

NIVELES DE CIUDADANÍA

Manuel Benza Pflücker

Docente de la Facultad de Ciencias Sociales - UNJFSC



La tesis central de este breve ensayo es que la Ciudadanía es una condición fundamental para la Democracia. En consecuencia, a mayor o menor Nivel de Ciudadanía, mayor o menor capacidad social e individual para aportar a la convivencia democrática, lo que implica: participación en la cosa pública, compromiso con el pueblo y la Patria, capacidad mayor o menor de construir opinión informada y de participar con dichas opiniones en el proceso de Toma de Decisiones que son relevantes para la comunidad, mayor o menor capacidad para conformar una Sociedad Civil fuerte, capaz de influir en las decisiones que implican a todos, capacidad para apoyar o discrepar democráticamente con las autoridades del Estado, capacidad para conocer y aplicar dichos conocimientos en beneficio no solo de uno mismo sino de la comunidad, capacidad de organizarse para apoyar, proponer o condenar alguna acción pública, mayor o menor capacidad para actuar de manera organizada para consensuar o disentir, mayor o menor capacidad para forjar una autoestima nacional e individual, etc.

Como tesis derivada, afirmamos que en las distintas sociedades modernas, por diversas razones combinadas, se dan Niveles de Ciudadanía distintos. Hay múltiples factores que contribuyen a generar, configurar, limitar, construir Niveles de Ciudadanía. Dichos Niveles de Ciudadanía se relacionan principalmente, al punto de definir lo que es o no Ciudadanía, con el mayor o menor conocimiento de derechos y deberes ciudadanos así como con el mayor o menor ejercicio de dichos derechos y deberes por parte de cada individuo y de los grupos sociales. Se dan, por tanto, mayores o menores Niveles de Ciudadanía en una sociedad en la medida que, en promedio, en dicha sociedad se conozcan y se ejerciten derechos y deberes ciudadanos.

Un elemento que contribuye a explicar los actuales **bajos niveles de ciudadanía en el Perú** actual es la **historia de dominación y exclusión** como la que se dio en la conquista y Virreinato del Perú, centro del dominio español de América del Sur por casi 240 años (1530 a 1767) y parte importante de dicho dominio colonial hasta 1824. El dominio asumió formas muy autoritarias, pues se trataba de mantener "a raya" a la mayor población aborigen concentrada en territorio sudamericano (se calcula entre 11 y 12 millones de habitantes) por un puñado de dominadores. El dominio asumió dimensiones económicas-políticas-sociales y culturales, es decir, fue un dominio-exclusión integral. Ese tipo de dominio-exclusión por largos períodos suele generar comportamientos sumisos, auto-excluyentes,

racistas, clientelistas, auto-complacientes y serviles. Producida la independencia política de España, el poder político pasó a ser administrado por caudillos criollos y mestizos que continuaron el régimen de dominación –exclusión con respecto a la mayoría de la población. La única sublevación significativa contra el régimen de explotación de los dominadores fue organizada y sostenida por indígenas: la que condujo José Gabriel Condorcanqui, Túpac Amaru II, en 1780. Túpac Amaru II, educado en el Cusco por Jesuitas, pretendió inicialmente que las reivindicaciones de los indígenas fueran atendidas por caminos legales por las autoridades virreinales.

Fracasados dichos intentos, se alzó contra el régimen buscando una coalición con los mestizos, negros, mulatos y criollos. Dicha coalición no fue posible: los estamentos mencionados no habían desarrollado una conciencia de pertenencia a una nación diferente a la de los dominadores. Los pocos que lo había hecho, en todo caso, temieron a los indígenas. Cruelmente reprimida por el régimen colonialista la rebelión (revolución social parcial) fue aislada y se logró descabezarla de tal modo que se produjera un escarmiento. **Fue la primera acción de terrorismo de Estado aplicada contra un sector de la población.** No obstante ello, sus repercusiones tuvieron efecto inmediato y mediato allende las fronteras del entonces Virreinato del Perú, sobre todo en el sur. **Con la brutal represión se logró que el miedo paralizara a la población peruana, en el inicio del proceso de formación de una conciencia nacional.**

