

*Valores democráticos y participación  
ciudadana en el Perú  
1998 - 2001*



## Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú 1998 - 2001

■ Martín Tanaka Gondo  
Patricia Zárate Ardelá  
Mayo 2002

El Instituto de Estudios Peruanos ha dirigido en los últimos años tres estudios sobre la opinión de los ciudadanos en el Perú acerca de temas vinculados a la participación ciudadana, los derechos ciudadanos, la legitimidad del sistema político y sus instituciones, y la adhesión a los valores democráticos, encargados por la Oficina de Iniciativas Democráticas de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos en Perú (USAID/Perú). Estos estudios se basaron en tres encuestas de opinión a nivel nacional, aplicadas por IMASEN S.A. en los meses de noviembre de 1998, 1999 y 2001. Anteriormente, durante los años de 1996 y 1997, el Instituto Apoyo tuvo a su cargo la dirección de estas encuestas.

El documento que presentamos a continuación contiene una síntesis del análisis de los resultados de la encuesta nacional de noviembre de 2001, aplicada a una muestra representativa nacional de 2220 personas<sup>1</sup>, hombres y mujeres de 18 a 65 años, de todos los niveles socioeconómicos de áreas rurales y urbanas de las diferentes regiones geográficas del país. Asimismo, incluye una comparación con los resultados de los estudios anteriores, especialmente entre los años 1998 a 2001.

---

<sup>1</sup> El tamaño de la muestra nos da un margen de error de  $\pm 2.1\%$ , para un nivel de confianza del 95.5%.

## ■ La fragilidad de la “transición democrática”

En el periodo de estudio (1998 – 2001) empezamos registrando la crisis de un gobierno de claras tendencias autoritarias, como resultado de la crisis económica y de acciones políticas que merecieron un amplio rechazo ciudadano. Hacia finales de 1998 la popularidad del presidente Fujimori se encontraba en franco declive, la oposición había logrado emparejar y hasta aventajar al gobierno en cuanto a la aprobación de su desempeño. La crisis económica, la recesión, generaron la insatisfacción de cada vez mayores sectores de la ciudadanía. A los problemas asociados con la recesión se sumaron los derivados de acciones de una clara naturaleza autoritaria que el gobierno implementó dentro de su plan re-eleccionista. En agosto de 1998, por ejemplo, el gobierno acabó con el pedido de referéndum sobre la segunda reelección del presidente Fujimori recurriendo a su mayoría en el congreso, desnaturalizando un mecanismo de democracia directa y generando una imagen de arbitrariedad que erosionó aún más su legitimidad.

En ese mismo año, encontramos que la satisfacción con el funcionamiento de la democracia, la aprobación a la gestión del presidente Fujimori y el apoyo al sistema político, estaban asociados a una mayor tolerancia frente a conductas autoritarias y un relativamente menor compromiso con valores democráticos. El apoyo al sistema político y a las instituciones del Estado aparecía relativamente mayor en las zonas rurales, entre los menos educados y entre quienes mostraban un menor interés en los asuntos públicos. Por el contrario, los más críticos frente al funcionamiento del sistema político y de las instituciones eran quienes mostraban mayor interés en los asuntos públicos, mayores niveles educativos, se ubicaban en zonas urbanas y tenían mayor adhesión a los valores democráticos. En otras palabras, el respaldo al presidente se vinculaba estrechamente al respaldo al sistema y a un menor compromiso democrático; a la vez, el rechazo al autoritarismo del presidente llevaba a ser más críticos con el funcionamiento del sistema, y esto se daba entre quienes valoraban más los valores democráticos.

En la encuesta de noviembre de 1999 registramos la sorprendente recuperación del fujimorismo y la dispersión del bloque opositor, meses antes de las elecciones.

nes generales programadas para abril de 2000. Notamos nuevamente una estrecha asociación entre la legitimidad de la gestión presidencial y la legitimidad de las instituciones políticas. La recuperación del atractivo del fujimorismo tuvo un efecto positivo sobre la confianza en las instituciones políticas, pese a que, como sabemos, en ese momento ellas estaban siendo utilizadas por medios harto cuestionables o ilegales en función de asegurar el propósito de la reelección. Al igual que en 1998, encontramos también que quienes eran más críticos frente al funcionamiento de las instituciones y el sistema político eran quienes se adherían más a valores democráticos.

Entre 1999 y 2001 ocurrieron, como sabemos, varios terremotos políticos de enormes proporciones. Las conductas arbitrarias y autoritarias del gobierno se hicieron más y más evidentes, y como respuesta espontánea del electorado emergió la candidatura de Alejandro Toledo en la primera vuelta de las elecciones de 2000. Luego tuvimos una segunda vuelta en medio de denuncias de fraude y con grandes manifestaciones de protesta ciudadana en contra del gobierno. Justo cuando parecía que el tercer mandato del presidente Fujimori lograría imponerse contra viento y marea, terminó abruptamente con una nueva convocatoria a elecciones. Los sobresaltos no terminaron allí, luego tuvimos las pruebas de escandalosos niveles de corrupción en el núcleo mismo del poder fujimorista, las fugas y persecuciones del asesor Vladimiro Montesinos, y la posterior fuga del propio presidente Fujimori al Japón. Esto dio lugar a la presidencia provisional de Valentín Paniagua, quien condujo al país en medio de dos elecciones presidenciales (primera y segunda vuelta), protagonizadas por Alejandro Toledo y, otra vez sorpresivamente, por el ex presidente Alan García. Finalmente el primero asumió la presidencia en julio de 2001, iniciando lo que muchos han llamado un proceso de transición democrática después de un periodo de fuertes rasgos autoritarios; otros hablan incluso del final de un gobierno mafioso o de una dictadura “cleptocrática”.

Aplicamos una tercera encuesta en noviembre de 2001, apenas a cuatro meses de instalado el nuevo gobierno, esta vez en un contexto plenamente democrático. La comparación de los resultados de las encuestas de 1998, 1999 y 2001 serían reveladoras de los efectos en la cultura política de un intenso proceso de transición

política. Esperábamos registrar en la encuesta de 2001 los enormes cambios ocurridos desde 1999 en todo orden de cosas, a través de una sustancialmente mayor legitimidad de las instituciones estatales y del sistema político, de una mayor adhesión a valores democráticos y de un mayor rechazo a conductas autoritarias. Sin embargo, lo verdaderamente llamativo en nuestro estudio son las continuidades y los retrocesos. Muchos de los valores, percepciones y opiniones frente a la democracia y el sistema político se mantienen entre 1998 y 2001, lo que muestra que las grandes olas y cambios en el plano de la política se han quedado en esa esfera y han afectado sólo marginalmente a la cultura política del país. Más aún, en algunos aspectos las convicciones democráticas muestran una ligera caída. Esto porque, como ya habíamos notado en las encuestas de 1998 y 1999, la aprobación a la gestión del presidente, el desempeño concreto de las instituciones y las expectativas de la situación económica afectan muy fuertemente la legitimidad del sistema democrático visto en su conjunto. En 1999, la legitimidad del presidente Fujimori se encontraba en alza, pese a su carácter autoritario, mientras que en 2001 la aprobación a la gestión del presidente Toledo ya había iniciado su caída, pese a su carácter indudablemente democrático; esos cambios en la popularidad de los presidentes afectan tanto positiva como negativamente al conjunto del sistema, al margen del desempeño de las instituciones y de su funcionamiento respetando las reglas de juego democráticas. La ciudadanía evalúa la democracia en gran medida a partir de sus resultados, más allá del funcionamiento institucional del régimen.

La lección de este estudio es clara: la democracia sigue teniendo bases frágiles y es muy vulnerable frente a situaciones de crisis económica. Los terremotos políticos y los cambios en el ámbito del régimen político no se han visto acompañados con cambios actitudinales y valorativos más de fondo: se mantiene la desconfianza frente a las instituciones políticas, la adhesión a valores democráticos es mayoritaria pero incierta, y continúa estando presente una fuerte insatisfacción frente al funcionamiento de la democracia (fuerte incluso tomando en cuenta parámetros latinoamericanos). Ello, en gran medida, porque las condiciones de vida de los ciudadanos no han cambiado en medio de los cambios políticos. En otras palabras, la magnitud de los cambios democráticos en el plano institucional no se han visto acompañados por cambios en los valores frente a la democracia. Esto cuestiona en cierta medida la

imagen, manejada por muchos, de que la transición política ocurrida entre 1999 y 2001 fue consecuencia de una toma de conciencia ciudadana que cuestionó un orden autoritario. Según muchos autores y comentaristas políticos, a la base de la “transición democrática” ocurrida en estos años habría estado una suerte de “despertar” democrático. Habríamos tenido una sociedad más interesada en la esfera pública y política, con una mayor valoración de los principios democráticos, más organizada, que se movilizó para hacer valer sus derechos; esto habría estado a la base de la caída del fujimorismo. Desaparecido éste, asistiríamos a profundos cambios en la dinámica de funcionamiento de las instituciones, que dejarían atrás una lógica de control y manipulación, para dar paso a una lógica de autonomía, a procesos de cambio y reforma en los que el equilibrio y la división de poderes son los principios rectores.

Sin embargo, los resultados de nuestra encuesta cuestionan este diagnóstico. Si bien estos cambios pueden ser reales, ellos no son percibidos por los ciudadanos. Lo que más llama la atención en la encuesta de 2001 es que la mayoría de variables de este estudio no muestran variación y, lo que es peor, algunas cosas han cambiado en un sentido preocupante.

Para complicar más las cosas, donde sí registramos cambios significativos en la encuesta es en un mayor sentimiento de responsabilidad y eficacia política, un sentimiento en el que los ciudadanos perciben más que antes la posibilidad y la obligación de hacer valer su voz en la política y la esfera pública. Esto no hace sino aumentar los desafíos para nuestra democracia: mayor criticidad y disposición a la movilización con niveles muy bajos de institucionalización y capacidad de absorber y negociar demandas puede generar problemas de gobernabilidad. Más todavía en un contexto de procesos de modernización del Estado y descentralización como los que están en curso.

Ahora bien, aunque la adhesión a la democracia y a valores democráticos aparece vinculada a su desempeño concreto, a los beneficios que pueda traer a una población con grandes necesidades, también aparece correlacionada positivamente con mayores niveles de información política, interés en los asuntos públicos y en la

política, y mayor confianza interpersonal. En otras palabras, aparece vinculada a una suerte de “conciencia republicana”. Sin embargo, como se verá, ninguna de esas variables ha aumentado en los últimos años, y la confianza interpersonal en nuestro país es una de las más bajas del mundo. Un elemento positivo es que la preferencia por la democracia como régimen en nuestro país es, pese a todo, una de las más altas a nivel latinoamericano.

El núcleo “republicano” en 1998 y 1999 aparecía crítico con la gestión del presidente Fujimori y con el funcionamiento del sistema político; en 2001, aparece más dispuesto a apoyar la gestión del presidente Toledo o a ser más tolerante frente a ésta, acaso porque se percibe que los problemas en su gestión afectan directamente la viabilidad de la democracia en el país.

### ■ **Pese a todos los cambios, muchas cosas no han cambiado...**

Como decíamos en los párrafos previos, en la encuesta de 2001 esperábamos registrar los enormes cambios políticos ocurridos en el país desde 1999. Según muchos autores y comentaristas políticos, a la base de la “transición democrática” ocurrida en estos años habría estado una suerte de “despertar” democrático, que habría dado paso a una situación enteramente nueva, marcada por una dinámica institucional en la que el control y la manipulación, que mellaron tanto su legitimidad en el pasado, habrían quedado definitivamente atrás.

Sin embargo, los resultados de nuestra encuesta cuestionan este diagnóstico. Si bien en gran medida los cambios pueden ser reales, ellos no son percibidos por los ciudadanos. Lo que más llama la atención en la encuesta de 2001 es que la mayoría de variables de este estudio no muestran variación y, lo que es peor, algunas cosas han cambiado en un sentido preocupante. Por ejemplo, construimos un indicador de interés en los asuntos públicos y en la política, y encontramos cambios muy ligeros entre 1998 y 2001. Contrariamente a la tesis de la politización, los cambios no tienen mayor significancia.



