



OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Ciudadanía y Sociedad Civil

Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia

dad
dad

Ciudadanía y Sociedad Civil

Elementos para comprender el caso peruano.

dad
dad

*Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE
Jr. Washington N.º 1894, Lima – Perú
Central telefónica (511) 417-0630
Website: www.onpe.gob.pe*

Ciudadanía y Sociedad Civil

*Jefe de la ONPE: Dr. Mariano Augusto Cucho Espinoza
Gerente de Información y Educación Electoral: Mg. Amparo Ortega Campana
Subgerente de Formación y Capacitación Electoral: Mg. Marita Ingrid Escobar Alegría*

*Elaboración: Subgerencia de Formación y Capacitación Electoral
Diseño y diagramación: Área de Educación Electoral*

*2da. edición. Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2014-16266
Editado por: Oficina Nacional de Procesos Electorales, Jr. Washington 1894, Lima.
Impreso en: Tarea Asociación Gráfica Educativa, Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña -Lima
Lima, noviembre de 2014.*



Presentación

La Oficina Nacional de Procesos Electorales, a través de la Gerencia de Información y Educación Electoral, entrega a los participantes de nuestras actividades de educación electoral, los siguientes tres módulos de nuestra serie «Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia»:

- «La democracia como forma de gobierno: definición y características en América Latina y el Perú»
- «Ciudadanía y Sociedad Civil. Elementos para comprender el caso peruano»
- «Cultura Política y Cultura Electoral: relaciones entre el Estado y la sociedad en un contexto democrático y la promoción de la cultura electoral en el Perú»

Cada uno de los cuadernos desarrolla una de tres categorías políticas — instituciones, actores y cultura— que hasta no hace muchos años se analizaban en distintos campos del conocimiento. Nuestro objetivo es desarrollarlos y esforzarnos por mostrarlos en su interacción. Ya que consideramos que de esta manera es posible entender mejor procesos de construcción democrática complejos como los que corresponde realizar en nuestro país. En efecto, no es suficiente que desde el Estado se desarrollen instituciones democráticas, es indispensable que la sociedad —entendida como la nación peruana— participe activamente en el ámbito público, ya sea en tanto ciudadano o como parte de la sociedad civil. Junto a ello, es necesario que ambos compartan un compromiso democrático que dé sentido a nuestra cultura electoral.

Los temas que ofrecemos en esta oportunidad, forman parte de un conjunto mayor, diseñado y desarrollado en una propuesta de contenidos de educación electoral. Tanto la formulación de la propuesta, como los contenidos fueron desarrollados a partir de noviembre del año 2009 hasta noviembre del 2011. Se trata de una propuesta general, pero elaborada con rigurosidad académica en la cual se recoge aspectos clásicos, contemporáneos y otros muy actuales sobre cada uno de los temas propuestos. Partimos del supuesto que el conocimiento de estos temas por parte de los participantes en las actividades de educación electoral contribuirá a la comprensión de la democracia, lo electoral, la construcción de la ciudadanía y el fortalecimiento de la cultura electoral. Junto a ello, tuvimos en consideración los resultados de una encuesta nacional sobre necesidades de educación electoral de la población peruana.

Para mayor ilustración, podemos señalar que la mencionada propuesta de contenidos de educación electoral consta de nueve macrocontenidos, cada uno de los cuales ha sido trabajado con un esquema similar, en el sentido de conocer su definición y características, luego se desarrolla de manera comparada la experiencia de América Latina, para culminar con una explicación de las características que ese tema tiene en nuestro país. A manera de refuerzo para cada tema, se ha seleccionado lecturas complementarias que ilustran y hacen más entendible el contenido de cada documento.

Finalmente, es pertinente precisar que para cada sesión de aprendizaje, estos contenidos son adecuados pedagógicamente para el público participante, el mismo que es desarrollado en sesiones pedagógico-didácticas. Por lo que este material que ahora ofrecemos, no sólo sirve de refuerzo para esas sesiones, sino que también de referencia y consulta.

Los nueve macrocontenidos mencionados son los siguientes:

- ***Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 1:***

- Sistema político*
 - Régimen político*
 - Partidos y sistema de partidos*

- ***Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 2:***

- Sistema electoral*
 - Actores electorales*
 - Procesos electorales y mecanismos de consulta ciudadana*

- ***Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 3:***

- Democracia*
 - Ciudadanía y sociedad civil*
 - Cultura política y cultura electoral*

Ello significa que nuestras siguientes publicaciones en esta serie «Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia» tendrán los otros temas señalados en esta relación.

Agradecemos su aceptación a participar con nosotros en estas actividades de Educación Electoral y deseamos que esta experiencia de enseñanza-aprendizaje sea positiva para usted.

Lima, noviembre de 2014.

Área de Educación Electoral
Subgerencia de Formación y Capacitación Electoral
Gerencia de Información y Educación Electoral
Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE

Tabla de contenidos

Páginas

Introducción 7

1 PRIMERA PARTE: Aspectos Generales

¿Qué es la ciudadanía? 8

¿Qué es la sociedad civil? 13

Las funciones de control por parte de los ciudadanos y la sociedad civil: la contrademocracia 20

2 SEGUNDA PARTE: El caso peruano

Ciudadanía en el Perú 24

La Sociedad Civil en el Perú 28

Mecanismos de participación de la ciudadanía y la sociedad civil 30

Conclusiones 35

Bibliografía 36

3 TERCERA PARTE: Lecturas complementarias

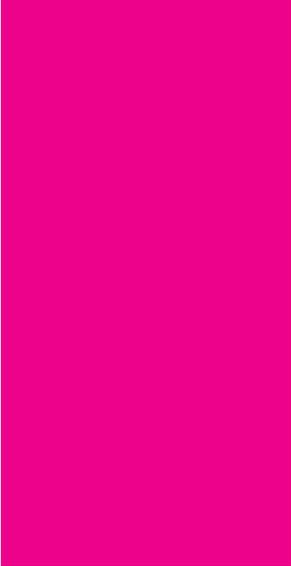
■ Giovanni Sartori. «Opinión pública» En: La democracia en 30 lecciones. Editorial Taurus, México, 2009. Lección 5, pp. 31-34. 37

■ Giovanni Sartori. «Participación» En: La democracia en 30 lecciones. Editorial Taurus, México, 2009. Lección 6, pp. 35-38. 39

■ Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela.- «La democracia en América Latina desde 1930». En Leslie Bethel.- Historia de América Latina, Vol. 12, Política y sociedad desde 1930, selección: pp. 67-72. 41

■ Carlos A. Forment.- «La sociedad civil en el Perú del siglo XIX: democrática o disciplinaria». En: Hilda Sabato (coordinadora).- Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina. FCE, México, 1999, pp. 202-230. 48

■ Sinesio López.- Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú. Instituto Diálogo y Propuestas, Lima, 1997, Selección de la Tercera parte. 64

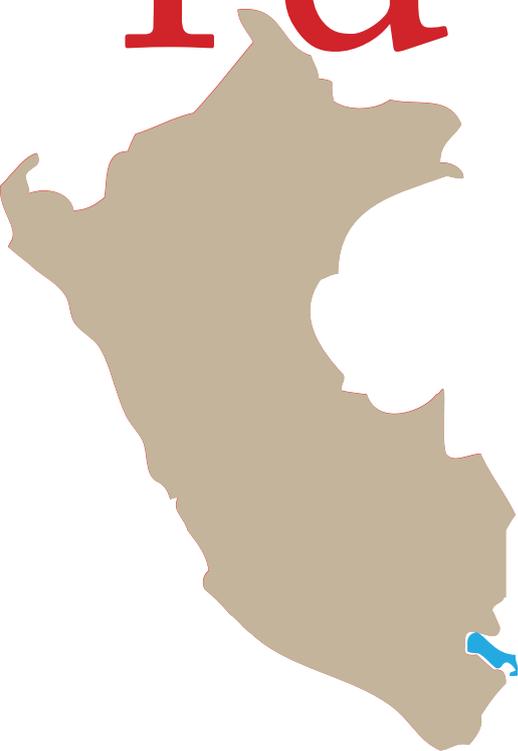


Introducción

Este documento está organizado en tres partes: la primera aborda aspectos conceptuales sobre la ciudadanía, la sociedad civil y el contrapeso democrático que ejercen tanto la ciudadanía como la sociedad civil respecto del poder central. El objetivo de esta parte es que el lector comprenda el significado de estos aspectos, de tal manera que pueda distinguir las tendencias y los elementos que hacen que estos conceptos sean tan importantes.

En la segunda parte, analizaremos el caso peruano a través de esos tres elementos mencionados. Es decir, partiremos desde las características y procesos de configuración de la ciudadanía y la sociedad civil en el Perú, para terminar con los mecanismos de participación establecidos en el ámbito público y de manera particular en las instituciones educativas.

La tercera parte consiste en una selección de textos que ilustran y desarrollan los aspectos tratados en este documento. Para ello se ha recurrido a textos de renombrados académicos quienes abordan aspectos conceptuales, analizan la realidad latinoamericana, así como la peruana.

pe
rú

1 | ¿Qué es la ciudadanía?

La ciudadanía viene a ser la totalidad de los miembros de un ente político común y su estatus como miembros de pleno derecho. Algunos teóricos sostienen que para que ello se lleve a cabo es fundamental la pertenencia al Estado-nación a través de la nacionalidad. A partir de esa condición, la ciudadanía otorga a quien lo detenta un estatus seguro con los mismos derechos fundamentales civiles, políticos y sociales. Es decir, las personas que tiene ciudadanía posee garantías para tener igualdad ante la ley, libertad de conciencia, libertad de asociación, sufragio, entre otros. El acceso a ello es delimitado por la norma constitucional.

No obstante, se trata de un concepto que tiene diversos enfoques, entre los que destacan la concepción liberal, la concepción republicana y la comunitarista. Así, Rieger sostiene que el **liberalismo considera al ciudadano definido esencialmente por los derechos de su libertad individual** como derechos de defensa frente al Estado, esta perspectiva delimita y controla el poder, además, los derechos sociales tienen el objetivo de asegurar la autonomía individual.¹ Mientras que desde la concepción **republicana el ciudadano se realiza a través de su compromiso a favor del bien común y la participación en la dominación, es decir aspira a cultivar la virtud cívica**. En el caso del **comunitarismo apela al retorno del compromiso del ciudadano y sus virtudes, las mismas que se fomentan a través de la cultura política y la democracia directa**. Como se podrá apreciar, estas perspectivas en muchos aspectos no son complementarias, sino que se relacionan en tensión. Estas tensiones se pueden apreciar especialmente cuando se busca diseñar instituciones en las cuales prevalezca la libertad, la igualdad y la solidaridad; asimismo, entre la orientación hacia el bien común y los derechos individuales; como también entre los derechos humanos y los derechos civiles; y entre los ciudadanos como comunidad política y las pertenencias étnicas, religiosas, entre otras.

¹ Desde esta perspectiva, el ciudadano es protegido hasta del mismo Estado. Günter Rieger.- «Democracia» en: Dieter Nohlen.- Diccionario de Ciencia Política, pp. 203-204.

En esa línea, Sinesio López sostiene que al menos hay cuatro elementos básicos que definen al ciudadano. Estos son la existencia de individuos, el tener derechos, que el Estado ofrezca garantías a los derechos y finalmente, la existencia de una comunidad política. Así, señala lo siguiente:

En primer lugar, el ciudadano es un individuo —en la tradición liberal— o un conjunto de individuos —en la tradición comunitarista— que no tiene relaciones de dependencia personal o que ha roto con ellas y que, por eso mismo, es relativamente autónomo. No puede haber ciudadanía en una sociedad de estamentos, de siervos y de esclavos. La ciudadanía sólo puede desarrollarse en una sociedad de individuos o de conjuntos de individuos.

En segundo lugar, el ciudadano es un individuo o una comunidad de individuos con derechos que son enfatizados frente a las tradicionales responsabilidades que imponían los Estados premodernos. [...]

En tercer lugar, el ciudadano con derechos implica una peculiar relación de la sociedad y de los individuos con el Estado moderno, que reconoce el claro predominio de los derechos sobre las responsabilidades y ofrece una serie de garantías constitucionales, organizativas e instituciones y recursos para concretarlos, a diferencia de la relación tradicional, en la que se enfatizaban las responsabilidades ante el Estado sobre los derechos de los individuos.

En cuarto lugar, la ciudadanía implica un sentido de pertenencia y de membresía a una determinada comunidad política entre cuyos miembros se establecen relaciones de interdependencia, responsabilidad, solidaridad y lealtad. En general, la comunidad política ha surgido cuando las élites han sido capaces de integrar las clases populares a la vida económica, social y política de un determinado país.

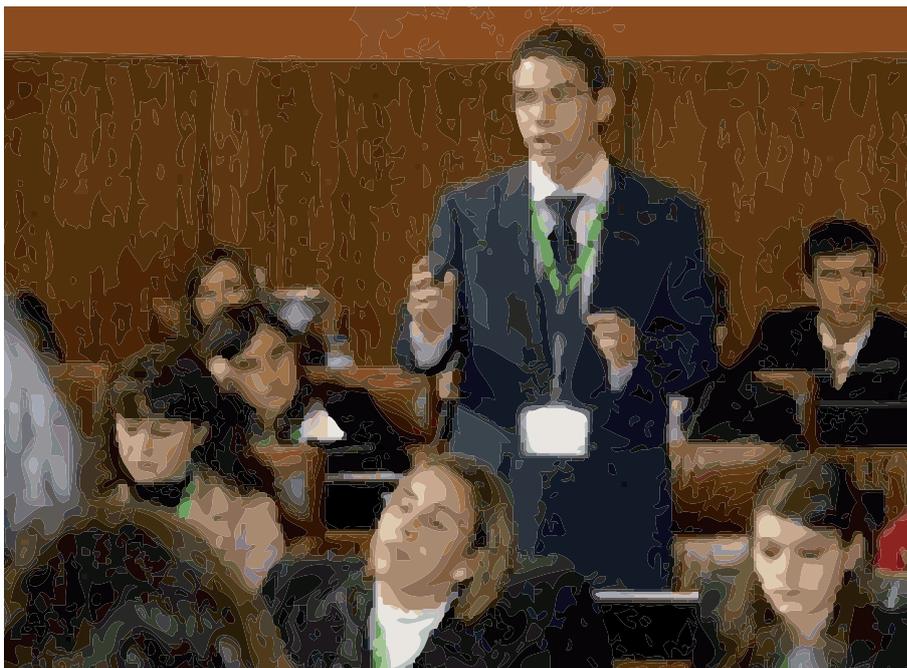
En resumen, la definición mínima de la noción de ciudadano puede ser la siguiente: el ciudadano es un individuo o comunidad de individuos con derechos garantizados por el Estado y con responsabilidades hacia la comunidad política de la que forma parte. (Sinesio López 1997: 118-119)

Podemos observar, por lo tanto que cuando buscamos definir a la ciudadanía y al ciudadano nos enfrentamos a conceptos complejos y muy difíciles de abordar. López sostiene que ello se debe principalmente a dos razones. Primero, porque no hay una definición única, y segundo, porque en la realidad se puede apreciar que hay tantos tipos de ciudadanía como tipos de comunidades políticas modernas.

«
...el
ciudadano
es un individuo
o comunidad
de individuos
con
derechos
garantizados
por el Estado
y con
responsabilidades
hacia la
comunidad
política
de la que
forma parte.»

Junto a ello, es necesario distinguir concepciones de ciudadanía, que es lo que hemos desarrollado en este acápite, de elementos de ciudadanía que es lo que vamos a presentar a continuación. En ese sentido, debemos asumir por concepciones de ciudadanía al ámbito prescriptivo, es decir a lo que debe ser; mientras que los elementos de ciudadanía podríamos considerarlos en el ámbito descriptivo, lo que significa recoger ese fenómeno de la propia realidad. Es decir, lo que efectivamente es ciudadanía en cada sociedad.

Sinesio López señala que la emergencia de la ciudadanía supone un cambio en las relaciones de autoridad, en la que los gobernados reivindican y desarrollan un conjunto de derechos y responsabilidades frente a las y los gobernantes, que terminan aceptándolos. En ese sentido, se invierte la manera como hasta ese momento se había organizado el poder, sustentado en privilegios y facultades ejercidos por los gobernantes en desmedro de los gobernados. Para que esos cambios se realicen, tuvo que producirse profundos cambios culturales, jurídicos, éticos, políticos, económicos y sociales. Entre los procesos más importantes podemos mencionar el proceso de secularización de la sociedad, el proceso de individualización y el surgimiento de la democracia moderna (López 1997: 28). Es decir, se requiere determinadas condiciones para la existencia de la ciudadanía moderna como por ejemplo cultura cívica, secularización, nuevo esquema administrativo del Estado, declinación de valores particularistas, emergencia de la idea del espacio público, existencia de prensa política escrita y opinión pública.



1.1 | Elementos de la ciudadanía

La ciudadanía moderna tal como ha sido definida y expuesta aquí, surge a partir del siglo XVIII, cuando en Europa se inició la conquista de los derechos civiles, como por ejemplo en torno a la idea de libertad. Luego, en el siglo XIX se consiguieron derechos políticos como la participación política ampliada por el sufragio universal. En el siglo XX se conquistaron los derechos sociales, que comprenden la participación en el bienestar producido por la sociedad (López 1997: 29). En la actualidad, la relación entre ciudadanía y Estado es central, en el sentido que se trata que por un lado, el Estado garantice los derechos y por el otro lado, que los ciudadanos los ejerzan y los defiendan.

A mediados del siglo XX, Marshall sostuvo que el desarrollo de la ciudadanía democrática incluye tres elementos: la ciudadanía civil, la ciudadanía política y la ciudadanía social. Para este autor, la condición de ciudadano, titular de la plenitud de derechos públicos subjetivos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, son otorgados por el sistema jurídico.

En el caso de la ciudadanía civil, se dio origen a los derechos vinculados a la libertad personal y la autonomía de las personas, como por ejemplo los derechos de propiedad, de compra-venta, la libertad de movimiento, de expresión, de organización, de palabra, de pensamiento y de fe religiosa; así como el derecho a la justicia. Esto significó el quiebre de una sociedad organizada en cuerpos sociales, para dar lugar a una sociedad basada en individuos, de los cuales, un grupo de ellos accedía a estos derechos.

La ciudadanía política, dijimos, se produce en el siglo XIX y dio lugar al derecho a elegir y ser elegido en el manejo del poder político a través del sufragio universal. En sus propias palabras, Marshall dijo: «Por el elemento político entiendo el derecho de participar en el ejercicio del poder político, como miembro investido con autoridad política, o como elector de dicho cuerpo». (Marshall 1965: 23)

La ciudadanía social, corresponde al siglo XX, dio origen a los derechos económicos y sociales gracias a los cuales los ciudadanos tienen derecho a compartir todo el patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado según los patrones que prevalezcan en la sociedad. Marshall supuso que la ciudadanía social permitiría eliminar las desigualdades y borraría algunas diferencias de estatus, lo que implica el desarrollo de la igualdad social y de la solidaridad (López 1997: 91 y Gutiérrez 2000: 170). Según Heater, Marshall sostuvo que los derechos sociales tienen una naturaleza distinta de los civiles o políticos, pues mientras que estos últimos pueden definirse y reconocerse con cierta precisión (por ejemplo el derecho a un juicio o el derecho a voto), los derechos sociales atañen a la calidad de vida. El acceso a la educación o al sistema de

salud, son derechos sociales, pero el principio de ciudadanía social no puede prescribir el nivel que cabe esperar de escuelas y hospitales. Así, detentar estos derechos sociales es básico para el disfrute efectivo de los derechos civiles y políticos, pues la pobreza y la ignorancia merman inevitablemente el deseo y la oportunidad de poder beneficiarse de ellos.

Como se puede apreciar, los elementos de ciudadanía civil, política y social corresponden la historia de la ciudadanía europea, de manera particular a aquella que está vinculada al ciudadano hombre, trabajador y blanco. Nótese que en esta descripción de los elementos de ciudadanía no está incluida la historia social correspondiente a la mujer, ya que ésta no alcanzó en esa misma época la ciudadanía ni civil ni política. De ahí que cuando analicemos el caso peruano, podremos señalar cómo se presentan estos desarrollos de manera particular.

Ahora bien, una sociedad de ciudadanos individualizados y relacionados directamente con el Estado fue uno de los modelos políticos que surgió producto de la Revolución Francesa. Ese modelo ha sido definido por Rosanvallon bajo el término cultura política de la generalidad, en el sentido que el Estado centraliza el poder y diluye las organizaciones, privilegios y cuerpos sociales, por lo que queda frente a frente al individuo. Sin embargo, este modelo político, si bien ha sido llevado a la realidad en varias oportunidades por diversos países, también se ha observado una tensión entre la generalidad y la presencia de la sociedad civil. Es decir, grupos de individuos que se autoorganizan para relacionarse tanto con el Estado, como con las otras esferas de la sociedad (económica y política). De ahí que a continuación pasaremos a la segunda parte de este tema, consistente en la sociedad civil.



2 | ¿Qué es la Sociedad Civil?

Cuando nos referimos a la *Sociedad civil*, estamos ante una categoría de análisis que parte de la identificación de un grupo heterogéneo ubicado en el ámbito de lo social que debe ser distinguido del Estado y de las organizaciones privadas lucrativas vinculadas al mercado (producción y circulación).² Adicional a esta división tripartita o de tres sectores, algunos prefieren distinguir la *Sociedad civil* de la *Sociedad política*,³ porque ésta última suele estar más asociada al Estado. Si seguimos esta distinción, la *sociedad civil* no incluye a los partidos políticos —*sociedad política*— ya que éstos se orientan hacia la obtención de cargos públicos (Thiery 2006: 1288). En esa línea, tal como señalan Cohen y Arato el papel político de la *sociedad civil* no está relacionado directamente con el control o la conquista del poder, sino con la generación de influencia mediante la actividad de las asociaciones democráticas y la discusión no restringida en la esfera pública cultural (Cohen y Arato 2001: 9). Por ello tanto las organizaciones privadas lucrativas como la sociedad política se relacionan con la sociedad civil al cumplir la función de mediación entre ésta y el Estado. ¿Por qué es importante la mediación con el Estado? Porque el Estado es quien institucionaliza determinadas políticas y otorga garantía a determinados derechos requeridos por la sociedad civil.

Dada la importancia de la sociedad civil, en las siguientes líneas vamos a definir esta categoría, luego indicaremos quiénes la conforman, el papel que tiene al interior de las estructuras sociales, continuamos con una breve revisión de cómo se ha construido esta categoría tanto en su versión clásica —mundo moderno— como en su versión contemporánea —a partir de la década de 1970—. Finalizaremos con una presentación de las organizaciones sociales que han surgido a lo largo del tiempo y que en la actualidad conforman la sociedad civil. De esa manera mostramos no sólo la complejidad de esta categoría, sino que asimismo incidimos en aquellos aspectos que permitirán comprender mejor el papel de la sociedad civil en nuestro país.

El concepto de *sociedad civil* como categoría de análisis es entendido por Thiery como aquello que denomina una esfera de acción colectiva y de discursos públicos que actúa entre el ámbito privado y el Estado. Señala asimismo que está constituida por una diversidad de asociaciones plurales, incluso en competencia, que organizan sus asuntos de modo relativamente autónomo y expresan sus intereses tanto materiales como no materiales. (Thiery 2006: 1288)

² Algunos denominan este sector como sociedad económica, la misma que está compuesta de organizaciones de producción y distribución, por lo común empresas, cooperativas, sociedades y otras similares. (Cohen y Arato 2001: 9)

³ La Sociedad Política incluye a los partidos políticos, organizaciones políticas y públicos políticos, como por ejemplo los parlamentos. (Cohen y Arato 2001: 9)

Grupos
foro
social
asociaciones
de CLUBES
sociedad
civil

Una definición más desarrollada es la que proponen Cohen y Arato quienes entienden a la *sociedad civil* como «una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La *sociedad civil* moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social. Si bien las dimensiones autocreativa e institucionalizada pueden existir por separado, a largo plazo se requiere tanto de la acción independiente como de la institucionalización para la reproducción de la sociedad civil». (Cohen y Arato 2001: 8)

Asimismo, si se define a partir de la dicotomía sociedad/Estado, Norberto Bobbio señala que la *sociedad civil* tiene una definición en negativo a partir de lo que Estado no hace. En esa línea esta definición sería la siguiente: «sociedad civil como conjunto de relaciones no reguladas por el Estado, y por consiguiente como todo lo que sobra, una vez que se ha delimitado bien el ámbito en el que se ejerce el poder estatal».⁴

De las definiciones presentadas podemos deducir que la sociedad civil, ubicada en el ámbito de lo social, es una esfera de acción colectiva, de discursos públicos y de interacción social. Su papel principal es actuar entre el ámbito privado y el Estado, pero que requiere la mediación tanto de la sociedad política como de las organizaciones económicas con fines de lucro, asimismo, busca que sus intereses sean garantizados por el Estado o que se cambien determinadas políticas hasta ese momento vigente. La sociedad civil no busca alcanzar el poder, sino ejercer influencia a través de dos mecanismos: la acción y la discusión. Esto último es parte de la construcción de la opinión pública.

