las debilidades institucionales de los países emergentes, se busca que la ciudadanía haga vigilancia en la vida pública, Galán (2015) concuerda con este estudio, en que los mecanismos de acceso a la información pueden y deben ser verticales, es decir que señalen la responsabilidad de los actores políticos, por ejemplo los informes donde se indique que cumplieron su labor en cuanto a inversiones o leyes. Esto es exigible ya que hay mecanismos de acceso a información horizontal, donde es vital notar si los representantes de los ciudadanos incumplieron la ley, dado que esta debe ser igual para todos.



Ambos aspectos deben ser cuidados en materia de la transparencia con el ciudadano, las leyes deben permitir que se pueda conocer cómo avanza el trabajo de los representantes en cuanto a metas frente a lo prometido (mecanismos de penalidad para aquellos que incumplen, sobre todo en materia electoral, es decir no ser reelegidos) o planeado (aquí la penalidad es social, sea o no votado, pero es vital acceder a la información del modo más simple posible), y también en qué medida los representantes son totalmente honestos, por ejemplo contratos que firman o decisiones que toman en materia de recursos para fines de gasto personal, gastos corrientes, gastos vinculados a la persona en el poder o concesiones (preferencias, leyes) a empresas vinculadas o no con el representante.

La calidad de la democracia, se define entonces, como la forma en que los ciudadanos logran vincularse a su representante a lo largo del período elegido, los incentivos para ello se basan en el acceso total a la información pública, salvo casos que se señalan en materia de seguridad interna o externa, pero inclusive aquí, es necesario que esa información pueda ser disponible a posterioridad.

Sin embargo a pesar de lo anterior, todavía hay un panorama positivo, si bien la desconfianza es total, el ciudadano tiene problemas inmediatos a resolver, que ponen en segundo plano la vida democrática y uno de sus principales elementos: la transparencia. En la medida que el estado resuelva los problemas inmediatos, la democracia ganará confianza y alineará los procesos institucionales con esta baja percepción de problemática.

El lado negativo, es que si la democracia no resuelve los problemas acuciantes, no será mayor complicación tener un sistema distinto en forma (por ejemplo gobernantes civiles con sesgos dictatoriales aceptados) o en fondo, presiones sociales y caos creciente que genera situaciones de conflictos por el poder supremo.

Que la democracia no sea una problemática muy generalizada, indica también un incentivo perverso a los políticos, puesto que pueden seguir con actos poco transparentes mientras tengan un discurso dirigido a resolver los problemas de mayor arraigo popular. No obstante esta conducta es temporal, la sociedad reaccionará mal si los problemas se hacen persistentes y en ese momento, la democracia estará en juego, en este caso su poca relevancia se transformará en la propia decadencia del sistema político “tradicional” como se conoce.

Es interesante notar, que en medio de la relatividad, el sur sigue siendo la región que más relevancia le da a la transparencia del Estado, mientras que Lima le da mayor relevancia a la democracia. Esto último es el probable efecto de una mayor información y además mejor nivel educativo que la media nacional. La democracia puede percibirse desde la acción de los actores políticos, así la gestión del gobierno puede desencantar a los ciudadanos o hacerlo más participativo, en todo caso puede reforzar la democracia. Los resultados indican que 52% cree que el gobierno central hace buena gestión, los números van en descenso. Así un 39% piensa lo mismo del gobierno regional y provincial y un 40% del gobierno local. (Ver tabla siguiente) Ante estos números donde es mayoritario el desencanto a nivel local, es explicable porque existen la diversidad de grupos pequeños que desean el poder y esto se produce en cada elección, puesto que ninguno se siente realmente satisfecho con la gestión respectiva y se tiente el poder ofreciendo cambios que finalmente tampoco se concretan.

Tabla 4 Perú: Gestión buena y muy buena del gobierno por regiones 2016

Región	Gobierno Central	Regional	Provincial	Distrital
Costa Norte	47%	38%	32%	35%
Costa Centro	40%	21%	28%	31%
Costa Sur	52%	34%	37%	38%
Sierra Norte	49%	46%	40%	39%
Sierra Centro	59%	33%	37%	37%
Sierra Sur	54%	38%	39%	40%
Selva	64%	53%	54%	53%
Lima Metropolitana	37%	34%	35%	39%

Fuente: ENAHO

En el ámbito de cada región, sorprende que la selva sea la región con mejor percepción del gobierno central, es probable que la magnitud de las inversiones en esta zona (antiguamente desatendida y ahora con gran cantidad de inversión pública), sea solo atendida por el centro, por ello el público asocia la efectividad a este nivel de gobierno.

