

## LA DEMOCRACIA PERUANA: apreciaciones e hipótesis desde la escuela

**Marylia Cruz Sarmiento  
y Andrea Román Alfaro\***



Las elecciones presidenciales de este año marcan un hito en la historia de nuestro país; por cuarta vez consecutiva, los peruanos tendremos la posibilidad de elegir libremente a nuestros representantes. Ante este panorama, podríamos asegurar que el régimen democrático ha cimentado raíces en el Perú, y que algunos procedimientos, como las elecciones, son parte crucial de este resultado. Sin embargo, aún existe una importante brecha entre el apoyo a la democracia como sistema de gobierno y la satisfacción con cómo la democracia funciona en el Perú. Esta brecha se podría explicar, como lo afirman los datos recogidos por la encuesta La Ciudadanía

desde la Escuela en el Perú (2015)<sup>1</sup>, porque la concepción que tienen los peruanos sobre la democracia no calza con la realidad cotidiana de nuestro país.

En efecto, si bien las personas encuestadas conciben la democracia como un sistema que debería asegurar derechos y oportunidades sociales y económicas, el

<sup>1</sup> La encuesta “La Ciudadanía desde la Escuela en el Perú: Estudio de opinión pública para conocer percepciones y expectativas sobre ciudadanía y formación ciudadana de estudiantes, docentes, y familias en Arequipa, Ayacucho, Callao, Iquitos, Lima y Piura” fue realizada por un equipo de investigadores del IEP, integrado por Natalia González, Jorge Aragón, Carolina de Belaúnde, Mariana Eguren, Marylia Cruz y Andrea Román, entre los meses de octubre y noviembre de 2015, gracias al financiamiento de la Iniciativa Think Tank, del International Development Research Center de Canadá, y la Fundación Mohme. La encuesta fue aplicada a una muestra representativa de 3456 personas, dividida entre estudiantes de 6to de primaria, 4to de secundaria, docentes, directores y padres de familia, de 21 escuelas públicas de 5 ciudades del país.

\* Politóloga, asistente de investigación del IEP.

\*\* Socióloga, investigadora del IEP.

hecho de que esto no sea una realidad cotidiana en el Perú (que no parezca tener ninguna relación directa con la vida diaria de las personas), tiene consecuencias negativas para la institucionalidad y la cohesión social (Casas Zamora et al. 2011; Robert 2011). La democracia en el Perú no ha asegurado un acceso igualitario a la ciudadanía; vastos sectores de la población no han logrado acceder a los beneficios y derechos que otorga el sistema democrático. Como resultado, se ha construido una república con un régimen democrático, pero sin ciudadanos de la misma categoría (Manrique 2006). Esto se debe a que la adquisición de la ciudadanía en el Perú es más un proceso de lucha de grandes sectores de la población contra el Estado, que un proceso de reconocimiento desde las propias instituciones estatales.

En este proceso, la educación ha sido y continúa siendo una solución al problema. Por un lado, según Degregori (2014), el hecho de que la educación ha sido el principal mecanismo de movilidad social y legitimación de la ciudadanía para los más pobres de nuestro país, denota una gran confianza en la escuela como una herramienta de adquisición y reconocimiento de derechos históricamente negados a millones de peruanos. Para el autor, “[a]spiraciones educativas de tal fuerza en un país pobre y de abismales diferencias socioeconómicas, étnicas, lingüísticas y culturales, tienen sin duda un profundo contenido democratizador” (Degregori 2014:254). Es decir, la posibilidad de acceder a la escuela es, de por sí, una forma de acceder a la promesa democrática.

Por otro lado, la escuela es importante para la consolidación de la democracia y la construcción de la ciudadanía, porque es un espacio de socialización mediante el cual se transmiten ideas y valores que son importantes para una sociedad. Como afirma Durkheim (1976: 105), “[...] si se

concede algún valor a la existencia de la sociedad [...] es preciso que la educación asegure entre los ciudadanos una suficiente comunidad de ideas y de sentimientos, sin la cual es imposible cualquier sociedad.” De esta forma, optar por enseñar y poner en práctica valores democráticos en la escuela tiene efectos positivos en el sistema democrático (Stojnic 2015).