⁴ Incluso en esta definición es necesario, según Bobbio, considerar las diversas acepciones según si estamos ante una primera que identifica lo no-estatal con lo pre-estatal; y una segunda de lo anti-estatal y lo post-estatal. En el caso de la primera, estaríamos ante asociaciones que existen antes del Estado y sobre ellas el Estado se sobrepone para regularlas, pero sin obstaculizar su desarrollo e impedir su renovación permanente. En el caso de la segunda, este concepto asume una connotación axiológica positiva como el lugar donde se manifiestan las instancias de cambio de las relaciones de dominio. Norberto Bobbio.- Estado gobierno y sociedad, pp. 41-42.

2.1 | *¿Quiénes conforman la sociedad civil?*

Otro aspecto que es necesario tomar en consideración consiste en identificar quiénes forman parte de la *sociedad civil*. Sobre ello podemos señalar que la sociedad civil está conformada por diversas organizaciones, movimientos y formas de comunicación pública. Algunos establecen que la integran iniciativas ciudadanas y grupos de derechos únicos, asociaciones y grupos de interés, instituciones culturales y educativas, asociaciones religiosas, organizaciones de desarrollo y grupos de autoayuda (Thiery 2006: 1288). Otros consideran que la sociedad civil también está integrada por las familias, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. (Cohen y Arato 2001: 8)

En el caso de América Latina la sociedad civil hace referencia a una red de grupos y asociaciones entre [algunas versiones incluyendo a] las familias y los grupos de contactos directos personales, por una parte, y las organizaciones claramente estatales por la otra, que median entre los individuos y el Estado, entre lo privado y lo público (Cohen y Arato 2001: 71). Podemos observar de lo dicho en las líneas precedentes, que en el primer caso la sociedad civil está integrada por aquellas asociaciones que fueron identificadas como parte de la sociedad civil visto desde un enfoque clásico, en la segunda propuesta se agregan otros elementos que surgen a partir de la década de 1980 como son los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. Mientras que el último grupo, es producto de la experiencia de América Latina reciente que incluye —entre otros— a las organizaciones estatales, como espacios donde se canaliza la participación ciudadana organizada en el ámbito público.

Respecto al papel de la sociedad civil al interior de las estructuras sociales modernas, podemos señalar que ésta ha sido valorada de manera diferente por la concepción liberal, por la republicana y por el ideal de un ámbito público libre (Thiery 2006: 1289-1290). Cada una de estas concepciones otorga una función o peso particular de la sociedad civil respecto al conjunto de la sociedad.

Así, en la concepción liberal, se sigue la propuesta de John Locke. Es decir, que la sociedad civil es un espacio libre cuya existencia es previa al Estado. En ese sentido, se caracteriza porque se autorregula, es plural, autónoma y contribuye al proceso civilizatorio de los actores colectivos teniendo como base la ciudadanía. Su ideal es alcanzar una sociedad de ciudadanos, lo que da la capacidad para que ellos tengan derechos y los puedan defender frente al Estado. Según Thiery, en esta concepción liberal, la sociedad civil cumple una función protectora para la autonomía privada de estos ciudadanos (Thiery 2006: 1289).

Mientras que la sociedad civil —a partir de una concepción republicana— sigue la propuesta inicial de Tocqueville la misma que fue desarrollada posteriormente, por Arendt. La perspectiva de Tocqueville establece una sociedad civil activa y pluralista-participativa. Según Thiery, representa el lugar donde se forman y practican las virtudes cívicas y por lo tanto cumple la función de ser la base y la escuela de la democracia. En esa línea, la función es de transmisión y socialización política. Mientras que la propuesta de Arendt está más vinculada con la política, ya que se trata de un proyecto abierto en el cual se produce una democratización cada vez mayor a partir del fortalecimiento de la esfera pública de formación de opiniones y voluntades. Visto así, es complementario a la sociedad política (partidos políticos, parlamentos), ya que mientras ésta legisla de manera temporal, la sociedad civil —al tener un rol activo— exige una actualización normativa permanente. (Thiery 2006: 1289)

Desde la concepción orientada por el ideal de ámbito público libre, Thiery sostiene que es Habermas quien retoma tanto las ideas liberales como las republicanas, pero que brinda una función a la sociedad civil menos ambiciosa y más precisa. Así, para Habermas el papel de la sociedad civil vendría a ser una caja de resonancia que recoge y luego amplifica las demandas de la sociedad y las traslada a la esfera pública política. Por lo tanto, la función de la sociedad civil es comunicativa. Para que ello sea posible es indispensable la existencia de garantías constitucionales y una cultura civil propicia. (Thiery 2006: 1289-1290)

Vale la pena precisar lo siguiente: cuando en la actualidad nos referimos a la *sociedad civil*, debemos tener presente que este concepto ha resurgido a partir de la década de 1970, pero que se trata de una categoría que nace en occidente a partir del siglo XVII con el mundo moderno. El hecho es que durante el resurgimiento de fines del siglo XX este concepto clásico sufrió diversas modificaciones, especialmente se incorporaron nuevos elementos como los siguientes: incluye a los movimientos sociales, es «autolimitada»,⁵ es un nuevo terreno de la democratización, ejerce influencia sobre la sociedad política y económica y hay una clara distinción entre *sociedad civil* y sociedad burguesa. El contexto de ese resurgimiento se produce con las transiciones democráticas en dos espacios geográficos: Europa oriental —especialmente en Polonia, Checoslovaquia y Hungría— y América Latina. (Cohen y Arato 2001: 34-35; Thiery 2006: 1289)

⁵ Se entiende por autolimitada a que las asociaciones o movimientos ya no son fundamentalistas que terminaban muchas veces bajo un escenario de desactivación o colapso una vez que lograban sus objetivos. Por ejemplo en los procesos de transición a la democracia, la característica de ser autolimitadas permitió que pasaran de la etapa de «liberación» a la etapa de democratización. La liberación definida como el restablecimiento o extensión de los derechos individuales y de grupo y la democratización entendida en términos del establecimiento de un principio de ciudadanía basado por lo menos en un mínimo procedimental de participación. (Cohen y Arato 2001: 71)

2.2 | ¿En qué momento surge la sociedad civil?

En su acepción clásica, se trata de un concepto que surge con el mundo moderno a partir de los procesos de secularización, la reforma protestante y el establecimiento de los modelos políticos absolutistas. Respecto a esto último vale la pena recordar a la tradición española conocida como *pactista* en la cual están en equilibrio el poder del rey y el poder de los otros grupos sociales poderosos; la tradición inglesa sustentada en una *monarquía controlada* por el parlamento; y la tradición francesa en la cual encontramos el modelo *absolutista* propiamente dicho, donde el rey subordina al resto de la sociedad. (Tenenti 2000: 90)

Es decir, y siguiendo a Olvera, la interpretación histórica de la emergencia de la sociedad civil parte de premisas complejas, ya que implica una comprensión de la emergencia de la modernidad, del proceso de individualización en Occidente, de la construcción de instituciones representativas, y sobre todo, de los cambios culturales que propiciaron esos mismos procesos (Olvera 1999: 41). En ese sentido, si relacionamos el primer acápite de este documento —¿qué es la ciudadanía?— con este segundo —¿qué es la sociedad civil?— podemos apreciar que tanto la ciudadanía como la sociedad civil —en su sentido moderno— tienen su origen a partir del siglo XVI en Europa. De ahí que son procesos muy vinculados entre sí.

En ese contexto, en el período entre las dos revoluciones inglesas —siglo XVII— fueron muy importantes las discusiones entre Locke y Hobbes respecto al poder y el papel de la sociedad, se trata de un debate en el contexto del enfrentamiento entre el Estado y la sociedad. Locke establecerá diferencias en tres campos: el Estado, la sociedad civil y la sociedad política. Hobbes identificará al Estado con la sociedad política/civil. Posteriormente, Montesquieu unió la idea del siglo XVIII de dos contratos (social y gubernamental) con la distinción que hacía el derecho romano entre el derecho civil y el derecho público. De lo visto hasta aquí podemos determinar que tanto Locke como Montesquieu sentaron las bases para la definición moderna de la sociedad civil.

No obstante, ahí no quedó el desarrollo de este concepto, ya que otros participaron en este proceso, por ejemplo Kant propuso la idea de una sociedad civil universal, y en Inglaterra el concepto de *sociedad civil* fue derivando —en la obra de Ferguson, Hume y Smith— en una identificación entre sociedad civil y política, así como en el lugar donde se manifiesta la civilización material (Cohen y Arato 2001: 115-120). Pero quien hizo una síntesis de lo que hasta ese momento se había propuesto, fue Hegel:

Primero, Hegel tomó de la tradición del derecho natural y de Kant la definición universalista del individuo como portador de derechos y agente de la conciencia moral. Segundo, generalizó la distinción que había hecho la Ilustración entre Estado y sociedad civil de una manera que también implicó su interpenetración. Tercero, tomó de Ferguson y de la nueva disciplina de la economía política la importancia que se asignaba a la sociedad civil como el lugar en que se manifestaba la civilización material y como portadora de la misma... (Cohen y Arato 2001: 121)



Así, tal como señalan Cohen y Arato, la teoría hegeliana es crucial porque reconstruye a la sociedad civil en términos de los tres niveles: a) legalista, b) pluralidad y asociación, y c) publicidad. Asimismo, Hegel consideraba el vínculo entre sociedad civil y el Estado en términos de mediación e interpenetración, de ahí que su propuesta sea tan reivindicada en la actualidad. En ese sentido, su propuesta es tan importante que queda demostrada por el hecho que todos los que han aportado a este concepto posteriormente, la han considerado. (Cohen y Arato 2001: 13)

Después de Hegel, Marx y Tocqueville abordaron este concepto. El primero de ellos dio relevancia a los aspectos negativos del mismo, mientras que Tocqueville eliminó las ambigüedades de la discusión de la publicidad y valoró el papel de las asociaciones voluntarias como elemento que permite enfrentar tendencias como el individualismo y el despotismo. Así, Tocqueville no sólo resalta la virtud de las asociaciones políticas para la vida en democracia, sino también el de las asociaciones civiles. No obstante, es necesario tener presente que —de acuerdo con Olvera— la propuesta de Tocqueville está referida al caso excepcional norteamericano. Ya que tuvo la ventaja única de no tener tras de sí el peso muerto de las viejas estructuras, costumbres y tradiciones señoriales ni el penoso lastre del absolutismo. (Olvera 1999: 43)



En el siglo XX fueron Gramsci y Parsons quienes trataron el concepto. El primero sostuvo que la sociedad civil es el campo en que se decide sobre las futuras direcciones de evolución a través de las controversias sobre el consenso social fundamental, así añadió la dimensión de los movimientos sociales a este concepto. (Thiery 2006: 1290; Cohen y Arato 2001: 178)

Parsons por su parte, encontró en la sociedad civil potenciales normativos y rastreó su importancia en la historia de los Estados Unidos. Rastreó profundamente la importancia de una versión pluralista de asociación en la historia de los Estados Unidos. La organización del protestantismo estadounidense ha favorecido

al pluralismo y a la asociación, a esta última por la estructura de la organización interna de muchas de las iglesias, y a la primera por la multiplicidad de denominaciones y la historia relativamente larga de tolerancia. Pero también los patrones seculares contribuyeron considerablemente a estas tendencias, en particular una historia excepcionalmente larga de asociaciones voluntarias y un posterior, pero incluso más importante, patrón de inclusión en la sociedad estadounidense de toda una serie de grupos étnicos. (Cohen y Arato 2001: 168)

Entre los potenciales normativos está el derecho procesal el que busca que los procesos de democracia interna sean públicos y abiertos para todas las partes interesadas. Pero, según Cohen y Arato, el derecho procesal no sólo refleja la existencia de las asociaciones como lo sugiere Parsons, sino que busca la democratización de su vida interna así como de sus interrelaciones (Cohen y Arato 2001: 173)

Posteriormente Althusser, Anderson y Bobbio participaron en la discusión sobre la sociedad civil. Así Althusser descartó del todo la propuesta de Gramsci que supone una oposición entre el Estado y la sociedad civil. Por ello se concentró en que la sociedad civil y la política, la hegemonía y la dominación son todos aspectos funcionales del Estado. Por lo tanto, la sociedad política pasa a ser parte del Estado represor y la sociedad civil pasa a ser una estructura diferenciada en la que el aparato ideológico del Estado tiene componentes religiosos, educativos, familiares, legales, sindicales, de comunicación y culturales (Cohen y Arato 2001: 190). Anderson, por su lado, rechaza la propuesta de Althusser y reivindica a Gramsci, pero no toma en consideración el uso primario que diferencia al Estado y a la sociedad civil. Así tanto el Estado como la sociedad civil tienen legitimidad cultural, pero «... aunque las instituciones de la sociedad civil producen sólo hegemonía y consentimiento cultural, las estructuras del Estado —debido al papel considerablemente importante de las instituciones parlamentarias— producen consentimiento así como coerción (Cohen y Arato 2001: 192). En el caso de Bobbio, considera que es posible una mayor democratización ahí donde las democracias ya existen. Para lo cual se refiere a tres ámbitos: el papel de formas alternativas de representación, el lugar posible de la democracia directa, y la posibilidad de ampliar el espacio de la democracia del Estado a la sociedad civil. (Cohen y Arato 2001: 197)

Hasta ahora hemos tratado el asunto de la ciudadanía y la sociedad civil, conceptos que han surgido en el mundo moderno para dar cuenta de una nueva realidad política, de relación entre el individuo o un colectivo con el Estado y con otras esferas de



Estado



Sociedad
Política



Sociedad
Civil

la sociedad. Hemos podido apreciar que tanto los ciudadanos como la sociedad civil requieren participar en los asuntos públicos, canalizar sus intereses, defender sus derechos y promover otros.

Las acciones que han desplegado los ciudadanos y la sociedad civil a lo largo de la historia y que han servido de contrapeso al poder ejercido por el Estado, han sido de distinta naturaleza. Rosanvallon sostiene que adicional a la participación política de los ciudadanos en las urnas, hay otras acciones que la sociedad (ciudadanos y sociedad civil) despliega en el ámbito de la participación política, pero que han sido poco estudiadas. Así, sostiene que al menos se pueden mencionar tres tipos de contrapeso a la democracia electoral-representativa: la democracia de control, la soberanía de la obstrucción y el pueblo-juez. Este es el tema que abordaremos en el siguiente acápite.

3 | *Las funciones de control por parte de los ciudadanos y ciudadanas de la sociedad civil: la contrademocracia.*

Para culminar con esta primera parte, abordaremos el papel de la democracia de control, que de acuerdo a Pierre Rosanvallon podemos denominar la contrademocracia. Según este autor, se trata del ejercicio de contrapoderes sociales y también institucionales destinados a compensar la erosión de la confianza hacia la democracia real mediante una organización de la desconfianza, la misma que ha sido expresada desde una perspectiva liberal por un lado, y desde una perspectiva democrática por el otro lado.

La perspectiva liberal de la contrademocracia estuvo concentrada en prevenir la acumulación de poderes, para proteger al individuo de las invasiones del poder público. Es decir, buscaban que no haya un retorno al absolutismo o al despotismo del cual se salió en los siglos XVII y XVIII. De ahí que se establezcan mecanismos de vigilancia, tanto para evitar el retorno al absolutismo, como para poder enfrentar oportunamente los yerros de los nuevos regímenes surgidos de la voluntad general. Dados los objetivos señalados desde esta perspectiva liberal, podemos afirmar que se trata de un poder de prevención. (Rosanvallon 2007: 25-26)

En el caso de la perspectiva democrática, la desconfianza tiene por objeto velar que el poder sea fiel a sus compromisos y que se mantenga la exigencia inicial de un servicio al bien común. Para el autor, esta desconfianza se manifiesta de tres maneras: los poderes de control, las formas de obstrucción y la puesta a prueba a través de un juicio. Así señala:

A la sombra de la democracia electoral-representativa, estos tres contrapoderes dibujan los contornos de lo que propongo llamar una contrademocracia. Esta contrademocracia no es lo contrario de la democracia; es más bien una forma de democracia que se contrapone a la otra, es la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social, la democracia de la desconfianza organizada frente a la democracia de la legitimidad electoral. Esta contrademocracia conforma de este modo un sistema con las instituciones democráticas legales. Apunta a prologar y extender sus efectos; constituye su contrafuerte. Por eso debe ser comprendida y analizada como una verdadera forma política [...] (Rosanvallon 2007: 27)

Estas dimensiones de la contrademocracia, si bien están presentes en los actuales momentos no son nuevos, ya que surgieron en el mismo momento en que surgió la democracia moderna. Es decir, la soberanía del pueblo desde un inicio se expresó de dos maneras: a través del derecho al sufragio y a través de acciones de control al poder que emanó de las elecciones. Así, al principio se buscó una fórmula de mandato imperativo que no fue efectivo porque impedía la deliberación abierta, por lo tanto se optó por la práctica efectiva de un cuestionamiento permanente. En ese sentido se conformó un «contrapoder» a la vez estabilizador y corrector. Las tres principales modalidades de este contrapoder son la vigilancia, la denuncia y la calificación. Estas modalidades actúan de manera permanente —a diferencia de las elecciones que son intermitentes— pueden ser realizadas por los ciudadanos y las ciudadanas, así como por las organizaciones de la sociedad civil. (Rosanvallon 2007: 30)

De las tres modalidades mencionadas, a continuación abordaremos las ideas principales del control a través de la vigilancia.

3.1 | Una de las formas del poder de control: la vigilancia

El poder de control se puede valorar a través de lo que quiere alcanzar. Así, el objetivo del contrapoder de control permite atenuar los problemas del sistema representativo, asimismo permite superar las decepciones nacidas de la dificultad de instituir la confianza. Rosanvallon sostiene que es entendido como un medio para erigir la desconfianza en virtud democrática activa. De ahí que Robespierre señalaba que la desconfianza era la guardiana de los derechos del pueblo. Desde esta perspectiva, el control va de la mano con la opinión pública, y la posibilidad que una vez formada ésta, se puedan ejercer acciones de contrapeso al poder desde el ámbito de la sociedad. Así, la soberanía —que es una cualidad de la ciudadanía— se convierte en un concepto apropiable y practicable. Es decir, el pueblo soberano ya no se aleja del poder una vez ejercido el sufragio, sino que cada vez que se ejerce el control ciudadano, el poder soberano adquiere un rostro cotidiano. Se trata de un control del poder por la sociedad: «La contrademocracia moviliza en efecto, pero al servicio de la sociedad, mecanismos de control análogos a los descritos por Foucault. De los cuales la vigilancia, la denuncia y la calificación constituyen las tres modalidades principales». (Rosanvallon 2007: 47)

La vigilancia está estrechamente vinculada a las atribuciones esenciales de la ciudadanía, cuales son el velar, estar en estado de alerta y en estado de guardia. Así, la vigilancia es a la vez control y acción. El control es una mirada aguda y permanente sobre los actos de los gobernantes.: «La vigilancia corrige las arritmias del llamado a las urnas, haciendo que el pueblo esté siempre disponible [...]. La vigilancia caracteriza en ese sentido una disposición: la presencia, la atención». (Rosanvallon 2007: 49)

La vigilancia potencia la democracia al promover una forma de presencia activa, accesible a todos y constituida por la acción de todos. Esta vigilancia puede ser la tradicional, aquella que surge con la revolución francesa, y también puede ser contemporánea, aquella vinculada a la regulación:

A la vigilancia cívica tradicional los hombres y mujeres preocupados por el bien público le superpusieron luego lo que podríamos llamar una vigilancia de regulación, que progresivamente adquirió una importancia creciente en el mundo contemporáneo. La vigilancia cívica es directamente política, manifestándose de múltiples modos: intervenciones de la prensa, de asociaciones, de sindicatos, peticiones, huelgas, etc. Cumple siempre un papel esencial de alerta y protesta, sobre todo en los períodos de crisis o de conflictos. Pero después aparece otra forma de vigilancia, más difusa, que se manifiesta como un flujo continuo de evaluaciones y de críticas de la acción de los

gobernantes por los gobernados, a un nivel muy descentralizado y en los campos más diversos de las políticas públicas. Consiste en una especie de inspección continua de sus diferentes dominios de la acción gubernamental. Opera a través de un conjunto de canales diferentes, que van desde las encuestas hasta la edición de informes, desde la intervención en las comisiones especializadas hasta la publicación de reportajes. El desarrollo de Internet por su lado ha contribuido a multiplicar la circulación de todos esos elementos. Esta vigilancia de regulación tiene como consecuencia la construcción de la atención pública como una cuasi-institución, invisible y dispersa, pero al mismo tiempo productora de efectos importantes. (Rosanvallon 2007: 54)

Un aspecto que vale la pena destacar es que Rosanvallon sostiene que ahí donde no hay un verdadero cuerpo político, las acciones de control a través de la vigilancia cobran mayor importancia en la participación de los ciudadanos en la esfera pública.

Lo que hemos expuesto en esta primera parte: ciudadanía, sociedad civil y la vigilancia como contrapeso democrático al Estado, conforman los elementos que nos permiten comprender el caso peruano. Así, pudimos analizar las características de la ciudadanía, especialmente su proceso de configuración en la historia social y política de Europa; el contexto en el cual surge la sociedad civil, en qué consiste y por quiénes está conformada; finalmente, la contrademocracia o contrapeso democrático de la sociedad frente al Estado, a partir del control que los ciudadanos y la sociedad ejercen con la vigilancia, entre otras modalidades. Ahora pasemos a analizar el caso peruano. Para lo cual seguiremos el mismo esquema: ciudadanía, sociedad civil y mecanismos de participación y control.

Transparencia

Vigilancia Ciudadana

rendición de cuentas

Información pública

PARTE

2

El Caso Peruano

1 | *Ciudadanía en el Perú*

A diferencia del caso europeo, en el Perú y en otros países de América Latina los primeros derechos civiles fueron reconocidos durante las tres primeras décadas del siglo XX, luego a partir de la década del cincuenta se demandaron los derechos sociales, junto a ellos se demandaron de manera simultánea derechos civiles y políticos. Ello constituye una primera diferencia respecto a la experiencia europea, pero hay otras dos: el hecho que las demandas sociales en el caso peruano provienen de la pobreza de la población y que no se logró conformar una comunidad política nacional en la que estén plenamente integrados los sectores populares. Todo lo cual configuró el carácter inacabado del proceso de formación de la ciudadanía en nuestro país. Por esa razón, Sinesio López sostiene que las deficiencias en la formación de la ciudadanía se deben a la acentuada desigualdad de ésta, que hace que unos peruanos sean más ciudadanos que otros en el acceso desigual al conjunto de los derechos civiles, políticos y sociales, dando lugar a una alta inconsistencia ciudadana y la formación de brechas ciudadanas, sociales, regionales, rural-urbanas, de género y étnicas. (López 1997: 29)



Adicional a ello, este mismo autor sostiene la existencia de dos matrices o tradiciones en la conformación de la ciudadanía en el Perú:

La formación de la ciudadanía en el Perú ha estado sometida a las tensiones entre dos matrices culturales que la animan e inspiran: el estatismo comunitarista y el liberalismo. Las clases medias de 1930 en adelante y los militares reformistas de 1968, así como la mentalidad popular, compartieron una vieja tradición estatista y comunitarista que en el siglo XX tuvo más bien un sentido progresista frente al liberalismo conservador de la oligarquía. Las estrategias culturales de construcción de ciudadanía —el acriollamiento forzado, el acriollamiento amable, las políticas de reconocimiento y la cholificación— y las estrategias políticas —la liberalización sin democratización, la democratización sin liberación y la democratización con liberalización— estuvieron estrechamente inspiradas por una u otra matriz cultural de la ciudadanía. El acriollamiento forzado, a través del cual los diversos gobiernos de la República aristocrática impulsaron la educación y la castellanización forzada de la masa indígena, se inspiró en el liberalismo, del mismo modo que la estrategia política de la liberalización sin democratización (1900-1930). Las otras estrategias, con énfasis distintos, estuvieron inspiradas por el estatismo comunitarista. (López 1997: 33)

Lo señalado por López es un aspecto central, ya que tanto la tradición comunitarista como la liberal han marcado una impronta en el proceso de configuración de la ciudadanía en el Perú. Pero, paradójicamente, la tradición comunitarista ha tenido en nuestro país un carácter progresista y la tradición liberal se ha manifestado de manera conservadora. De lo dicho hasta aquí, es necesario analizar el caso peruano a través de dos elementos adicionales: la desigualdad social y la pobreza, que son los que caracterizan y explican la ciudadanía en nuestro país.