**Tabla 1: Evolución del interés en los asuntos públicos y en la política (Promedios)**

	1998	1999	2001
Escala de interés en asuntos públicos <sup>2</sup>	83.1	84.7	84.8
Escala de interés en la política <sup>3</sup>	52.2	54.2	54.1

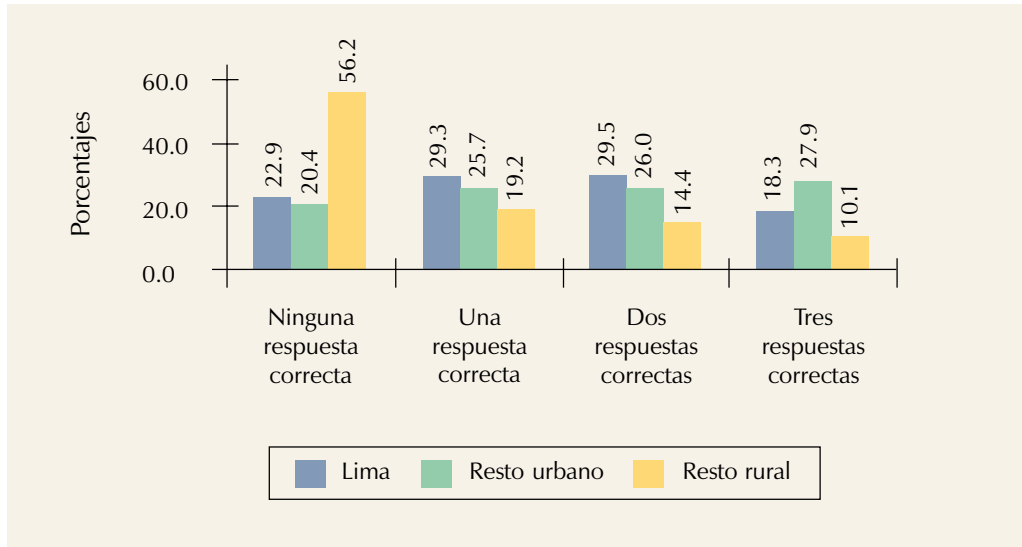
Los niveles de interés en los asuntos públicos y en la política se expresan también en los niveles de información de la ciudadanía respecto a temas políticos. Construimos un indicador del manejo de información sobre temas políticos, sobre la base de tres preguntas<sup>4</sup>. Del total de encuestados, un 31.8 por ciento no respondió correctamente ninguna de las tres preguntas; un 24.8 por ciento respondió correctamente una pregunta; un 23.5 por ciento respondió bien dos, y apenas un 19.8 por ciento respondió correctamente las tres preguntas. Estas cifras se vuelven dramáticas al desagregarse según nivel educativo y según zonas geográficas. Entre aquellos con nivel primaria o menos, un 67 por ciento no respondió correctamente ninguna pregunta; en las zonas rurales, un 56 por ciento no respondió correctamente ninguna pregunta.

<sup>2</sup> Esta escala fue creada sobre la base de las respuestas a la pregunta ¿Con qué frecuencia se informa de lo que sucede en el país? A quienes contestaron “nunca” les dimos un puntaje de 1, a aquellos que contestaron “casi nunca” un puntaje de 2, y así sucesivamente hasta llegar a los que respondieron “frecuentemente”, en cuyo caso el puntaje asignado fue de 5. De esta forma, creamos una *escala de interés en asuntos públicos* con un rango que va de 1 (nada de interés) a 5 (mucho interés). Como ésta y las siguientes escalas obtuvieron diferentes rangos debido a que se creaban a partir de preguntas con diferente número de categorías, hemos uniformizado todas las escalas en un rango que va de 0 a 100, de tal manera que los promedios sean más fácilmente comparados.

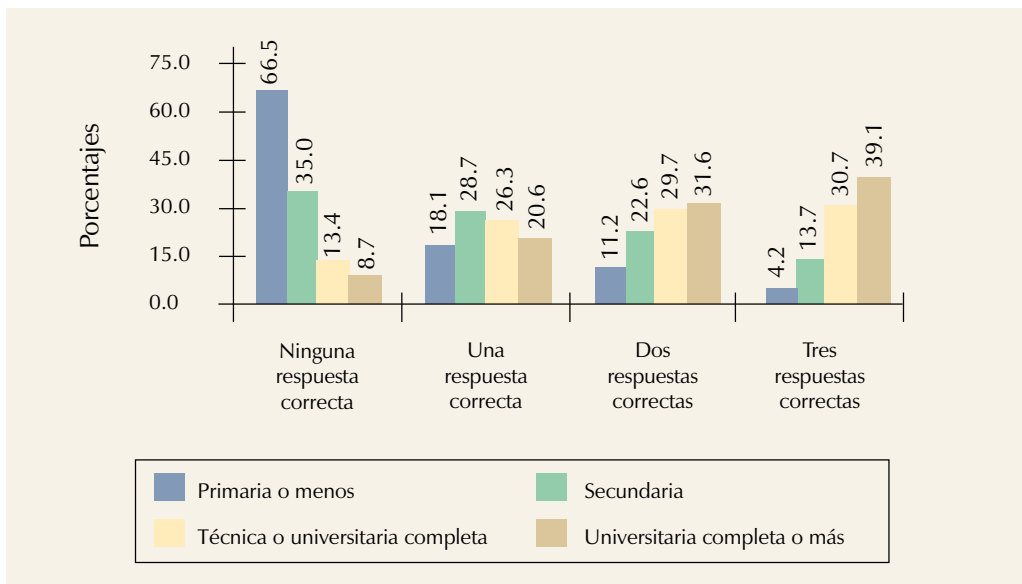
<sup>3</sup> Esta escala se creó de manera similar a la anterior, se asignó puntajes para cada una de las posibles respuestas a la pregunta: ¿Cómo se ubica frente a la política? Aquellos que seleccionaron la opción “detesto la política” recibieron un puntaje de 1, aquellos que escogieron “no me interesa la política” tuvieron un puntaje de 2, aquellos que respondieron “me interesa pero soy independiente” recibieron un puntaje de 3 y, finalmente, aquellos que contestaron “me interesa y soy simpatizante de un partido político” obtuvieron un puntaje de 4. De esta forma, la *escala de interés en la política* resultante tiene un rango de 1 a 4, donde el valor más bajo significa un rechazo total a la política, y el puntaje más alto refleja una alta valoración de ella.

<sup>4</sup> Esta variable se creó a partir de las preguntas: ¿Quién es el presidente de Estados Unidos?, ¿Quién es el presidente de Argentina?, y ¿Cuál es el número de congresistas en el Perú? A quien contestó correctamente a cada una de las preguntas se le asignó un punto, y a quien contestó incorrectamente o respondió que no sabía (la opción “no sabe/no contesta”), se le asignó un puntaje de cero; finalmente, como en todas escalas, se convirtió el resultado a una escala de 0 a 100.

**Gráfico 1: Información en temas políticos según región de residencia (Porcentajes)**



**Gráfico 2: Información en temas políticos según nivel educativo (Porcentajes)**



Según algunas visiones convencionales, en los últimos años habría habido un proceso de organización y mayor participación de la población en los asuntos públicos y acciones colectivas. Sin embargo, la encuesta arroja resultados que cuestionan

esas visiones. Construimos un indicador de participación en actividades comunales, y tampoco registramos cambios significativos entre 1997 y 2001; tampoco registramos cambios importantes en cuanto a la existencia o membresía de organizaciones sociales en las comunidades de los encuestados.

**Tabla 2: Evolución de la participación en actividades comunales (Promedio)**

Escala de participación comunal <sup>5</sup>	1997	1998	1999	2001
Promedio de la escala	36.4	33.0	34.0	33.0

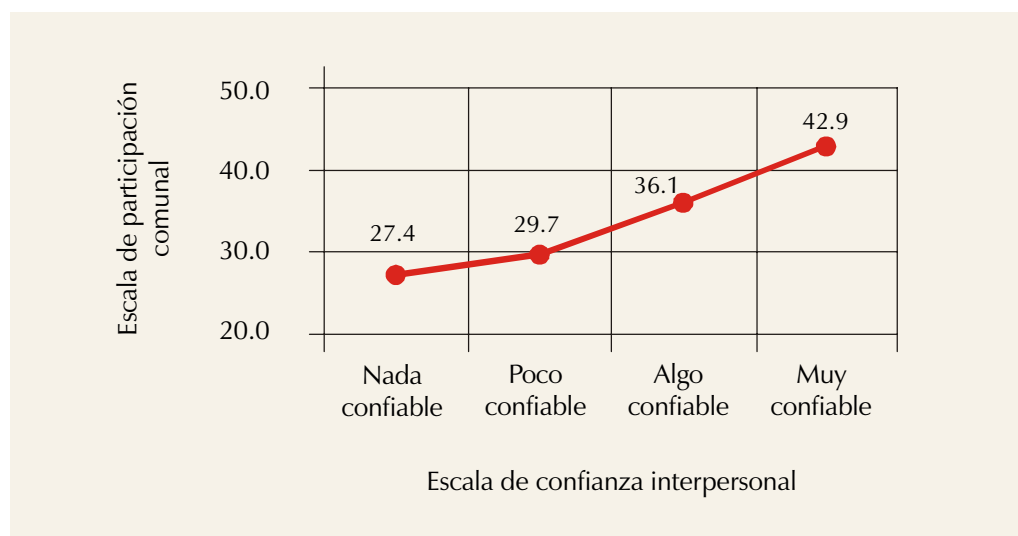
**Tabla 3: Existencia de la organización y membresía (Porcentajes)**

Organizaciones	1998		1999		2001	
	Existe	Es miembro	Existe	Es miembro	Existe	Es miembro
Asociación de padres de familia	65.4	29.8	69.9	22.3	69.8	22.0
Comunidades religiosas	89.5	40.8	84.0	38.8	81.9	37.6
Asociación de mujeres	77.5	22.2	77.0	20.5	78.3	18.3
Asociaciones vecinales	52.2	29.7	58.5	25.4	64.5	23.4
Clubes deportivos	63.7	24.6	71.1	21.0	63.2	22.2
Colegios Profesionales	14.7	9.0	27.9	7.8	25.8	9.9
Sindicatos	12	17.4	32.8	8.2	29.8	10.3
Partidos políticos	32.7	15.2	56.5	7.8	54.9	11.7

<sup>5</sup> Esta escala combina las siguientes preguntas: 1) ¿Ha participado en actividades comunales?, 2) ¿Ha donado dinero o materiales, 3) ¿Ha dado su propio trabajo, 4) ¿Ha asistido a reuniones?, 5) ¿Ha ayudado a formar algún nuevo grupo? Por cada actividad realizada se asignó un puntaje de 1 al entrevistado. Si la actividad no fue realizada, entonces el puntaje asignado fue 0. De esta forma, la *escala de participación comunal* tiene un rango de 0 (no participó en ninguna de las cinco actividades) a 5 (participó en todas ellas). Como en todos los casos, los resultados fueron convertidos a una escala de 0 a 100.

El hecho de que no hayan cambiado los niveles de participación en actividades comunitarias u organizaciones se entiende porque tampoco ha habido cambios significativos en los muy bajos niveles de confianza interpersonal en los últimos años. Los datos muestran que aquellos con mayores niveles de confianza interpersonal participan más en actividades comunales (y también en organizaciones sociales); y la confianza interpersonal en el Perú es, según la Encuesta mundial de valores de 1995, una de las más bajas del mundo.

**Gráfico 3: Participación comunal según confianza interpersonal (Promedios)**



**Tabla 4: Evolución de la confianza interpersonal (Promedios)**

Escala de confianza interpersonal <sup>5</sup>	1996	1997	1999	2001
Promedio de la escala	44.0	41.4	49.1	48.0

<sup>6</sup> La *escala de confianza interpersonal* se elaboró con base en la siguiente pregunta: ¿La gente de su barrio le parece?: muy confiable, algo confiable, poco confiable, nada confiable. A quienes contestaron nada confiable se les asignó un puntaje de 0 y a los que contestaron “muy confiable” se les dio un puntaje de 3. El promedio está en una escala de 0 a 100, mientras más alto, indica una mayor confianza.

**Tabla 5: Confianza interpersonal a nivel mundial 1995**  
**Las personas son en general confiables o hay que ser cuidadoso**  
**(Porcentajes)**

Grupo de países	Confiables	Hay que ser cuidadoso	Total
Europa Occidental / USA	44.6	55.4	100.0
Ex socialistas	24.1	75.9	100.0
América Latina (sin Perú)	16.6	83.4	100.0
Perú	5.0	95.0	100.0
Promedio mundial	25.9	74.1	100.0

Fuente: Universidad de Michigan. Encuesta mundial de valores

Ahora bien, yendo a temas más directamente vinculados con el régimen democrático, encontramos que en los últimos años no ha cambiado sustancialmente la percepción del funcionamiento de la democracia, pese a que hemos dejado atrás un gobierno claramente autoritario y estamos ahora con un gobierno indiscutiblemente democrático. Y es que en la concepción de los encuestados, una gran mayoría identifica la democracia con el respeto a sus derechos como persona o con situaciones de igualdad y justicia, y no tanto con el respeto a determinadas reglas de juego.