*Existe una brecha entre el apoyo a la democracia como sistema de gobierno y la satisfacción con cómo ésta funciona en el Perú que se podría explicar porque la concepción que tienen los peruanos sobre la democracia no calza con la realidad cotidiana de nuestro país.*

Por esta razón, se propone pensar en la democracia no solo como un conjunto de procedimientos e instituciones, sino comprenderla desde la significancia que debe tener esta para el individuo, especialmente en el contexto educativo. A pesar de que la data presentada a continuación representa una muestra de estudiantes, padres y docentes de escuelas públicas urbano-marginales de 5 ciudades del Perú, plantear una discusión sobre la democracia desde la escuela es importante porque los actores educativos están enmarcados en el contexto de una institución estatal que debe regirse por el estado de derecho y la constitución, y debe transmitir los mínimos valores que garanticen una vida democrática en común.

En efecto, “[...] la educación tiene un papel importante en dar forma a las interacciones entre los ciudadanos, para establecer valores y crear las

condiciones que hagan posible instalar una cultura democrática, que ayude a la gobernabilidad” (Tallone 2010: 156). Tal como afirman los resultados de la encuesta La Ciudadanía desde la Escuela en el Perú (2015) y LAPOP (2008 y 2010), la forma cómo los peruanos, y en particular los actores de la comunidad escolar, entienden la democracia y reaccionan ante esta, puede contribuir a entender la crisis democrática que sufre nuestro país.

#### DISCUTIENDO SOBRE LA DEMOCRACIA DESDE LA ESCUELA PERUANA

El proceso de democratización después de la caída del gobierno fujimorista tuvo que lidiar con una sociedad civil débil (Levitsky 1999) y con un apoyo significativo a valores autoritarios (Álamo 2010: 5-7); evidenciado, por ejemplo, en el apoyo a soluciones de tenor autoritario a problemas como la delincuencia. Los cambios institucionales que se dieron en este proceso no fueron acompañados de verdaderos cambios democráticos desde la ciudadanía (Tanaka y Zárate 2002). Por esta razón, la democracia peruana presenta diversas dificultades: está determinada por una baja confianza en las instituciones políticas, plagadas por corrupción; una sensación de inseguridad y desprotección frente a la delincuencia; y una insatisfacción con el desempeño de los gobiernos locales (Carrión y Zárate 2007). Todo esto acontece en un entorno en el que la representación y participación política es débil, ya que no existen partidos políticos consolidados (Tanaka 2005) y las coaliciones políticas, integradas por independientes, se organizan únicamente de forma temporal en el marco de coyunturas específicas, como las elecciones (Zavaleta 2014).

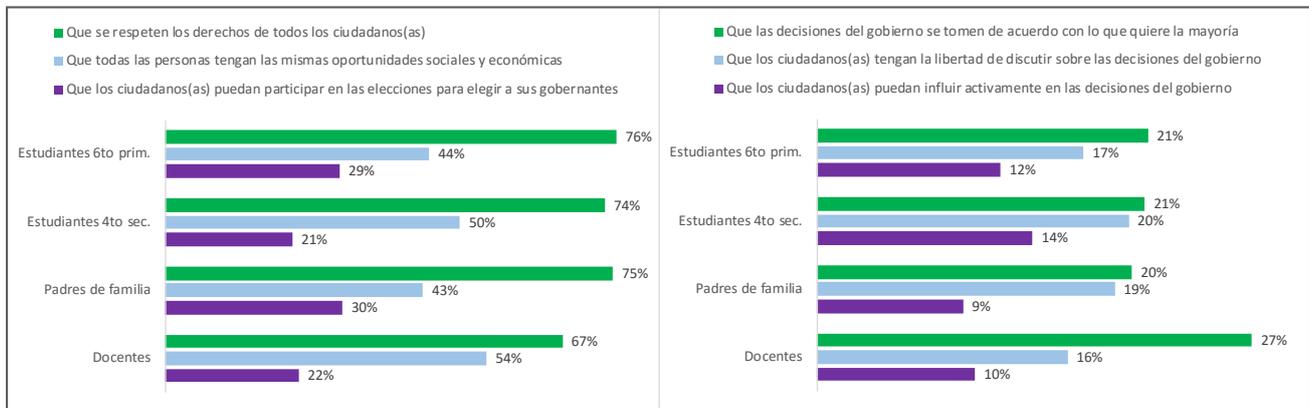
En este contexto social es que los peruanos han construido sus definiciones sobre la democracia

y contrastan constantemente las ideas que ellos tienen sobre este concepto y su propia realidad. Comprender esta disparidad entre el ideal y la realidad de la democracia peruana desde el punto de vista de los individuos es importante, ya que “[l]a democracia es el resultado de una intensa y denodada experiencia social e histórica que se construye día a día en las realizaciones y frustraciones, acciones y omisiones, quehaceres, intercambios y aspiraciones de quienes son sus protagonistas: ciudadanos, grupos sociales y comunidades que luchan por sus derechos y edifican de manera incesante su vida en común” (PNUD 2004: 53).