1.1 | Ciudadanía y desigualdad social

La ciudadanía en el Perú, al tender hacia la universalización y a homogeneizar las diferencias produjo —paradójicamente— ciudadanos diferenciados.⁶ En ese sentido, siguiendo a Sinesio López, algunos ciudadanos habitan en las zonas más modernas y más democráticas y otros en zonas más atrasadas y menos democráticas.

Asimismo, las desigualdades sociales generan brechas ciudadanas por género, cultura, región, entre otros. Las brechas mencionadas son mayores en los departamentos menos modernos y menos democráticos. Por ejemplo, si se analiza la desigualdad social —de estatus y de clase— se encuentra que la ciudadanía reduce parcialmente la desigualdad de

⁶ La universalización se produjo a partir de los siguientes principios: Dignidad igual para todos, pertenencia a la misma comunidad política, trato igual para todos a través de las mismas leyes.

clase (desigualdad en el ingreso), pero mantiene la desigualdad en la propiedad de los activos. (López 1997: 451)

La estructura de la desigualdad, por un lado, y los movimientos sociales y políticos, por otro, determinan un acceso diferenciado a los diversos tipos de derechos y a las prácticas ciudadanas. Donde no ha existido movimientos sociales ni políticos, la estructura de la desigualdad y la voluntad de las élites detentadoras del poder han cumplido un papel decisivo en el acceso o no a los derechos y prácticas ciudadanas. Tal es el caso de los derechos civiles y políticos en el Perú. Ante la ausencia de movimientos liberales y sufragistas, la concesión de los derechos civiles y políticos estuvo librada entre la pugna de las élites y las clases medias que asumían la canalización de las demandas de las clases populares.

Es decir, dos elementos configuran las características de la ciudadanía en el Perú, por un lado la estructura de la desigualdad y por otro, los movimientos sociales y políticos. El primer elemento es independiente a la propia ciudadanía, pero la segunda no. Sin embargo, ésta última se muestra a lo largo de la historia, débil e intermitente.

En refuerzo a lo señalado, López sostiene que es en el ámbito de las luchas de los sectores sociales donde se logra obtener los mayores avances en términos de derechos sociales:

El acceso a los derechos sociales no sólo depende de la estructura de desigualdad social, sino también de la capacidad de lucha y del nivel organizativo de los sectores populares. Si bien en las tres últimas décadas las clases populares tuvieron un mayor acceso a la educación, a la salud, al trabajo, a la seguridad social, estos derechos no llegaron hasta los sectores más pobres del país. Más aún cuando, a partir de 1976, se inicia un período de recesión y se aplican políticas de ajuste. Los más afectados son además de los más pobres, aquellos sectores populares que habían logrado acceder a los derechos sociales. El gasto social ha pasado, en términos relativos, del 4.6% del PBI a principios de los setenta a 3.4% a inicios de los noventa. Pero la caída es mayor en términos absolutos: el nivel de 1992, equivale sólo al 40% del valor de 1980 y el gasto per capita de 1992 es sólo el 36% del valor de 1980. Para compensar estas pérdidas, que afectan sobre todo a los sectores más pobres, el gobierno ha desplegado una política de focalización en los sectores de extrema pobreza. (López 1997, 456)

Por lo tanto, podemos observar que en el Perú, la desigualdad social, es un aspecto que incide directamente en la calidad de la ciudadanía y que las acciones sociales se han mostrado débiles y dispersas.

1.2 | Ciudadanía y pobreza

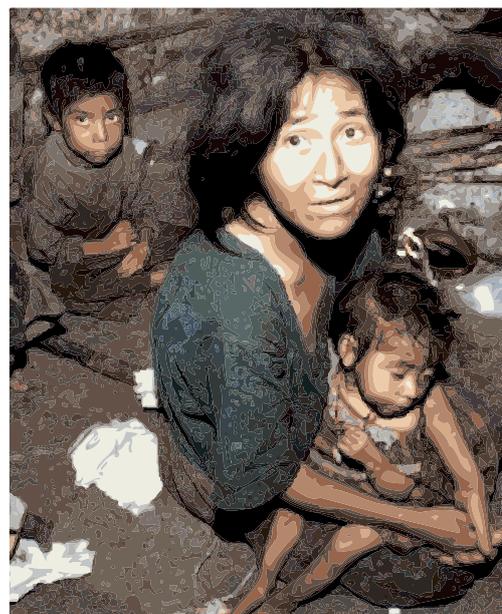
La relación entre ciudadanía y pobreza, es muy clara en nuestro país. Para exponer sus características, es pertinente señalar en primer lugar, que la pobreza, tal como señala Sinesio López, es un fenómeno económico y social, por lo tanto no es un problema individual.

La pobreza como otros aspectos de la desigualdad de clase, es una consecuencia no sólo de la distribución diferenciada de privilegios y recursos económicos y políticos, sino también de un acceso diferenciado a la cultura. En una sociedad moderna los grupos están estratificados en términos de los activos materiales o recursos que ellos controlan, los beneficios y privilegios que ellos reciben de esos recursos, las experiencias culturales que ellos han acumulado de históricas y actuales disposiciones económicas y políticas, y la influencia que obtienen a causa de esas disposiciones. De acuerdo a lo dicho, la variación de los grupos en los estilos de vida, las normas y los valores está relacionada con las variaciones en el acceso a los canales organizativos del privilegio y la influencia.

La pobreza no es, en general, producto de una elección individual, sino de una relación y de una situación económica y social. [...] (López 1997: 457)

Visto así, en segundo lugar, López sostiene que entre la pobreza y la ciudadanía hay una relación inversa. Es decir, donde hay mayor pobreza se encuentra menos ciudadanía. Esta misma relación inversa se expresa incluso cuando analizamos la ciudadanía civil, la política y la social:

Esta relación inversa entre la pobreza y las diversas dimensiones de la ciudadanía significa que los distritos más pobres tienen menores niveles de ciudadanía global, civil, política y social y que los no pobres tienen mayores niveles de ciudadanía global y de las dimensiones que la integran. En otras palabras, los distritos más pobres, especialmente los de extrema pobreza, son el lugar de residencia de los ciudadanos de segunda categoría y los distritos no pobres constituyen la residencia de los ciudadanos de primera categoría [...]. (López 1997: 462)



Una mirada más profunda respecto a esta relación entre pobreza y ciudadanía se puede realizar cuando se analiza la consistencia de la ciudadanía, en el sentido que el acceso a los recursos y las condiciones para ese acceso también son diferenciados:

Como ha sido señalado, la ciudadanía presenta consistencias e inconsistencias en la articulación de sus dimensiones y de las variables que las cuantifican. Esto significa que los peruanos como ciudadanos no acceden en igualdad de condiciones al conjunto de los recursos y de las prácticas ciudadanas, sino que acceden a unos recursos más que a otros. Los distritos que tienen los niveles más altos de ciudadanía presentan también mayores niveles de consistencia ciudadana y, por el contrario, los que tienen niveles más bajos de ciudadanía presentan una menor consistencia ciudadana [...]. (López 1997: 465)

Si recordamos lo que hemos señalado en la primera parte de este documento, que la ciudadanía viene a ser la totalidad de los miembros de un ente político común y su estatus como miembros de pleno derecho, y que ello se lleva a cabo a través de la nacionalidad. Entonces, es necesario reflexionar sobre lo que sucede en nuestro país, ya que la desigualdad y la pobreza impiden que un sector importante de la población pueda ser un ciudadano pleno, con acceso a los recursos y que pueda ejercer sus derechos.

2 | La Sociedad Civil en el Perú

En el caso del Perú, estamos ante una sociedad compuesta por un significativo tejido social. Según Kahatt, «hacia 1995 existían en el país más de 110,000 organizaciones privadas sin fines de lucro. Esta cifra incluía, entre otras, a 64,905 organizaciones sociales de base, 29,491 organizaciones deportivas o culturales, 14,346 instituciones educativas, y según algunos cálculos, alrededor de 1,600 ONG [...]. Prácticamente la mitad de la población del país (48.7%) participa en algún tipo de organización social. De ese total, alrededor de 60% interviene en ellas con relativa intensidad [...]. En el caso peruano, tras una densa trama organizativa se oculta una escasa vertebración más allá de lo local o sectorial». (Kahatt 2002: 452)

La razón de esa característica podría recaer en la existencia de un Estado fuerte y especialmente autoritario durante gran parte de su historia (siglo XIX y gran parte del siglo XX). Así, organizaciones de la sociedad civil modernas, surgen a fines del XIX y principios del XX como resultado del tercer ciclo modernizador, cuando se producen los procesos de proletarización y profesionalización. Las demandas canalizadas por estas organizaciones tuvieron como respuesta del Estado, actitudes patrimonialistas, clientelistas y autoritaristas. Tanto Sinesio López como Farid Kahatt coinciden en que en el caso peruano,

las demandas de derechos sociales se produjeron de forma paralela con las demandas de derechos civiles. Es decir, demandas de mejoras de condiciones de vida, iban a la par con demandas para el reconocimiento de sindicatos y el derecho a la huelga. (Kahatt 2002: 453)

No obstante, cabe resaltar, tal como señala Forment, que la sociedad civil en el Perú durante el siglo XIX contribuyó tanto en el proceso de socialización como en el civilizatorio. Los estudios sobre la élite organizada en sociedad civil, apuntan a que aquella élite mantuvo tradiciones y buscó diferenciarse a través del estatus. Dado que el escenario político era desigual y autoritario, esos elementos se reprodujeron en la sociedad civil, mostrándose ésta democrática sólo entre los miembros de estas organizaciones, pero muy distanciadas del resto de la sociedad. Pero, fueron activos en la defensa de sus intereses y participaron en la esfera pública para ello. En ese entonces, el catolicismo cívico, sirvió de contrapeso democrático al autoritarismo y al liberalismo.

Volviendo al siglo XX, es del caso señalar que los ciclos de intervención de las organizaciones de la sociedad civil que condujeron a las etapas de liberalización y transición democráticas, coinciden con los ciclos de las «incursiones democratizadoras» planteadas por Sinesio López, cuando analiza la construcción y configuración de la ciudadanía.

Asimismo, dada la poca participación ciudadana individual en el Perú, la sociedad civil cubre ese espacio al participar en los mecanismos de gobernabilidad democrática, porque tal como señala Kahatt «contribuyen a contrarrestar dos de las tendencias que provocan la desafección ciudadana respecto de la política: el ejercicio discrecional del poder por parte de las autoridades electas, y el efecto disgregador que la prevalencia del mercado tiene sobre la cohesión social» (Kahatt 2002: 450). Visto así, la sociedad civil a través de sus acciones de control son un contrapeso democrático al Estado, y a través de sus acciones sociales de base, complementan las políticas sociales del Estado.

En ese sentido, la ciudadanía y la sociedad civil en nuestro país se fortalecen y retroalimentan entre sí. Pero, es necesario incidir en el necesario cambio que se debe procesar en el ámbito público, para que las acciones de ambas no sean percibidas como una potencial amenaza y sean tratadas como tal (Kahatt 2002: 464). De ahí que es pertinente reflexionar en el concepto gobernabilidad democrática (*governance*) y su relación con la sociedad civil, ya que —tal como señala Panfichi— aluden a actores, procesos sociales y políticos de mayor trascendencia pública y teórica; y son los referentes simbólicos de los debates contemporáneos sobre democratización. En efecto, la participación de la sociedad civil en el ámbito de las instituciones públicas, democratiza el Estado y promueve el ejercicio legal, transparente y participativo en la gestión. (Panfichi 2002: 8)

3 | Mecanismos de participación de la ciudadanía y la sociedad civil

En el Perú, si bien la Ley N.º 26300 fue promulgada en el año 1994, luego dejó de tener efecto, hasta el año 2001 cuando fue restituida con la Ley N.º 27250, ley que restituye la plena vigencia de la Ley N.º 26300, a partir de ello un conjunto de normas garantizan el ejercicio de mecanismos de control y de participación. Es del caso señalar que la mayoría de ellas están vinculadas a la descentralización y al ámbito regional y local.

La siguiente tabla nos muestra la evolución legislativa de los procesos participación:

N.º	Instrumento legal	Número de la norma	Año de promulgación
1	Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos	Ley N.º 26300	1994
2	Ley que restituye la plena vigencia de la Ley N.º 26300	Ley N.º 27250	2001
3	Ley de Reforma a la Constitución	Ley N.º 27680	2002
4	Ley de Bases de la Descentralización	Ley N.º 27783	2002
5	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Ley N.º 27867	2002
6	Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867, para regular la participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales y fortalecer el proceso de descentralización y regionalización	Ley N.º 27902	2003
7	Ley que modifica la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales – 27867-, fijando un plazo para la instalación de los consejos de coordinación regional	Ley N.º 28013	2003
8	Ley Orgánica del Presupuesto Participativo	Ley N.º 28056	2003
9	Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto Participativo	DS N.º 171-2003-EF	2003
10	Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo	Resolución Directoral N.º 010-2004-EF/76.01	2004
11	Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales	Ley N.º 28273	2004
12	Ley que modifica los artículos 23º y 29º de la Ley N.º 26300, Ley de los derechos de Participación y Control Ciudadanos	Ley N.º 28421	2004

Podemos observar que el desarrollo normativo muestra una tendencia de apertura a la gobernabilidad democrática, en el sentido que se crean espacios en los cuales la sociedad civil puede participar en el ámbito público.

No obstante, cuando se analizan los mecanismos de control y participación que activan los ciudadanos y la sociedad civil, podemos observar que no todos han sido utilizados con la misma frecuencia. Hay algunos que han sido activados más que otros. Ello se puede observar en el siguiente cuadro:

Consulta Popular (1993 - 2010)	4
Iniciativa Legislativa (2002 - 2005)	7
Revocatorias de Mandato (1997 - 2010) *	7

* Se realizaron 2 en el año 2005

Detalle:

<p>Consulta Popular (1993-2010)</p>	<p>1993- Referéndum vinculante: Ratificación de la constitución. (Aprobada)</p> <p>2002- Municipio de Tambo Grande. Contra la cesión de tierras a una industria multinacional.</p> <p>2007- Ayabaca y Pacaipampa consulta vecinal respecto a una mina de cobre al aire libre. Más del 60% del padrón votó y de estos el 90% se manifestó contra la mina. El Presidente la había declarado legal y no vinculante.</p> <p>2010 – Referéndum Nacional para la aprobación o desaprobación del texto de la iniciativa legislativa de la Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú: «Proyecto de Ley de Devolución de Dinero del FONAVI a los Trabajadores que contribuyeron al mismo». – Octubre de 2010.</p>
<p>Iniciativa Legislativa (2002-2005)</p>	<p>1993- Propuesta ciudadana de referéndum para anular la ley de interpretación auténtica que permitía a Fujimori presentarse para un tercer mandato. Desestimada.</p> <p>2002- Presentada por el Foro Democrático para el restablecimiento de la constitución de 1979, rechazada por el Congreso.</p> <p>2003- Propuesta orientada a anular la Constitución de 2003 (pendiente).</p> <p>2003- Propuesta de la Asociación civil Dignidad Humana de modificación de algunos artículos de la constitución referidos a la protección de derechos personales.</p> <p>2004- Presentada por Veeduría ciudadana: derivó en Ley N.º 28278 de Radio y Televisión.</p> <p>2004- Propuesta para la gestión de fondos del FONAVI Ley N.º 27677.</p> <p>2005- No a la privatización de PetroPerú (aprobada).</p> <p>2005- No a la privatización de las empresas de agua y alcantarillado (rechazada).</p>
<p>Revocatorias de Mandato (1997-2009)</p>	<p>1997 - En 60 distritos y una provincia se solicitó la revocatoria de 61 alcaldes y 129 regidores, de los que se revocó el 69% y 72% respectivamente.</p> <p>2001 - En 172 distritos y una provincia se solicitó la revocatoria de 166 alcaldes y 462 regidores de los que se revocaron el 7% y 6% respectivamente.</p> <p>2004 - En 187 distritos y una provincia se solicitó la revocatoria de 187 alcaldes y 691 regidores de los que se revocó el 14 y 15% respectivamente.</p> <p>2005 – I - En 15 distritos se solicitó la revocatoria de 13 alcaldes y 53 regidores, se revocaron 9 alcaldes y 34 regidores.</p> <p>2005 - II - En 6 distritos se solicitó la revocatoria de 6 alcaldes y 21 regidores de los que se revocaron 3 alcaldes y 7 regidores.</p> <p>2008 – En 240 distritos y 3 provincias se solicitó la revocatoria de 237 alcaldes y 999 regidores de los que se revocaron 95 alcaldes y 444 regidores.</p> <p>2009 – En 72 distritos se solicitó la revocatoria de 67 alcaldes y 271 regidores de los que se revocaron 22 alcaldes y 132 regidores.</p>

Esta constatación nos puede ayudar a reflexionar sobre aquello que corresponde a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad civil, en el sentido de buscar actuar de manera más comprometida con nuestro país, tanto en el ámbito del Estado como en el de la nación. Una manera de comenzar es conocer y comprender las normas que hay disponibles y que garantizan una acción responsable y consciente. De ahí que a continuación resumimos dos normas, una que corresponde al ámbito nacional y se refiere a la Ley N.º 26300, y la otra que corresponde al ámbito de las instituciones educativas, que da lugar a la conformación de la Directiva del Municipio Escolar. Cada una en su ámbito son oportunidades para comenzar a construir la democracia, la ciudadanía y la sociedad civil desde sus bases.

3.1 | En el ámbito nacional: La Ley de Control y Participación Ciudadana

La Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N.º 26300, consta de ocho capítulos distribuidos en dos títulos. El Título I «Disposiciones generales» comprende los dos primeros capítulos: De los derechos de participación y control ciudadanos y De la presentación de iniciativas. El Título II «De las Disposiciones Específicas» comprende los siguientes seis capítulos: De la iniciativa legislativa, De la iniciativa de Reforma Constitucional, De la revocatoria y remoción de autoridades, De la demanda de rendición de cuentas, del Referéndum y de las consultas populares, y Disposiciones finales.

Los derechos de participación de los ciudadanos son los siguientes: iniciativa de reforma constitucional, iniciativa en la formación de las leyes, referéndum, iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y ordenanzas municipales; y, otros mecanismos de participación establecidos en la legislación vigente. (Artículo 2º).

Los derechos de control de los ciudadanos son los siguientes: Revocatoria de autoridades, remoción de autoridades, demanda de rendición de cuentas; y otros mecanismos de control establecidos por la ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

La vigencia de esta norma desde el año 1994 garantiza la participación ciudadana como derecho, lo que incluye un conjunto de mecanismos de democracia directa y el ejercicio de la sociedad de mecanismos de contrademocracia o de contrapeso democrático al poder del Estado.

Es decir, los ciudadanos y la sociedad civil pueden ejercer vigilancia ciudadana ya que es un derecho garantizado por la Constitución Política (Artículo 31º) y por la mencionada Ley N.º 26300.

3.2 | En el ámbito de las instituciones educativas: La resolución Viceministerial 019-2007-ED

La Resolución Viceministerial N.º 019-2007-ED tiene por finalidad establecer los procedimientos para la organización, implementación y funcionamiento de los municipios escolares en las instituciones educativas de Primaria y Secundaria de todo el Perú. En ese sentido, su finalidad es práctica y está dirigida a orientar tanto a los docentes-asesores como a los propios estudiantes en dos ámbitos: primero, para que el proceso electoral del Municipio Escolar sea planificado, organizado y ejecutado de manera transparente, democrática y refleje fielmente la voluntad de los electores; y en segundo lugar, para que el Municipio Escolar funcione con parámetros que permitan la participación democrática escolar y se constituya en un espacio de aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes en el ejercicio de sus deberes y derechos ciudadanos. Asimismo, está concebido para involucrar al conjunto de la comunidad educativa en el desarrollo de actividades orientadas al bienestar del estudiante, a su participación activa y a la promoción y defensa de sus derechos, así como la asunción y cumplimiento de sus responsabilidades.

En ese sentido, se puede apreciar que la mencionada norma consta de doce (12) secciones claramente delimitadas: 1. Finalidad, 2. Objetivos, 3. Base legal, 4. Alcances, 5. Metas, 6. Disposiciones generales, 7. Organización y funciones, 8. Plan de trabajo, 9. Disposiciones específicas, 10. Disposiciones complementarias, 11. Disposiciones transitorias, y 12. Disposición final.

La sección 7. Organización y funciones a su vez, está subdividida en cuatro acápite: 7.1 Del Municipio Escolar, 7.2 De la Directiva del Municipio Escolar, 7.3 Del Concejo Escolar y 7.4 De la participación estudiantil. Así en el acápite 7.1 se tiene la definición del Municipio Escolar, el origen de su legitimidad, su finalidad, su conformación y la potestad de elaborar su propia regulación para su aprobación por la máxima instancia de gobierno del Municipio Escolar, cual es el Concejo Escolar. El acápite 7.2 señala en detalle los cargos de la Directiva del Municipio Escolar y las funciones de la Directiva en su conjunto, como de cada uno de ellos. El acápite 7.3 Del Concejo Escolar establece cómo está constituido, el grado de autoridad, la periodicidad de sus reuniones tanto ordinarias como extraordinarias, finalidad y funciones. El acápite 7.4 De la participación estudiantil, establece quiénes conforman el Municipio Escolar, cuáles son sus derechos y cuáles son sus responsabilidades.



Sobre esta sección, un aspecto que se recomienda es que se tome en consideración los puntos 7.3.5 y 7.3.6 correspondientes a los Delegados de Aula. En efecto, el primero de ellos establece el mecanismo de elección del delegado de aula, es decir, que debe ser elegido por voto universal y secreto con la mitad más uno. Señala a su vez, el sentido de su cargo. El segundo de ellos establece la naturaleza de sus funciones cuales son la representación, ejecución, promoción y organización.

La sección 8 es particularmente importante, ya que trata del Plan de Trabajo. El mismo que es producto del consenso, así que la lista ganadora tiene un marco de acción producto no sólo de sus propuestas durante la campaña electoral, sino que debe considerar las propuestas presentadas por las demás listas participantes.

La sección 9 sobre las Disposiciones Específicas, involucra a toda la comunidad educativa. Se parte de la idea que el buen funcionamiento del Municipio Escolar no es responsabilidad exclusiva de la Directiva del Municipio Escolar y del Concejo Escolar, sino que también depende de la Dirección de la Institución Educativa, el CONEI, de los tutores de aula, quienes conformarán un equipo de trabajo para asesorar al Municipio Escolar. Así, en el marco de la diversificación curricular, se deben incluir en el Proyecto Educativo Institucional (PEI) actividades propias de los Municipios Escolares.

Por lo expuesto se puede apreciar que se trata de una norma muy importante para fomentar y fortalecer en los niños, niñas y adolescentes del Perú los valores y prácticas democráticas. Formarse como ciudadanos, no sólo para ejercer el sufragio sino para ejercer mecanismos de participación y control. Es responsabilidad de cada comunidad educativa desarrollar en los niños, niñas y adolescentes, capacidades, valores y actitudes.

4 | Conclusiones

Cuando nos referimos a la ciudadanía y sociedad civil, estamos ante actores sociales que surgen en el período moderno y permanecen hasta nuestros días. Son la parte de la sociedad que se relaciona con el gobierno y las demás esferas de la sociedad —política y económica— para el reconocimiento de sus derechos y que se les brinden las garantías de los mismos.

Las acciones de la ciudadanía y de la sociedad civil se enmarcan en lo que se ha denominado la contrademocracia, en el sentido que son el contrapeso democrático de una parte de la sociedad frente al poder central, regional y local, para lo cual debe coordinar con las otras esferas de la sociedad. Sus acciones son mecanismos de control al poder central, y pueden ser la vigilancia, denuncia y judicialización.

En nuestro país, la formación de la ciudadanía y la sociedad civil no ha seguido el mismo camino que la experiencia europea, incluso podríamos afirmar que son fenómenos inacabados, producto de nuestra propia experiencia histórica.