En el caso regional, la sierra norte presenta mejor percepción, esto a pesar de que algunas regiones aquí tienen una economía decadente como Cajamarca, pero en otras la actividad ha mejorado notoriamente como la parte sierra de Amazonas, Ancash, entre otras.

La selva sigue con buena percepción de sus gobiernos, en este caso la inversión pública ha logrado ser visualizada por el poblador, esto le genera mejores bases a la consolidación democrática.

Tabla 5 Perú: Finalidad de la democracia por escala de pobreza percibida 2016

Pobreza percibida	Elección autoridades	Representación	Bienestar	Derechos personas	No sirve
0	33%	50%	33%	83%	0%
1	59%	45%	35%	65%	3%
2	57%	38%	26%	61%	2%
3	53%	37%	26%	64%	3%
4	55%	38%	24%	57%	4%
5	57%	39%	27%	62%	3%
6	52%	35%	27%	58%	5%
7	61%	29%	24%	56%	0%
8	45%	35%	20%	55%	0%
9 *	100%	0%	0%	0%	0%
10	100%	100%	100%	50%	0%

* Muestra muy pequeña

Fuente: ENAHO



Los pobladores en general tienen ideas claras de la utilidad de la democracia, solo un 3% cree que el sistema no sirve para nada (Ver tabla 5). Así aquellos que se perciben más pobres (niveles 0 a 2) piensan entre un 33% a 59% que la democracia es para elegir autoridades. En el caso de la representación los rangos van de 38% a 50%. En el caso de la democracia como defensa de los derechos de las personas, el rango es alto va de 61% a 83%. Mientras que en el bienestar social solo un 26% a 35%, piensa que la democracia mejora su bienestar.

Es claro que los beneficios del sistema no se perciben entre los pobladores. En el caso de los más ricos, el nivel de aceptación de la democracia y sus beneficios es amplio.

En general un 49% piensa que la democracia en el Perú funciona muy mal. Lo interesante de esto último, es que hasta un 47% de pobres piensan que la democracia funciona mal, cifra menor a los de clase media percibida, donde un 52% piensa que funciona mal, la cifra en los más ricos no se reduce mucho llega a 48% y en lo alto de la escala la percepción de que funciona mal solo es 14%.

En general los pobres son algo más optimistas que los de clase media, eso puede explicar porque los votos de los más pobres son ampliamente buscados por los distintos candidatos, dado que son decisivos. Mientras que la clase media tiene una actitud más pesimista, algo que explica el desempeño lento de la economía en estos últimos períodos donde la corrupción y la desconfianza se han ahondado. Estas debilidades del sistema democrático respecto del bienestar inmediato de los agentes, promueven fenómenos donde la democracia pasa de ser un fin a ser un medio para debilitar el sistema institucional o desde el punto de vista positivo, pasa por canalizar de modo directo las expectativas ciudadanas, afectando el tradicional sistema representativo. Somos conscientes de que la democracia representativa debe tener rendición de cuentas y sistemas electorales que garanticen la mejor selección de representantes, Hirst (1988) ya entendía la secuencia que vivimos actualmente, por ende es impensable reemplazar el sistema de partidos; sin embargo no es bueno contar con diversidad de ellos ni incentivar propuestas desbordantes o populistas (algún mecanismo de ajuste a la realidad de las propuestas es indispensable, por ejemplo el costo de las mismas para el elector). Igualmente no es muy contundente para la democracia de partidos la existencia de referéndums, estos socavan el rol de los partidos y permiten que grupos de poder generen una polaridad o favor o en contra de las políticas que ellos pregonan, que bien pueden ser influenciadas en las masas y finalmente solo legitiman a los grupos lobistas. Ya hace muchos años que se gesta un nuevo populismo en los países (concordando con Hirst, 1988), aquel que todo lo lleva a la supuesta elección de las masas promoviendo votaciones de cada política con un “Si o No”, lo que afecta seriamente la vida democrática, puesto que las sociedades son más sólidas en una democracia representativa, cuando el debate es arduo entre los partidos (además entre diversidad de organizaciones sin penalizar a ninguna) o entre candidatos a representantes sociales. Al problema anterior, se puede sumar un sistema democrático representativo si, pero jerárquico, centralizado y con un gobierno que solo responde al partido vinculante, debilitando el sistema mismo.