*Para los encuestados la importancia de la democracia radica, en primer lugar, en el respeto a los derechos ciudadanos y, en segundo lugar, en asegurar que todas las personas tengan las mismas oportunidades sociales y económicas.*

Tal como se observa en el gráfico 1, para los encuestados la importancia de la democracia radica, en primer lugar, en el respeto a los derechos ciudadanos y, en segundo lugar, en asegurar que todas las personas tengan las mismas oportunidades sociales y económicas. En todos los casos, desde los niños y niñas de 6to de primaria hasta los docentes, estas dos valoraciones son las más relevantes. En tercer y cuarto lugar quedan las ideas más clásicas de la democracia (elecciones y gobierno de la mayoría); mientras que en último lugar se encuentran las concepciones más participativas.

**Gráfico 1. ¿Qué es lo más importante de la democracia?**



Fuente: La ciudadanía desde la escuela en el Perú (2015).

De la misma manera, según encuestas con muestras nacionales como LAPOP (2008 y 2010), alrededor de un tercio de los encuestados afirma que la democracia significa bienestar y progreso económico (36% en ambos años). En segundo lugar, también relacionan la democracia con libertad e igualdad (11% y 5%, en el 2008, y 7% y 14%, en el 2010, respectivamente). Similar a lo encontrado en su estudio sobre jóvenes y democracia, el PNUD (2008: 13) afirma que “[p]uestos en el dilema de los derechos y las instituciones que deben garantizarlos, es posible afirmar que los jóvenes valoran de la democracia, sobre todo el ámbito de los derechos; y no tanto así el vinculado a las instituciones representativas”. Estos datos confirman que la democracia en nuestro país está más vinculada al campo de los derechos que al de los procedimientos, la participación o las instituciones.

Estos resultados pueden ayudar a explicar por qué existe una brecha importante entre el elevado apoyo al sistema político democrático y, al mismo tiempo, una escasa satisfacción con el funcionamiento de la democracia en el Perú. Los datos de opinión pública de LAPOP nos muestran que las

tendencias sobre la preferencia de la democracia ante cualquier forma de gobierno no han sufrido cambios notorios y oscilan, desde el 2006 hasta el 2014, entre 65% y 72%. En contraste, en estos últimos nueve años, la satisfacción con el funcionamiento de la democracia se ha visto perjudicada; el nivel de satisfacción descendió de 49%, en el 2012, a 36%, en el 2014; mientras que el de insatisfacción se incrementó de 45% a 56%.

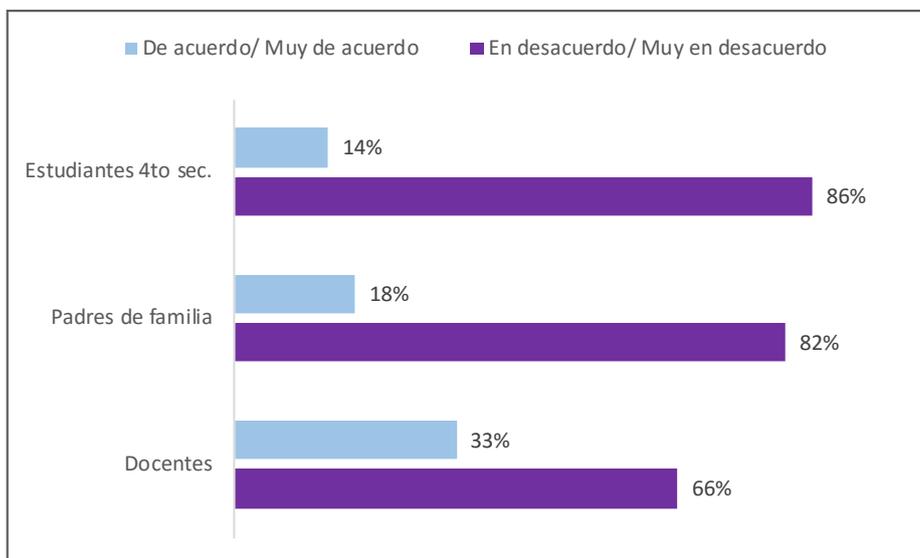
El nivel de satisfacción con la democracia en el Perú es de los más bajos de toda la región latinoamericana. Según la evidencia presentada, esta satisfacción puede estar relacionada con el pobre desempeño del Estado en el aseguramiento de los derechos y las oportunidades. El desempeño del propio Estado a través de sus políticas públicas (Mainwaring 2009) y la existencia de mecanismos institucionalizados (Ayala Espino 2002) es crucial para la institucionalidad democrática. Esta disonancia entre el ideal y la realidad de la democracia peruana tiene efectos negativos, especialmente en contextos en los que se percibe que las soluciones democráticas no funcionan y que, más bien, decisiones más drásticas (o autoritarias) podrían resolver situaciones de crisis social.