**Tabla 6: Evaluación del funcionamiento de la democracia**  
**(Promedios)**

¿Cómo funciona la democracia en el Perú?	1998	1999	2001
Muy bien / bien	8.0	8.9	8.2
Regular	59.9	64.4	65.6
Mal / Muy mal	32.2	26.7	26.3
Total	100.0	100.0	100.0

**Tabla 7: Significados de democracia (Porcentajes)**

¿Cuál de los siguientes significados de democracia le parece el más importante?	1998	1999	2001
El respeto a los derechos de la persona	48.7	42.6	42.3
La igualdad y la justicia social	24.6	24.8	26.9
El respeto a las leyes y a la Constitución	15.9	18.6	22.3
El gobierno de la mayoría	4.9	5.3	4.4
No sabe/no contesta	6.0	8.6	4.1

Uno podría pensar que, si bien hay una insatisfacción con la democracia porque no trae beneficios concretos a la población, podría encontrarse una mejor valoración abstracta de la democracia frente a otras formas de gobierno, como los gobiernos autoritarios. Sin embargo, tampoco registramos mayores cambios en cuanto a la tolerancia frente a golpes militares como solución de los problemas del país entre 1999 y 2001, por ejemplo.

**Tabla 8: Evolución de la tolerancia frente a los golpes militares (Promedios)**

Escala de tolerancia a los golpes militares <sup>7</sup>	1996	1997	1998	1999	2001
Promedio de la escala	26.5	25.2	29.1	23.6	25.5

Una conclusión muy clara puede extraerse de todo esto. Pese a los enormes cambios políticos ocurridos en los últimos años, que han generado enormes olas en la esfera de la política, ellas no han causado efectos mayores en las corrientes profundas de la cultura política o de las actitudes ciudadanas. Un ejemplo más que ilustra esta idea: el congreso de 2001 fue electo según circunscripciones departa-

<sup>7</sup> Este indicador se creó a partir de tres preguntas de justificación de un golpe militar: frente a problemas de violencia, frente a problemas económicos y frente a cualquier otra situación

mentales (o “distrito múltiple”), dejándose atrás el distrito nacional único. En teoría, este cambio debería expresarse en una expectativa ciudadana de un mejor funcionamiento del Congreso, en sus funciones legislativas, fiscalizadoras y representativas. Sin embargo, sólo un 22 por ciento en promedio piensa que esas funciones se cumplirán de mejor manera. La gran mayoría piensa que las circunscripciones departamentales no traerán cambios, incluso un sector piensa que esas funciones se desempeñarán peor que antes. Paradójicamente, las expectativas más optimistas se dan en Lima, y el escepticismo es claramente mayor en zonas rurales.

**Tabla 9: Percepción del cumplimiento de las funciones de los congresistas con el distrito múltiple (Porcentajes)**

¿Cree que ahora que los congresistas son elegidos en cada departamento cumplirán mejor, igual o peor las funciones de...?	Funciones de los congresistas		
	Legislar	Fiscalizar	Representar
Mejor	20.2	22.7	23.3
Igual	56.1	50.9	47.0
Peor	10.7	13.2	16.0
No sabe	12.9	13.2	13.7
Total	100.0	100.0	100.0

**Tabla 10: Percepción del cumplimiento de las funciones de los congresistas con el distrito múltiple según región de residencia (Porcentajes)**

Cómo las realizarán	Funciones de los congresistas								
	Legislador			Fiscalizar			Representar		
	Lima	Resto urbano	Resto rural	Lima	Resto urbano	Resto rural	Lima	Resto urbano	Resto rural
Mejor	27.4	25.5	15.2	29.5	27.5	20.4	32.3	28.5	19.1
Igual	62.5	62.5	69.6	59.4	56.7	60.9	53.8	53.6	56.4
Peor	10.1	12.0	15.2	11.0	15.8	18.7	13.9	17.9	24.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

## ■ Algunas cosas sí han cambiado... pero en un sentido preocupante

Ahora bien, ciertamente los sucesos ocurridos en los últimos años han generado algunos cambios en las percepciones de los encuestados, aunque no en el sentido esperado desde las interpretaciones convencionales descritas más arriba, y que marcan tendencias preocupantes.

En el ámbito local, encontramos una ligera caída en cuanto al grado de involucramiento de la población en organizaciones sociales. Esto, en el fondo, no resulta sorprendente si pensamos que en un contexto de crisis y recesión los recursos invertibles en acciones colectivas disminuyen, especialmente para los más pobres, quienes apelan a ellas para obtener bienes y servicios a los que no pueden acceder por medio de mecanismos de mercado.

**Tabla 11: Evolución de la intensidad de la participación en organizaciones sociales (Promedios)**

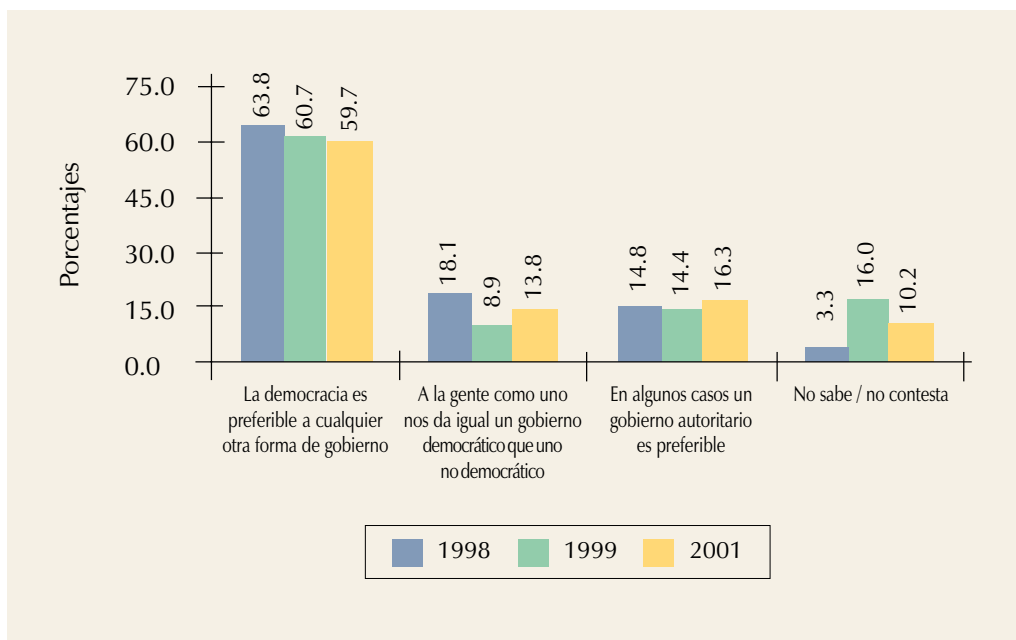
Escala de intensidad de la participación en organizaciones sociales <sup>8</sup>	1998	1999	2001
Promedio de la escala	27.9	39.6	30.6

Más preocupante que esto es que notamos una ligera caída en la preferencia de la democracia como forma de gobierno entre 1998 y 2001. Lo que ocurre en el Perú sigue una tendencia de alcance regional, que se entiende por el contexto de crisis que atraviesan, con mayor o menor intensidad, todos nuestros países. En el Perú hallamos también niveles muy bajos de satisfacción con el funcionamiento de la democracia, junto con Bolivia, Guatemala, Ecuador, Paraguay y Colombia, según datos del Latinobarómetro de 2001.

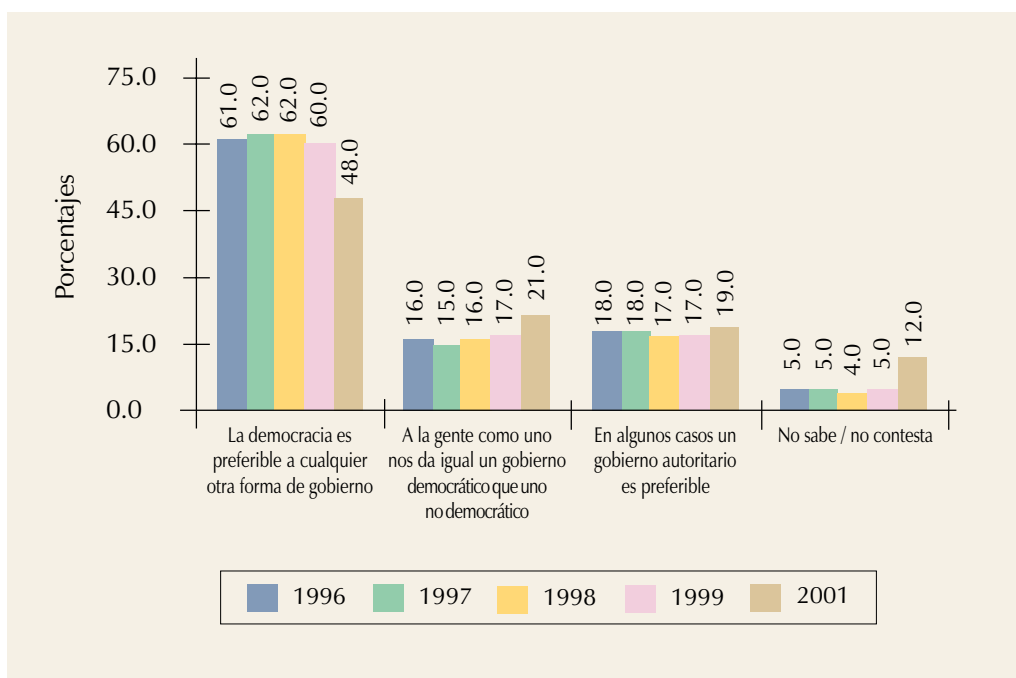
<sup>8</sup> Para crear la escala se utilizó el siguiente procedimiento: para cada una de las siguientes asociaciones: asociación de padres de familia, asociación de mujeres, comunidad religiosa, organizaciones vecinales, colegio profesional, sindicatos, partidos políticos, y otras organizaciones. A todos aquellos que contestaron que no existían esas organizaciones, que no eran miembros de esas organizaciones y quienes declaraban ser miembros pero que nunca participaban, recibieron un puntaje de 1. Si declaraban que casi nunca participaban se les asignó un puntaje de 2, y así sucesivamente hasta aquellos que manifestaban participar frecuentemente, quienes recibieron un puntaje de 4. La escala resultante tuvo un valor mínimo de 8 y un valor máximo de 21 (los valores extremos de participación encontrados en la encuesta). Posteriormente la escala fue modificada a una base de cien para hacerla comparable con las otras escalas incluidas en el estudio.