La democracia en ese sentido, depende en el futuro no de los votos de un sistema que busca la polaridad, sino que debe basarse en más instituciones representativas de la sociedad que pueden generar un amplio debate de las propuestas políticas cuando no populistas. Consideramos que a pesar de tener instituciones sociales diversas, estas quizás no sean una buena forma de generar democracia cuando tratan de perseguir sus propios intereses, el lobby empresarial



es un ejemplo. Así como hay acuerdos diversos entre Estado y organizaciones del mundo corporativo (salarios por ejemplo), quizás sea bueno tener no solo cámaras de legisladores sino también cámaras de representantes sociales empresariales, que puedan coordinar con los políticos aspectos legislativos-ejecutivos y que reduzcan el peso de un sector que continuamente genera potencial corrupción en el Estado, además la ganancia en pluralidad en las decisiones del Estado, permitirán una democracia de mayor representación social. Esta pluralidad debe reflejarse con la mayor participación de los ciudadanos en los canales de representación, un gobierno solo de las élites puede ser desigual en sí o inequitativo con el ciudadano común, la democracia más sólida es aquella que garantiza que los ciudadanos tengan una oportunidad igualitaria de participar de la vida política o de sus decisiones (Barker, 2013).

La representatividad si es muy importante en grupos étnicos o minorías de este tipo, es vital para la sostenibilidad de la democracia en estas comunidades (sin que terminen siendo votos antisistema o simplemente comunidades en continuo conflicto) que sus miembros sean parte de las decisiones políticas del país, en buena cuenta que sean representantes.

Por ello se debe contar con partidos políticos que representen la minoría o que los partidos existentes puedan incorporarlos masivamente, en el primer caso a pesar de que puedan darse más partidos políticos (donde el exceso atomiza la representación y la debilita) se gana cohesión en grupos sociales que pueden afectar el sistema democrático al no estar representados (Ruiz, 2012). Mucho del activismo social se plasma en grupos políticos posteriores, que logran moverse dentro del espectro de las decisiones nacionales; por ejemplo, el partido Verde, los partidos de ultra derecha en Europa, entre otros, (los movimientos anti fujimoristas en Perú), colectivos sociales que enarbolan un activismo extra político que terminan encajando bien en la vida legislativa, al menos. Esto es una forma de señalar que muchos movimientos independientes o que se enfrentan a los políticos “tradicionales” que están al margen de la vida política pueden ser parte del activismo formal. Es menester que la autoridad electoral permita que estos grupos puedan ser organizados a modo de partido político, si bien las formas fragmentarias de diversidad de partidos puede ser nociva, un movimiento de alcance nacional, bien puede ser un mecanismo nuevo de ganar representatividad y legitimidad en las instituciones democráticas del país. (Fredriksson, 2016). El éxito de la democracia, inclusive en la defensa de nuevos temas como el cuidado medioambiental, requiere lo que Lidskog y Elander (2007) llaman un “tejido de gobernanza” donde haya fortaleza institucional, lo cual requiere solidez en las entidades políticas (elección adecuada y cumplimiento de planes) representativas. Es menester un tejido social representado, para que no se genere conflictos diversos, de modo que los canales de diálogo son indispensables así como patrones de confianza entre actores. Podemos basarnos en Lidskog y Elander (2007) para comentar que los tejidos de gobernanza, requieren institucionalidad económica, es decir los actores además participan de estas decisiones y generan una menor desigualdad. De lo contrario la democracia puede ser representativa pero no genera confianza.

La democracia puede ser minada por grupos de interés no electos (en Perú por ejemplo mineros informales con poder económico), pero que generan distorsiones y comportamientos no legales, esto requiere que la gobernanza se ayude con instituciones judiciales consolidadas, en este caso la acción social puede generar presión de los grupos organizados, pero difícilmente puede ser participativa del proceso judicial, como no sea ser miembro del proceso de observación y de control ciudadano ex post, de modo que los demás representados son claves para garantizar independencia e idoneidad judicial.



Hay una tendencia actual a generar procesos de democracia directa, es decir que la sociedad sea propietaria de todo el voto. No tener representantes que se apropien del voto sino simplemente votar por todo. Aspecto complejo pero que tiene presencia actual. Por ejemplo es necesario pensar si la sociedad acepta las actuales instituciones; es decir, un parlamento como el tradicional, o puede que requieran nuevas formas de representación o institución. La democracia directa puede denominarse un fin en sí mismo; es decir, crea un mecanismo de sostenibilidad social importante y de legitimidad de las decisiones políticas. Sin embargo hay que notar que muchas políticas que se aprueben por la mayoría simple de los sistemas directos (el típico fenómeno de consultas populares continuas) puede perjudicar a minorías, las mismas que quizás vean más conveniente tener un sistema representativo antes que la simple votación ante cada evento o decisión de impacto nacional, e inclusive local.