La independencia política de España no contó con un estamento criollo-mestizo significativo de peruanos, **sobre todo de limeños.** Varios intentos de sedición se produjeron principalmente fuera de Lima, en Tacna, Cusco, La Paz y Huánuco. Las ideas de la ilustración fueron poco conocidas, salvo por algunos sacerdotes entre los que destacaron José Faustino Sánchez Carrión (de Huamachuco) y Toribio Rodríguez de Mendoza (de Chachapoyas), además del médico Hipólito Unanue (de Arica). Mientras se producían las batallas por la independencia de Argentina, Uruguay, Chile, Venezuela y Colombia, en Lima no se había generado una corriente independentista y republicana: Lima era la ciudad más aislada de las corrientes del pensamiento de la ilustración francesa y, a la vez, el centro ideológico conservador (ya no económico ni político) de la dominación española. Analizada la situación desde hoy, podemos afirmar que **Lima era menos ciudadana que el resto del Perú y de Sudamérica hispana.**

Con el desenvolvimiento del Siglo XIX se produjo

la infausta guerra de Chile contra Perú y Bolivia, guerra alentada por el imperialismo inglés para favorecerse con el salitre boliviano y peruano. En dicha circunstancia se puso al descubierto claramente que el Perú era manejado por una casta minoritaria de criollos y mestizos proclives al entreguismo y sin autoestima nacional. Dicho fenómeno fue cáusticamente advertido y denostado por Manuel Gonzales Prada, un peruano ilustre y desclasado de su privilegiado origen que vituperó con valor y certeza a los improvisados caudillos que fueron también responsables de la derrota. Desde ese momento hasta 1992 creció lentamente la conciencia popular y la capacidad de organización del pueblo. El aporte inicial de Haya de la Torre (de 1928 a 1945) y de las ideas y acciones de José Carlos Mariátegui, junto al pensamiento de Víctor Andrés Belaúnde, Jorge Basadre, Héctor Cornejo Chávez y Gustavo Gutiérrez constituyen los aportes teórico-prácticos que contribuyeron, más que otros, a la forja de movimientos de opinión y acción. Con ellos y otros aportes (como el de los anarco-sindicalistas y el de los neoliberales como Vargas Llosa) aumentó la conciencia de la historia, de los derechos y deberes ciudadanos, la participación política y la autoestima de diversos estamentos de la sociedad, así como la conquista de derechos para el Derecho Positivo.

Un hito innegable en ese sentido fue el Gobierno de Juan Velasco Alvarado, que pese a sus contradicciones y a no surgir de la voluntad popular, subrayó valores que reforzaron la autoestima nacional. Desde 1962-65 la TV se incorpora activamente a la información-desinformación de la población. Desde 1992 la TV se convierte junto a los Diarios "chicha", una invención de la dictadura fujimorista para el adormecimiento de las conciencias y de combate fascista contra todo aquel que disienta de los intereses de los grupos de poder- en una arma sistemática al servicio de los gobiernos y de los poderes fácticos (gran capital y gran prensa limeña a su servicio).

La convergencia del terrorismo de sendero luminoso y del Estado (sobre todo en los gobiernos de García y Fujimori) retrajo la participación ciudadana a mínimos impensables una década antes. El miedo a pensar, a reclamar democráticamente, se generalizó. El autoritarismo, enemigo número uno de la Construcción de Ciudadanía se impuso y todavía se impone.

La Cultura del Autoritarismo genera un círculo vicioso: una minoría, generalmente con mando social-económico-político, actúa como si fuese "natural" o "normal" que ellos manden, y una mayoría actúa como si fuese "natural" o "normal" que ellos obedezcan. **No se construye una sociedad de ciudadanos con conciencia de igualdad de derechos y deberes, sino una sociedad de desiguales donde se "naturaliza" el verticalismo, la sumisión y el clientelismo.** El profesor no es percibido como "guía" sino como "jefe", el policía es "jefe" y hasta el adinerado o el de rasgos caucásicos (blanco) es "jefe", "patrón" o "míster".