**Gráfico 4: Perú: ¿Con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo? (Porcentajes)**

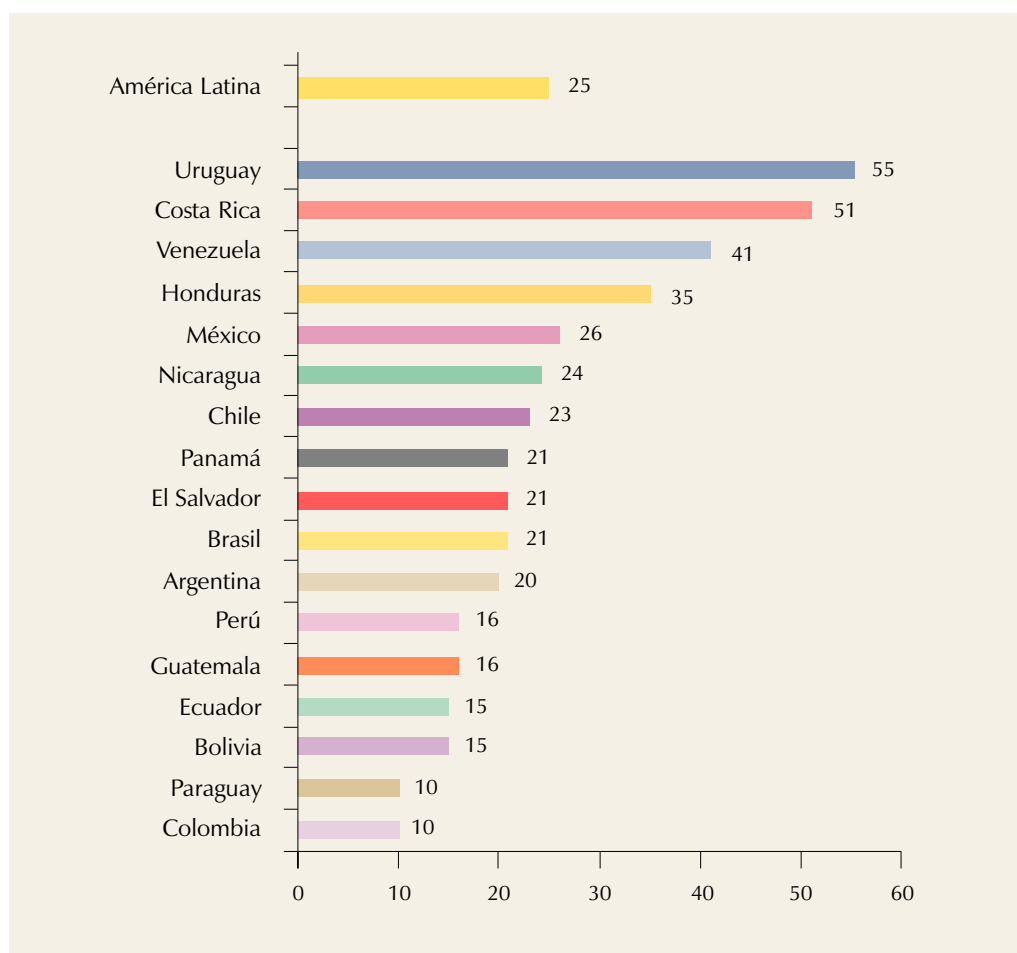


**Gráfico 5: América Latina: ¿Con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo? 1996 – 2001 (Porcentajes)**



Fuente: Latinobarómetro 2001

**Gráfico 6: América Latina 2001: satisfacción con el funcionamiento de la democracia<sup>9</sup> (Porcentajes)**



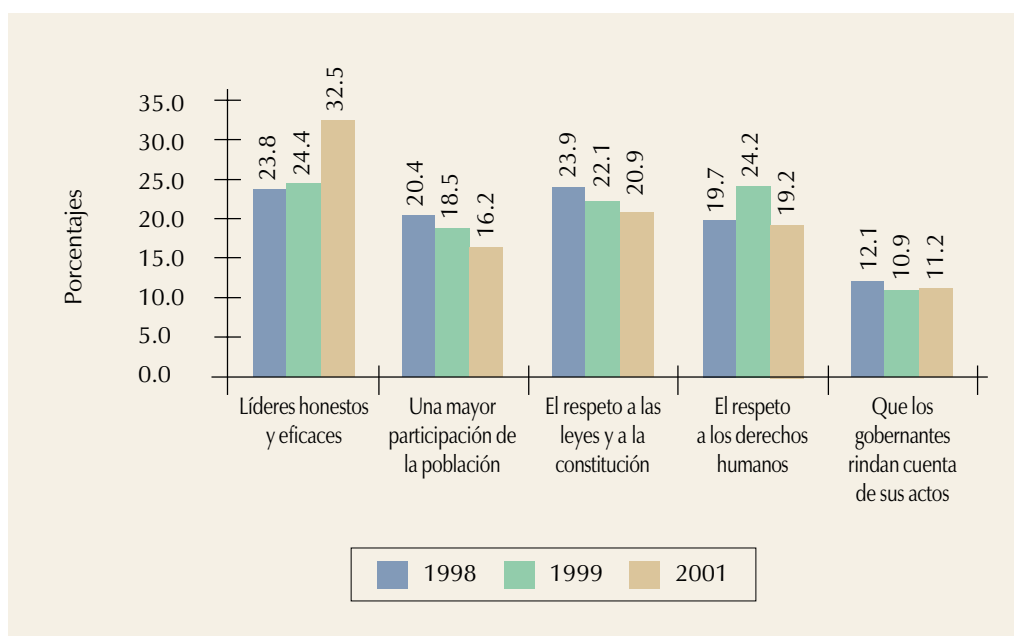
Fuente: *Latinobarómetro 2001*

En el Perú los cambios ocurridos en los últimos años han determinado un aumento en lo que podríamos llamar concepciones plebiscitarias de la democracia (que enfatizan el papel de los líderes), en desmedro de concepciones republicanas (que enfatizan el respeto a las leyes) o liberales (que enfatizan el respeto a los derechos de las personas). En los últimos años las responsabilidades y las conductas de líderes como el ex-presidente Fujimori, el ex-asesor Vladimiro Montesinos, así como

<sup>9</sup> Se tomó en cuenta la siguiente pregunta: En general, ¿diría usted que está muy satisfecho, más bien satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)? En el gráfico sólo aparece la suma de «Muy satisfecho y Más bien satisfecho».

la debilidad del liderazgo del presidente Alejandro Toledo crean la imagen de que gran parte de los problemas y sus soluciones dependen de los líderes, desatendiéndose los entornos institucionales en los que actúan.

**Gráfico 7: ¿Cuáles son los principales requisitos para que la democracia funcione bien? 1998 – 2001 (Porcentajes)**

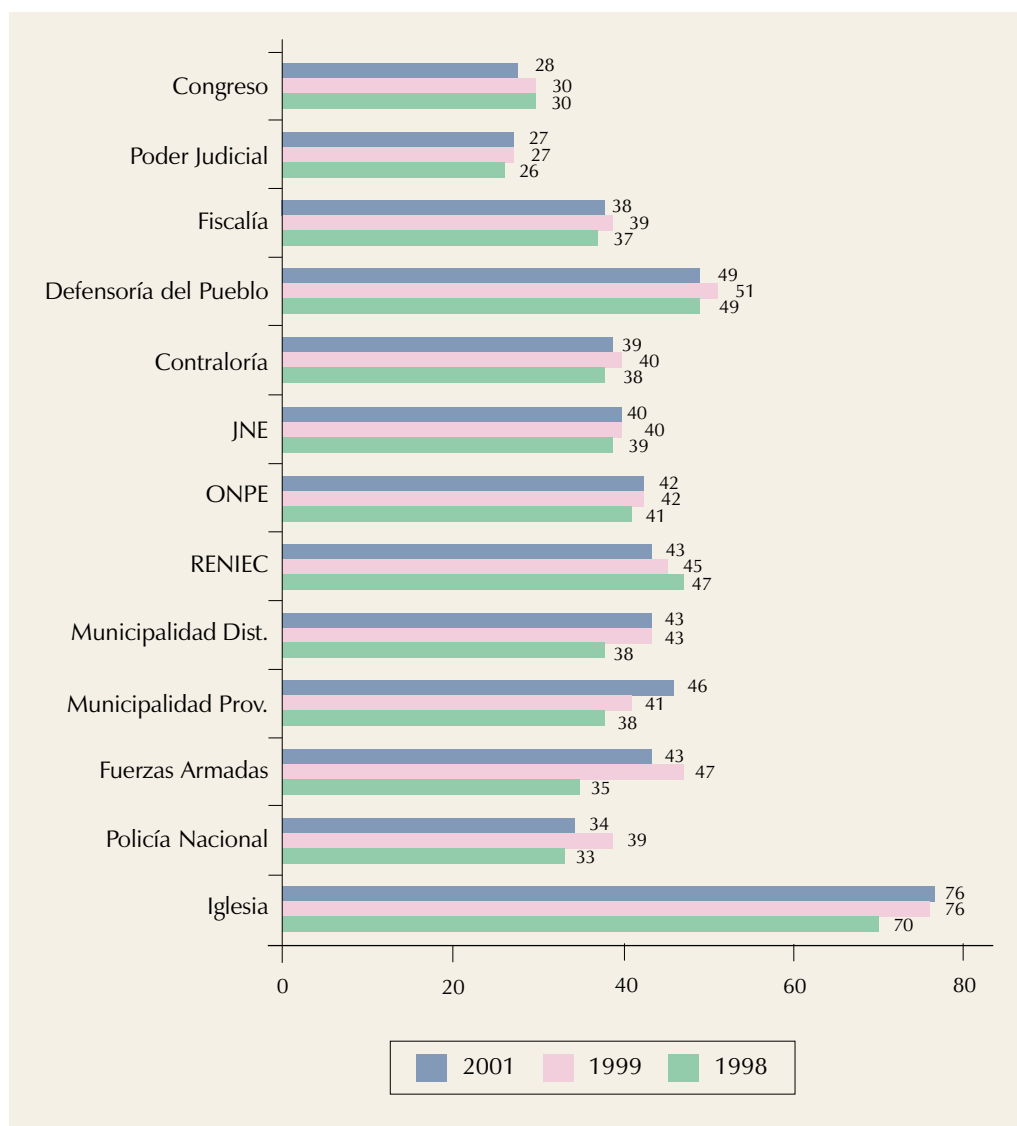


Contrariamente a lo que podríamos esperar asumiendo que ahora vivimos efectivamente en un gobierno en el que se respeta la autonomía de las instituciones del Estado (lo que debería aumentar su legitimidad), lo que encontramos es por el contrario una ligera tendencia hacia abajo en cuanto a la confianza que despiertan las instituciones del país entre 1999 y 2001. Los datos muestran una ligera caída en la confianza de instituciones como el Poder Judicial, la Fiscalía de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la ONPE<sup>10</sup>, el JNE, los municipios distritales y provinciales, la Policía Nacional, las organizaciones vecinales y los periodistas. Nuevamente, pese a la magnitud de los cambios ocurridos en esas

<sup>10</sup> Sin embargo, en el caso de la ONPE es necesario matizar esta opinión con la que despierta la confianza en las elecciones, si en el año 1999 un 36 por ciento creía que las elecciones en el Perú eran limpias, en el año 2001 este porcentaje sube a 48 por ciento.

instituciones en los últimos años, pese a que ahora muestran una conducta sustancialmente más autónoma y apegada a derecho, en la percepción de los encuestados los cambios no han sido significativos.

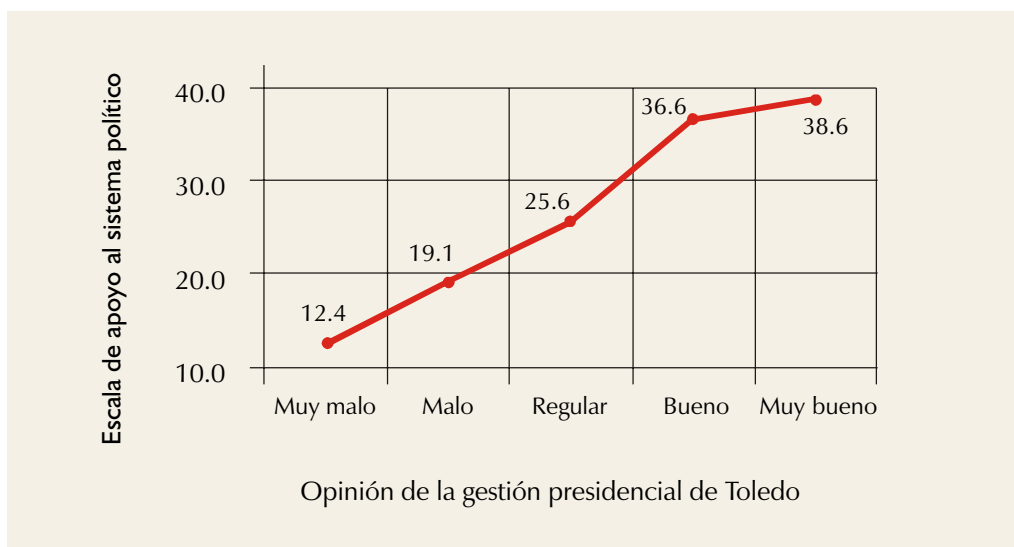
**Gráfico 8: Confianza en instituciones<sup>11</sup>**  
(Promedios)



<sup>11</sup> En la encuesta se hizo una serie de preguntas sobre confianza en instituciones del sistema político y de la sociedad civil. Se pidió a los entrevistados que en una escala de 1 a 7 (donde 1 significaba nada de confianza y 7 mucha confianza) ubicaran su grado de confianza en la institución correspondiente. Las escalas de 1 a 7 han sido convertidas en escalas de 0 a 100. Como se puede observar, salvo la iglesia, ninguna institución supera el punto medio de la escala que es cincuenta.

Cabe señalar que la evaluación de la gestión del presidente Toledo influye en la baja evaluación que se tiene de las instituciones del sistema político, como veremos más adelante.