Como se observa en los gráficos 2, 3, 4 y 5, dentro de la misma escuela y entre los actores encuestados hay un apoyo importante a estas soluciones no democráticas a problemas sociales. El desprestigio y desconfianza en instituciones públicas, como la Policía Nacional, el Congreso y el Poder Judicial, llevan a que las personas consideren posible una solución rápida, que viola la institucionalidad y derechos democráticos, para resolver los problemas del país o sus problemas personales. Estos datos no difieren de lo encontrado por LAPOP para el Perú. Los actores vinculados a la escuela no son una excepción a la media nacional.

Tanto en el caso del gráfico 2 y 3, el rechazo de los encuestados a la falta de capacidad del Estado

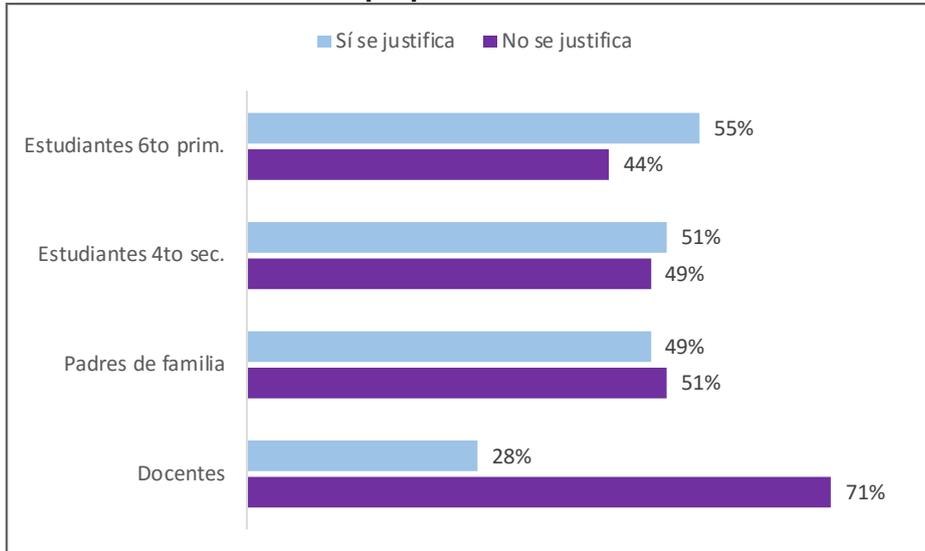
para elaborar una política pública que responda a las demandas ciudadanas frente a la delincuencia es evidente (López 2014). Esta opinión es importante porque, como afirman Camacho y Sanborn (2008: 102), el desempeño estatal y la sostenibilidad democrática tienen un efecto en el mediano o largo plazo sobre el apoyo a la democracia, en la medida que ayudan a modificar los valores democráticos. Por ejemplo, en el caso del gráfico 2, la gran mayoría de encuestados, ya sean estudiantes, padres o docentes, está de acuerdo con que es necesario que el gobierno saque a los militares a la calle para controlar la delincuencia. En el gráfico 3 y 4 se evidencia el apoyo a una medida radical como la justicia por sus propias manos frente al mal desempeño de la policía y los jueces.