La Participación, dimensión fundamental para medir el Nivel de Ciudadanía, está vinculada con el Estado y con la Sociedad Civil. **El Estado es, según Guillermo O' Donnell (Notas sobre la Democracia en América Latina, 2004, PNUD, pag.12), un conjunto de instituciones y relaciones sociales que normalmente penetran y controlan la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente.** Tiene, según el autor, tres dimensiones fundamentales: un conjunto de entes burocráticos, un sistema legal y un foco de identidad colectiva. El tercer elemento me interesa para este ensayo. Pues bien, el autor reconoce que la tercera dimensión debería implicar la percepción, por parte de la población, que el Estado al que pertenecen es: "un Estado para toda la Nación". Más allá del hecho que a las tres dimensiones que O' Donnell otorga al Estado les concede la condición de "tipos ideales" (en el sentido de Max Weber, es decir, arquetipos nunca alcanzables), el autor es consciente que lo más lejano es aquello de la percepción colectiva que el Estado en América Latina es "un Estado para toda la Nación". **No es, en sociedades escindidas económica-política y culturalmente, sino un Estado apropiado por intereses minoritarios.**

El autor reconoce que en ciertos Estados europeos (léase Alemania e Italia, tomándolo de **Jürgen Habermas**, donde las naciones se conformaron antes que los Estados) el Estado -Nación sirvió de marco al Estado. Lo afirma Habermas cuando se refiere a la Nación o Volksgeist. Habermas sostiene lo que **Juan García Amado** (Habermas, los Estados y la Sociedad Mundial, 2007, Oviedo, pag.72) interpreta como sigue: **El problema es que una "nación de ciudadanos" sólo puede funcionar sobre la base de algún sentimiento de pertenencia común**, de alguna idea de comunidad. Es necesario que los individuos se contemplen como iguales en lo que importa para que asuman la recíproca lealtad que supone vivir bajo reglas comunes y acatarlas con una disposición que rebase el puro autointerés estrictamente egoísta y egocéntrico. Sólo sobre ese presupuesto de pertenencia común a una colectividad puede, en un segundo momento, erigirse la idea de **"nación de ciudadanos"** que regulan colectivamente sus asuntos y establecen las reglas que gobiernan el interés común. No hay interés común sin previa delimitación de la comunidad de referencia... **Decidimos juntos porque somos iguales sobre la base de idéntica pertenencia comunitaria, no al revés.**

Pero el propio Habermas nos recuerda que esa forma de gestación y legitimación del Estado solamente se ha dado en pocas oportunidades y que hay Estados que se formaron antes que las naciones. **Es el caso del Perú, un Estado nacido en 1821- mucho antes que Alemania o Italia- y que sigue siendo una Nación en proceso de formación.** Es una Nación en formación que se forma históricamente no en el vacío, sino por el contrario, sujeta a las presiones ideológicas, económicas y geopolíticas de otros países, sobre todo de potencias que tienden a

influenciar ideológicamente. Hay por tanto una “formación condicionada” que puede tender a la deformación del proyecto primigenio. El Perú es multicultural y plurilingüe, lo que hace del actual proceso de inserción de nuestro país en la mundialización un proceso no exento de claras muestras de pérdida de identidad y de muy difícil Construcción de Ciudadanía.

Marcelo Cavarozzi, refiriéndose al Perú, señala: “por el doble fracaso de Belaúnde y Alan García, arrastró al sistema partidario *intotoy* dio pie a la emergencia de otro fenómeno: la aparición de una nueva generación de caudillos-presidentes que basaron su *appeal* en discursos y estilos de sesgo anti-político” (se está refiriendo a Fujimori, en Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea, FLACSO, México, 2004, pag. 18).

La mundialización se produjo en clave de Globalización Neoliberal llevada a la Constitución Política del Perú de 1993. Al liberalizarse el capital en grado extremo, los insuficientes procesos de industrialización no solamente se cortaron, sino que se impidieron. La Planificación desapareció y el Estado no tiene rumbo. El país depende crecientemente de la exportación de minerales, lo que lo hace altamente vulnerable y restringe las necesidades de desarrollo de Ciencia y Tecnología. Desde el punto de vista político, Cavarozzi observa que “los sectores populares y segmentos importantes de la clase media quieren que alguien “haga las cosas” pero sin tener que participar (más allá del acto de votar)..los llamados para que ellas participen son recibidos con escepticismo y sospecha. Los nuevos caudillos (ahora Humala, N. de R.) han sintonizado hábilmente con este estado de ánimo colectivo....la organización y la movilización políticas no son vistas como convenientes”. El aporte de Cavarozzi es obvio: encuentra una relación entre despolitización y caudillismo, entre desorganización y sumisión. Entre neoliberalismo y trabas a la Construcción de Ciudadanía.