No obstante, en los últimos años, especialmente desde inicios del siglo XXI se ha logrado, de parte de la ciudadanía y de la sociedad civil, que el Estado reconozca y garantice el derecho al control y participación ciudadana. Por lo que activar estos mecanismos, para lograr una sociedad más democrática está en el campo de la ciudadanía y de la sociedad civil.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales, órgano máximo en la planificación, organización y ejecución de los procesos electorales, referéndum y otras consultas populares, brinda apoyo especializado y técnico respecto a la educación electoral, así como la asistencia técnica necesaria para los procesos de democracia interna tanto para los partidos políticos, como para las organizaciones de la sociedad civil que lo soliciten. De igual manera, para la conformación de los espacios públicos que requieren la participación de la sociedad civil, como son los consejos de coordinación (regional o local), entre otros.

5 | Bibliografía

BALBUENA, Patricia.-

Sistema electoral local en escenarios de conflicto. El caso de Tilali en Puno. ONPE, Lima, 2006.

BOBBIO, Norberto.-

Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. FCE, México, 2006.

COHEN, Jean y ARATO, Andrew.-

Sociedad civil y teoría política. FCE, México, 2001.

FORMENT, Carlos.-

«La sociedad civil en el Perú del siglo XIX: Democrática o Disciplinaria» En: Hilda Sabato (coordinadora).- Ciudadanía política y formación de las naciones. FCE, México, 1997.

GUTIÉRREZ, Carlos José.-

«Ciudadanía» En: CAPEL.- Diccionario electoral. IIDH/AECI, Costa Rica, 2000, Tomo I, pp. 170-179.

HEATER, Derek.-

Ciudadanía, una breve historia. Alianza Editorial, Madrid, 2007.

KAHATT, Farid.-

«Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú». En: Panfichi, Aldo (Coordinador).- Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur. FCE, México, 2002, pp. 449-483.

LÓPEZ, Sinesio.-

Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú. Instituto Diálogo y Propuestas, Lima, 1997.

MARSHALL, T.H.-

«Citizenship and Social Class» En: T.H. Marshall (comp.) Class, Citizenship and Social Development. Doubleday, New York, 1965.

OLVERA, Alberto.-

«Los modos de la recuperación contemporánea de la idea de sociedad civil» En: Alberto Olvera (coordinador). La sociedad civil. De la teoría a la sociedad. El Colegio de México, México, 1999.

ONPE.-

Resolución Viceministerial N.º 0019-2007-ED, organización e implementación de los Municipios Escolares. Cuaderno de Educación Electoral N.º 1. Fortalecimiento de la democracia. ONPE, Lima, 2010.

ONPE.-

Consultas Populares de Revocatoria 1997 – 2009 y Nuevas Elecciones Municipales 2005 – 2010. Lima, 2010.

ONPE.-

Compendio Electoral Peruano 2010. ONPE, Lima, 2010.

PANFICHI, Aldo (Coordinador).-

Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur. FCE, México, 2002.

RIEGER, Günter.-

«Ciudadanía» En: Dieter Nohlen.- Diccionario de Ciencia Política, teorías, métodos, conceptos. Editorial Porrúa–El Colegio de Veracruz, México, 2006, Tomo I, pp. 203-204.

ROSANVALLON, Pierre.-

El modelo político francés. La Sociedad Civil contra el jacobinismo de 1789 hasta nuestros días. Siglo XXI editores, Argentina, 2007.

ROSANVALLON, Pierre.-

La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza. Editorial Manantial, Buenos Aires, 2007.

SARTORI, Giovanni.-

La democracia en 30 lecciones. Editorial Taurus, México, 2009.

TENENTI, Alberto.-

La edad moderna siglos XVI-XVIII. Editorial Crítica, Barcelona, 2000.

THIERY, Peter.-

«Sociedad Civil» En: - Dieter Nohlen.- Diccionario de Ciencia Política, teorías, métodos, conceptos. Editorial Porrúa, México, 2006. pp. 1288 - 1290.

WELP, Yanina.-

«La Participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina». En: FLACSO, Íconos. Revista de Ciencias Sociales, Mayo 2008 N.º 31, Quito.

Lecturas Complementarias

*Opinión pública*⁷

■ Giovanni Sartori

Si la democracia es gobierno del pueblo sobre el pueblo, será en parte gobernada y en parte gobernante. ¿Cuándo será gobernante? Obviamente, cuando hay elecciones, cuando se vota. Y las elecciones expresan, en su conjunto, la opinión pública.

Se dice que las elecciones deben ser libres. Sin duda, pero también las opiniones deben ser libres, es decir, libremente formadas. Si las opiniones se imponen, las elecciones no pueden ser libres. Un pueblo soberano que no tiene nada que decir de sí mismo, un pueblo sin opiniones propias, cuenta menos que el dos de copas.

Por tanto, todo el edificio de la democracia se apoya en la opinión pública y en una opinión que surja del seno de los públicos que la expresan. Lo que significa que las opiniones en el público tienen que ser también opiniones del público, opiniones que en alguna forma o medida el público se forma por sí solo.

La expresión «opinión pública» se remonta a las décadas que precedieron a la Revolución francesa. Y desde luego no es por casualidad. No sólo porque en aquellos años los ilustrados se asignaban a sí mismos la tarea de «iluminar», de difundir las luces, y por tanto de formar las opiniones de un público más amplio, sino también porque la Revolución Francesa preparaba una democracia a lo grande que, a su vez, presuponía y generaba un público que manifiesta opiniones. El hecho de que la opinión pública surja, como expresión y como fuerza activa, en concomitancia con el 14 de julio de 1789 también viene a indicar que la asociación primaria del concepto es una asociación política.



⁷ Tomado de: Giovanni Sartori. *La democracia en 30 lecciones*. Editorial Taurus, México, 2009. Lección 5, pp. 31-34.

La
Democracia
es gobierno de
opinión, una acción
de gobierno
fundada en la
opinión.

Que quede claro, una opinión difundida entre el gran público puede darse, y de hecho se da, sobre cualquier asunto. Por ejemplo, las opiniones sobre el fútbol, sobre lo bello, sobre lo bueno, son también opiniones públicas, pero cuando se dice **opinión pública** a secas hay que entender que tiene como objeto la *res publica*, el interés colectivo, el bien público.

Cuando se acuñó la expresión, los eruditos de la época sabían griego y latín, y sabían que la objeción de siempre contra la democracia es que el pueblo «no sabe». De ese modo, a Platón, que invocaba a un filósofo-rey porque gobernar exige *episteme*, verdadero saber, se le acabó objetando que a la democracia le basta con la *doxa*, es decir, es suficiente con que el público tenga opiniones. Por tanto, ni «voluntad» cruda y ciega, ni tampoco «verdadero saber», sino *doxa*, opinión: la democracia es gobierno de opinión, una acción de gobierno fundada en la opinión.

Ni qué decir tiene que los procesos de formación de una opinión pública que sea en verdad del público, es decir, que sea relativamente autónoma, son muy complejos. Karl Deutsch nos ha proporcionado, para comprender dichos procesos, el «modelo de cascada», de una cascada de agua con muchas charcas sucesivas en las que cada vez las opiniones que descienden desde arriba se mezclan y reciben nuevas y diferentes aportaciones.

Sigue siendo cierto que, incluso cuando conseguimos una opinión pública relativamente autónoma, el resultado es frágil y relativamente incompleto. ¿Hasta qué punto debe preocuparnos esa naturaleza frágil e incompleta? La respuesta es que mientras nos atengamos al contexto de la democracia electoral, del demos que se limita a elegir a sus representantes, ese estado de cosas no plantea problemas serios. Es cierto que el público, el público en general, nunca está muy informado, no sabe gran cosa de política, y no se interesa demasiado por ella.

Sin embargo, la democracia electoral no decide las cuestiones, sino que decide quién decidirá las cuestiones. La patata caliente pasa así del electorado a los electores, del demos a sus representantes.

Participación⁸

■ Giovanni Sartori

Hemos visto que la democracia electoral no es muy exigente. Se conforma con públicos lo suficientemente autónomos y lo suficientemente informados como para estar en condiciones de elegir quién decidirá los *issues*, las cuestiones. En cambio, en la democracia como participación la idea es que existe un ciudadano participante que decide él mismo también las cuestiones (en vez de delegar en los representantes). ¿Es posible? O mejor dicho, ¿hasta qué punto es posible?

«Participación» es tomar parte activa, voluntaria y personalmente. «Voluntariamente» es un detalle importante, porque, si se obliga a la gente a participar a la fuerza, eso es movilización desde arriba y no participación desde abajo. Insisto: participación es ponerse en marcha por uno mismo, no que otros te pongan en marcha ni que te movilicen desde arriba.

El problema es que existe una relación inversa entre la eficacia de la participación y el número de participantes. Esta relación viene expresada por una fracción en la que el numerador es 1 (el participante individual) y el denominador registra el número de los demás participantes. Por ejemplo, en un contexto de 10 participantes, yo soy influyente por valor de una décima parte. Lo que está muy bien. Pero si los participantes son 1,000 ya no está tan bien. En ese contexto, mi peso como participante es de una milésima. Y si el universo de los participantes es, por ejemplo, 10 millones, la noción de «formar parte» se esfuma en la nada. Ser partícipe de la diezmilionésima parte de una decisión ya no tiene sentido.

El hecho es, por tanto, que la participación verdadera tiene las piernas cortas, es decir, se circunscribe a las cifras pequeñas. Los defensores de la participación desplazan el discurso y dicen: en la medida en que la participación no se puede expresar de manera eficaz, participando personalmente en las decisiones, en esa medida la democracia participativa se transforma en una democracia directa refrendaria [...]. Cuidado, la diferencia es enorme, porque aquí ya no existen interacciones «cara a cara». Votar en un referéndum [...] vuelve a ser un acto solitario. Aquí la participación como un tomar parte *colectivamente* ya no tiene nada que ver. Pero lo cierto es que, en nombre de la participación, la democracia representativa, que es una democracia indirecta, se ve desbordada y sustituida por una democracia directa.

⁸ Tomado de: Giovanni Sartori. La democracia en 30 lecciones. Editorial Taurus, México, 2009. Lección 6, pp. 35-38.



Demos un paso atrás hasta finales de los años sesenta, porque fue en ese momento cuando se produjo el lanzamiento de la democracia participativa. A la mayoría de los participacionistas de aquellos años lo que les interesaba de verdad era un asamblearismo en virtud del cual pequeños grupos de activistas se convertían en las vanguardias motrices de las masas inertes. Lo suyo era, en sustancia, un elitismo de tipo leninista. La ironía de la historia es que aquellos grupúsculos denunciaban —y en eso su éxito fue duradero— el elitismo de los demás.

Ahora bien, la invitación a «participar más» es meritoria; pero si se hincha desmedidamente, como si toda la democracia pudiera resolverse en la participación, es una recaída infantil (como habría dicho Lenin). Y es también una recaída no sólo impracticable de hecho, sino también conceptualmente peligrosa, que nos propone a un ciudadano que vive para servir a la democracia, en lugar de una democracia que existe para servir al ciudadano.

Las democracias, en su gris funcionamiento cotidiano, a menudo merecen poco crédito. Pero una cosa es quejarse de su funcionamiento cotidiano, y otra cosa es desacreditarlas por principio. Hay un descrédito merecido y hay un descrédito inmerecido. Y el descrédito que deriva de un perfeccionismo que eleva la apuesta sin cesar es inmerecido. La ingratitud que parece caracterizar al «niño mimado» contemporáneo y la decepción que acompaña tan a menudo los experimentos democráticos son también el culatazo de una promesa demasiado inalcanzable para poder mantenerse. El verdadero peligro que amenaza a una democracia que oficialmente ya no tiene enemigos no está en la competencia de contraideales, está en reclamar una «verdadera democracia» que trasciende y repudia la que hay.

Una nota sobre la Ciudadanía en América Latina⁹

■ Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela

[...] Desde una perspectiva más amplia necesitamos un estudio complementario de la aparición (y desaparición) intermitente, fragmentaria y desigual de los derechos de los ciudadanos en los intersticios entre la organización estatal y el ámbito de la vida privada. Pero hasta ahora carecemos de una historia del titubeante surgimiento de una «esfera pública» cada vez más definida en la sociedad latinoamericana, aún cuando ésta constituye casi definitivamente un factor fundamental que diferencia el «populismo» de los años cuarenta de las frágiles «democratizaciones» de la década de 1980.

Planteado de una manera sencilla, hay dos posibles relaciones entre el Estado y los elementos del pueblo. Si se considera que el pueblo está formado por «súbditos», la preocupación principal del Estado es asegurar su obediencia (y quizá por tanto ofrecerles seguridad); si se considera que lo conforman «ciudadanos», los integrantes del pueblo adquieren derechos que se supone que el Estado respetará. Al comienzo del período estudiado, la mayoría de los habitantes de América Latina eran poco más que súbditos; al final, eran bastante menos que ciudadanos plenos.

El punto más importante a destacar referente al estereotipado estado «oligárquico» anterior a 1930 era el círculo extremadamente restringido de participantes en la vida pública. En algunos países, éstos podían haber formado una elite muy unida que actuaba efectivamente en la prosecución de sus intereses (apenas distinguibles del interés «nacional») y que procuraba que el aparato estatal sirviera resueltamente a sus objetivos. En otros países podían existir profundas divisiones regionales, económicas o ideológicas dentro de la elite, con el resultado de que las políticas públicas parecieran confusas y contradictorias y el aparato estatal se mantuviera ineficaz. Hubo casos también en que los intereses económicos externos o estratégicos limitaron la organización estatal; y, por supuesto, casos en los que el miedo al rechazo o la rebelión, desde abajo, planteaba problemas específicos a los círculos «oligárquicos». Pero tanto si la forma de la organización política era «liberal-constitucional», como si era «dictatorial» o «anti estatal descentralizada», no existían las condiciones objetivas para una masiva intervención estatal en la vida social. El control territorial generalmente era insuficiente, la capacidad administrativa inadecuada y los recursos públicos demasiado limitados como para permitir una relación relativamente estructurada entre el Estado y la sociedad civil. Sería tentador denominar «liberal» a

⁹ Tomado de Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela.- «La democracia en América Latina desde 1930». En Leslie Bethel.- Historia de América Latina, Vol. 12, Política y sociedad desde 1930, pp. 67-72.

Antes de 1930

un sector de la población relativamente bien definido y obviamente restringido disfrutaba de una gama razonablemente completa y predecible de derechos civiles

esta relación (que era efectivamente como los observadores contemporáneos la describían), si no fuera porque en los procesos de construcción estatal estos Estados resultaron con frecuencia sumamente autoritarios hacia grupos sociales específicos e intervencionistas en ciertos asuntos económicos de forma bastante efectiva. Por supuesto, esto ocurrió de manera que el sistema económico internacional prevaleciente y las corrientes ideológicas afines, fueran completamente favorables a este orden de cosas, pero en cualquier caso había pocas opciones. En su forma extrema, el estado oligárquico era estructuralmente incapaz de ofrecer servicios sociales (o incluso representación política formal) a la gran mayoría de la población; era también incapaz de imponer un control racional opresivo (a menudo ni un mínimo de orden público) en todo su dominio y sus capacidades empresariales eran extremadamente limitadas.

Antes de 1930 un sector de la población relativamente bien definido y obviamente restringido disfrutaba de una gama razonablemente completa y predecible de derechos civiles (excepto en el México posrevolucionario). Los varones propietarios, educados, de apariencia europea, generalmente pertenecían a esta categoría; casi todo el resto estaba excluido. Se ha escrito mucho sobre el «ascenso de la clase media», especialmente en los años veinte, lo cual puede reformularse a menudo en términos de la limitada presión de grupos definidos bastante precisamente (empleados bancarios, profesores, trabajadores ferroviarios, tipógrafos) para acceder al estatus privilegiado de ciudadano hasta entonces circunscrito a sus superiores. A veces estos grupos podían ser vistos como la vanguardia de una franja mucho más amplia de aspirantes (como en efecto lo fueron en México y como se pensó que lo serían en el Partido Radical en Argentina). Por otra parte, era con frecuencia más realista verlos como aliados potenciales del *statu quo*, a los que se solía poder integrar en pequeños grupos y a un costo razonablemente bajo. Por supuesto, sería necesario organizar periódicamente una clara muestra de autoridad que convenciera a los que habían de ser excluidos de la ciudadanía de que la puerta estaba cerrada para ellos. Es así como pueden interpretarse una serie de cambios políticos de inicios de los años treinta, incluidos los golpes de Estado de 1930 en Argentina y Bolivia, la masacre de 1932 en El Salvador y la consolidación de las dictaduras en la República Dominicana y Nicaragua. Igualmente debe reconocerse que dentro de la restringida elite que disfrutaba de derechos civiles había también un grado considerable de jerarquía y conflicto. No hay duda de que algunos de los sectores más privilegiados y tradicionales eran propensos a atribuirse no sólo derechos, sino privilegios desmesurados, no sólo igualdad ante la ley, sino la propiedad del sistema judicial y administrativo.

Sin embargo, había un conjunto funcional de instituciones y costumbres republicanas apropiado para satisfacer un sistema restringido (algunos dirían «oligárquico») y de ciudadanía en un grado significativo tanto en teoría como en la práctica.

Si se acepta este resumen esquemático de 1930, un análisis del desarrollo ulterior de la ciudadanía en América Latina tendría que describir una fase posterior de derechos «sociales» ampliados (acompañados con frecuencia de restricciones a los derechos «civiles», descritos a veces en términos de «populismo» y «corporativismo»). La incorporación de estratos sociales más amplios a aspectos de la vida pública (por lo general a tramos, posponiendo a los pobres del campo frente a la clase obrera urbana, sin incluirlos realmente sino hasta después de la revolución cubana) tuvo fases de desordenada movilización y exceso gubernamental seguidos por episodios de represión, en los que los derechos civiles más básicos (el de hábeas corpus, por ejemplo) podían ser sumariamente suspendidos. Todo lo cual llevó en los años ochenta a una afirmación renovada de los principios constitucionales (esta vez expresados en términos más auténticamente universalistas) y una disminución de derechos e identidades sociales colectivos combinada con una reafirmación (quizá sólo retórica) de una ética individualista de la ciudadanía. [...].

Unos cuantos puntos sintéticos pueden destacarse ahora. Primero, resulta que en toda la región y durante todo el período examinado las concepciones normativas de un republicanismo constitucional participativo guardaron un fuerte atractivo. Inicialmente, sólo una oligarquía había disfrutado de los beneficios de este sistema, e incluso al final de nuestro período los esfuerzos por extender el alcance de los derechos civiles eran aún muy desiguales e imperfectos. No obstante, la aspiración permaneció poderosamente intacta, y ejerció un fuerte límite sobre los gobiernos y elites que intentaban ignorarla. Segundo, parecería haber una afinidad bastante estrecha entre el desarrollo «orientado hacia adentro», la integración nacional y el estilo populista de movilización colectiva e incorporación. Se puede decir entonces que el retorno desde el nacionalismo a una reintegración a los mercados internacionales a finales del período parece estar directamente asociado con la afirmación de una imagen de ciudadanía más individualista y privatizada. Tercero, mientras el supuesto normal de los regímenes liberales es el de sostener un modelo universal y bastante uniforme de ciudadanía en toda la sociedad, pues de lo contrario se hunden, y con ellos se hunde la ciudadanía, en América Latina el patrón más típico ha sido que los derechos declarados tengan bastante poca relación con las realidades sociales, tanto en los regímenes liberales como en los no liberales. En cualquier caso, la mayoría de sujetos experimentan el carácter inseguro e impredecible de sus derechos; la ciudadanía es una promesa que debe ser renegociada reiteradamente; no existen garantes

fidedignos, o reglas estables de inclusión/exclusión. Finalmente, las instituciones y modalidades de organización estatal que se expandieron más durante la fase del desarrollo hacia adentro quedaron más expuestas al recorte posteriormente. En cambio, otras instituciones estatales —los tribunales, el Congreso, las municipalidades— que habían parecido florecer durante el constitucionalismo oligárquico que duró hasta la década de 1920 y que habían tendido a atrofiarse desde entonces, pueden disfrutar de la posibilidad de renacer en las nuevas condiciones del internacionalismo liberal.

La evidencia histórica requerida para dar cuerpo a esta interpretación es apenas accesible, aunque en principio podría reunirse. Todo lo que puede intentarse aquí es un análisis ilustrativo de casos de organización estatal para promover la ciudadanía. Comenzamos con un breve esbozo de la política social argentina (haciendo hincapié particularmente en el período posperonista). La experiencia argentina es de significación más general porque se insistió mucho en la extensión de los derechos sociales, en relativo desmedro de aquellos otros aspectos de la ciudadanía que muchos analistas (siguiendo a T. H. Marshall) han considerado como esenciales e inclusive previos a la prestación de seguridad social. Marshall, por supuesto, consideraba que había tres elementos de la ciudadanía plena: primero, los derechos civiles (igualdad ante la ley); segundo, los derechos políticos (soberanía electoral); y tercero, la oferta de medios suficientes para que todas las personas pudieran lograr una participación social plena. En Argentina el tercer elemento se acentuaba a expensas del primero, y en condiciones tales que se ponía en peligro el segundo. Sólo a partir de 1983 se defendieron los derechos políticos con más firmeza, aunque la ruinoso situación del sistema judicial argentino es tal que la igualdad ante la ley sigue estando a la zaga, incluso a comienzos de los años noventa. El segundo ejemplo es un análisis más comparativo del fortalecimiento de los procedimientos electorales en la América Latina contemporánea. Uno ilustra la decadencia del aplaudido modelo de incorporación populista; el otro destaca el papel del Estado como garante de la integridad del sufragio.

La política social argentina merece atención porque el primer gobierno de Perón realizó esfuerzos ambiciosos e integrales para extender una cierta gama de derechos civiles a una proporción muy grande de la población de la república anteriormente no incorporada.¹⁰ Las consecuencias a largo plazo de estas ambiciosas y decididas políticas sociales atestiguan su impacto. El peronismo se convirtió en un movimiento político de masas al parecer inextirpable, y durante los cuarenta años siguientes la política argentina permaneció obsesionada con la cuestión de si los derechos asociados al período peronista deberían ser o no extendidos, suspendidos o reformados de alguna forma.

El contraste entre los principios universalistas normalmente asociados con la construcción de un «estado de bienestar» y la insistencia más particularista y paternalista en la prestación de una asistencia social argentina, incluso durante la «edad de oro» del peronismo temprano, ha llamado la atención de los investigadores. Las políticas sociales argentinas desde la restauración de la democracia en 1983 ponen de relieve la degeneración progresiva del sistema de seguridad social y el abandono virtual de los intentos por ofrecer una mínima cobertura social a todos los ciudadanos argentinos, un proceso profundizado después de 1989 por el gobierno peronista elegido democráticamente. Por tanto, el fortalecimiento de los derechos políticos argentinos parece haberse compensado con una atrofia de la dimensión social de la ciudadanía y un desinterés continuo en el imperio de la ley, de manera que la ciudadanía plena sigue siendo elusiva, incluso en la que fue la más próspera y «moderna» de las repúblicas latinoamericanas.



¹⁰ Por ejemplo, se concedió el sufragio femenino y Eva Perón se convirtió en un símbolo de esperanza, no sólo para los pobres, sino para las mujeres pobres en particular. La compleja cuestión del género no puede omitirse en los análisis de ciudadanía.

A finales de nuestro período las elecciones libres basadas en el
sufragio universal
se han convertido en el
principal método
para renovar o reemplazar las autoridades tanto a nivel nacional como local.

De modo más general, la dimensión social de la ciudadanía ha estado en retroceso en la mayor parte de América Latina, al menos desde la crisis de la deuda de 1982. Al mismo tiempo se han generalizado los derechos políticos limitadamente y han arraigado como nunca antes. A finales de nuestro período las elecciones libres basadas en el sufragio universal se han convertido en el principal método para renovar o reemplazar las autoridades tanto a nivel nacional como local. [...] Requiere de un alto grado de organización estatal disponer el proceso electoral de manera tal que todos los votantes aptos sean correcta y oportunamente registrados, y que los votos sean consignados y contabilizados por funcionarios imparciales que cumplan el procedimiento normativo en todo el territorio. Si la administración pública puede organizarse para conseguir esto regularmente y con «transparencia», puede entonces establecerse una base para el desempeño de otras funciones estatales que puedan finalmente dar lugar a un reconocimiento más pleno de los derechos ciudadanos. Un rasgo muy notable de las iniciativas que se han tomado recientemente en el ámbito electoral, es que en una variedad sorprendente de casos se ha probado que es posible mantener el «imperio de la ley» para todos, sin privilegios ni excepciones. Los comicios electorales son luchas por el poder y los recursos que podrían fácilmente dar lugar a la parcialidad y al conflicto extralegal. Históricamente, en efecto, la típica elección latinoamericana ha sido de este tipo. Pero a comienzos de los años noventa muchas veces era posible que el Estado organizara procesos electorales sumamente amplios y complejos sin suscitar una significativa sospecha de manipulación e ilegalidad. La razón de ello era, en parte, el establecimiento de oficinas especiales para el registro de votantes y de tribunales electorales que estaban efectivamente a salvo de los defectos de incompetencia, irresponsabilidad y retraso asociados con casi todo el resto de la administración pública y el sistema judicial.¹¹ Dicha prueba de que todos los estados latinoamericanos son capaces de establecer las estructuras complejas requeridas para garantizar la validez del sufragio debe mejorar las posibilidades para una eventual reforma o el reforzamiento de la capacidad estatal en lo referente a otras áreas de la ciudadanía.