Sobre lo anterior, colegimos junto con Auvinen (2016) que las propuestas que se dirijan a los mecanismos de democracia directa, deben ser principalmente aquellas reales en su impacto social, debatidas ampliamente y con información fiable, deben ser imparciales en cuanto a las motivaciones de los grupos de interés, no deben representar deseos de grupos específicos, no deben ser hechos consumados o reflejar costumbres ya existentes, deben ser de amplia base legal y los defensores de las propuestas deben expresar sus ventajas de manera amplia al ciudadano.

Una muestra de la efectividad del mecanismo, ha sido la consulta popular en Colombia (Acuerdo de paz con las guerrillas FARC), luego de un amplio debate y normativa legal algo difusa, la población dijo que no al acuerdo, a pesar de querer la paz, dio un mensaje de corrección a las partes y hoy el diálogo continua en mejor forma. Es probable que el proceso de consulta haya mejorado las percepciones de inclusión social en la mayoría, aunque haya dejado un sinsabor a aquellos pobladores que veían bien el proceso, el cual finalmente tiene un buen norte.

Rocchi y Venticinque (2010) señalan que las democracias latinoamericanas adolecen de una asimetría de representación política, corregir esto implica dotar a los ciudadanos de innovaciones en su participación, puesto que normalmente quienes influyen en la vida política son los grupos mejor organizados y por tanto de mayor poder económico. A partir de ellos observamos que se produce una crisis en la representatividad social, de modo que urge instituciones políticas que incluyan al ciudadano, a partir de un estado menos burocrático y de mayor transparencia. El ciudadano que participa así en la vida pública, puede ir buscando formas de organización social que consoliden la institucionalidad, fuera de ese proceso, solo representativo, el ciudadano podría no encontrar espacios de diálogo o decisión y termina generando algún grado de violencia o simplemente la sociedad se fragmenta y cada elección se hace polarizante

**Tabla 6 Perú: Finalidad de la democracia por nivel educativo 2016**

Nivel educativo	Elección autoridades	Representación	Bienestar	Derechos personas	No sirve
Sin nivel	51%	34%	20%	62%	1%
Primaria incompleta	52%	37%	27%	61%	3%
Primaria completa	60%	44%	33%	64%	1%
Secundaria incompleta	57%	40%	30%	65%	3%
Secundaria completa	54%	37%	26%	60%	4%
Superior no universitaria incompleta	59%	40%	25%	64%	2%
Superior no universitaria completa	52%	38%	23%	64%	3%
Superior universitaria incompleta	56%	35%	25%	65%	1%
Superior universitaria completa	59%	36%	22%	53%	4%
Postgrado universitario	55%	35%	29%	43%	4%

Fuente: ENAHO

Revisando las percepciones sobre utilidad de la democracia por nivel educativo (ver tabla 6), encontramos promedios similares sobre el rol de democracia y elección. Los pobladores con primaria completa llegan a 60% de convencimiento respecto a la elección.

En el caso de la representación, es de menor relevancia para el poblador, en general oscila entre 34% a 44%, siendo el de primaria completa el que mejor concepción tiene. Incluso aquellos más educados tienen percepciones menores a los de menor educación, es natural que estando mejor informados tengan claro que el sistema democrático actual es poco representativo.

La democracia parece funcionar bien con la percepción de derechos humanos, hay que considerar que el país pasó por un fuerte proceso de violencia interna, lo que generó una amplia demanda de consideración de los derechos humanos, la democracia post Fujimori logró de algún modo reparar este proceso con instancias nacionales y supra nacionales. Lo importante del análisis es que muy pocos creen la poca utilidad de la democracia, tanto educados como no educados, consideran que el sistema democrático es relevante y ello es una señal positiva para el futuro democrático del país.

La utilidad de la democracia, enfrenta una dinámica social importante, por ejemplo la experiencia europea vista desde países con amplia consolidación democrática como los nórdicos, supone que los ciudadanos son educados en una alta concentración de responsabilidad cívica; sin embargo la penetración del internet y la globalización, somete a los ciudadanos a nuevos enfoques de pensamiento político. Así los jóvenes de esos países exigen una amplia participación en las decisiones, no son comprometidos en grupos jerárquicos, lo que obliga a horizontalizar el servicio público. La calidad del servicio y el estado de bienestar en estos países, es la base de un liderazgo político cohesionado; sin embargo las presiones económicas hacia el Estado puede debilitar este proceso, lo que requiere de nuevas formas de enganchar a la sociedad. (Amna et al, 2007).