**Gráfico 9: Escala de apoyo al sistema político<sup>12</sup> según opinión de la gestión presidencial<sup>13</sup> de Toledo (Promedios)**

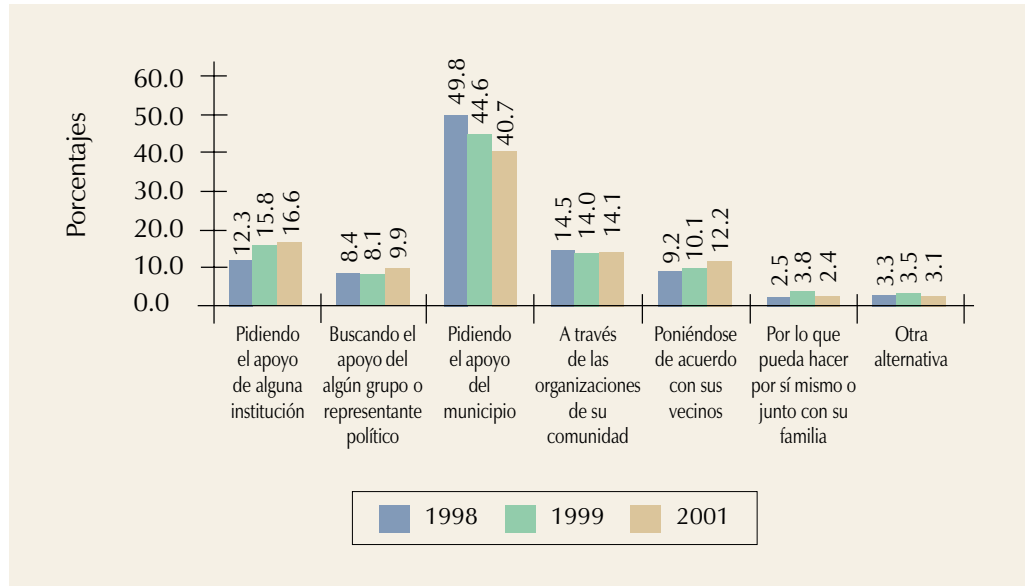


Dentro del conjunto de instituciones, es preocupante la caída en la confianza en los gobiernos locales, espacio institucional de gran potencial democrático dada su cercanía con la población. Si bien el municipio aparece como el principal medio para resolver los principales problemas de las comunidades, entre 1998 y 2001 ese respaldo mayoritario muestra una caída. Esto en el fondo no es sorprendente si es que recordamos que entre 1998 y 2000 los gobiernos locales sufrieron una reducción en sus rentas y competencias por parte del gobierno de Fujimori.

<sup>12</sup> La *escala de apoyo al sistema político* se hizo sumando las siguientes preguntas: 1) ¿Hasta qué punto cree que los juzgados en el Perú garantizan un juicio justo?; 2) ¿Hasta qué punto confía usted en las instituciones políticas del Perú?; 3) ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos de las personas están protegidos por el sistema político en el Perú?; 4) ¿Hasta qué punto está usted personalmente contento con el sistema político del Perú?; y, 5) ¿Hasta qué punto usted personalmente apoya las instituciones del sistema político en el Perú?. Cada una de esas preguntas tenía una escala de respuesta de 1 (nula confianza) a 7 (alta confianza). Se sumó las respuestas y luego estandarizamos la escala de 0 a 100.

<sup>13</sup> En cuanto a la gestión presidencial, cabe mencionar que evaluamos la gestión del presidente sobre una escala con cinco alternativas, más allá de lo que las encuestas de opinión suelen hacer, que sólo dan dos opciones a los entrevistados: «aprueba o desaprueba». Hicimos la siguiente pregunta a los entrevistados: Hablando en general del actual gobierno, ¿diría usted que el trabajo que está realizando el presidente Toledo es...? 1) Muy bueno; 2) Bueno; 3) Regular; 4) Malo; y, 5) Muy malo. Si bien la desaprobación supera largamente la aprobación, el muy malo y malo (31%) están muy por encima del bueno y muy bueno (10.4%), el 58.7 por ciento se concentra en la opción «regular» lo que indica que no hubo en el momento que se aplicó la encuesta una desaprobación muy «intensa» por así decirlo.

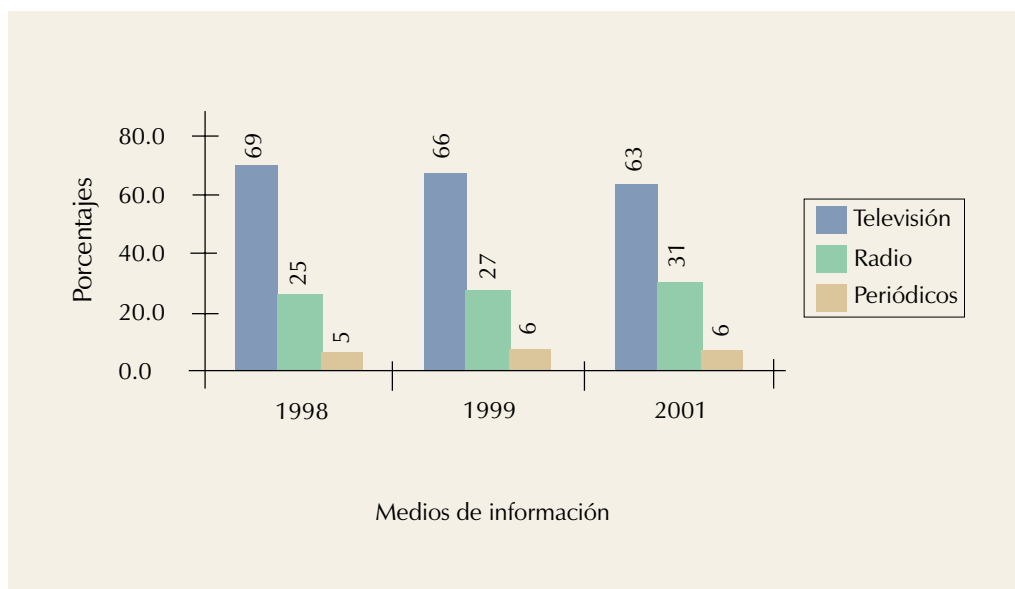
**Gráfico 10: ¿A través de qué organización o institución cree que podría resolverse mejor el principal problema de su comunidad? (Porcentajes)**



Un comentario adicional sobre el periodismo. Entre 1998 y 2001 encontramos una caída ligera en el consumo de la televisión como medio para informarse de lo que sucede en el país, y un aumento en el consumo de la radio. A la base de esto se halla una caída en la confianza en la televisión y una mayor confianza en la radio. Esto sin duda refleja el descrédito en el que cayeron los canales de televisión durante la campaña electoral de 2000, y la mayor independencia de la radio en el mismo proceso.

**Tabla 12: ¿Por qué medio se informa con mayor frecuencia de lo que sucede en el país? (Porcentajes)**

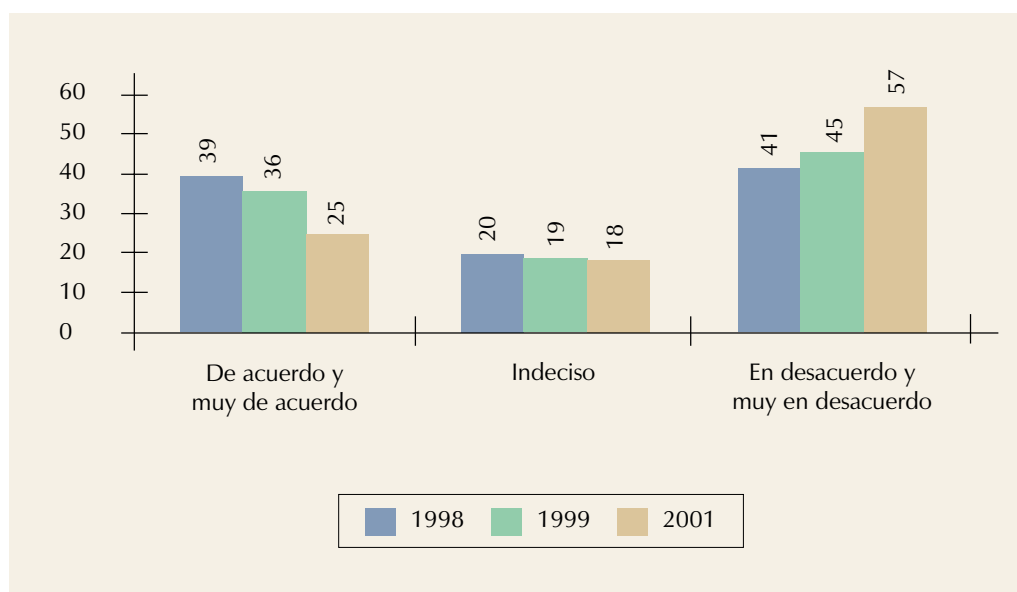
Medio	1998	1999	2001
Televisión	62.5	59.9	58.8
Radio	31.6	33.4	35.1
Periódicos	3.9	4.7	4.5
Otros	2.0	1.9	1.7
Total	100.0	100.0	100.0

**Gráfico 11: ¿En cuál de los siguientes medios confía más?**

En medio de la caída en la confianza en las instituciones, destaca una fuerte caída de dos de las instituciones con mayor legitimidad en el país: la iglesia y las Fuerzas Armadas. La cercanía del Cardenal Cipriani con el gobierno anterior y el alto grado de sometimiento al poder de Vladimiro Montesinos en los institutos armados ayuda a entender esa caída en la confianza.

De otro lado, encontramos cambios significativos en otros aspectos que si bien son positivos, llaman también a preocupación. En los últimos años ha aumentado una suerte de “conciencia participativa”, en la que ha aumentado el sentimiento de eficacia política en la población, el sentimiento de que es posible influir en las decisiones políticas. Este sentimiento se ve acompañado por una mayor disposición a denunciar actos injustos y un mayor rechazo a conductas ilegales e inmorales.

**Gráfico 12: Hasta que punto esta usted de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase: “Los políticos deciden lo que quieren y no puedo hacer nada para impedirlo” (Porcentajes)**



**Tabla 13: ¿Denunciaría un acto de corrupción? (Porcentajes)**

Hablando de los actos de corrupción (por ejemplo que un servidor público pida dinero/"coimas", le voy a leer tres frases y quisiera que me dijera con cuál de ellas se identifica más:	1998	1999	2001
Denunciaría el hecho porque es mi responsabilidad	40.6	43.4	52.5
Lo denunciaría sólo si me afectara de alguna manera	27.3	27.7	23.1
No lo denunciaría porque no me harían caso	24.2	22.6	19.2
No lo denunciaría porque no me importa	7.9	6.3	5.3
Total	100	100	100



**Tabla 14: Agilización de trámites a través de una “coima” (Promedios)**

Si tuviera la posibilidad de hacer un trámite más rápido dándole dinero (“coima”) a un funcionario público ¿lo haría?	1998	1999	2001
Nunca lo haría	57.2	59.1	66.6
Lo haría en caso necesario	42.8	40.9	33.4
Total	100.0	100.0	100.0

Decíamos que estos cambios son sin duda positivos, en tanto muestran una mayor disposición a involucrarse en la esfera pública y un mayor sentimiento crítico frente a las autoridades políticas. Sin embargo, estos cambios se dan en un contexto de escasa institucionalización política, sin partidos políticos fuertes, con un Estado precario, con escasa capacidad de lidiar con las crecientes demandas sociales existentes. Si no se tratan esas demandas y esa mayor conciencia participativa con eficacia y capacidad de respuesta, el escenario puede ser el de una crisis de gobernabilidad. Las posibilidades de que esto ocurra aumentan por supuesto con la manera en que se da el proceso de descentralización actualmente en curso, en el que se abren posibilidades y espacios a la participación y movilización, pero sin quedar claro dentro de qué formatos y restricciones institucionales.

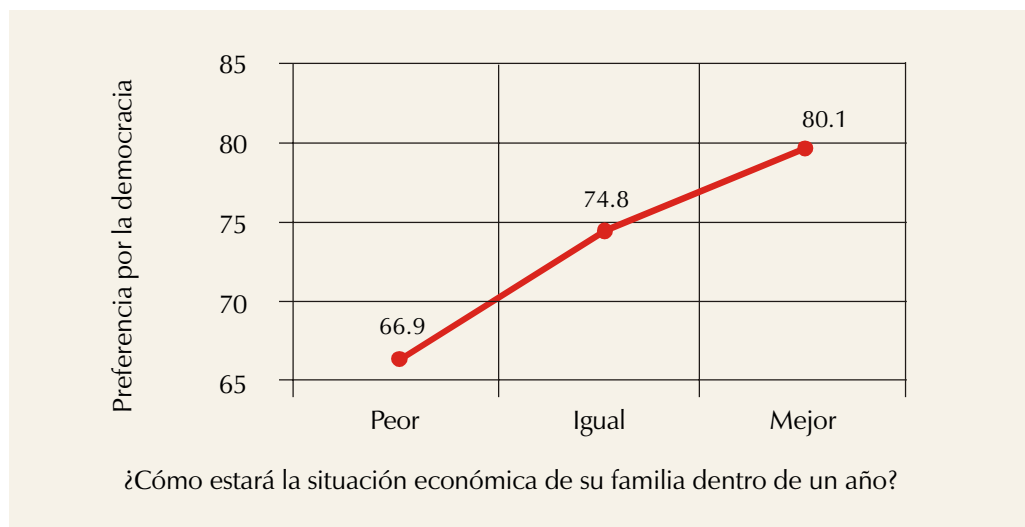
## ■ Determinantes de la legitimidad del régimen democrático

¿Cuáles son las variables que explican un mayor compromiso con los valores democráticos y con la preferencia de la democracia como régimen? Sobre la base de los resultados de la encuesta analizamos los determinantes de cuatro indicadores: la evaluación del funcionamiento de la democracia, la tolerancia frente a los golpes militares, el apoyo a las instituciones del sistema político, y la preferencia por la democracia como forma de gobierno.