**Gráfico 2. ¿Qué tan de acuerdo está con que el gobierno debería poder sacar a los militares a las calles para controlar la delincuencia?**



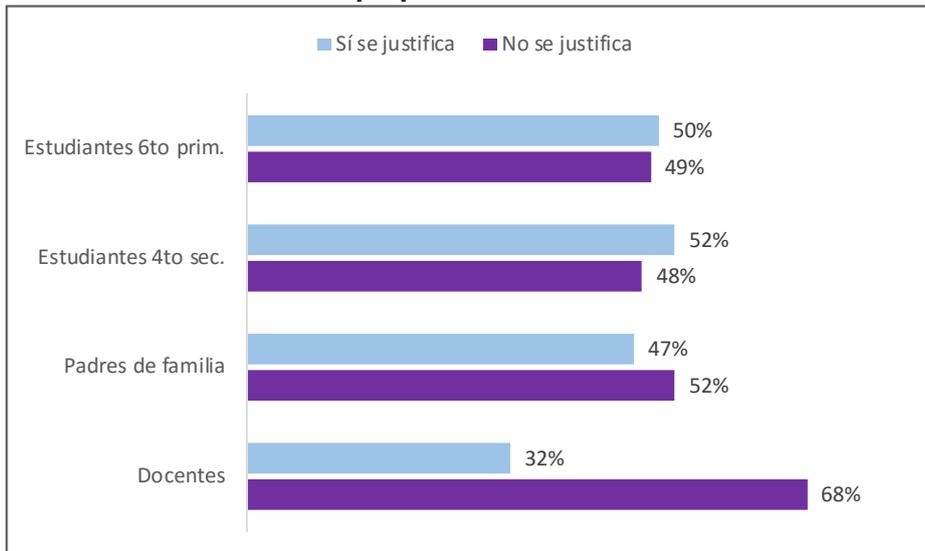
Fuente: La ciudadanía desde la escuela en el Perú (2015).

**Gráfico 3. Cuando la policía no hace bien su trabajo, ¿considera usted que está justificado que las personas tomen la justicia por sus propias manos?**



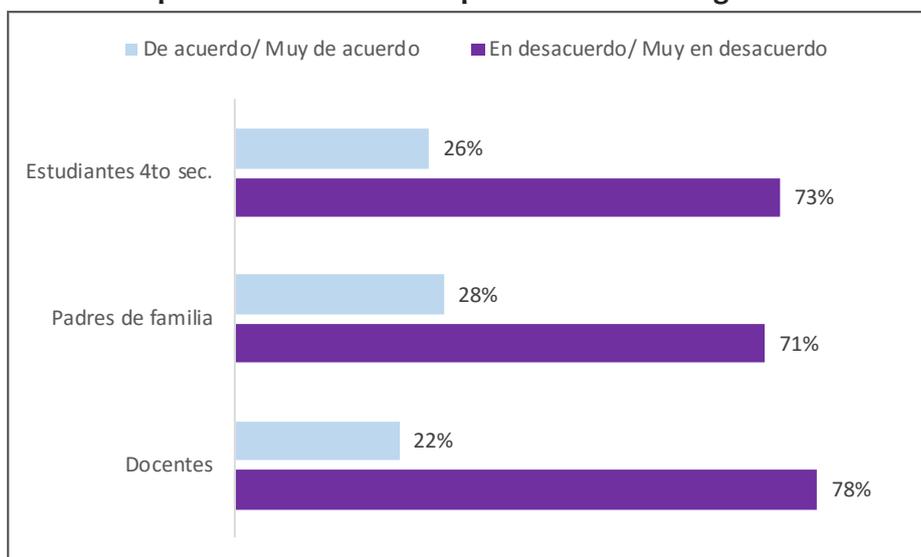
Fuente: La ciudadanía desde la escuela en el Perú (2015).

**Gráfico 4. Cuando los jueces no castigan a los culpables, ¿considera usted que está justificado que las personas tomen la justicia por sus propias manos?**



Fuente: La ciudadanía desde la escuela en el Perú (2015).

**Gráfico 5. ¿Qué tan de acuerdo está con que se cierre el Congreso si se comprueban actos de corrupción de varios congresistas?**



Fuente: La ciudadanía desde la escuela en el Perú (2015).