En nuestros países entonces, es importante la atracción del ciudadano a la acción pública. Bouchard (2016) señala que la participación social alinea los objetivos institucionales y los del gobierno (pensemos un gobierno que quiere elevar los tributos, si la participación ciudadana está en el debate y coincide que es saludable, entonces la medida cohesiona la institucionalidad social y política).

El empoderamiento del ciudadano (lejos de sistemas democráticos donde el representante impone de algún modo sus políticas hacia el ciudadano) logra además legitimar las políticas del gobierno, le da valor al accionar de sus funcionarios, consigue en algunos casos involucrar al ciudadano y puede ser efectivo para las inversiones privadas que tienen efectos en la sociedad (típicamente sectores extractivos).

Es vital entonces dotar al agente de un rol en las decisiones públicas y en aquellas decisiones que son alianzas público-privados de relevancia para su vida diaria, muchas veces que un político señale que el pueblo ha triunfado, es algo muy importante para la cohesión democrática e institucional, algo que en nuestros países gira en un péndulo, desde el personalismo político al enfoque mesiánico de los líderes, obviando lo natural en cualquier lugar, que los cambios se gestan por las grandes masas sociales y lo mejor es dotarlas de presencia en la vida política nacional.

4. Conclusiones

Los resultados indican que un 51% de pobladores consideran que la democracia en el Perú funciona bien, este panorama no parece muy alentador, desglosado en los elementos de este proceso democrático, pues el más relevante es que ha permitido la defensa de los derechos humanos (61%), seguido de la elección de representantes (55%), mientras que la parte débil es que la democracia no genera un gran impacto en el bienestar social (27%) y en menor medida la representatividad de los ciudadanos (38%).

En promedio un 82% de ciudadanos confía poco o nada en las principales instituciones ligadas a la vida democrática del país, las entidades con menor confianza son el Congreso (88%) y los partidos políticos (93%), lo cual genera una fractura entre los electores y elegidos, el sistema de partidos es prácticamente poco representativo de las exigencias sociales para la democracia. Adicional a la conocida problemática de la seguridad ciudadana, los problemas de mayor incidencia para los pobladores son la corrupción (35%) y la pobreza (23%), la democracia no es reconocida como un problema relevante, lo cual es positivo en medio del escenario de elevada desconfianza.

Un 41% de ciudadanos cree que la gestión de los distintos niveles de gobierno es buena, las entidades del gobierno central tienen mejor percepción que los distintos gobiernos, esto es propio de un sistema que privilegia la representación y es poco participativo, de modo que se sienten lejanas las entidades de gobierno local.

Algunas propuestas para mejorar la democratización de la sociedad peruana, a la luz de los análisis efectuados serían:



- El voto libre, lo cual genera un mecanismo de responsabilidad sobre el rol de la democracia para la vida social económica. Si el poblador no considera a la democracia un problema, ejercer su derecho al voto será poco costoso y por tanto factible de aplicar.
- La defensoría de información del ciudadano, una figura que permita a todo poblador solicitar información del Estado y que esta defensoría sea la segunda y última instancia administrativa, en muchos casos la instancia final, cuando la información sea de carácter temporal reservada, la misma que se exige ya por vía judicial. Muy distinto a la actual Autoridad Nacional de Transparencia.
- La obligatoriedad de transparentar los contratos del Estado, originales y sus adendas. Además la obligatoriedad de grabar las sesiones diversas (actas y otros) de cada entidad estatal y estén disponibles al público (acuerdos regionales, distritales, ministeriales y otros).
- La muestra de toda información relacionada con los gastos personales (pagados por la entidad estatal) del ejecutor de política y demás detalles donde se vinculen el Estado y el privado.
- Modificar la constitución para tener libre acceso a la declaración tributaria de toda autoridad electa.
- La obligatoriedad de exigir planes de gobierno o propuestas sustentadas con costos o montos a invertir del Estado (sin ser detallista, deben ser cifras auditables) y su respectivo medio de financiamiento respecto de tesoro público.
- La penalidad para todo candidato electo de no poder ser reelecto si no cumple los indicadores establecidos en su propio plan de gobierno. En todo caso que sea causal de revocatoria el incumplimiento de sus planes de gobierno, indicadores que el mismo candidato ha establecido.
- La elevación al doble del mínimo de firmas actual para constituir partidos políticos de cualquier índole, que elimine la fragmentación. La necesidad de presentar candidatos distritales, provinciales y regionales, para todo partido político local, lo que genera la demanda de mayor escala de dicho partido.
- La obligatoriedad de tener un quórum calificado (no mayoría simple) para las elecciones primarias de los partidos, dicho quórum debe ser verificable por ONPE, esta es la única forma legal para elegir candidatos. Se deben eliminar las elecciones cerradas y aquellas por medio de delegados. Asimismo deben eliminarse las cuotas de independientes, salvo alianzas con grupos organizados de modo institucional.
- La limitante de ser elegido para todos aquellos sentenciados en primera instancia por procesos dolosos o delictivos en cualquier ámbito público o privado. Lo que requiere modificaciones constitucionales.