En el mismo sentido de lo que estamos afirmando, **T.H. Marshall**, en su conocido libro Ciudadanía y Clase Social, subraya que: **la ciudadanía es un status que deben tener todos los miembros de una comunidad, lo que les garantiza igualdad de derechos y obligaciones.** No existe un principio universal que determine qué derechos y obligaciones integran la ciudadanía, pero en las sociedades en que la misma es una institución en desarrollo, se crea una imagen de una ciudadanía ideal hacia la cual la gente dirige sus aspiraciones y contra la cual el progreso puede ser evaluado. La lógica de Marshall implica equidad. Ello supone que los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, denominados de Segunda Generación (por diferenciación con los Derechos Civiles Y Políticos, llamados de Primera Generación, derechos que son reconocidos por los neoliberales), tensionen sobre la lógica del capitalismo, “la que, como se sabe, produce profundas desigualdades sociales”.

Para Marshall, la lógica de defensa únicamente de

los Derechos de Primera Generación es individualista y conduce a legitimar las desigualdades y, por ende, a imposibilitar la Ciudadanía. Para Marshall, los Derechos de Segunda Generación deben tener primacía, es decir, los derechos de todos a tener acceso de calidad a servicios de educación, salud, nutrición, información, cultura, participación, vivienda, transporte, vestido, agua y desagüe, etc. **Sin la vigencia real de Derechos de Segunda Generación no hay Democracia o hay una Democracia restringida y, por ende, precaria e ilegítima.** Tal afirmación colisiona contra la actual Constitución peruana, en la cual los Derechos de Segunda Generación o no existen o son retóricos. **Por ello, de lo planteado por este autor se puede inferir que en el Perú actual hay un bajo Nivel de Ciudadanía. Hay un bajo nivel de vigencia de Derechos Humanos, sobre todo de los de Segunda Generación.** La vigencia de los **Derechos Humanos** está relacionada con la **Democracia**.

La Democracia se sustenta en varias condiciones, una muy importante es la **Participación** de la población en los procesos de Toma de Decisión. Sobre la relación entre Democracia y Derechos Humanos, **José Thompson** (El Mundo moderno de los Derechos Humanos, IIDH, San José, 1996, pag. 4) se refiere con especial consideración a los contenidos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en particular a su artículo 23 que señala que: Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: **de participar en la dirección de los asuntos públicos**, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; **de votar y ser elegidos en elecciones periódicas** auténticas, realizadas por **sufragio universal** e igual y por **voto secreto** que





garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.(condiciones generales de igualdad que no se dan cuando no se obliga a una publicidad igual para todos los candidatos, sea por medios públicos o privados).

Los Derechos Humanos relacionados con la **libertad** deben estar acompañados de las respectivas **garantías** para que ella se dé. Por ello, las **instituciones democráticas son esenciales** para **asegurar la vigencia de los Derechos Humanos**. En primer lugar, las instituciones vinculadas a la **Administración de Justicia**. Sin **Justicia imparcial o eficaz no es posible la vigencia de los Derechos Humanos**. Pero el devenir de la **Democracia** y el desarrollo de **Derechos Humanos sociales, económicos, culturales y de la Solidaridad**, demandan de la **Democracia Moderna la búsqueda del bienestar** de los ciudadanos. Se trata de comprender, integralmente, la validez y vigencia de los Derechos Humanos.

La complementación de los mecanismos de la Democracia Representativa con los de la Democracia Participativa pueden y deben orientarse a la consecución no solamente de un correcto proceso de Toma de Decisiones sino de sentar las bases para que se pueda acceder a mejores condiciones de vida, satisfaciendo las demandas que los Derechos de Segunda y Tercera Generación(denominados también como Derechos Colectivos, como los ecológicos, por ejemplo) conllevan. **Aceptar que las mejores o peores condiciones económicas, sociales y culturales de la población son esenciales para evaluar una**

democracia es una conquista de las democracias del Siglo XX. Ello se ha puesto de manifiesto en múltiples documentos y tratados internacionales que, al velar por los Derechos Humanos, velan a la vez por el perfeccionamiento de la Democracia. Uno de ellos es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Otro el CADH mencionado y sus protocolos adicionales, como el Protocolo de San Salvador.