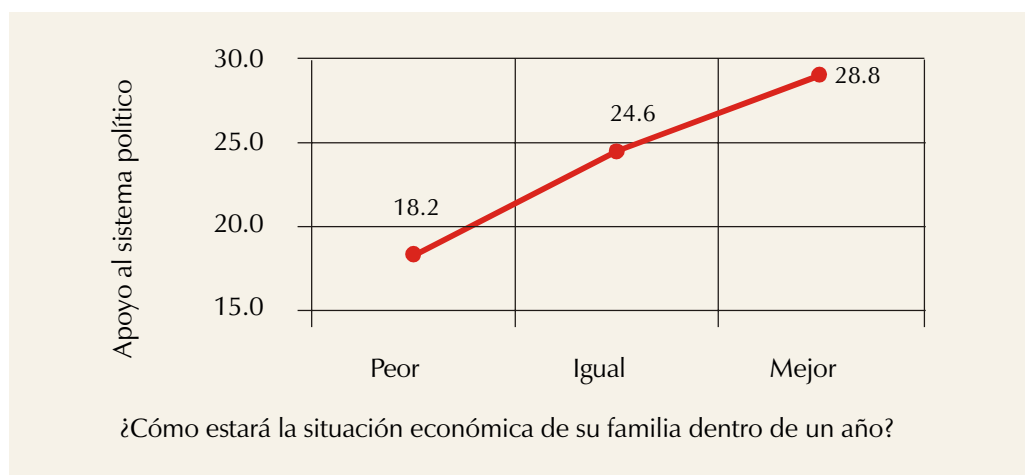
En primer lugar, la adhesión a los valores democráticos está asociada con sus resultados. Es decir, quienes tienen una mejor evaluación del funcionamiento de la

democracia, menor tolerancia frente a la posibilidad de golpes militares, un mayor apoyo a las instituciones del sistema político y una mayor preferencia por la democracia como forma de gobierno son quienes se muestran más optimistas respecto a la situación de sus familias.

**Gráfico 13: Preferencia por la democracia como forma de gobierno según perspectivas de mejora económica<sup>14</sup> (Promedios)**

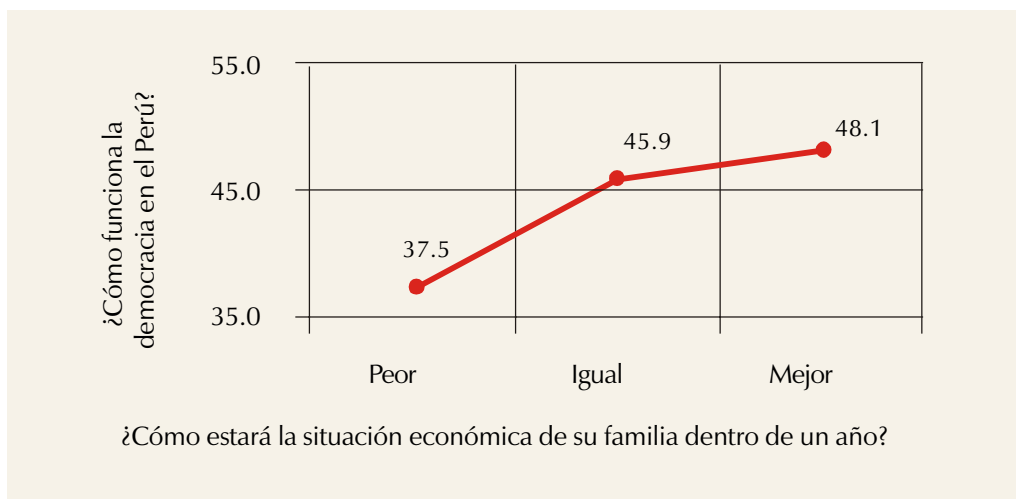


**Gráfico 14: Escala de apoyo al sistema político según perspectivas de mejora económica (Promedios)**

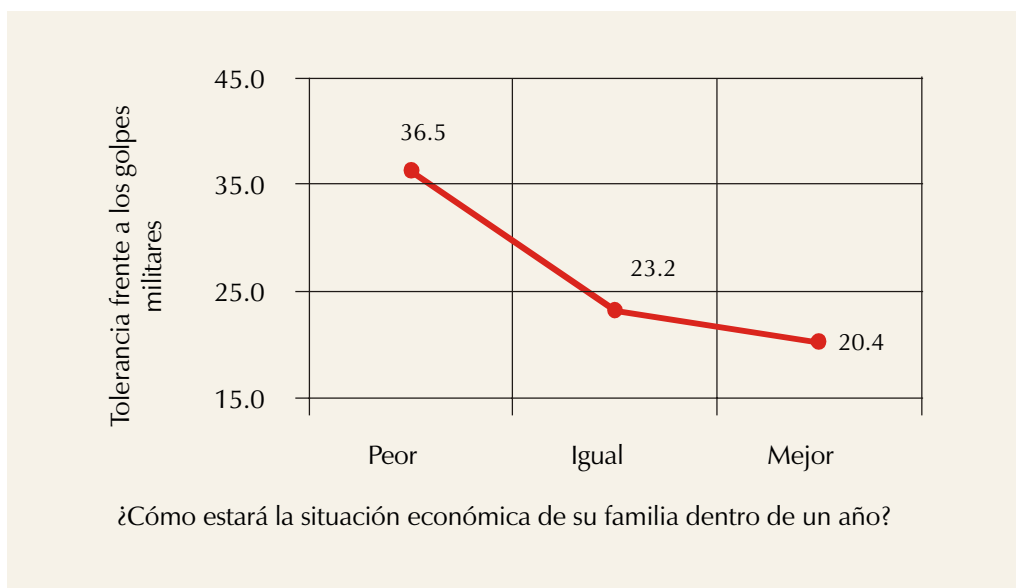


<sup>14</sup> La perspectiva de mejora económica se basa en la siguiente pregunta: ¿Cómo cree que estará su situación económica familiar dentro de un año: mejor, igual o peor? A quienes contestaron «peor» se les asignó un puntaje de 0, a los que contestaron «igual» se les dio un puntaje de 1 y a los que contestaron «mejor» se les otorgó un puntaje de 2. Posteriormente la escala fue estandarizada en un rango de 0 a 100.

**Gráfico 15: Evaluación del funcionamiento de la democracia según perspectivas de mejora económica (Promedios)**



**Gráfico 16: Escala de tolerancia a golpes militares según perspectivas de mejora económica (Promedios)**

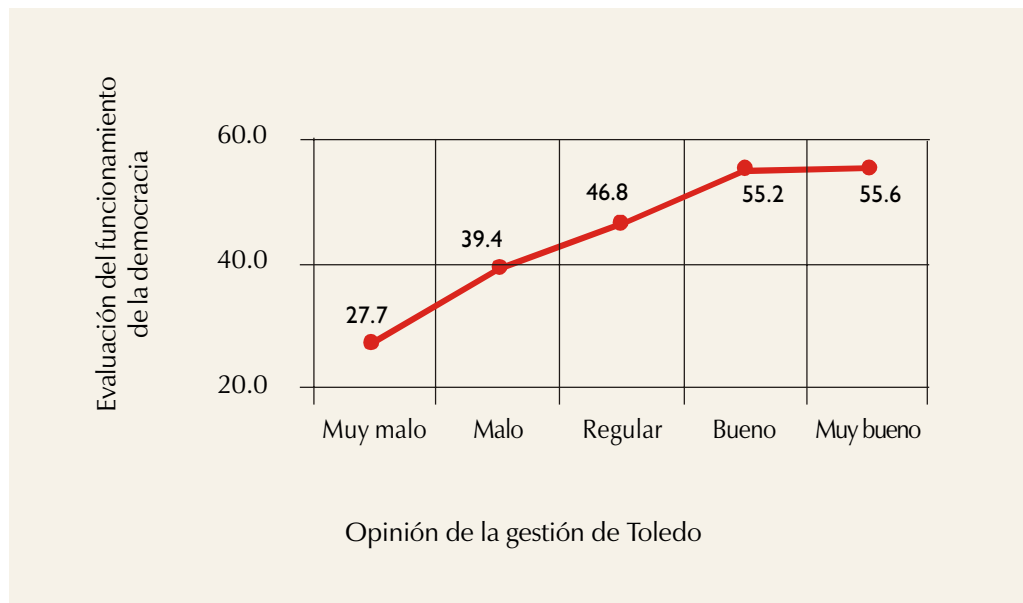


Ahora bien, como veíamos más arriba, la adhesión a valores democráticos y un mayor respaldo a la democracia como forma de gobierno están muy fuertemente asociados a la aprobación de la gestión presidencial. En la encuesta de 1999 veíamos

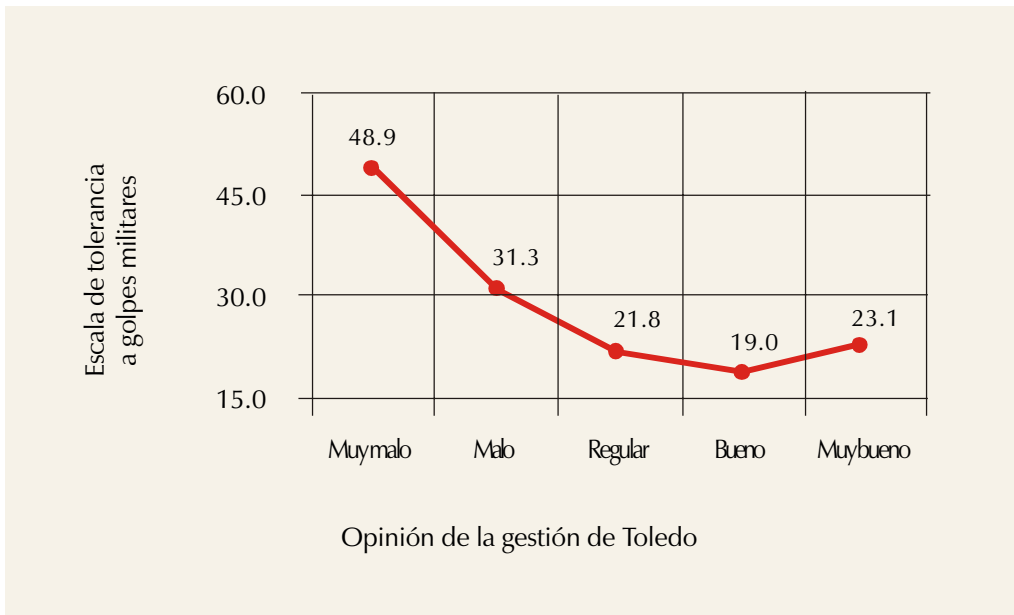
que la recuperación de la aprobación a la gestión del presidente Fujimori tuvo un paradójico efecto positivo sobre el apoyo a las instituciones democráticas, y sobre la evaluación del funcionamiento de la democracia. En 1999 esta suerte de relegitimación, dada en el contexto de prácticas claramente autoritarias, convivió con una ligera caída en la preferencia por la democracia como forma de gobierno.

En la encuesta de 2001, la evaluación de la gestión del presidente Toledo también tienen efectos importantes. Conforme se evalúa con mayor dureza al presidente Toledo, aparece menor la satisfacción con el funcionamiento de la democracia, es mayor la tolerancia frente a los golpes militares, menor el apoyo al sistema político y a sus instituciones, y menor la preferencia por la democracia como forma de gobierno.