- La creación de un espacio de diálogo vinculante al poder ejecutivo, que incluya empresarios y organizaciones sociales de alcance nacional. Este espacio puede ser elegido por voto universal y transformarse en un parlamento adicional, el mismo que debe opinar sobre normas exclusivamente dadas al amparo de delegación de facultades legislativas. Sería una segunda cámara adicional al control constitucional del actual congreso, lo que requiere otra modificación constitucional.
- Que las escuelas de educación básica, incorporen programas de formación en partidos políticos, en democracia participativa, representativa, además que se incluya la enseñanza de mecanismos de transparencia y exigencia e información al Estado, entre otros temas vinculados a generar ciudadanos que cumplan con la democracia.

5. Bibliografía

- Amna, E. Ekman, T. Almgren, E. (2007) The end of a distinctive model of Democracy? Country-diverse orientations among Young adult Scandinavians. Journal Compilation. Nordic Political Science Association.
- Auvinen, T. (2016) A road to Direct Democracy. Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences. Vol. 8. N° 2.
- Barker, D. (2013) Oligarchy or elite Democracy? Aristotle and modern representative government. New Political Science. Vol. 35. N° 4.
- Bouchard, N. (2016) The dark side of public participation: Participative processes that legitimize elected official's values. Canadian Public Administration. Vol. 59. N° 4.
- Black, D. (2006) Trends in Democracy and citizenship. Commissioned by the Library of Parliament. Canadá.
- Enaho (2016) Encuesta Nacional de Hogares. INEI
- Fredriksson, M. (2016) Pirate politics between protest movement and the Parliament. Vol. 16. N° 2.
- Galán, R. (2015). El control ciudadano de los representantes y la rendición de cuentas. Revista de Derecho. N° 43. Barranquilla. Colombia.
- Goldstone, J. (2016). Global Trends in the quality and governance of Democracy. American Academy in Berlin.
- Hirst, P. (1988). Representative Democracy and its limits. The Political Quarterly. Vol. 59. N° 2.
- Kohli, A. (2016). Democracy and Development: Trends and Prospects. Princeton U.
- Latinobarómetro (2015). Análisis de datos Peru. CL.
- Lidskog, R. y Elander, I. (2007). Representation, participation or deliberation? Democratic responses to the environmental Challenge. Space and Polity. Vol. 1. N° 1.



- Mata, M. Nunes, F. (2014). Candidatos corruptos sao punidos: Accountability na eleicao brasileira de 2006. *Opinioao Pública* Vol. 20. N° 1. Campinas. Brasil.
- Mayeda, G. (2009). Investing in development: The role of Democracy and Accountability international investment law. *Alberta Law Review*. Vol. 46. N° 4.
- Neuman, L. (2002). *La Llave para la democracia*. Centro Carter. EEUU.
- Ríos, A. Cortés, A. Suárez, M. Fuentes, L. (2014). Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política. *Estudios sobre política y lenguaje*. Colciencias. Universidad EAFIT. Colombia.
- Roberts, A. (2002). Acceso a la información gubernamental: Compendio de temas. En *La Llave para la democracia*. Centro Carter. EEUU.
- Rocchi, G. Venticinque, V. (2010). Calidad democrática, ciudadanía y participación en el ámbito local. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*. Vol. 19. N° 4.
- Ruiz, R. (2012). Satisfaction with Democracy in multi-ethnic Countries: The effect of representative Political institutions on ethnic minorities. *Political Studies* Vol. 61.
- Svulik, M. (2013). Learning to love Democracy: Electoral Accountability and the success of Democracy. *American Journal of Political Science*. Vol. 57. N° 3.