11. Un caso célebre fue el Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil, establecido en Costa Rica, en 1949, que hacia 1986 empleaba 574 personas, y que emitía un documento de identidad con una fotografía a todo ciudadano costarricense de más de 18 años de edad, que era válida por diez años y debía mostrarse al ser requerido. Véase Rafael Villegas, *El Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil de Costa Rica*, San José, 1987. El modelo costarricense ha sido ampliamente imitado y el Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), cuya sede está en San José, realiza la función especializada de promover un intercambio de conocimiento y experiencia en esta área en toda América Latina, incluidos los servicios de observadores internacionales para muchas elecciones en la región. Véase, por ejemplo, sus otros cuadernos, tales como Julio Brea Franco, *Administración y elecciones: la experiencia dominicana de 1986*, San José, 1987.

Estos breves esbozos históricos sirven tan sólo para ilustrar algunos de los temas que requerirían atención en cualquier análisis serio de la relación entre la organización del Estado y la implantación de los derechos civiles en la América Latina contemporánea. También subrayan el hecho de que incluso en los inicios de los años noventa la ciudadanía plena se mantiene como una aspiración evasiva y apenas puesta en práctica para la mayoría de la población estudiada. Los «derechos sociales colectivos» que fueron promovidos durante la fase del gobierno populista orientado hacia adentro parecen destinados a desaparecer bajo el impacto de la competencia internacional y la austeridad fiscal. Un enfoque de la ciudadanía más individualista y dirigida por el mercado puede resultar tan desequilibrado y artificial como la forma que lo precedió, pero esa es una especulación para el futuro. Lo que ya se puede notar es que el principio básico de este enfoque es reducir la separación entre la burocracia pública y la sociedad civil, haciendo al Estado más responsable y sensible a la «demanda del cliente» y reduciendo su discrecionalidad. En algunas áreas el proyecto puede hacer que el Estado «se vaya extinguiendo» bajo el control de la sociedad y del mercado. Pero la nueva lógica puede que sea demasiado pura. Por ejemplo, dado el abismo entre las «demandas ciudadanas» y los recursos del gobierno, las democracias frágiles pueden tratar de aumentar antes que disminuir algunas formas de discrecionalidad. E incluso si este enfoque permanece en boga, América Latina requerirá una mejora de la organización estatal y sus capacidades en una gama considerable de actividades, antes de que la población sujeta pueda adquirir un nivel digno y seguro de ciudadanía.



La sociedad civil en el Perú del siglo XIX: democrática o disciplinaria¹²

■ Carlos A. Forment¹³



A partir del decenio de 1830, los peruanos de todas clases y de todo el país se unieron por primera vez en su historia a fin de organizarse en centenares de asociaciones cívicas y políticas de todos tipos, de forma deliberada y sostenida. Esta oleada de actividad asociativa aumentaba la permanencia y la estabilidad de los lazos sociales, hacía más frecuentes y generalizadas las formas cívicas del compromiso y, con el tiempo, condujo a la institucionalización de una sociedad civil. En consecuencia, el escenario público del Perú se transformó para siempre, de modo que la sociedad civil desempeñó un papel prominente, al lado del Estado y el mercado, en la democratización del país y en la determinación de las vidas de todos los ciudadanos. En su mayoría, los investigadores de este período raras veces han advertido estos desarrollos, y mucho menos los han estudiado, concentrando su atención por completo en cuestiones relacionadas con la «dependencia económica» y la «construcción del Estado».¹⁴

Incluso una descripción breve e incompleta de la vida asociativa peruana entre 1830 y 1879 aconsejará una reconsideración de tal postura. Los hechos básicos pueden resumirse fácilmente.¹⁵ Durante el período citado, la vida pública presencié la creación de no menos de 600 asociaciones nuevas; de este total, cerca de la mitad de las asociaciones realizaba algún tipo de actividad cívica; la otra mitad perseguía metas políticas relacionadas con las campañas electorales (presidenciales). Las formas asociativas de la vida aumentaron sostenidamente de un decenio a otro: entre 1830 y 1845 surgieron diez asociaciones, entre 1846 y 1855 aparecieron otras 55; entre 1856 y 1865, otras 164; las restantes 371 surgieron entre 1866 y 1879. En términos regionales, la mayoría de las asociaciones sobre las que tengo información confiable surgió en Lima, la capital del país, o en el cercano puerto de El Callao, en la costa del Pacífico; sin embargo, las prácticas cívicas ya formaban parte del escenario provincial en los últimos decenios: surgieron cerca de 200 grupos por todo el país.¹⁶ Junto con este crecimiento numérico y esta dispersión

12 Tomado de Hilda Sabato (coordinadora).- Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina. FCE, México, 1999, pp. 202-230.

13 Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Princeton, Princeton: Programa de Desarrollo Social y Sociedad Civil de la Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, Argentina.

14 La interpretación economicista se identifica con ciertos investigadores del Instituto de Estudios Peruanos: Heraclio Bonilla, Julio Cotler y Ernesto Yépez del Castillo; la estatista, con Nelson Manrique, Florencia Mallon y Carmen Mc Evoy, entre otros.

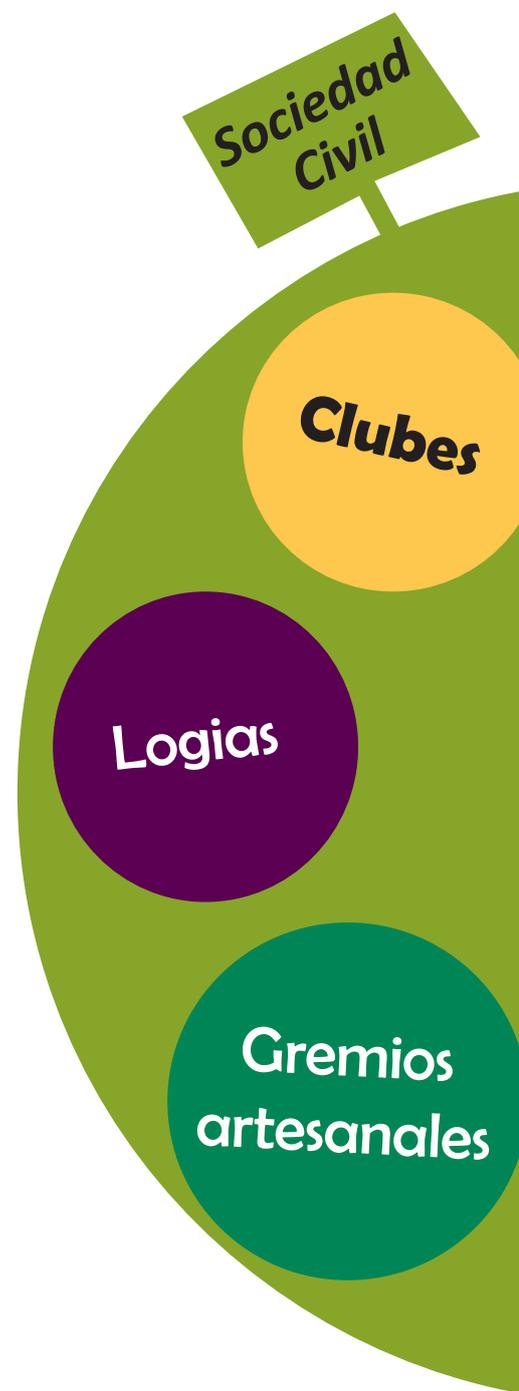
15 Véase Carlos A. Forment, «Civic Associations and Political Clubs in Perú: 1830-1879. A Numerical Analysis, with Tables and Graphs», Documento de Trabajo, Princeton, 1994, Apéndice I.

16 He encontrado información sobre la ubicación geográfica de 554 del total de asociaciones.

geográfica de las formas asociativas de la vida se diversificó el tipo de actividad cívica de los peruanos. Al principio, la mayor parte de la vida asociativa se ligaba a la caridad y la beneficencia, pero con el paso del tiempo surgían nuevas y diferentes formas de vida cívica: a mediados del decenio de 1860, la sociedad civil estaba integrada por gran variedad de grupos, con inclusión de un grupo de derechos humanos (la Sociedad de Amigos de los Indígenas); movimientos populares de amplia base; logias masónicas; compañías de bomberos; grupos en favor de la Iglesia y la religión; organizaciones educativas; gremios artesanales, sociedades de ayuda mutua; clubes sociales, recreativos y atléticos, grupos patrióticos y de veteranos de guerra; organismos profesionales; sociedades literarias, científicas y académicas; compañías de seguros de vida, de ahorro y préstamo, agencias de desarrollo rural y otras semejantes, así como los clubes electorales que se formaban durante las campañas presidenciales. Esta diversificación de los lazos sociales volvía cada vez más unidas y complejas las formas cívicas de la vida; y como subproducto de estos cambios, la sociedad civil se volvía cada vez más autónoma y diferenciada, desempeñando un papel importante en la redefinición de la vida pública al lado del aparato estatal y de los mercados económicos.

Este ensayo sobre la vida pública en el Perú de fines del siglo XIX se basa en una muestra pequeña —35 grupos cívicos tomados de un banco de datos que contiene información sobre más de 600 asociaciones— y es, desde luego, de alcance muy limitado y restringido, centrado exclusivamente en la sociabilidad de la elite socio-cultural del país, sin ninguna referencia a alguno de los otros grupos, tales como los negros, los indígenas y los artesanos, que figuran prominentemente en mi estudio más amplio de la sociedad civil peruana.¹⁷ La elite estudiada en este ensayo incluía sólo a una porción pequeña de la población del país, pero su influencia no se puede estimar simplemente en términos numéricos, ya que desempeñaba un papel prominente al determinar las prácticas comunicativas y sociales del Perú. El ensayo se divide en varias partes. La primera comenta la interpretación dada por Habermas y Foucault a la importancia de la sociedad civil en el surgimiento de los regímenes democráticos en la Europa Occidental durante el siglo XIX, que es el marco de mi propio estudio. La segunda analiza la vida pública del Perú entre 1830 y 1845, durante el período de la guerra civil, cuando la violencia militar, la radicalización política y la polarización social socavaron los salones familiares, la forma más común y generalizada de la sociabilidad elitista durante estos años. La tercera sección

¹⁷ Este ensayo forma parte de mi libro en manuscrito *Democracy in Spanish America: Civil Society and the Invention of Politics* (próxima publicación; Cambridge University Press), un estudio comparado de México, Perú, Argentina y Cuba, entre las décadas de 1780 y de 1890.



examina el resurgimiento de la sociabilidad elitista entre 1845 y 1879, con el aumento de sociedades académicas y de estudios, grupos profesionales, y clubes sociales, patrióticos y recreativos. A fin de evaluar el papel de la elite en la democratización de la vida pública peruana, me concentraré en sus prácticas comunicativas y sociales, en su capacidad para producir un «imaginario democrático» y unas «relaciones sociales igualitarias». La última sección plantea cuestiones más amplias que rebasan este estudio de un caso particular y que podrían permitirnos reflexionar sobre la manera como estudiamos las transiciones democráticas del pasado y del presente.

La sociedad civil, la ciudadanía y los regímenes democráticos - ¿Habermas o Foucault?

En su conocida obra *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Jürgen Habermas estudia la forma en que la sociedad civil y la esfera pública remodelaron la vida pública de toda la Europa occidental a partir del siglo XVIII.¹⁸ Según Habermas, las prácticas democráticas arraigadas en las nociones de igualdad social y libertad política surgieron del interior de la sociedad civil, dentro de las asociaciones cívicas, antes, durante y después del surgimiento y la consolidación de los regímenes democráticos. No hay duda de que la democracia se forjó también por otros factores tales como la revolución industrial (inglesa) y la revolución política (francesa) que ya habían barrido al continente, pero Habermas sostiene que la formación de una sociedad civil burguesa y una esfera pública fue decisiva por cuanto transformó los principios normativos y las prácticas comunicativas tanto de la elite como de las clases populares. Las asociaciones se convirtieron en las «escuelas» más importantes también por otra razón: ofrecían un lugar donde los ciudadanos podían deliberar con espíritu crítico sobre cuestiones de interés común. Razonando colectivamente, la práctica del empleo de normas críticas y universales para zanjar disputas, condujo a la formación de una «opinión pública» y a la institucionalización de una «esfera pública».¹⁹ La cronología, la calidad y el tipo de la vida democrática que se estableció en Francia, Inglaterra y Alemania dependían de la relación existente entre los procesos cívicos y los comunicativos.

En *Vigilar y castigar*, Michel Foucault relaciona las formas asociativas de la vida con el surgimiento de una sociedad «disciplinaria», «carcelaria», basada en formas indirectas, «microfascistas» de control y vigilancia.²⁰ Según esta tesis, el triunfo de la democracia trajo consigo la incorporación rápida y masiva de grupos hasta ahora excluidos (los asalariados, las mujeres, los indios, etc.) de la vida pública, haciendo caduco e ineficaz al más tradicional modelo de dominación «centrado

¹⁸ Jürgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge, 1989. (Hay versión en español).

¹⁹ Al revés de Tocqueville, a quien sigue en muchos sentidos, Habermas se ocupa primordialmente de las prácticas «comunicativas», antes que de las formas asociativas de la vida.

²⁰ Michel Foucault, *Discipline and Punish*, Nueva York, 1979, pp. 27-30-222, especialmente 298-309.

en el Estado», basado en tecnologías legales, jurídicas y militares arraigadas en formas del control directo, intenso y centralizado. La democratización minaba este modelo estatista, allanando el camino a un nuevo «modelo cívico» basado en formas asociativas y cívicas de control, arraigadas en estrategias indirectas, extensivas y descentralizadas, más adecuadas y adaptables para la construcción de la «sociedad de masas» moderna. Una de las características peculiares, distintivas de la democracia moderna, es su utilización de formas cívicas del autoritarismo. Las asociaciones cívicas también desempeñaron un papel importante en la desorganización de las identidades colectivas de los grupos que recién recibían el derecho del voto, especialmente en el caso de quienes hasta entonces habían sido marginados y excluidos de la vida pública. La participación en asociaciones privaba a los individuos de sus experiencias «reales», vividas sustituyéndolas por fantasiosas concepciones imaginarias, basadas en la noción de ciudadanía, lo que inducía a muchos de ellos a malinterpretar y desconocer a los demás, y aún a sí mismos. Los dirigentes cívicos, con inclusión de médicos, abogados, académicos, feministas establecidas, líderes indígenas, entre otros, utilizaban su autoridad cultural para generar «regímenes de verdad», y en esta forma establecían una «tiranía de la mayoría», según la célebre frase de Tocqueville. En la visión de Foucault, estas mismas verdades definían finalmente la estructura y el contenido de la categoría llamada «ciudadanos». La incorporación a la vida pública contribuía a la supresión de la heterodoxia, al ocultamiento de las diferencias y al surgimiento de ciudadanos dóciles, normalizados.

A pesar de estas y otras diferencias básicas, Habermas y Foucault convienen en ciertos puntos básicos que deben ser subrayados y que sirven para distinguirlos de otros autores igualmente interesados en el surgimiento de los regímenes democráticos. Ambos autores otorgan primacía y centralidad al papel de la sociedad civil —en lugar de los factores económicos y relacionados con el Estado, por ejemplo— en la promoción de los regímenes democráticos, y consideran que la primera mediaba y transformaba la influencia de los últimos en formas complejas que no se han estudiado lo suficiente. Ambos autores subrayan las prácticas consuetudinarias, las formas de vida cívica relativamente durable, estable y continua, por encima de los momentos episódicos y dramáticos de ruptura radical en que la vida pública se agita y moviliza. Ambos se niegan a otorgar centralidad a un solo grupo, ya sea el de los obreros, los campesinos, la clase media o la elite corporativa que controla las «instituciones en la cúpula». Sostienen que las prácticas asociativas aparecen en diversas formas y tamaños, y que cada cual tiene importancia incomparable para la vida pública. Convienen con Alexis de Tocqueville en que la «política» no sólo se ocupa de la acumulación de poder «económico» o la monopolización de la «violencia estatal», sino que se relaciona sobre todo con la producción de poder social, el poder que generan los individuos cuando forjan lazos estables y solidarios



entre sí.²¹ Por último, tanto Habermas como Foucault definen la democracia primordialmente en términos de comunicación (Habermas: actos de discurso; Foucault: estrategias discursivas). Las prácticas culturales permiten que los ciudadanos interpreten y conciban la vida pública en formas rivales; el cuestionar las representaciones de la democracia del otro es lo que permite a los grupos rivales dar una forma reconocible y un contorno a sus propias nociones vagas de lo que significa vivir en condiciones de «igualdad social» y «libertad política».²²

La guerra civil y la vida pública en Perú: 1830-1845

Entre 1830 y 1845, Perú se vio asolado por episodios recurrentes y prolongados de guerra civil. Con cada nueva oleada de violencia, la elite se polarizaba socialmente y se radicalizaba políticamente en mayor medida, socavando así la capacidad organizacional y la legitimidad moral de las instituciones públicas que ya no eran capaces de estabilizar la vida pública. Décadas de guerra civil dejaron su huella en los salones familiares, una de las formas más comunes de sociabilidad entre la elite cultural del país.²³

Los salones familiares: Lima, Cusco y Arequipa

Los salones de Lima eran socialmente homogéneos y excluyentes, sólo accesibles a los miembros más influyentes de la elite, y muchos de los que a ellos asistían estaban conectados entre sí por lazos de parentesco, comerciales, crediticios densos, múltiples y yuxtapuestos. En parte por esas mismas razones, lograr entrada en un salón era cuestión relativamente sencilla por comparación con la situación similar en la Europa Occidental.²⁴ El vicecónsul de Francia en Lima, A. de Botmiliau, hombre familiarizado con el funcionamiento interno de la sociedad parisiense, se sorprendió ante la ausencia de protocolo entre la elite de Lima:

Los salones de Lima están abiertos a todos [...] [Cuando] una lámpara [...] se coloca en medio del salón directamente frente a la puerta y [se deja allí] iluminando el salón [...] [esta es una señal de que] los visitantes [son bienvenidos]. Para la segunda o tercera visita, se recibe a una persona como si fuese un viejo conocido²⁵

21 Existe la impresión generalizada, pero errónea, de que Foucault se opone a todas las formas de solidaridad, aunque dice otra cosa en su ensayo «The Subject and Power», Hubert Dreyfus y Paul Rabinow, (comps.), *Beyond Structuralism and Hermeneutics*, Chicago, 1983, pp. 211-212. Dice Foucault: «Mi obra ataca todo lo que separe al individuo, rompa sus conexiones con otros, divida la vida comunitaria, obligue al individuo a encerrarse en sí mismo y lo limite al atarlo a su propia identidad [...] éstas son luchas contra “el gobierno de la individualización” [...]».

22 Por ejemplo, los grupos que definen el poder

23 Forment, *op. cit.*. Dos de las tres asociaciones existentes en el período de 1830 a 1845 se crearon a fines del período colonial y eran simplemente supervivientes; la tercera, una asociación profesional de farmacéuticos, era la única nueva; finalmente se fusionó con la Sociedad Médica.

24 Dominic Lieven, *The Aristocracy in Europe, 1815-1914*, Nueva York, 1993, pp. 134-160.

25 Eugène de Sartiège y Adolfo de Botmiliau, *Dos viajeros franceses en el Perú republicano*, Lima, 1947, p. 185.

Los *salonnières* se turnaban visitándose mutuamente, lo que generaba un tráfico continuo entre la elite de la ciudad, que aprovechaba estos encuentros semanales para renovar antiguas amistades, crear nuevas relaciones y reparar los lazos sociales dañados.

Dentro de los salones, las relaciones sociales eran rituales coreográficos destinados a reflejar las mismas gradaciones sutiles de la posición ocupada en la vida pública.²⁶ Los salones se iniciaban en una forma rígida, jerárquica, con los anfitriones escoltando a sus invitados hasta sus sillas, dispuestas siguiendo una pauta estricta, casi de panal, a fin de reflejar las diferencias sociales existentes en el interior de este grupo aparentemente homogéneo. En preparación de una ronda de baile, los invitados avanzaban hacia el medio del salón, mientras que las potenciales parejas se hacían señas para aceptar o rechazar la invitación de acuerdo con su rango social respectivo; los que rechazaban repetidamente las invitaciones se consideraban ignorantes del rango social, falla que en sí misma denotaba un rango inferior. Después del baile, los invitados se mezclaban más libremente, reuniéndose en pequeños grupos voluntarios, lo que aprovechaban las personas para redefinir su lugar en la vida pública, y para cuestionar y desafiar la interpretación de la vida social, convencional y «canónica» del anfitrión.²⁷

Pero los salones de Lima no eran típicos ni representativos de los de otras partes del país, sobre todo los de las ciudades provinciales de Cusco y Arequipa. A mediados del decenio de 1830, el embajador de Francia en el Perú visitó Cusco y se sorprendió al advertir que la gran mayoría de

*Las familias se visitan raras veces, y cuando lo hacen se vuelve un acontecimiento muy solemne y ceremonioso. Aquí no se conocen los bailes [...]. Las reuniones que se realizan durante las festividades raras veces atraen a más de veinte o treinta personas*²⁸

La sociabilidad existente entre la elite cusqueña estaba ligada a un pasado «imaginado», según la afortunada frase de Benedict Anderson, arraigado a las tradiciones incas andinas asociadas con la grandeza de su nobleza aristocrática, que alguna vez había residido en esta ciudad. La elite provincial se apropió esta tradición indígena, proclamándose heredera única y descendiente directa de la aristocracia inca y, como tal, gobernante legítima del país. El indigenismo andino rechazaba el modelo democrático planteado por la elite de Lima, considerada por ellos como sólo un grupo de arribistas criollos.²⁹

²⁶ Se evaluaba a las anfitrionas por su capacidad para apreciar correctamente la posición ocupada en la vida pública y traducirla en las relaciones sociales dentro del salón. La incapacidad de actuar así no se interpretaba en términos personales, sino sociales, como indicación de carencia de las conexiones necesarias para obtener acceso a varias redes a la vez, lo que a su vez indicaba una posición baja.

²⁷ Sartiège y Botmiliau, op. cit., p. 15.

²⁸ Sartiège y Botmiliau, op. cit., p. 67.

²⁹ David Brading, *The First America*, Cambridge, 1991, pp. 128-154, 202-268, 340-342.

La elite de Cusco refutaba la genealogía aristocrática de las demás, acusando a sus rivales más cercanos de linaje fraudulento, al tiempo que custodiaba celosamente su propia genealogía. Estas luchas feroces por la posición desalentaban a la mayoría de las familias de toda participación en la vida pública, pues temían que se mancharan su honor y su reputación, lo que haría disminuir su capital sociocultural. La elite de Cusco disfrutaba sus pretensiones aristocráticas en la relativa intimidad de sus salas, rodeada de sus pares de mentalidad semejante que reafirmaban su propio rango social. En el decenio de 1840, Paul Marcoy, un viajero inglés, visitó Cusco y nos dejó sus impresiones:

Las baratijas peruanas, consistentes en estatuillas de incas y coyas [...] y las cajas de barro pintadas [...] de fecha anterior a la Conquista. Las pinturas al óleo de artistas de Cusco y de Quito adornaron en alguna época los salones de la vieja aristocracia, pero las revoluciones políticas han desfigurado, quemado o vendido estos cuadros a menudo notables. Privadas de la galería de pinturas que alguna vez fueron su orgullo, algunas familias nobles de la ciudad [...] han tratado de obtener un sustituto pintando la pared de sus escaleras [...] con honores heráldicos o con sus árboles genealógicos [...] las familias de nobleza dudosa, o que sólo pueden presumir de un pequeño número de antepasados [...] se consuelan con la posesión de un piano de manufactura inglesa o chilena [...].³⁰

En Cusco, el pasado imaginado pesaba mucho en las mentes de los supervivientes, lo que encerraba a la elite y empobrecía la vida pública.