Finalmente, el gráfico 5 demuestra que la corrupción sigue siendo un tema de preocupación ciudadana. Los datos de la encuesta indican que la mayoría está de acuerdo o muy de acuerdo con que se cierre el Congreso si se comprueban actos de corrupción de varios parlamentarios. El apoyo al cierre del Congreso es una respuesta a la alta desconfianza hacia las instituciones. En particular, la percepción sobre los congresistas y la evaluación del desempeño institucional tienen un efecto en los bajos niveles de confianza hacia el Congreso (Cruz y Guibert 2013).

El PNUD también ha hallado algo similar entre los jóvenes peruanos. Existe una tensión constante entre la democracia, su institucionalidad y su sistema de representación, y la democracia como garantizadora, únicamente, de derechos. Por esta razón,

[...] si los jóvenes fueran puestos ante la eventualidad de escoger entre acceder a estos importantes

derechos y adscribirse a un régimen político determinado, la mayoría privilegiaría los derechos personales. Por esta brecha entre derechos e instituciones representativas o constitucionales, obviamente de distintas profundidades, se filtran las dudas o la falta de interés por distinguir las diferencias políticas esenciales entre democracia "moderna" o representativa, gobierno autoritario e incluso dictadura. (PNUD 2008: 14)

Al valorar la democracia por sus resultados, en términos de beneficios a través de derechos, y no necesariamente por sus procesos, la democracia se convierte en un sistema endeble que es fácilmente descartado por otras opciones (Mainwaring 2009: 347).

Esta situación es producto de la concepción que se tiene sobre la democracia. Como afirma Przeworski (2010: 33), "[...] si juzgamos a las democracias contemporáneas por los ideales de autogobierno, igualdad y libertad, encontramos

que la democracia no es lo que se soñaba que era.” Hay una tensión constante entre ambas concepciones de democracia y en un país como el Perú, en el que el desempeño del Estado es deficiente, el sistema político democrático es el que se lleva el descrédito.

*El Estado debe asegurar que las políticas públicas educativas sean efectivas y que mejoren la demanda por educación de calidad e inclusiva en el Perú, y las escuelas deben promover la educación ciudadana tanto en términos de contenidos, como de procedimientos.*

La legitimidad de un régimen democrático se debe construir sobre “[...] la creencia de que, a pesar de las deficiencias y los fracasos, las instituciones políticas existentes son mejores que cualquier otras que puedan ser establecidas” (Linz 1978: 16). Se observa que los peruanos apoyan al régimen democrático en términos abstractos; sin embargo, la legitimidad se ve desgastada por la creciente insatisfacción con el funcionamiento de la democracia. Los ciudadanos peruanos creen que el gobierno democrático no es efectivo y optan por alternativas no democráticas, las cuales son avaladas en situaciones de crisis. Incluso esta percepción está presente desde la edad escolar.

La reflexión central radica en que la insatisfacción con la democracia puede conducir a un clamor por un liderazgo fuerte y autoritario, por lo cual es vital que las instituciones políticas sean efectivas en políticas públicas, como la educación, la seguridad ciudadana, el sistema de salud, el sistema laboral, entre

otros, y en acciones democráticas, en especial, los organismos electorales. Según Mainwaring (2009: 385), “[u]n mejor desempeño estatal es clave para promover una mayor confianza en las instituciones de la democracia representativa y generar una satisfacción más grande con la democracia”.

En este contexto, el Estado desde la educación y la escuela tiene dos roles fundamentales que cumplir. Por un lado, debe asegurar que las políticas públicas educativas sean efectivas y que mejoren la demanda por educación de calidad e inclusiva en el Perú; solo así el propio MINEDU y el Estado obtendrán la legitimidad e institucionalidad necesaria. Por otro lado, las escuelas deben promover la educación ciudadana tanto en términos de contenidos, como de procedimientos. La valoración de las instituciones y procesos solo se puede dar en un contexto democrático. Como afirma Pippa Norris (1999), se requiere de la legitimidad de sus ciudadanos para que la democracia se superponga a posibles actores y opciones antidemocráticas. —■

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLAMO, Oscar del. “La democracia en Perú (1980-2010): Un balance de ciclo, oportunidades y desafíos”. *Revista Encrucijada Americana*, pp. 46-61. Santiago de Chile. Universidad Alberto Hurtado. 2010.

ALMOND, Gabriel y Sidney VERBA. *Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University. 1963.