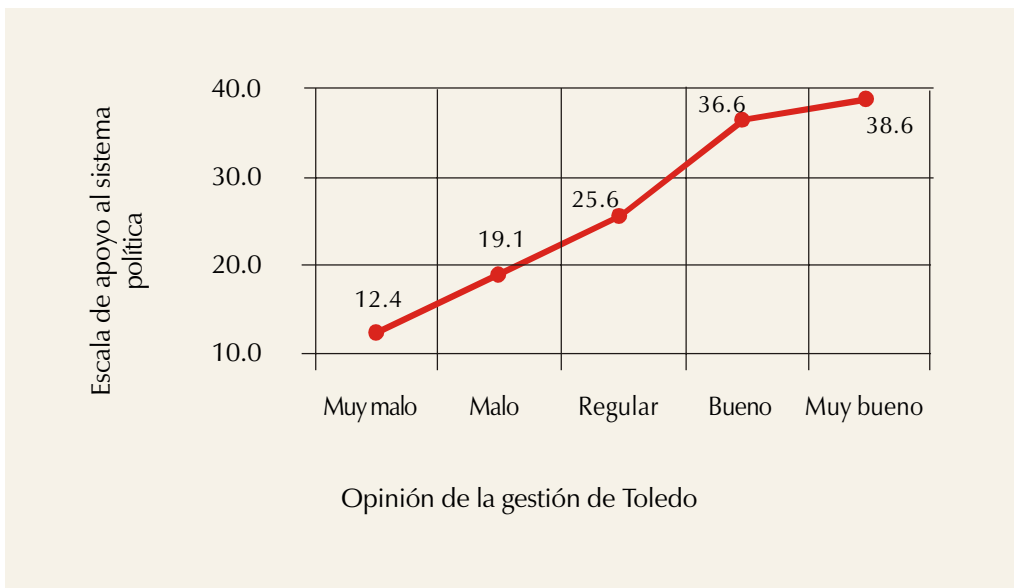
**Gráfico 17: Evaluación del funcionamiento de la democracia según opinión de la gestión presidencial (Promedios)**



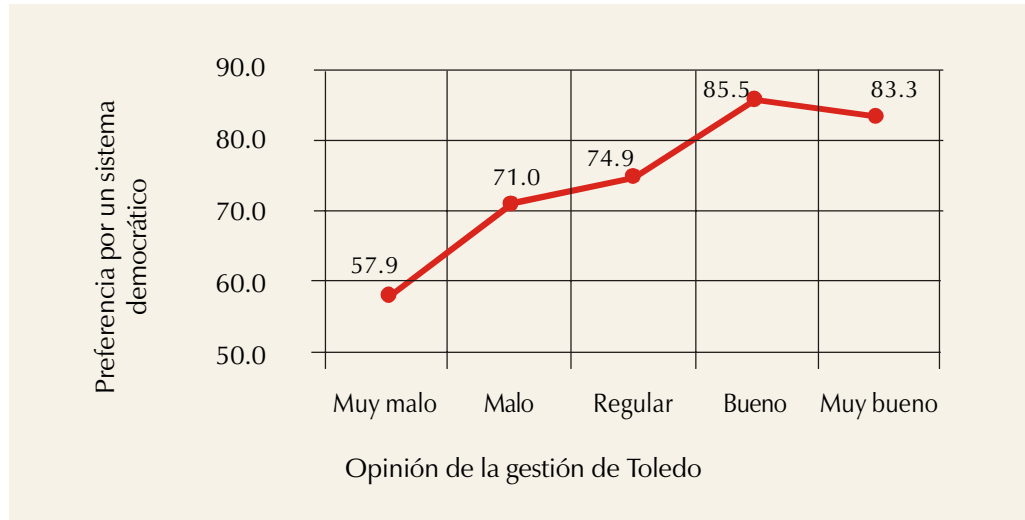
**Gráfico 18: Escala de tolerancia a golpes militares según opinión de la gestión presidencial (Promedios)**



**Gráfico 19: Escala de apoyo al sistema político según opinión de la gestión presidencial (Promedios)**

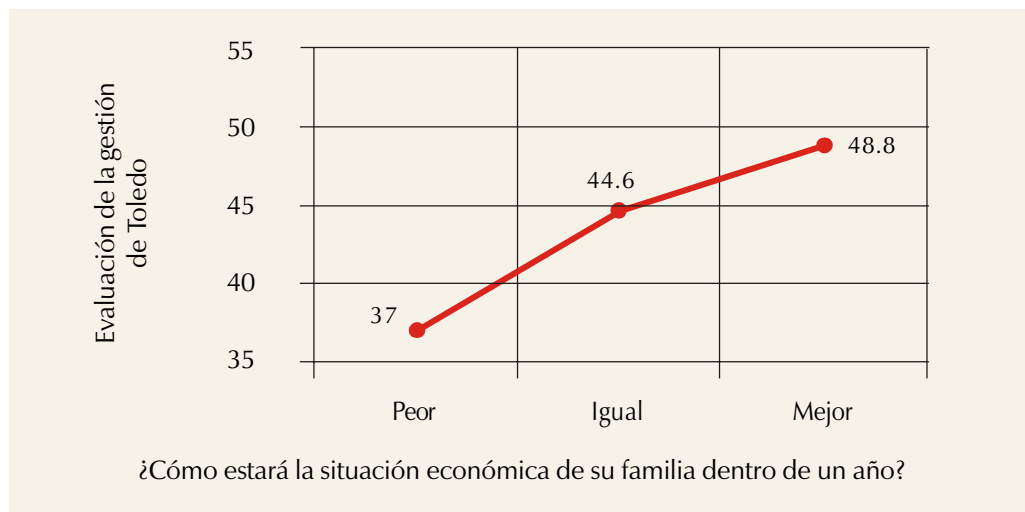


**Gráfico 20: Preferencia por un sistema democrático según opinión de la gestión presidencial (Promedios)**

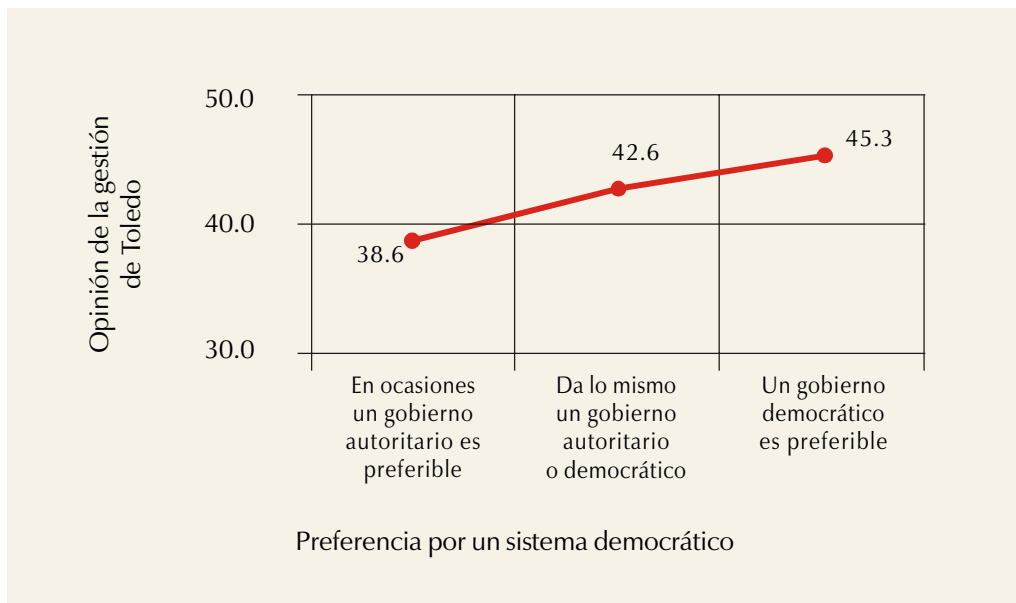


A la inversa, si es que analizamos los determinantes de la evaluación de la gestión del presidente Toledo, encontramos previsiblemente que el apoyo es mayor entre quienes muestran más optimismo respecto a la situación económica de sus familias. Pero también encontramos una mayor indulgencia con el presidente entre quienes prefieren la democracia como régimen, y menor respaldo entre quienes prefieren formas de gobierno autoritario.

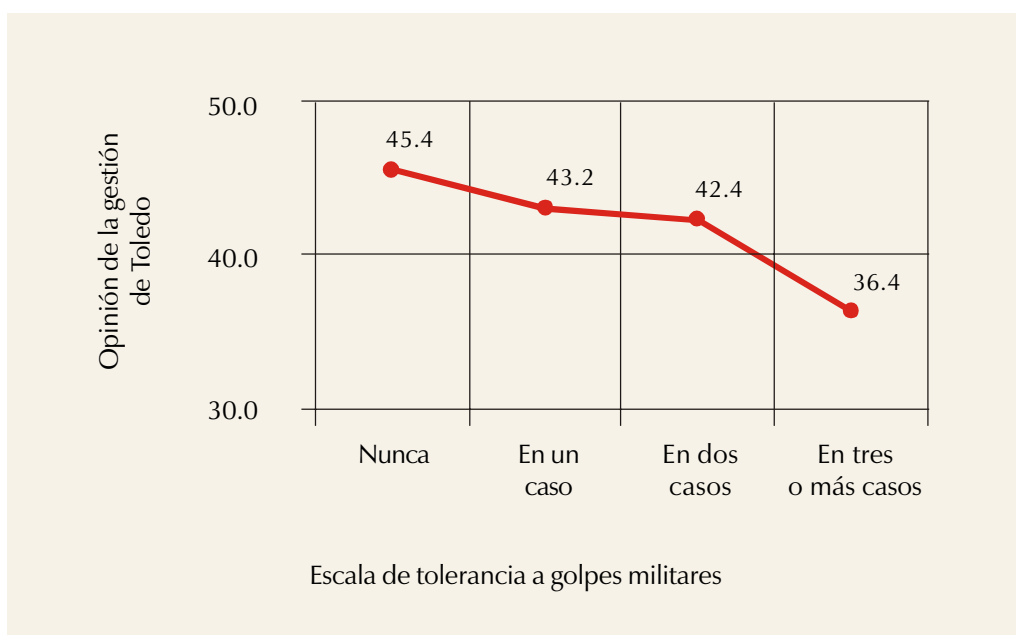
**Gráfico 21: Opinión del trabajo de Toledo según expectativas de mejora económica (Promedios)**



**Gráfico 22: Opinión de la gestión presidencial de Toledo según preferencia por un sistema democrático (Promedios)**

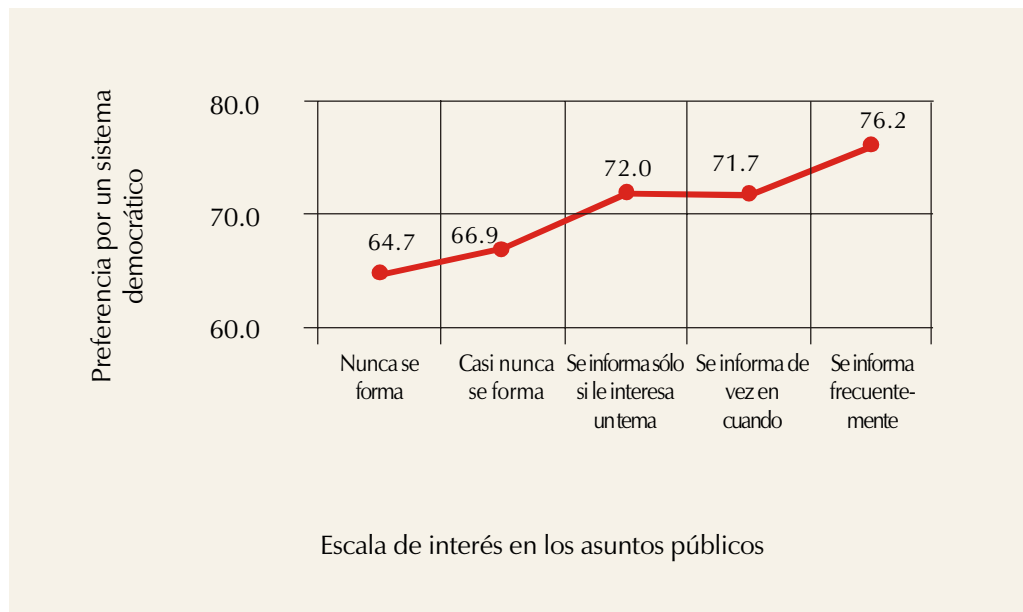


**Gráfico 23: Opinión de la gestión presidencial de Toledo según tolerancia frente a golpes militares (Promedios)**



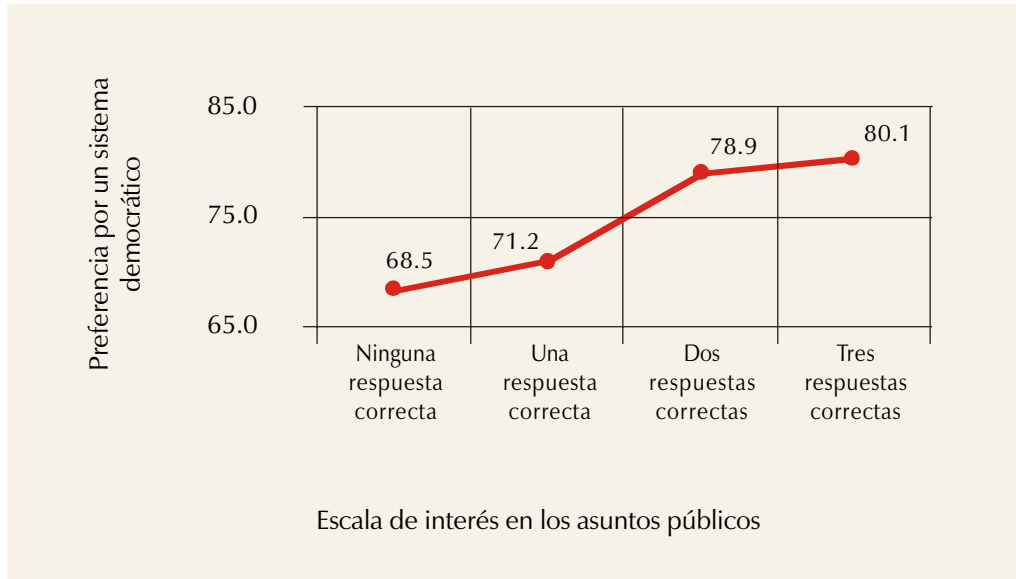
Ahora, también existen otras variables que afectan la adhesión a valores democráticos con bases de sostenimiento más firmes, menos sujetas a los vaivenes de la coyuntura, más anclados en principios, por así decirlo. En términos generales, variables como el interés en la política y la confianza interpersonal aparecen interviniendo en la determinación de la valoración de la democracia. Lamentablemente, ambas variables no han aumentado en los últimos años. Si tomamos como unidad de análisis la preferencia por la democracia como forma de gobierno, encontramos que la preferencia por la democracia es más fuerte entre quienes muestran mayor interés en la política y en los asuntos públicos, quienes muestran mayores niveles de confianza interpersonal, entre quienes manejan mayores niveles de información sobre temas políticos y entre quienes tienen una mayor conciencia de sus responsabilidades. Es decir, más allá de los resultados, hay una suerte de conciencia republicana que apoya a la democracia por razones más de fondo.