Hay una relación indudable entre participación política, o si se quiere calidad en la participación política, y calidad de vida. Lo logrado no quiere decir que no hay peligros, vacíos y grietas en la realidad de las democracias y los sistemas políticos en América latina. **Las tentaciones autoritarias y autocráticas no solo están presentes por los juegos de intereses económicos contrapuestos sino por la imposición de ideologías justificadoras que contradicen elementos sustanciales a la libertad en Democracia**. A ello se suma-y es fácilmente advertible- el desencanto de sectores de la población por **crecientes casos de corrupción y delincuencia política que quedan en la impunidad** y que conducen a que **sectores de la población asignen a la Democracia y a sus instituciones dichas aberraciones, atizándose las tendencias al autoritarismo**.

Últimamente en el Perú y otros países latinoamericanos se han agudizado conflictos medioambientales. En el Perú, dichos conflictos son las 2/3 partes de los existentes. Se trata, sin duda, de echar mano a mecanismos democráticos para superar dichos conflictos, pero de uno y otro lado hay siempre tendencias a la imposición y al autoritarismo. Siendo América Latina el subcontinente con mayores desigualdades en el mundo, se dan las condiciones para conflictos severos.

Estoy plenamente de acuerdo con la afirmación de Thompson: **una democracia que no aprenda a afrontar los problemas de la pobreza y la falta de oportunidades económicas no está cumpliendo con su cometido**. (op. Cit., pag.7). Esta idea es reforzada por el conocimiento empírico de lo que se percibe en nuestro país: un aumento injustificado y reciente de sueldos(2012-13) de los Parlamentarios generó y genera un desprestigio del Parlamento como institución y pone en peligro la Democracia.

Eduardo Bustelo (Expansión de la Ciudadanía y construcción democrática, UNICEF, pag.39) subraya la importancia de la vigencia de los Derechos Sociales como "puerta de entrada" para construir ciudadanía en una realidad económica y social tan adversa como la de América Latina, signada por la desigualdad social, la creciente vulnerabilidad de importantes estratos poblacionales y la exclusión social.

Los recursos teórico-prácticos de quienes quieren mantener el orden económico neoliberal a expensas de la Democracia han acudido en las últimas décadas al argumento que la técnica puede reemplazar la política democrática, lo que, sin duda, ha envilecido más aún la práctica

política. La técnica, en todo caso, debe estar al servicio de la política pero no intentar reemplazarla. **Rafael Ángel Herró** (Violencia, tecnocracia y vida cotidiana, San José, 1991, pag.148) señala: con esta desideologización de la política y, diríamos además, despolitización de la sociedad, el espacio político tradicional es cuestionado, deja de ser visto como un ámbito natural y se amenaza con sustituirlo por la llamada "racionalidad técnica"...**La racionalidad tecnocrática presenta sus respuestas como las correctas y naturalmente necesarias, cuando en realidad presuponen una elección previa realizada desde una ideología dominante que se encuentra oculta.**

La situación relacionada con recortes a la Democracia se agrava con la Cultura de Consumo. Los Medios de Comunicación de Masas definen como debe ser el "hombre medio" en función a lo que consume. Como señala **José Zamora** (La Cultura como industria de consumo, Barcelona, 2001.pag.12), una de las consecuencias más importante de este proceso es la fusión de cultura y entretenimiento. Los consumidores de la industria cultural buscan escapar al aburrimiento, pero ni quieren ni son capaces de invertir el esfuerzo y la seriedad que serían necesarias para realizar nuevas experiencias que les interesasen más que de manera sólo fugaz.