Los salones arequipeños no eran tan públicos ni tan activos como los de Lima, ni estaban tan privatizados como los del Cusco. En Arequipa, «las mujeres [...] hacen pocas visitas pero se conforman con mantener una comunicación verbal por medio de sus sirvientas y con el intercambio perpetuo de flores, frutas y dulces [...]».³¹ La sociabilidad arequipeña estaba organizada por mujeres que, desde la intimidad de sus hogares, participaban en la vida pública, recurriendo a sus sirvientas para tender un puente entre estos dos mundos. Cada día, la señora de la casa enviaba a sus sirvientas a una ronda de visitas, transmitiendo y recibiendo información sobre los hechos del día de otras señoras que participaban de la red de parloteo, recurriendo a formas elaboradas de donativos de flores, pasteles y jabones, expresando una confianza social en las demás. Las señoras utilizaban sus salas de estar para romper el monopolio que los hombres (sacerdotes y periodistas) ejercían sobre las homilías eclesiásticas y los periódicos, dos formas influyentes de la comunicación pública durante este período.

³⁰ Paul Marcoy, *Travels in South America from the Pacific Ocean to the Atlantic Ocean*, vol. I, 1875, Londres, p. 86.

³¹ Marcoy, *ibid.*, p. 39.

La radicalización de la vida privada y la militarización de la vida pública

Entre 1830 y 1845, muchos de los salones de Lima cayeron en el mismo tipo de extremismo político que había afectado ya al resto de la vida pública. Durante el gobierno liberal de Luis José Orbegoso, algunos miembros de la oposición conservadora (gamarrista) fueron perseguidos hasta el interior de sus casas, donde resistieron, transformando sus salones familiares en fortalezas políticas, centros de adoctrinamiento ideológico y de sociabilización. La prensa liberal vigilaba estos salones, publicaba la ubicación de cada uno de ellos, e invitaba y alentaba a los funcionarios públicos y a sus simpatizantes a que los atacaran. *El Genio de Rímac*, el diario más influyente del país, publicó una de estas listas, con el seudónimo de «El Vigilante»:

Los gamarristas se reúnen regularmente en [los lugares siguientes:] una casa grande en la esquina de Zárate; frente al antiguo café San Agustín; en la casa adyacente a la iglesia del Espíritu Santo; frente al Tribunal de Minería, en la casa adyacente a la del Presidente de la Suprema Corte; en las oficinas administrativas de uno de los ministerios; y debajo del puente.³²

Los conservadores respondieron retirándose a sus hogares y convirtiendo sus salones en centros de conformismo político y uniformidad ideológica, en lugar de la anterior tolerancia aristocrática. En 1839, bajo la presidencia de Gamarra, el distinguido poeta Felipe Pardo y los miembros de su salón transformaron sus reuniones en sesiones de discusión política, ganándose el dudoso honor de convertirse en «la cuna» del partido conservador, como dijera el propio Pardo.³³ Liberales y conservadores lanzaban reiteradas cacerías de brujas y purgas políticas, lo que minaba el escaso espíritu cívico existente en el panorama público ya devastado del país; los militantes de cada bando reflejaban el extremismo radical del bando contrario, imprimiendo su propio radicalismo al resto de la vida pública.

A principios del decenio de 1840, mientras el Perú se encontraba todavía bajo un gobierno autoritario, la elite se ligó cada vez más al Estado. Bajo la presidencia de La Fuente, su gobierno, conocido como el «Directorio», se convirtió en «prodigioso en fiestas», según la frase de Jorge Basadre, decano de la historia peruana. Los ministros del Poder Ejecutivo y los oficiales del ejército utilizaban estas reuniones para establecer lazos clientelistas con la elite social y cultural del país; los salones partidistas fueron sustituidos por bailes, banquetes y fiestas patrocinados por el Estado, lo que produjo un aflojamiento de los lazos sociales y la difusión de lazos oficiales.³⁴ Estas festividades patrocinadas

32 Un Vigilante, «Aviso al Prefecto y Ministro de Gobierno», *El Genio de Rímac*; 15 de abril de 1834; Un Vigilante, «Aviso al Prefecto y Ministro de Gobierno», *El Genio de Rímac*, 16 de abril de 1834.

33 Poesías y escritos en prosa de don Felipe Pardo y Aliaga, París, 1869, p. XVII.

34 Jorge Basadre, *Historia de la República del Perú*, vol. 2, Lima, 1979, p. 707.



por el Estado eran bien vistas por todos, porque a menudo eran la única señal de vida pública en un terreno cada vez más estéril y hostil. Incluso los editores de *El Comercio*, periódico conocido por su actitud crítica hacia el gobierno, reconocía esto, elogiando a los miembros del Directorio de La Fuente. Según el editor, las festividades se iniciaron

En [...] nuestras casas, entre los miembros de nuestra familia [...] pero dejemos esto para concentrar nuestra atención en el baile celebrado esa noche [en la casa del Presidente] [...] en honor de su esposa [quienes] mostraron un gusto impecable en todos los detalles, en su lista de invitados y en la cortesía brindada a todos los invitados [...]. Para las 9:00 pm., todos los salones del palacio estaban atestados de personas elegantemente vestidas [...]. Entre los [...] invitados estaban todos los miembros del alto mando y todos los jefes de división de su ejército [...]. Finalmente se puede decir que la calma se ha restablecido en nuestro país, y con ello ha resurgido un tipo de entretenimiento que nuestra sociedad en otro tiempo conoció muy bien.³⁵



Fue efímero el esfuerzo del Directorio por revivir la cultura cortesana, pero hizo mucho para desorganizar aún más los lazos sociales horizontales subsistentes entre las elites, sustituyéndolos por lazos verticales basados en el patronazgo y arraigados en las prácticas autoritarias y oportunistas vinculadas al Estado. La cultura cortesana había resurgido con todas sus insignias, en una forma similar a la que había existido a fines del período colonial cuando se utilizaban con frecuencia los lazos familiares para sostener aquellos centrados en el Estado, de manera semejante a lo ocurrido en Francia durante el segundo Imperio de Napoleón.

Entre 1835 y 1845, Lima se vio asolada por bandas de salteadores (montoneros) que a su paso por la ciudad aterrorizaban a los residentes, robaban a los transeúntes y saqueaban las tiendas elegantes, haciendo que la elite se encerrara en sus casas, y contribuyendo así a una nueva reducción de la vida pública. Las bandas de montoneros mejor organizadas tenían redes de espías por toda la ciudad, las que informaban a sus jefes, acampados fuera de los muros de la ciudad, sobre el movimiento de mercancías en las áreas comerciales.³⁶ La llegada de una banda de montoneros producía un pandemónium, un viajero alemán nos dejó este testimonio ocular de 1838: «[...] el terror y el pánico se han apoderado de toda la ciudad ante la aparición del grupo montonero [...]. En todas las calles se oyen gritos de alarma [...]. Todas las personas corren a la casa más cercana en busca de refugio, y cierran las puertas con llave».³⁷ La inseguridad extrema

35 «El baile público del 29 de septiembre de 1839», *El Comercio*, 2 de octubre de 1839.

36 Jacobo von Tschudi, *Testimonio del Perú, 1838-1842*, Lima, 1966, p. 173.

37 Jacobo von Tschudi, *op. cit.*, p. 179.

pasó a formar parte de la vida diaria, pero los momentos más terribles eran cuando la ciudad misma se convertía en objetivo militar o trofeo político que las fuerzas rivales trataban de defender o capturar. Estas campañas prolongadas causaban gran angustia entre los residentes locales. Como relatara Archibald Smith, un observador inglés: «durante varios meses [...] [hemos sido presa de] el pánico general y el desaliento [...] [La] capital [ha] sido escenario de diarios combates; bandidos y soldados se enzarzan en luchas incesantes, aunque irregulares, dentro y fuera de los muros». ³⁸ Debido al pillaje y el saqueo reinantes, la elite se refugiaba en la intimidad de sus casas, dejando de visitar los salones por temor a ser asaltados por una banda de montoneros o muertos por balas perdidas. Ya a fines del decenio de 1830 era palpable la decadencia de la vida pública entre la elite, aun antes de que ésta sufriese los efectos de la guerra civil. [...] El caos público destruyó los pocos lazos cívicos que se habían conservado hasta entonces.

La estabilidad cívica y la redefinición de la sociabilidad de la elite: 1845-1875

En el decenio de 1850 se produjo una disminución notable de la lucha civil, aunque no su final. Ocasionales brotes de violencia siguieron asolando al país, pero ello no impidió que la elite apartara su atención de las actividades puramente privadas, relacionadas con la seguridad personal y la supervivencia económica, para ocuparse de actividades relacionadas con la vida sociocultural y literaria. En 1876 llegaron a la capital rumores de una reanudación de la lucha, pero esto no impidió las reuniones de los miembros de la Velada Literaria (1876), un salón feminista. [...] En lugar de desbandarse y refugiarse en sus casas, los miembros de la Velada se reunieron y procedieron a discutir la «cuestión femenina» en el Perú. Algo había cambiado ciertamente en la vida pública.

Entre 1846 y 1876 la vida asociativa resurgió por todo Perú. La elite del país organizó no menos de 45 asociaciones: cinco de ellas se formaron entre 1846 y 1855; otras nueve entre 1856 y 1865; pero la mayor parte surgió entre 1866 y 1879. Esta difusión de las formas asociativas de la vida entre la elite se vio impulsada por el surgimiento de grupos urbanos profesionales, como los de abogados, profesores y médicos, aunque es importante advertir que estos grupos probablemente no habrían sobrevivido sin la existencia de tales asociaciones. Los profesionales urbanos dependían de estos grupos cívicos para protegerse de los esporádicos episodios de violencia y las recurrentes recesiones económicas que amenazaban su supervivencia. Dicho de otro modo, la vida asociativa conformaba a estos grupos profesionales y a su vez se veía conformada por ellos. ³⁹

Organizada alrededor de clubes sociales, patrióticos y recreativos, y de sociedades profesionales, de estudios y académicas, la elite peruana transformaba estas arenas cívicas en arenas autónomas donde podía experimentar con nuevos tipos de lazos sociales y ensayar nuevas interpretaciones críticas de la vida pública.

³⁸ Archibald Smith, *Peru as it is*, 1839, vol. I, Londres, p. 185.

³⁹ Forment, op. cit.

Narración de la vida pública: el catolicismo cívico

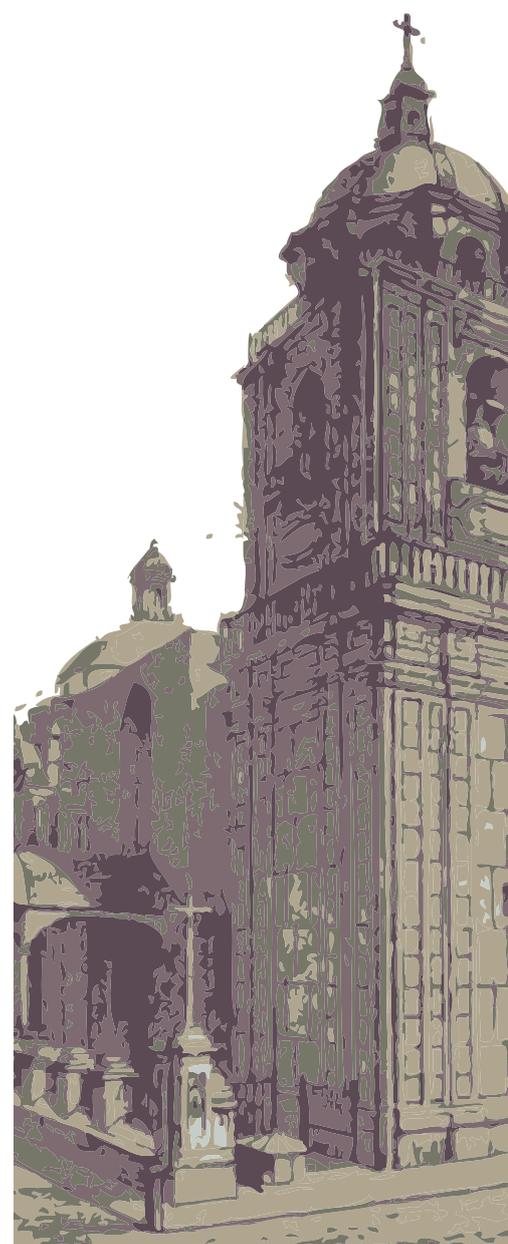
La elite cultural del país que actuaba dentro de estas asociaciones cívicas forjó una «contra narrativa» crítica del *statu quo* y arraigada en las nociones de civilidad, en una época en que sus compatriotas aún sostenían una visión autoritaria o liberal de la vida pública. El discurso cívico emanado de estas asociaciones cívicas cuestionaba el discurso dominante, autoritario, el cual continuaba sosteniendo que los peruanos no estaban preparados para gobernarse por sí mismos, de modo que necesitaban la tutela de un Estado fuerte; y cuestionaba también el discurso liberal, todavía influyente, para el cual el libre comercio constituía la solución de la mayor parte de los males del país, fuesen de carácter social, político o económico.

La narrativa cívica que ahora circulaba entre el público era claramente nueva, pero tenía raíces profundas en la cultura política peruana, ya que contenía fuertes elementos del neoescolasticismo católico, que había sido el lenguaje de la vida pública desde fines del período colonial. Como ocurre con todas las tradiciones, el neoescolasticismo católico era complejo y estaba integrado por variadas vertientes; en el caso que nos ocupa, conservadores e igualitarios habían discutido el significado y la importancia de esta tradición.⁴⁰ La elite limeña reformuló y estructuró estas vertientes en una forma novedosa, produciendo una visión alternativa de la vida pública, la que definió como «catolicismo cívico».⁴¹ Tomó de los conservadores la noción de la «comunidad», destacando la importancia del orden social, la cohesión moral y la autoridad política; de los «igualitarios» tomó las nociones de participación popular y la necesidad de una sociedad fuerte y autónoma, capaz de frenar al soberano.⁴² Hasta ese momento, los neoescolásticos habían considerado estas dos tradiciones como meras antinomias, como opuestos; pero la nueva elite limeña las interpretó como elementos complementarios. Lo que le permitió conciliar y unir estas vertientes antagónicas en una pauta coherente fue la idea de las «formas asociativas de la vida», tema que hasta entonces

40 Véase un resumen del neoescolasticismo católico en Tulio Halperin Donghi, *Tradición política española e ideología revolucionaria de mayo*, Buenos Aires, 1985, y en Berenice Hamilton, *Political Thought in Sixteenth Century Spain*, Oxford, 1963.

41 Los investigadores que se ocupan del ascenso de las normas democráticas lo han atribuido con frecuencia al protestantismo, al que contrastan con el catolicismo, haciendo hincapié en su autoritarismo a fin de exagerar los logros culturales de los países europeos septentrionales. Véase David Little, *Religion, Order and Law*, Oxford, 1970, pp. 132, 222-223, 309-313; Benjamin Nelson, *The Idea of Usury*, Chicago, 1969, pp. 73-87; Michel Walzer, *The Revolution of the Saints*, Cambridge, 1965, 301-303; y Talcott Parsons, *The Evolution of Societies*, Englewood Cliffs, 1977, pp. 199-204.

42 También algunos investigadores identificados con el debate «antihispánico» de la posguerra y la difusión de la teología de la liberación después de la Revolución cubana han adoptado una concepción parcial, concentrándose en los aspectos igualitarios y participativos del catolicismo, Manuel Giménez Fernández, «Las ideas populistas de la independencia de Hispanoamérica», *Anuario de Estudios Americanos*, Sevilla, 1943; Enrique Dussel, *Historia General de la Iglesia en América Latina*, México, 1990; y O. Carlos Stotzer, *The Scholastic Roots of the Spanish American Revolution*, Nueva York, 1979.



no había figurado prominentemente en los debates públicos.⁴³ A partir del decenio de 1850, el catolicismo cívico del Perú —sobre todo en Lima, la capital— se difundió y ganó partidarios, incluso entre los artesanos urbanos y provinciales y entre los habitantes de las zonas rurales, hasta alcanzar el triunfo del «civilismo» en el decenio de 1870, bajo la dirección de un club electoral, la Sociedad Independencia Electoral, que habría de ganar la presidencia nacional para Manuel Pardo.⁴⁴

[...]

Entre otros, los clubes sociales y recreativos empleaban esta misma historia cívica, aunque sin duda la inflexión contenida en sus relatos era ligeramente diferente, no contradictoria, de la que presentamos antes. Se utilizaba un registro católico pero con un tono casi puritano que acentuaba la importancia de la autocensura, la autodisciplina y el autocontrol, antes que la sociabilidad espontánea. De acuerdo con los miembros de estos clubes, antes de que la sociabilidad pudiera producir sus prodigios, tendría que reprimirse la pasión dominante, en forma institucional y pública. Para tal efecto, la mayoría de los clubes sociales y recreativos imponían una «regla contra los debates» que prohibía a sus miembros la discusión de cuestiones públicas (como la Constitución de 1851) que pudiera dar margen a controversias, y fuera capaz de provocar sentimientos extremos. Por ejemplo, todos los miembros del Club de Ajedrez (1876) juraban solemnemente que respetarían los estatutos de su carta constitutiva, uno de los cuales establecía: «queda prohibido discutir en nuestro club cualquier cuestión política o religiosa».⁴⁵ De igual modo, los miembros del Club de Armas (1874) tenían prohibido la discusión de temas polémicos.⁴⁶ Al igual que en el caso de la Asociación de Ingenieros y Arquitectos, los clubes sociales y recreativos hacían hincapié en las relaciones prepolíticas, solidarias, pero diferían en un sentido importante: mientras que la primera alentaba a sus miembros a formar espontáneamente lazos de simpatía mutua, los últimos aconsejaban a sus miembros que desconfiaran de sus instintos naturales. El hincapié que se hacía en las formas puritanas del autocontrol trataba de generar una descompresión política de la vida pública y reducir el extremismo ideológico y social que había destruido la vida pública durante los decenios precedentes.

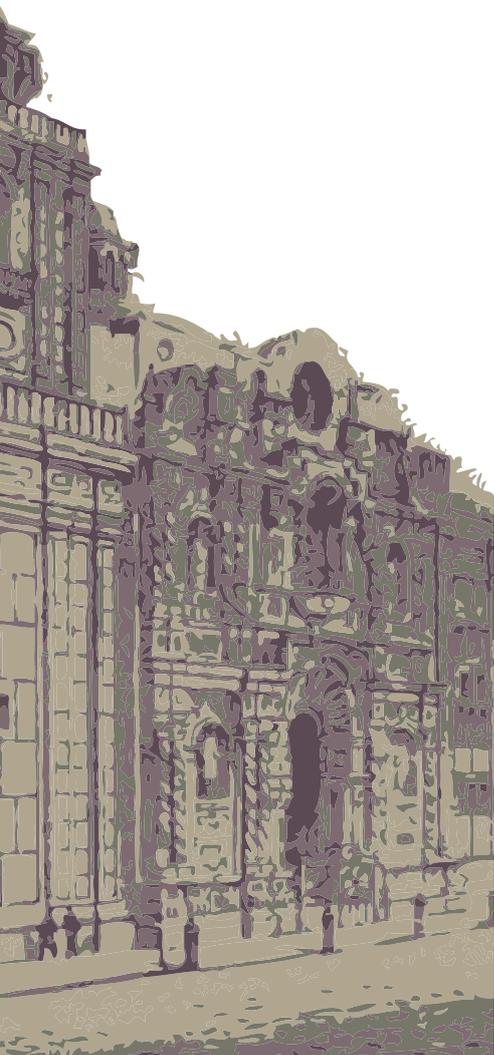
Otro tema recurrente en el catolicismo cívico se centraba en la relación existente entre la sociedad civil y la política. La elite

43 Paul Gootenberg presenta una historia intelectual del liberalismo peruano en *Imagining Development*, Berkeley, 1993.

44 Carmen McEvoy hace una relación detallada de este club electoral en *Un proyecto nacional en el siglo XIX*, Lima, 1994.

45 Estatutos del Club de Ajedrez, Lima, 1876, p. 4.

46 «El Club de Armas» en *El Comercio*, 20 de enero de 1875.



cultural de Perú culpaba a los políticos del país de atraer y desviar hacia el Estado el poder social de la sociedad civil, mientras que las prácticas ineficientes y corrompidas del Estado le impedían controlar tal poder y ponerlo al servicio de cualquier causa meritosa. En 1876, José Manuel Osoreo pronunció su famoso discurso sobre los efectos nocivos de la intervención estatal en la sociedad civil, ante los miembros del Club Literario en Lima. Sostenía Osoreo que el otorgamiento de empleos públicos a los ciudadanos estaba minando su autonomía y transformándolos en servidores pasivos. Decía Osoreo: «en todas las asociaciones políticas, los ciudadanos hacen contribuciones que permiten la subsistencia del Estado, pero en nuestro caso la sociedad vive del Estado, de modo que el número de quienes reciben una pensión del tesoro público supera grandemente al número de los productores.»⁴⁷

En consecuencia el poder social se estaba transfiriendo de la sociedad al Estado, y una vez depositado allí se desperdiciaba sin beneficio de nadie, aparte de los inversionistas extranjeros que obtenían pingües ganancias de sus negocios privados con funcionarios estatales; «todos los gobiernos generan empresarios incompetentes [...], mientras que los burócratas oficiales echan mano de los fondos estatales para hacer [...] negocios ruinosos [...]».⁴⁸ Los empresarios extranjeros, no los «hijos del país», como solía suponerse, eran los mayores beneficiarios de estos negocios.⁴⁹

El tema del poder social se discutía de otras maneras. En 1852, cuando la Academia Lauretana (1821), sociedad literaria ubicada en la ciudad sureña de Arequipa, se encontraba en su apogeo, José Tejeda pronunció el que habría de ser más tarde uno de los discursos más polémicos e importantes de este período, con el título de «La emancipación de la industria», en el que se acusaba al Estado de socavar la autonomía social de los artesanos urbanos y los industriales por igual. Según Tejeda, los «gremios» patrocinados por el Estado generaban «monopolio y egoísmo», lo que tenía un efecto corrosivo sobre los lazos sociales y cívicos de los ciudadanos que se quedaban atrapados en las redes de patronazgo dominadas por los funcionarios gubernamentales. El Estado minaba también la independencia social de los industriales, interviniendo en sus asuntos y elaborando políticas que trataban de subordinados a los funcionarios [...]. Las preocupaciones de Tejeda eran eminentemente sociales, no sólo económicas, con raíces profundas en la sociedad civil, no sólo en el mercado.⁵⁰

47 José Manuel Osoreo, conferencias sobre asuntos financieros dadas en el Club Literario, Lima, 1876, p.4.

48 Ibid, p. 14.

49 Osoreo desconfiaba del Estado que se oponía a la creación de un banco central; sin embargo, al revés de los liberales ortodoxos, estaba a favor de la tributación, sosteniendo que los fondos recaudados podrían usarse para dar bienes públicos a los ciudadanos.

50 Véase una discusión de Tejeda en Jorge Basadre, Historia de la ..., op. cit., Lima, 1969, p. 61.

A mediados del decenio de 1870, durante el gobierno «civilista» del presidente Manuel Pardo, el más liberal que ha tenido el Perú hasta la fecha, se discutía con frecuencia el tema del poder social, aunque en forma ligeramente nueva, a fin de proteger a la sociedad civil frente al partido liberal gobernante. La Sociedad Jurídica, integrada por abogados y juristas, organizó un foro en el que José A. Torres Paz pronunció su célebre e influyente discurso sobre «La oligarquía y la crisis», en el que acusaba al partido liberal en el poder de actuar como «oligarcas». Al igual que los aristócratas militares de antaño, los civilistas liberales mantenían ahora un «monopolio» sobre todas las «fuerzas sociales» del país, socavando así la sociedad civil. El poder social se estaba transfiriendo de la sociedad civil a la sociedad política, con consecuencias devastadoras para la vida pública.⁵¹ Según esta concepción, el civilismo liberal había privado a la sociedad civil de su poder social a fin de promover los estrechos intereses particulares del partido gobernante, el de los nuevos oligarcas. Era necesario defender al poder social frente al Estado y el partido liberal gobernante. Sólo podría conservarse y protegerse a la sociedad civil dando la espalda al Estado y rompiendo todos los lazos con la «sociedad política».

[...]

La experiencia de la vida pública: inclusión y exclusión

Una discusión de la vida asociativa dentro de los grupos profesionales; las sociedades académicas y literarias; los clubes sociales, patrióticos y recreativos, podría iluminar cómo las prácticas de inclusión y exclusión dieron forma a la sociedad civil peruana durante la segunda mitad del siglo XIX.