AYALA, José. *Fundamentos institucionales del mercado*. México: UNAM, 2002.

CAMACHO, Luis Antonio y Cynthia A. SANBORN. *Desempeño del Estado y sostenibilidad democrática en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. 2008.

CASAS Zamora, Kevin, Betilde MUÑOZ-POGOSSIAN, y MIRIAN VIDARRI, Marian. "Consideraciones sobre la desigualdad política en las Américas". *Desigualdad e inclusión social en las Américas: 14 ensayos*, pp. 55-76. Organización de los Estados Americanos. 2011.

CARRIÓN, Julio F. y Patricia ZÁRATE. *Cultura política de la democracia en el Perú: 2006*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 2007.

CARRIÓN, Julio F., Patricia ZÁRATE y Elizabeth J. ZECHMEISTER. *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 2015.

CRUZ, Marylia y Yamilé GUIBERT. *Determinantes de la confianza en el Congreso del Perú*. (Cuadernos de Investigación, N° 2). Lima: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2013.

DEGREGORI, Carlos Iván. *Los límites del milagro: Comunidades y educación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 2014.

DURKHEIM, Emile. *Educación como Socialización*. Salamanca: Ediciones Sígueme. 1976.

LEVITSKY, Steve. "Fujimori and Post-Party Politics in Peru". *Journal of Democracy*, pp. 78-92. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 1999.

LINZ, Juan. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, & Reequilibration*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 1978.

LÓPEZ Villanes, Noam. *Inseguridad y percepción de inseguridad en Lima* (Cuadernos de Investigación, N° 10). Lima: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2014.

MAINWARING, Scott. "Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación política democrática en la región andina" *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*, pp. 327-406. Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Idea Internacional. 2009.

MANRIQUE Gálvez, Nelson. *Democracia y Nación. La Promesa Pendiente La Democracia en el Perú: Proceso Histórico y Agenda Pendiente*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2006.

MATEOS, Araceli. *La (in)satisfacción con el funcionamiento de la democracia en América Latina*. Iberoamericana, pp. 169-173. Salamanca: Universidad de Salamanca. 2014.

NORRIS, Pippa. *Critical Elections: British Parties and Voters in Long-term Perspective*. Edited with Geoffrey Evans. London: Sage Publications. 1999.

PRZEWORSKI, Adam. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores. 2010.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara. 2004.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Los Jóvenes en el Perú: La Democracia Imaginada*. Lima: PNUD. 2008.

RENTERÍA, José María y Andrea ROMÁN. *Empleo informal y bienestar subjetivo en el Perú: Orientando las políticas públicas para un desarrollo social integral*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. 2015.

ROBERT, Maryse. "Desigualdad e inclusión social en las Américas: elementos clave, tendencias recientes y caminos hacia el futuro" *Desigualdad e inclusión social en las Américas: 14 ensayos*, pp. 35-54. Organización de los Estados Americanos. 2011.

STOJNIC Chávez, Lars. "El efecto de la experiencia escolar en el desarrollo de actitudes favorables hacia la democracia como mejor sistema político: el caso de estudiantes peruanos recién graduados del nivel secundario". *Revista Colombia Internacional*, pp. 111-139. Bogotá: Universidad de Los Andes. 2015.

TALLONE, Alicia. "El desafío de la convivencia escolar: apostar por la escuela". *Educación, Valores y Ciudadanía*.

Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y Fundación SM. 2010.

TANAKA, Martín y Patricia ZÁRATE. *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú 1998 – 2001*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 2002.

TANAKA, Martín. *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima. IEP, 2005

TANAKA, Martín. *Cultura política democrática en el Perú*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones. 2007.

YAMAMOTO, Jorge. *El Bienestar en una ciudad heterogénea y compleja: las necesidades universales, las adaptaciones para su satisfacción en Lima y las perspectivas para*

*el desarrollo sostenible* (Reporte de investigación). Lima: Dirección General de Investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2010.

ZVALETA, Mauricio. *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP, 2014.

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**

Cruz, Marylia y Andrea Román. “La democracia peruana: apreciaciones e hipótesis desde la escuela”. En *Revista Argumentos*, año 10, n.º 2. Julio 2016. Disponible en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/la-democracia-peruana-apreciaciones-e-hipotesis-desde-la-escuela/>  
ISSN 2076-7722