**Gráfico 24: Preferencia por la democracia según interés en los asuntos públicos (Promedios)**

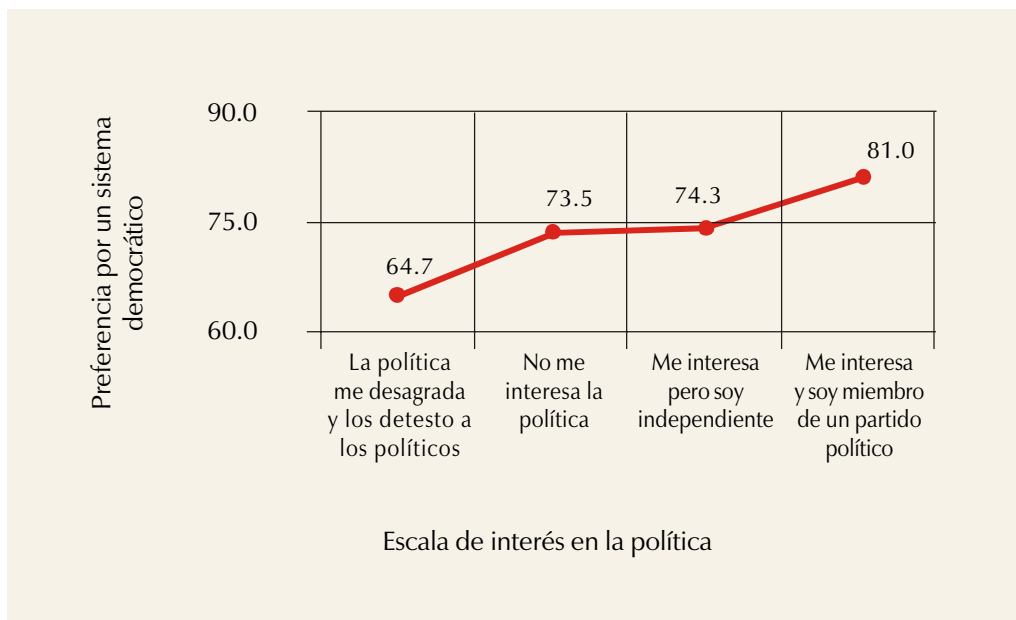




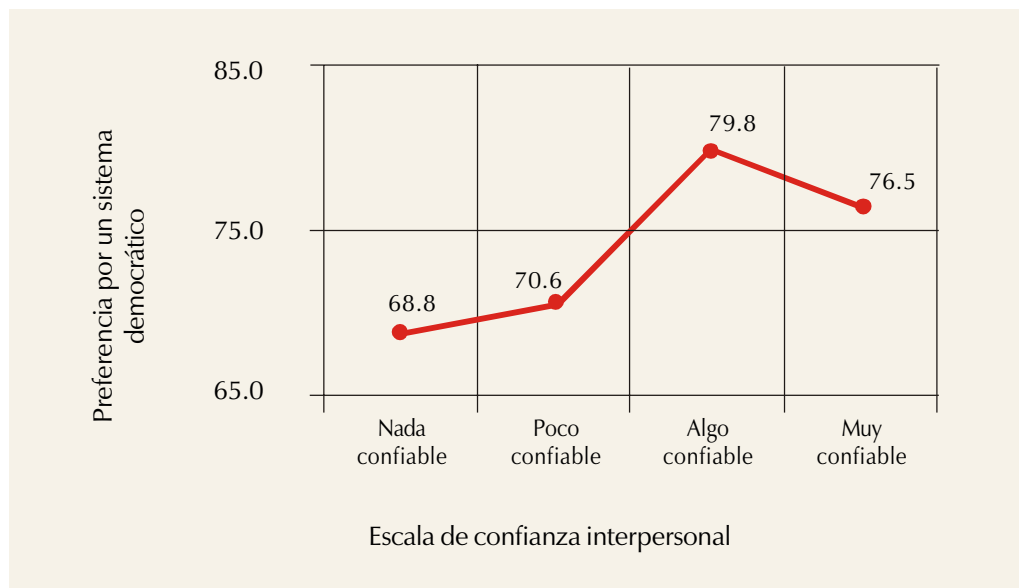
**Gráfico 25: Preferencia por la democracia según información en temas políticos (Promedios)**



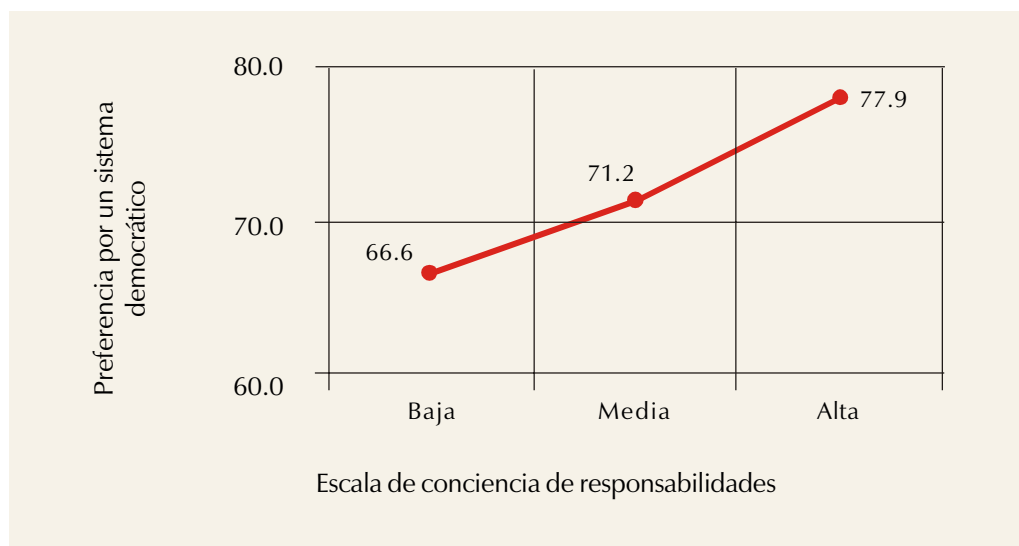
**Gráfico 26: Preferencia por la democracia según interés en la política (Promedios)**



**Gráfico 27: Preferencia por la democracia según confianza interpersonal (Promedios)**



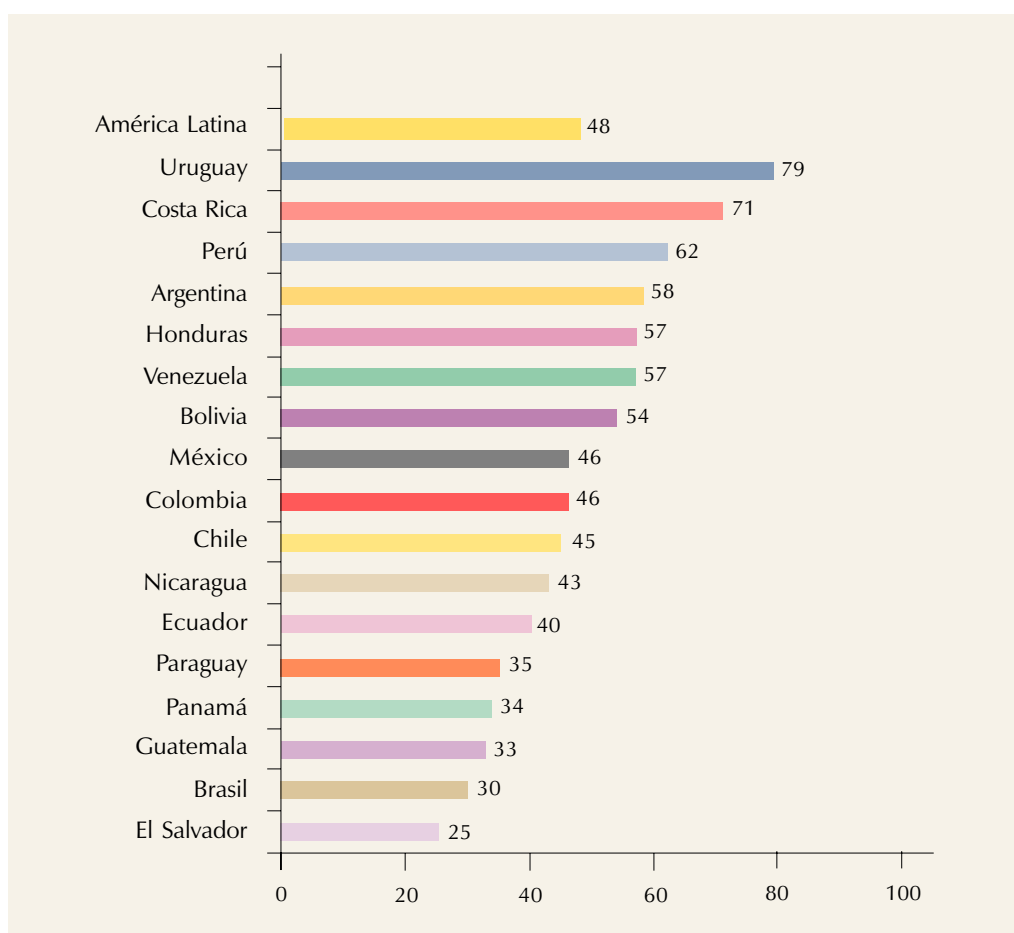
**Gráfico 28: Preferencia por la democracia según conciencia de responsabilidades<sup>15</sup> (Promedios)**



<sup>15</sup> La *escala de conciencia de responsabilidades* se compuso a partir de las siguientes preguntas: 1) Hablando de los actos de corrupción (por ejemplo que un servidor público pida dinero/«coimas», le voy a leer tres frases y quisiera que me dijera con cuál de ellas se identifica más: i) Denunciaría el hecho porque es mi responsabilidad; ii) lo denunciaría sólo si me afectara de alguna manera; iii) no lo denunciaría porque no me harían caso; iv) no lo denunciaría porque no me importa. 2) Si tuviera la posibilidad de hacer un trámite más rápido dándole dinero («coima») a un funcionario público ¿lo haría?: i) sólo si me viera en la necesidad de hacerlo; ii) de ninguna manera.

Durante los años finales del fujimorismo, este núcleo republicano tendió a ser más crítico con el sistema y con el presidente, mientras que ahora este grupo tiende a ser más indulgente. Es esta suerte de “núcleo duro” democrático el que permitirá que nuestra todavía frágil experiencia democrática logre consolidarse con el tiempo. Hay que recordar además que, en medio de todo, la preferencia por la democracia como régimen en el Perú es todavía una de las altas de la región.

**Gráfico 29: América Latina 2001: La democracia es preferible a cualquier forma de gobierno<sup>16</sup> Totales por países (Porcentajes)**



Fuente: Latinobarómetro 2001

<sup>16</sup> La pregunta a partir de la cual se hizo este gráfico es: Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. En el gráfico sólo aparece la opción «La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno»