Todo cuanto se resiste contra lo fácil, superficial y conformista tiende a ser neutralizado. Zamora es un conocedor de los aportes a las críticas a la Industria Cultural de la Escuela de Frankfurt, y concretamente, de los aportes de **Marcuse, Adorno, Habermas, Horckheimer y Benjamin.** Dichos autores son los más reputados críticos del rol que asume en el lenguaje distribuido por los defensores del capitalismo la Cultura como mercancía y de los efectos nefastos que ello tiene para la construcción de una Conciencia Ciudadana libre y democrática. Aportan, por ejemplo, en la crítica de la publicidad electoral, que convierte a los candidatos en un bien de consumo, en un "objeto" pre-fabricado para el gusto del cliente.

Por otro lado, es cierto que el simple juego de mayorías y minorías no garantiza un camino democrático, y menos aún, de respeto ciudadano. **Jon Elster** (Rendición de cuentas: la justicia transicional en perspectiva, Bs. Aires, pag.15) plantea cuatro mecanismos o dispositivos para frenar las tentaciones hacia una especie de "dictadura de las mayorías": el Constitucionalismo, la Justicia Constitucional, la separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos (similar al de "Checks and balances").

El sistema de mayorías puede y debe ser limitado por la Constitución, los Tribunales Constitucionales, la separación de poderes (que debe implicar controles institucionales mutuos) y los sistemas de frenos y contrapesos, como el veto presidencial, la bicameralidad (que en el Perú fue abolida por un gobierno dictatorial) con la institución de una Cámara reflexiva, el Senado, que además, a mi juicio, debe tener un origen de poder diferente a Diputados:

Senado, circunscripciones grandes, Diputados, pequeñas. El Perú tiene 195 Provincias. Más de la mitad de ellas están condenadas a no estar representadas pues se lo impide el exiguo número de representantes de la Cámara única (130), teniendo en cuenta que Lima tiene 40 representantes.

Por último, nos interesa sentar nuestra posición sobre **mecanismos democráticos: ¿cómo hacerlos más eficientes en su capacidad de garantizar al ciudadano participación real en el poder?** La respuesta a esta inquietud es compleja. No solamente se trata de seguir confiando en mecanismos de Democracia Representativa, mediante las cuales el pueblo elige a sus representantes pero no posee suficientes mecanismos de control sobre dichos representantes y suele desaparecer la relación representante-representado. Se han dado crecientemente mecanismos de Democracia Directa, como el Referéndum, la Revocatoria o el Derecho a Iniciativa Legal Ciudadana.

De acuerdo a **Norberto Bobbio** (El futuro de la Democracia, México, 1984, pag.48) no se puede plantear un antagonismo entre Democracia Representativa y Democracia Directa, sino comprender que una es complemento de la otra. Lo que es el verdadero reto de la Democracia para legitimarse como la mejor forma de representación ciudadana es lograr los siguientes retos:

1) Profundizar la democracia representativa, adecuándola a los intereses plurales de la sociedad y aislándola lo más posible de los poderes fácticos. No se debe anular el voto preferencial que otorga poder al ciudadano sobre las cúpulas partidarias

2) Propagar, aumentar y facilitar los mecanismos de Democracia Directa, hoy muy poco utilizados por la población. En el Perú, por ejemplo, no se puede revocar a los Congresistas,

3) Extender la Democracia Política hacia una Democracia Social, de manera que se de en todas las instituciones de la Sociedad Civil, incluida la escuela, la fábrica, el centro laboral, la vecindad, etc.

4) Favorecer e impulsar la concertación entre el Estado y la Sociedad Civil en ámbito local, regional y nacional.

En el caso peruano, se trata de regresar a un sistema bicameral, promoviendo al mismo tiempo que el ingreso de cada Parlamentario sea poco más de una U.I.T. como lo fue hasta el 5 de abril de 1992. La Cámara única de hoy (130 miembros) le cuesta a los peruanos cinco veces más que las dos Cámaras de antes, con 180 Diputados y 60 Senadores. Los Diputados deben ser electos por provincias y los senadores por regiones.

El destacado pensador social cristiano **Emmanuel Mounier** (Manifiesto al servicio del Personalismo, Bs. Aires, 1965, pag.13 y Ouvres Completes, Paris, 1963, Tomo II, pag. 29) planteó: "la poderosa asamblea unicameral había sido necesaria para crear la Constitución, pero resultaría peligrosa para legislar". Desde mi punto de vista, ese peligro se está materializando en el Perú actual.