Las sociedades profesionales contribuyeron en formas inesperadas a la inclusión y la exclusión cívicas. En el área de la atención médica resulta instructivo el caso de la Sociedad Médica (1854). Integrada por médicos, dentistas, farmacéuticos, parteras y flebotomianos, la Sociedad tenía en 1860 más de 220 miembros; de este total, 135 ejercían en la capital, mientras que los 85 restantes se encontraban en alguna de las provincias, siendo las ciudades de Arequipa (20) y Cusco (14) las que registraban el mayor número. Eran profundas las diferencias socioeconómicas y culturales existentes entre la capital y las provincias, pero la Sociedad trataba de unir los dos mundos incorporando a sus colegas del campo: el 38 por ciento del total de miembros de esta asociación residía fuera del área de Lima-Callao. Aparte de los lazos profesionales, los miembros de la Sociedad estaban unidos por su participación común en la misma sociedad de ayuda mutua. Los profesionales de la salud se conectaban por lazos de mutualidad: el bienestar social, económico, educativo y físico de cada uno dependía del bienestar de todos. Los miembros que se encontraban en dificultades financieras y/o médicas, así como sus

⁵¹ José Andrés Torres Paz, *La oligarquía y la crisis*, Lima, 1877, pp. 1, 15.

esposas, viudas, hijos y huérfanos, recibían asistencia durante períodos prolongados. Los lazos sociales forjados en esa asociación se extendían a los miembros del grupo, así como a los muertos y a quienes aún no nacían, creando una comunidad imaginaria que trascendía el tiempo y el lugar, y que se arraigaba firmemente en nociones generalizadas de reciprocidad inter-generacional. La inclusión social y la mutualidad forjaban la vida asociativa dentro de la Sociedad, pero ésta es desde luego sólo una parte de la historia. [...].

Observaciones finales

El estudio del escenario público peruano durante la segunda mitad del siglo XIX me ha persuadido de que la democracia, entendida en los términos de Tocqueville, como forma de vida arraigada en la igualdad y la libertad, estaba ya generalizada en este período, contra lo que sostienen la mayoría de las interpretaciones. Las formas democráticas de vida continuaron desarrollándose luego, pero de un modo desigual, como consecuencia de los numerosos reductos autoritarios subsistentes en el escenario público, lo que produjo retrocesos momentáneos y estancamientos perdurables en ese desarrollo, algunas de cuyas consecuencias aún son palpables. Por supuesto, muchas de las prácticas democráticas reseñadas aquí no corresponden a ninguna definición rigurosa, estricta, de la «poliarquía», de acuerdo con las normas de los politólogos que en todo caso parecen existir sólo en los libros de texto académicos. A pesar de las numerosas imperfecciones y deformaciones que caracterizan la democracia peruana, no debemos pasar por alto algunas de sus realizaciones. Debemos ser más cautelosos, equilibrados y juiciosos al evaluar el proceso seguido por los peruanos para democratizar su vida pública. En este ensayo me he concentrado en la elite, evaluando sus contribuciones a la democratización del país; todavía debemos estudiar el papel de los otros grupos —negros, artesanos, indígenas y otros grupos no elitistas—, pero ello no es razón válida para olvidar las contribuciones de la elite examinadas en este estudio. Sólo después de hacer un inventario sistemático tendremos la posibilidad de evaluar los triunfos y los fracasos de cada grupo social por lo que toca a la causa de la democracia. Mientras no tengamos ese inventario, será preferible que procedamos de manera modesta y gradual, analizando un grupo cada vez, como lo hemos intentado aquí.

Un procedimiento para evaluar el papel de la elite cultural en la democratización de la vida pública del Perú consiste en examinar este proceso, embrollado y complejo, concentrándonos en dos de sus partes constitutivas: las prácticas de la comunicación y las relaciones asociativas. La elite desempeñó un papel importante en la creación de una ideología crítica y emancipadora; el catolicismo cívico desempeñó un papel decisivo al cuestionar las interpretaciones autoritarias y liberales de la vida pública. Esta narrativa era original en el Perú y

en el contexto cultural de toda la Cuenca del Atlántico, donde las posiciones liberales y republicanas seguían siendo influyentes y dominantes. El catolicismo cívico en el Perú sugiere que esta vertiente particular de la ideología religiosa podía utilizarse para promover la causa de la democracia. En cambio, la elite cultural del país tuvo relativamente poco éxito en la creación de asociaciones perdurables, resistentes, capaces de incorporar a grupos nuevos y de ensanchar las fronteras de la vida cívica. Para el decenio de 1860, la elite estaba ocupada en la organización de diversos clubes profesionales, académicos, literarios sociales, patrióticos y recreativos, pero la mayoría de ellos resultaron de escasa duración, fueron incapaces de generar y sostener las prácticas cívicas, y a menudo se basaron en principios de exclusión. En resumen, la elite cultural no desempeñó un papel importante en la creación de poder social, pero sí en imaginar la democracia. Y el hecho de que las elites peruanas fuesen incapaces de democratizar la vida pública en ambos frentes, el social y el de la comunicación, no es razón válida para olvidar su éxito limitado en la preparación de la cultura democrática del país.

A lo largo de este ensayo he separado las prácticas comunicativas de las prácticas sociales, lo que no ha hecho la mayoría de los autores, incluidos Habermas y Foucault, pues suponen que sólo pueden evaluarse la importancia de una clase de prácticas por su capacidad para conformar la otra. En mi opinión, no puede juzgarse de ese modo la importancia de cada práctica. Las formas democráticas de la vida arraigan en una constelación de elementos culturales y sociales, y a su vez requieren de tales elementos para desarrollarse: los dos factores desempeñan un papel insustituible. Mi trabajo me ha persuadido, por lo menos hasta ahora, de que la vida pública surge en algún punto situado en los límites de las narrativas y las experiencias, y que siempre se encuentra ligeramente más allá y fuera del alcance de una y otras, las que dejan a su paso residuos que a veces están latentes y que se reactivarán en algún momento futuro, o resurgirán en fecha más lejana aún. Todo esto hace que la vida pública esté integrada por un conjunto de capas de sedimentos sociales y culturales, a la manera de los estratos geológicos. La democratización de la vida pública peruana en el siglo XIX fue generada en parte por las prácticas comunicativas y sociales estudiadas aquí; sin embargo, la relación existente entre ellas se basaba primordialmente en dislocaciones, discordancias y discontinuidades, no en coherencia, congruencia o linealidad alguna.

La democratización

*de la vida pública peruana en el siglo XIX fue generada en parte por las **prácticas comunicativas y sociales...***

la relación existente entre ellas se basaba primordialmente en dislocaciones, discordancias y discontinuidades, no en coherencia, congruencia o linealidad alguna.

La perspectiva estructural. Ciudadanía, desigualdad, modernización y democratización⁵²

■ Sinesio López

«
¿Cómo se relacionan
la **ciudadanía civil**,
que se organiza
en torno a la libertad,
con la
ciudadanía política,
que se refiere a la
participación en la
comunidad política,
y con la
ciudadanía social,
que tiene que ver
con la participación
en el bienestar
y riqueza
que produce una
colectividad?»
»

¿Cómo es la ciudadanía en el Perú? ¿Cuáles son sus características principales? ¿Qué niveles alcanza la ciudadanía en cada uno de los distritos del país? ¿Cómo se relacionan la ciudadanía civil, que se organiza en torno a la libertad, con la ciudadanía política, que se refiere a la participación en la comunidad política, y con la ciudadanía social, que tiene que ver con la participación en el bienestar y riqueza que produce una colectividad? ¿Es la ciudadanía peruana principalmente liberal o es relativamente integral? ¿Existe consistencia o inconsistencia en la forma como se relacionan los diversos componentes de la ciudadanía? ¿Acceden los peruanos en igualdad de oportunidades al conjunto de los derechos ciudadanos? ¿Cuáles son los derechos a los que los peruanos no acceden o acceden con dificultad? ¿En virtud de qué razones unos peruanos acceden más que otros —las famosas brechas— a los derechos ciudadanos? ¿Existen diferencias entre las clases sociales, los hombres y las mujeres, las regiones, el campo y la ciudad, las distintas culturas en el acceso y en la constitución de la ciudadanía? ¿Es la ciudadanía en el Perú una forma de igualar a los peruanos o es más bien una forma de encubrir sus desigualdades? ¿Qué relación existe entre la ciudadanía y la desigualdad social? ¿Cómo incide la desigualdad social en el acceso a la ciudadanía? ¿Puede la ciudadanía modificar las relaciones de desigualdad social? ¿Qué tipo de relación existe entre los niveles, la consistencia y las brechas de la ciudadanía con la modernización, la democratización y la pobreza?

Pese a que las respuestas a algunas de estas preguntas rebasan largamente la información existente, trataré de sugerir algunas hipótesis a partir de los datos de que dispongo. Las hipótesis generales que orientan esta parte del trabajo son las siguientes:

⁵² Tomado de Sinesio López.- Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú. Instituto Diálogo y Propuestas, Lima, 1997, Selección de la tercera parte.

a) La ciudadanía, al intentar desplegar su universalidad en sus tres contenidos básicos —igual dignidad de todos expresada en el reconocimiento de derechos iguales, pertenencia a la misma comunidad política y participación en las mismas instituciones y el igual trato para todos mediante las mismas leyes y reglas de juego— a través de la homogeneización de las diferencias y de las desigualdades de estatus y de clase ha generado sus propias desigualdades: los ciudadanos de primera y de segunda clase.

b) La ciudadanía reduce, cuando no elimina, la desigualdad de estatus, puede disminuir parcialmente las desigualdades de clase en lo que se refiere a la distribución del ingreso, pero mantiene el patrón básico de desigualdad clasista: la propiedad de los activos productivos, físicos y financieros. El desarrollo de los derechos civiles afecta la desigualdad de estatus y en menor medida la desigualdad de ingreso, si se tienen en cuenta el derecho y la práctica de la organización. En el caso peruano, el desarrollo de los derechos políticos y sociales y sus respectivas prácticas disminuyen la desigualdad de estatus, mantienen la de clase —tanto en el ingreso como en el patrón básico de desigualdad—, no generan fusión o experiencias compartidas entre los miembros de las diversas clases sociales ni reducen probablemente los resentimientos de clase.

c) La desigualdad social determina un acceso diferenciado al flujo de recursos y prácticas ciudadanas. La desigualdad de estatus incide particularmente en el acceso a los derechos civiles y a las prácticas individuales y autónomas. La desigualdad de clase incide particularmente en el acceso a los derechos sociales y al bienestar.

d) Existe, por un lado, una relación directa de la modernización y la democratización con los niveles de consistencia ciudadana y una relación indirecta con las brechas y, por otro, una relación indirecta de la pobreza con los niveles y consistencia ciudadana y una relación directa con las brechas. En otras palabras, los departamentos más modernizados y democratizados albergan a los ciudadanos de primera clase, esto es, tienen también más altos niveles de ciudadanía y de consistencia ciudadana y menos brechas; en cambio, los departamentos más pobres albergan a los ciudadanos de segunda clase, esto es, tienen menores niveles de ciudadanía y de consistencia ciudadana y sus brechas son más amplias.

Capítulo 11.- La desigualdad social, la pobreza y la ciudadanía

En el capítulo 8 analizamos las desigualdades que la propia ciudadanía produce cuando busca homogeneizar las diferencias y las desigualdades en general para conseguir la universalidad que postula. Surgen entonces los niveles de ciudadanía, esto es los ciudadanos de primera y segunda clase. Los primeros habitan en las zonas más modernas y más democráticas y los segundos en las zonas más atrasadas y poco democráticas. En el capítulo 10 estudiamos las desigualdades que la ciudadanía produce al tratar algunas diferencias específicas: el género, la cultura, el campo, la región. Aparecen entonces las brechas ciudadanas, que son mayores en los departamentos menos modernos y menos democráticos y menos en los departamentos más modernos y más democráticos. En el capítulo 9 analizamos el impacto de la ciudadanía en la desigualdad social —de estatus y de clase— y señalamos que la ciudadanía reduce —cuando no elimina— la desigualdad de estatus y altera parcialmente la desigualdad de clase en lo que se refiere a la desigualdad en el ingreso, pero mantiene la desigualdad en la propiedad de los activos físicos y financieros y en la organización de la producción. En este capítulo examinamos el impacto de la desigualdad social y de la pobreza en la constitución de la ciudadanía misma.

1. La desigualdad social y la ciudadanía

La desigualdad social y la ciudadanía mantienen una permanente tensión. La desigualdad de clase supone un acceso diferenciado a los recursos y a las prácticas de la ciudadanía y ésta implica una voluntad de universalización de los derechos por encima de las diferencias y desigualdades. Para que esta tensión exista y para que la ciudadanía misma sea posible es necesario que en la sociedad y en el Estado se produzca una diferenciación institucionalizada entre lo público y lo privado. Sólo entonces es concebible que aquellos que ocupan las más bajas escalas de poder, riqueza y cultura compartan recursos y decisiones que afectan a todos. Una sociedad agraria feudal, en la que el control sobre la tierra implique automáticamente una autoridad política sobre la población que vive de ella, no existiendo, por consiguiente, una separación institucional entre lo público y lo privado, no es compatible con la democracia ni con la ciudadanía.

Sucede, sin embargo, que los linderos entre lo público y lo privado son no sólo borrosos sino también cambiantes, tanto en el plano internacional como en el nacional. En el Estado de bienestar, por ejemplo, se ensancha enormemente el espacio de lo público y se intensifican las demandas de múltiples servicios por parte de la sociedad. En ese caso la situación es difícil de manejar, sobre todo cuando las economías están debilitadas, las demandas por múltiples servicios crecen y el Estado pierde capacidad para atenderlas. (Verba 1987: 1-2)

Como en el caso de la democracia, el conflicto de la ciudadanía con la desigualdad social no termina con la diferenciación de las instituciones del Estado con respecto a las estructuras de poder, honor y riqueza de una sociedad. El poder y el privilegio se pueden reforzar mutuamente, aun cuando el sistema amplio de desigualdad social fuera compensado por la institucionalización de la esfera del Estado y del ejercicio del poder político formal:

En el extremo hay por consiguiente la posibilidad —y no es una posibilidad teórica— de que las instituciones democráticas sean nada más que un pretexto inefectivo, una ficción. La democracia asume un carácter realista sólo si se basa en cambios significativos en la distribución total del poder. Cuando eso ocurre, una crítica igualitarista puede señalar la distancia entre los que toman las decisiones y el modelo ideal en el cual las acciones colectivas son igualmente conformes a las preferencias de todos los ciudadanos. (Rueschemeyer, Stephens & Stephen, 1992: 41)

La existencia de una diferenciación institucional entre lo público y lo privado no impide, sin embargo, que se produzcan impactos mutuos entre la ciudadanía y la desigualdad de clase. El impacto de la ciudadanía sobre la desigualdad de clase ha sido ya visto en el capítulo 9. Para analizar el impacto de la desigualdad de clase sobre la ciudadanía consideramos tres niveles de la primera: la estructura de clases cimentada en la organización de la producción y modificada por patrones de movilidad e interacción, las ideas y actitudes de los miembros de una clase y la determinación y consecución de fines colectivos mediante la acción organizada en defensa de una clase.

El fundamento del análisis de la relación entre la desigualdad de clase y la ciudadanía es bastante simple: aquellos que tienen sólo que ganar con la ciudadanía serán sus más destacados promotores y defensores y aquellos que pueden perder más con ella la resistirán y estarán más tentados a retroceder cuando la ocasión se presente. Un conocimiento histórico elemental sostiene esta proposición como un principio básico. (Rueschemeyer, Stephens & Stephen: 1992, 57)

En el caso peruano, la estructura oligárquica de las desigualdades sociales —basada en el predominio de la desigualdad de estatus sobre la desigualdad de clase— limitó fuertemente el desarrollo de la ciudadanía [...]. Las élites rurales se abrieron más a la economía de mercado internacional que a la sociedad de mercado, esto es, produjeron para el mercado internacional pero mantuvieron, en gran medida, la mano de obra servil. La gran masa campesina, compuesta de siervos y minifundistas, no estuvo en condiciones de formular demandas de inclusión ciudadana. La clase media era muy frágil y la clase obrera dispersa en las minas, el azúcar, el algodón y el petróleo, estaba en proceso de formación. Sólo con la formación de una coalición



nacional popular (populista) de clases medias y populares en los años treinta se inició el proceso de demandas de inclusión de diversos sectores sociales excluidos. El compromiso del Apra y la oligarquía en los años cincuenta, a través de la llamada convivencia y la formación de nuevas coaliciones populistas de sectores empresariales y clases medias en los años setenta —la alianza entre Acción Popular y la Democracia Cristiana, así como también el velasquismo—, permitieron extender la ciudadanía a más amplios sectores populares.

[...] El tamaño de la clase terrateniente y grandes propietarios era irrelevante, pero su poder era total. Estudios posteriores (Webb 1977) han demostrado que el tamaño de las clases propietarias no aumentó significativamente, pese al desarrollo de nuevos sectores económicos exportadores (minas, pesca) y de la industria. La razón de ello quizá se deba a que esos nuevos sectores económicos no fueron impulsados por nuevos grupos empresariales, sino que fueron el resultado de la diversificación de los intereses de la oligarquía. Pero el tamaño de la clase media tampoco era muy alto, pues sólo llegaba al 2% de la población económicamente activa. El sector que más había crecido era el de los asalariados del Estado y de la actividad privada: el 47% de la población económicamente activa. El autoempleo urbano llegaba al 11% y el campesinado —que constituía la base de la pirámide social— llegaba al 40% de la población económicamente activa.

Esta nueva estructura de la desigualdad social —basada ya en el predominio de las relaciones de clase sobre la de estatus— permitía una cierta separación institucionalizada entre lo público y lo privado y creaba mayores condiciones para la extensión de la ciudadanía a las clases populares. Las nuevas coaliciones populistas —Acción Popular, la Democracia Cristiana y el velasquismo— y sobre todo los diversos movimientos sociales —campesinos, obreros (el clasismo), pobladores— y la expansión educativa contribuyeron decisivamente al crecimiento de la ciudadanía en las clases bajas.

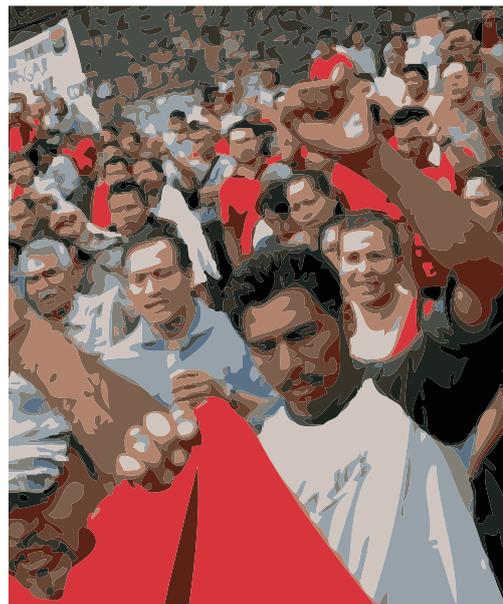
Luego de tres décadas, el carácter y el tamaño de la clase propietaria se han modificado. La oligarquía terrateniente ha sido reemplazada por los industriales, los grandes comerciantes, los banqueros. El capital extranjero se ha diversificado en nuevos sectores y ha asumido un predominio indiscutido. En 1989, los trece grupos económicos más grandes del Perú, donde figuraban 11 familias peruanas, generaban un ingreso equivalente al 17% del PBI (Campodónico 1993). Basándose en la propiedad de las empresas que facturan más de seis millones de dólares al año, Malpica encuentra 330 familias que

concentran el poder económico. La raza y la etnia de la élite también se han modificado:

En esta relación de familias que presenta Malpica se puede observar que algunos apellidos de la oligarquía tradicional ya no aparecen en este grupo, mientras que nuevos apellidos de menor alcurnia (cholos, chinos, japoneses) se incluyen ahora en la lista. Ciertamente, se ha producido una cierta movilidad social. Pero, la clase propietaria sigue siendo de tamaño reducido. (Figuroa, Altamirano, Sulmont 1996: 62)

La clase media —definida principalmente por su educación universitaria completa— ha pasado del 5% en 1981 al 9% en 1993. Una parte de ésta, especialmente la que se ubica en el sector estatal, se ha empobrecido y ha perdido su trabajo asalariado. Pero esta pérdida afecta principalmente a las clases populares. El porcentaje de trabajadores asalariados ha pasado de 45% en 1981 a 43% en 1993 (INEI 1994). Siendo un sector que todavía llega a un cuarto de la población económicamente activa, el campesinado ha experimentado una reducción drástica en las tres últimas décadas, alterando significativamente la base de la pirámide. Esta se ha visto reforzada por el crecimiento explosivo de los informales urbanos. Un rasgo distintivo de la base de la pirámide social es que está integrada principalmente por indígenas y cholos.

Según Adolfo Figuroa, Denis Sulmont y Teófilo Altamirano existen tres fuentes de desigualdad en el corto plazo. La primera proviene del nivel de demanda agregada que «determina el nivel de la demanda de trabajo, y éste a su vez determina el nivel de trabajo asalariado y la distribución del ingreso entre las ganancias y los salarios» (Figuroa, Altamirano, Sulmont 1996: 56). La segunda fuente de desigualdad proviene de la exclusión del mercado laboral, lo que genera a los excluidos un menor ingreso que el de los asalariados y la exclusión igualmente del mercado del crédito y de los seguros. La tercera fuente es la exclusión de los asalariados y sobre todo de los excluidos del mercado laboral en el acceso a ciertos derechos. Estas desigualdades, cuya agregación constituye la desigualdad total, están tamizadas por redes sociales jerarquizadas que, con frecuencia, acentúan la desigualdad. En el largo plazo operan otros factores y «el resultado distributivo dependerá del crecimiento del *stock* del capital (inversión), el crecimiento de la oferta laboral y el acceso de la población a los derechos. El cambio tecnológico, tanto en las empresas capitalistas como en los empleos independientes (semejantes al caso de la agricultura campesina), también ejercerá un efecto sobre los salarios y el nivel del empleo asalariado. La



deuda externa y las políticas de ajuste introducidas para hacer frente a esta deuda —tanto la política ortodoxa como la heterodoxa— tienen efectos sobre la trayectoria de la desigualdad» (Figueroa, Altamirano, Sulmont 1996: 57).

La desigualdad social se expresa en la distribución del ingreso que exhibe una alta concentración. En 1961, el 1% más rico accedía al 31% del ingreso nacional. El decil más alto accedía al 53% del ingreso nacional. En el polo opuesto, el tercio más pobre accedía al 5% del ingreso nacional. La distancia entre los deciles extremos era de 53 a 1 (Webb 1977). Las reformas de Velasco llevadas a cabo desde fines de los sesenta hasta 1975 —la reforma agraria, la estatización de las principales empresas extranjeras, la comunidad industrial— no lograron cambiar significativamente los patrones de desigualdad social:

Las reformas no lograron modificar el orden de los grupos sociales en la pirámide de ingresos, excepto que algunos terratenientes (sin interés en otros sectores) perdieron su posición relativa; tampoco transfirieron mucho ingreso, apenas el 2% del ingreso al 18% de los trabajadores, la mayoría de los cuales se encontraba en el cuartil más alto de la distribución del ingreso. La gran mayoría de los campesinos, por ejemplo, quedaron fuera de la Reforma Agraria. (Figueroa, Altamirano, Sulmont 1996: 68-69)

Desde 1976 en que la economía se contrae y se aplican diversas políticas de ajuste, la reducción del ingreso *per capita* ha sido persistente. Tomando a Morales Bermúdez como base (1976-1980=100), el ingreso *per capita* cayó a 97 en el gobierno de Belaunde, a 90 en el de Alan García y a 74 en el de Fujimori. La caída del ingreso de los trabajadores asalariados, especialmente de los que trabajan en el Estado, cayó de forma dramática. Los trabajadores asalariados del sector privado tenían en 1992 el 35% del nivel de salario de 1981 y el 23% del nivel de 1973. Los trabajadores asalariados del sector estatal sólo recibían en 1992, el 10% del ingreso de 1981.

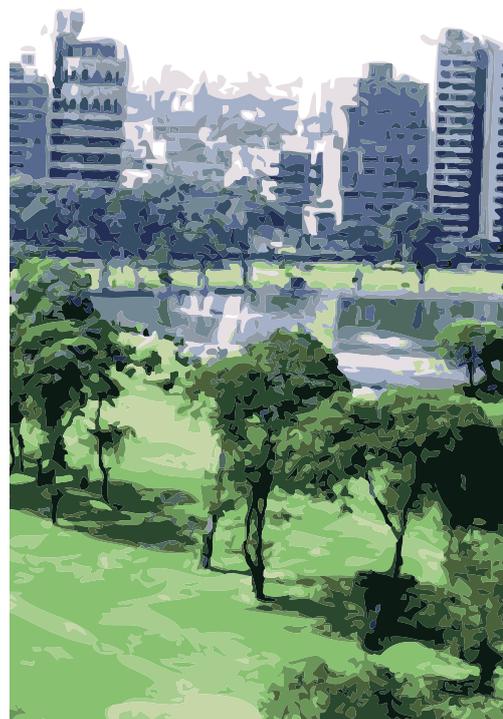
Figueroa, Altamirano y Sulmont calculan que el ingreso real de los campesinos en 1989 es sólo el 23% de 1980. Y que el valor del salario mínimo real era el 23% del de 1980, uno de los más bajos de América Latina. [...]

La Encuesta de Medición del Nivel de Vida (ENNIV) de 1994 señala, sin embargo, que el 10% de los hogares con ingresos más altos concentra el 28% del ingreso total, mientras el 10% de los hogares que tiene el ingreso per cápita más bajo sólo recibe el 2.4% del ingreso total. Esto significa que los primeros tienen un nivel de ingresos promedio por persona 18 veces superior al obtenido por los segundos. El 30% de los hogares con más bajos ingresos percibe sólo el 11.9% del ingreso total, mientras el 30% con más altos ingresos concentra el 56.6% del ingreso total [...].

La estructura de la desigualdad, por un lado, y los movimientos sociales y políticos, por otro, determinan un acceso diferenciado a los diversos tipos de derechos y a las prácticas ciudadanas. Cuando no han existido movimientos sociales ni políticos, la estructura de la desigualdad y la voluntad de las élites detentadoras del poder han cumplido un papel decisivo en el acceso o no a los derechos y prácticas ciudadanas. Tal es el caso de los derechos civiles y políticos en el Perú. Ante la ausencia de movimientos liberales y sufragistas, la concesión de los derechos civiles y políticos estuvo librada a la pugna entre las élites y las clases medias que asumían la canalización de las clases populares.

El acceso al derecho de propiedad en el Perú es muy limitado. Alrededor de un quinto de los trabajadores agrícolas independientes no tienen propiedad, pero la mitad de ellos son propietarios con título (Eguren 1984). Muchos de los propietarios sin título pertenecen a las numerosas (cerca de 5,000) comunidades campesinas que existen en el país. El 27% de la población citadina no ha logrado acceder a la propiedad urbana y del 77% que ha accedido, el 29% no tiene título de propiedad, llegando al 50% en la población urbana pobre y al 43% en los pueblos jóvenes (Allou 1989, Cuánto/(UNICEF 1991).

En 1991, sólo el 15 por ciento de la fuerza laboral estuvo afiliado a los sindicatos de trabajadores en áreas urbanas, y sólo un 5 por ciento en áreas rurales. De acuerdo a la ley, el derecho a la sindicalización está limitado a empresas con 20 o más trabajadores. Esta ley implicó que sólo el 63% de los asalariados tenía el derecho a la sindicalización en Lima, en 1981; esta tasa incluso disminuyó en 1993: sólo el 52 por ciento. La tasa de los sindicatos efectivos (los asalariados en empresas con 20 o más trabajadores afiliados) era de 65 por ciento en Lima, en 1981; esta tasa cayó a 50% en 1993. (Figuroa, Altamirano, Sulmont 1996: 100)





Estos mismos autores señalan que el debilitamiento de las organizaciones sindicales está estrechamente asociado a una disminución acelerada de los trabajadores formales, que pasaron del 60.7% en 1981 al 38.5% en 1992, y a un crecimiento vertiginoso de los trabajadores informales, que pasaron del 32.8% al 56.6% en el mismo período.

El acceso a los derechos políticos depende, por un lado, de la estructura de desigualdad social y, por ello, de las presiones de las clases medias y del incremento del alfabetismo. Los distritos no pobres tienen una mayor ciudadanía política y, por consiguiente, una mayor participación efectiva y una menor abstención electoral que los pobres [...]. La participación electoral se fue incrementando en el Perú a medida que la presión de las clases medias y sus partidos crecía y que el alfabetismo aumentaba: a fines de la República aristocrática (1919) sólo participaba el 2% de la población en el proceso electoral; en 1931 el 7%; y en 1963 el 22% (Lynch 1966, North 1970). El sufragio universal sólo se estableció en la Constitución de 1979 por presión del Apra y los partidos de la izquierda.



El acceso a los derechos sociales no sólo depende de la estructura de desigualdad social, sino también de la capacidad de lucha y del nivel organizativo de los sectores populares. Si bien en las tres últimas décadas las clases populares tuvieron un mayor acceso a la educación, a la salud, al trabajo, a la seguridad social, estos derechos no llegaron hasta los sectores más pobres del país. Más aún cuando, a partir de 1976, se inicia un período de recesión y se aplican políticas de ajuste. Los más afectados son además de los más pobres, aquellos sectores populares que habían logrado acceder a los derechos sociales. El gasto social ha pasado, en términos relativos, del 4.6% del PBI a principios de los setenta a 3.4% a inicios de los noventa. Pero la caída es mayor en términos absolutos: el nivel de 1992, equivale sólo al 40% del valor de 1980 y el gasto *per capita* de 1992 es sólo el 36% del valor de 1980. Para compensar estas pérdidas, que afectan sobre todo a los sectores más pobres, el gobierno ha desplegado una política de focalización en los sectores de extrema pobreza.

El acceso más amplio a los derechos sociales se ha producido generalmente a costa de la calidad de los servicios. Hay sin duda, un mayor acceso a la educación, por ejemplo, pero el gasto *per capita* en educación ha disminuido, los salarios de los maestros del Estado se han deteriorado, la infraestructura educativa es mínima y la calidad de la educación pública es muy baja. Del mismo modo, el acceso a la salud y a la seguridad social se ha ampliado a otras categorías sociales diferentes de los obreros y los empleados, cubriendo, en 1986, al 42% de la población activa y al 51% de los asalariados. El 65% de las prestaciones de salud que el IPSS brinda corresponde a los cónyuges e hijos menos de 18 años que dependen del trabajador, y los fondos de jubilación sólo cubren a un tercio de la población mayor de 65 años (Figueroa, Altamirano, Sulmont 1996: 95-98). La hiperinflación de 1987-1990 puso al IPSS al borde de la bancarrota y afectó drásticamente los fondos de jubilación. Con la creación de las administradoras de fondos de pensiones en 1993 y con la privatización de la salud, los sectores de mayores ingresos del IPSS optan por el sistema privado, tanto en la atención de la salud como en el fondo de pensiones, afectando seriamente los recursos y la calidad de los servicios del IPSS.

El acceso a una serie de derechos laborales (compensación a los accidentes de trabajo, reglamentación del trabajo de la mujer y del niño, el sistema de seguridad social, el derecho a la sindicalización, la jubilación y las vacaciones, los sueldos y salarios mínimos, la comunidad industrial, la estabilidad laboral) se fue ampliando con las luchas sociales de los trabajadores asalariados, pero muchos de esos derechos han sido recortados después de 1980, y sobre todo después de 1990, por la política de flexibilización de las relaciones de trabajo y de los mecanismos de negociación colectiva que acompañan al modelo neoliberal de desarrollo.

Las diversas fuentes de datos revelan que los sectores sociales que ocupan los lugares más altos de la escala social acceden al conjunto de todos los recursos y prácticas, tanto civiles y políticas como sociales, y que los que ocupan los lugares más bajos de la escala social no acceden por igual a los recursos civiles, políticos y sociales, y en todo caso, acceden más a los derechos civiles y políticos que a los sociales. Paradójicamente, los sectores ideológicamente liberales —los medios y altos— logran acceder a una ciudadanía integral, mientras aquellos sectores sociales —las clases populares—, sobre todo los más pobres, que son partidarios de ésta sólo logran acceder a una maltrecha ciudadanía liberal. [...].

2. La pobreza y la ciudadanía

¿Qué es la pobreza? ¿Qué relación existe entre la pobreza y la desigualdad social? ¿Quiénes son los pobres y cuáles son sus características? La pobreza es una situación social y económica que no ofrece la posibilidad a las personas que la padecen de satisfacer las necesidades primarias o básicas —fisiológicas, de seguridad y sociales— de una determinada sociedad. Pero al mismo tiempo ella constituye una limitación en las capacidades y derechos de los que la viven. Los pobres no pueden acceder en condiciones normales a los bienes privados del mercado ni a los bienes públicos de la esfera política. (Figueroa 1991: 8)

La pobreza como otros aspectos de la desigualdad de clase, es una consecuencia no sólo de la distribución diferenciada de privilegios y recursos económicos y políticos, sino también de un acceso diferenciado a la cultura. En una sociedad moderna los grupos están estratificados en términos de los activos materiales o recursos que ellos controlan, los beneficios y privilegios que ellos reciben de esos recursos, las experiencias culturales que ellos han acumulado de históricas y actuales disposiciones económicas y políticas, y la influencia que obtienen a causa de esas disposiciones. De acuerdo a lo dicho, la variación de los grupos en los estilos de vida, las normas y los valores está relacionada con las variaciones en el acceso a los canales organizativos del privilegio y la influencia.

La pobreza no es, en general, producto de una elección individual, sino de una relación y de una situación económica y social. Es uno de los aspectos de la desigualdad social, pero es su aspecto no socialmente aceptado. El lindero entre la desigualdad socialmente aceptada y la no socialmente aceptada no es fijo, cambia con la historia, la cultura y las sociedades. Los sistemas de creencias de algunas sociedades niegan el origen social y la significación social de la pobreza y la riqueza. Tanto una como otra son atribuidas a las responsabilidades individuales, al esfuerzo o al fracaso individual. Algunos analistas encuentran que esa es la razón por la cual los estudios norteamericanos de la pobreza y de la riqueza se centran en el análisis de los derechos civiles y políticos y ensombrecen los derechos sociales cuando analizan la ciudadanía. Los asuntos que tienen que ver con los derechos sociales pertenecen a la esfera privada y aquellas instituciones públicas como los hospitales y las escuelas del Estado son instituciones de último recurso, lugares no de solidaridad sino de estigma. (Julios Wilson 1994: 49-50, Fraser y Gordon 1994: 90-91)

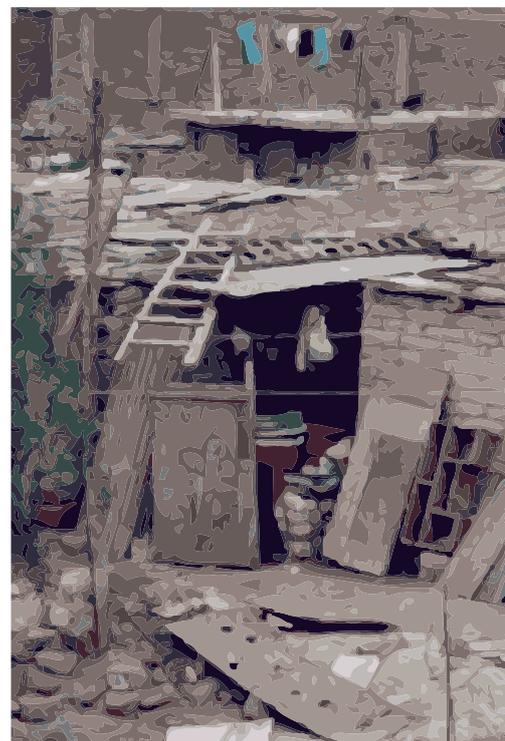
En el Perú los estudios de la pobreza se desarrollaron a partir de la década del 60 en dos líneas relativamente diferentes, pero complementarias. En un primer momento se prestó especial atención a la pobreza relativa, vista en términos de la desigual distribución del ingreso (Elías 1994). En esta línea se ubican los trabajos pioneros de Webb (1972),

Webb y Figueroa (1975), Figueroa (1975) y los de Carlos Amat y León y Héctor León. En un segundo momento —a fines de los ochenta e inicios de los noventa— la atención se concentró más bien en la pobreza absoluta, con la finalidad de analizar los impactos de las políticas de estabilización y de los programas de ajuste estructural en las condiciones de vida de los peruanos. Los estudios se centraron ya no en la distribución del ingreso sino en la capacidad de la satisfacción de las necesidades básicas de la población. En esta línea se ubican los trabajos de Curiel (1981), Glewwe (1988), Habich (1989), el INP (1989 y 1990) el PNUD y el INP (1990) —en el que se hace una tipología de la pobreza—, Núñez también para UNICEF (1991), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (1991) y el INEI (1993). [...]

¿Cuál es el perfil de los hogares que están en pobreza extrema? Sus rasgos básicos son los siguientes: el presupuesto no les permite alimentarse adecuadamente, uno de cada dos pobres extremos es mujer, tres de cada cinco son menores de 18 años, más de un tercio tiene el quechua, el aimara u otro idioma nativo como lengua materna, viven principalmente en las zonas rurales del país, no tienen ningún nivel educativo o tienen algún año de estudios primarios, tienen viviendas inadecuadas y carentes de servicios básicos, trabajan como independientes o son trabajadores familiares no remunerados, sus principales actividades económicas son la agricultura y el pequeño comercio, destinan cerca de dos tercios de su presupuesto a la compra de alimentos, casi un tercio de sus alimentos proviene del autoconsumo, no disponen de variedad de equipos para el hogar, uno de cada cinco es migrante, tres de cada cinco mujeres no tienen ningún control prenatal, tres de cada cinco casadas o convivientes no conocen métodos anticonceptivos, dos de cada tres madres tienen entre 15 y 20 años al dar a luz a su primer hijo y uno de cada dos niños menores de cinco años de edad sufre de desnutrición. (Cuánto/UNICEF 1996: 22-23)

Generalmente la pobreza y la pobreza extrema son consideradas como un resultado de los procesos económicos, sociales y políticos (Figueroa, Altamirano, Sulmont 1996). Pero ellas también pueden ser consideradas como una variable independiente que determina un acceso diferenciado y limitado a recursos y prácticas ciudadanas. Se establece de ese modo un círculo vicioso, según el cual un acceso diferenciado y mínimo de recursos y prácticas ciudadanas origina la pobreza y ésta, a su vez, determina un acceso muy limitado a recursos y prácticas ciudadanas. [...]

Observando los mapas de la pobreza y de la ciudadanía se puede señalar que la pobreza constituye un límite al desarrollo de la ciudadanía. En efecto, existe una relación inversa bastante



De los **133**
distritos **no pobres**
o que tienen un bajo
nivel de pobreza

84 tienen un nivel
alto de ciudadanía

38 un nivel medio

10 un nivel bajo

significativa ($r=.701$) entre la pobreza y la ciudadanía global: a medida que la pobreza aumenta, la ciudadanía disminuye, y a medida que aquella disminuye, ésta aumenta [...]. Los distritos más pobres tienen menores niveles de ciudadanía y los distritos menos pobres o no pobres tienen mayores niveles de ciudadanía. De 1,008 distritos que se encuentran en la extrema pobreza, 618 tienen un bajo nivel de ciudadanía; 272 un muy bajo nivel, 12 un extremadamente bajo nivel, 105 un nivel medio y 1 un nivel alto de ciudadanía. Esto significa que la relación negativa entre pobreza y ciudadanía, siendo significativamente alta, no impide que ésta escape parcialmente de las garras de la pobreza, colocándose no en los niveles extremadamente bajos, sino en los niveles bajos de ciudadanía. En otras palabras, en el Perú existe un poco más ciudadanía que pobreza. Este dato es políticamente significativo en la medida en que muestra la existencia de una tensión entre los derechos y las capacidades. Esta tensión es mayor cuando la pobreza ha dejado de ser un fenómeno principalmente rural para convertirse en un fenómeno urbano. En este contexto, la privación relativa puede operar con mayor fuerza que en las zonas rurales.

En cambio, casi todos los distritos que tienen bajos niveles de pobreza o son no pobres ocupan los niveles más altos de ciudadanía. De los 133 distritos que son no pobres (o que tienen un bajo nivel de pobreza), 84 tienen un nivel relativamente alto de ciudadanía, 38 un nivel medio y 10 un nivel bajo.

El esquema de la relación entre la pobreza y la ciudadanía global se reproduce en las tres dimensiones ciudadanas que la integran, con una ligera variación en el caso de la ciudadanía social. En efecto, la relación inversa entre la pobreza y la ciudadanía social es más alta ($r=.736$) que entre ella y la ciudadanía civil ($r=.535$) y que entre ella y la ciudadanía política ($r=.489$). En este caso (el de la ciudadanía social), los distritos que tienen altos niveles de pobreza o pobreza extrema se siguen ubicando mayoritariamente en los niveles bajos, como en la ciudadanía global, en la civil y en la política, pero en menor medida —unos cien casos menos— para desplazarse a los niveles muy bajos de ciudadanía. Esto significa que la pobreza afecta menos a la ciudadanía civil y a la política que a la social. En otras palabras, en el Perú existe más ciudadanía civil y política que pobreza y existe una tendencia de ésta a coincidir con la ciudadanía social.

Esta relación inversa entre la pobreza y las diversas dimensiones de la ciudadanía significa que los distritos más pobres tienen menores niveles de ciudadanía global, civil y política y social y que los no pobres tienen mayores niveles de ciudadanía global y de las dimensiones que la integran. En otras palabras, los distritos más

pobres, especialmente los de extrema pobreza, son el lugar de residencia de los ciudadanos de segunda categoría y los distritos no pobres constituyen la residencia de los ciudadanos de primera categoría [...].

La mayor parte de los distritos pobres (1,534 de los 1,764 distritos del país, o sea el 86.9%) ocupa, sin embargo, niveles bajos de ciudadanía. En este nivel de ciudadanía se concentra la mayor parte de la población de los distritos pobres que, en conjunto, llegan al 46.7% de la población total. Los distritos pobres presentan dos situaciones peculiares. En primer lugar, la extrema pobreza —el más alto nivel de pobreza con el mayor número de casos (1,008 distritos)— presenta un significativo nivel bajo de ciudadanía, con el 61.3% de los distritos y el 62.2% de la población. Estos son los distritos que se ubican en las zonas rurales y en algunas de las grandes ciudades, principalmente Lima metropolitana. En segundo lugar, los niveles 3-4 y 5-6 de pobreza —los distritos pobres, pero que no están en la extrema pobreza— presentan igualmente un significativo número de distritos con bajos niveles de ciudadanía —el 53.7% y el 25.1% de sus distritos con el 33.5% y el 50.4% de su respectiva población — así como en niveles medios de ciudadanía: el 38.5% y el 54.6% de sus distritos y el 38.9 y el 59.3% de su respectiva población en situación de pobreza.

Casi todos los distritos que se ubican en los niveles bajos de pobreza o son no pobres presentan, a la inversa, altos niveles de ciudadanía. Ellos son asimismo los distritos más poblados y se hallan en Lima metropolitana y en las grandes ciudades del país.

Al examinar la relación entre el número de necesidades básicas insatisfechas con los niveles de ciudadanía se encuentra también una significativa relación inversa entre ellos, salvo en el caso de cuatro y cinco necesidades insatisfechas. Esto significa que, salvo en este último caso, a medida que el número de necesidades insatisfechas aumenta, menores son los niveles de ciudadanía. En efecto, la relación inversa entre el porcentaje de hogares con una necesidad básica insatisfecha y los niveles de ciudadanía es de $r=.318$, la de dos necesidades básicas insatisfechas con los niveles de ciudadanía sube a $r=.468$ y la de tres necesidades básicas insatisfechas con los niveles de ciudadanía llega a $r=.417$, mientras la relación entre el porcentaje de hogares con cuatro y cinco necesidades básicas insatisfechas con los niveles de ciudadanía es de $r=.179$. Esta baja relación se debe a que la inmensa mayoría de los distritos, independientemente del nivel de ciudadanía, se ubican en los porcentajes más bajos de hogares con cuatro y cinco necesidades básicas insatisfechas entre 0 y 10%.

La mayor parte de los ***distritos pobres***,

o sea el **86.9%** ocupa ***niveles bajos*** de ciudadanía

La extrema pobreza presenta un nivel bajo de ciudadanía, con el **61.3%** de los distritos y el **62%** de la población

Los niveles **3-4 y 5-6** de pobreza, distritos pobres, pero que no están en la extrema pobreza, presentan un significativo número de distritos con bajos niveles de ciudadanía el **53.7%** y el **25.1%** de sus distritos con el **33.5%** y el **50.4%** de su respectiva población

La pobreza y la consistencia ciudadana

Como ha sido señalado, la ciudadanía presenta consistencias e inconsistencias en la articulación de sus dimensiones y de las variables que las cuantifican. Esto significa que los peruanos como ciudadanos no acceden en igualdad de condiciones al conjunto de los recursos y de las prácticas ciudadanas, sino que acceden a unos recursos más que a otros. Los distritos que tienen los niveles más altos de ciudadanía presentan también mayores niveles de consistencia ciudadana y, por el contrario, los que tienen niveles más bajos de ciudadanía presentan una menor consistencia ciudadana [...].

Por el contrario, la relación entre los niveles de pobreza y los niveles de consistencia ciudadana es inversa: a medida que la pobreza aumenta, la consistencia ciudadana es menor y, a medida que aquélla disminuye, ésta aumenta. En otras palabras, los distritos que tienen mayores niveles de pobreza presentan también una menor consistencia ciudadana y, por el contrario, los distritos que tienen menores niveles de pobreza presentan una mayor consistencia ciudadana. En efecto, esta relación inversa ($r=.741$) entre la pobreza y la consistencia ciudadana es muy significativa y un poco más alta que la que existe entre los niveles de pobreza y los niveles de ciudadanía ($r=.701$). Las dimensiones ciudadanas (civil, política y social) siguen la misma lógica que la ciudadanía global, sobre todo la ciudadanía social, cuya consistencia tiene una relación inversa con la pobreza más alta y significativa ($r=.792$ que la consistencia de la ciudadanía política ($r=.559$) y de la ciudadanía civil ($r=.537$). Estos valores diferentes significan que los ciudadanos peruanos acceden con más facilidad a los derechos civiles y políticos que a los derechos sociales, cuyo itinerario es prácticamente el mismo que el de pobreza. Esto significa también que, a medida que la pobreza aumenta, la consistencia de la ciudadanía global y la de sus dimensiones civil, política y social (sobre todo esta última) son menores y que por el contrario, a medida que la pobreza es menor dichas consistencias son mayores. En otras palabras los distritos que tienen menores niveles de pobreza son también los más consistentes en su configuración ciudadana y, por el contrario, aquellos que son más pobres son también menos consistentes en su estructura ciudadana.

En los distritos con mayor nivel de pobreza, algunas variables que definen una determinada dimensión ciudadana o alguna de las dimensiones (civil, política y social) de la ciudadanía global tienden a adelantarse o a retrasarse con respecto a otras variables o dimensiones. Esto sucede generalmente con la ciudadanía civil y la política con respecto a la ciudadanía social.

El porcentaje de hogares con una, dos, tres y también, aunque en menor medida, cuatro y cinco necesidades básicas insatisfechas presenta del mismo modo una relación inversa con los niveles de

consistencia ciudadana. Salvo en el caso de los distritos con hogares de tres o cuatro necesidades básicas insatisfechas, en el que la relación es muy baja ($r=.159$), se puede decir que a medida que el porcentaje de hogares con una, dos o tres necesidades básicas insatisfechas sube, el nivel de consistencia ciudadana tiende a bajar y que a medida que dicho porcentaje baja el nivel de consistencia tiende a subir.

En resumen, más de diez millones y medio de peruanos que viven en los distritos pobres o con alto nivel de pobreza (más de 1,500 distritos) no acceden a todos los derechos ciudadanos en igualdad de condiciones. La inmensa mayoría de ellos, tanto en sus distritos como en su población, tiene una consistencia ciudadana baja, muy baja y extremadamente baja. En otras palabras, los pobres no acceden a una ciudadanía integral sino sólo a una limitada ciudadanía liberal [...]. Alrededor de 5'250,000 peruanos, que viven en 1,008 distritos en extrema pobreza, tienen una consistencia ciudadana muy baja y extremadamente baja, especialmente en lo referente a la ciudadanía social. La ciudadanía civil y la política en los distritos en extrema pobreza presentan un número significativo de casos con baja consistencia ciudadana. Esto significa que los ciudadanos en extrema pobreza tienen un mayor acceso a los derechos civiles y a los políticos que a los sociales, esto es, pueden acceder a una maltrecha ciudadanía liberal, pero no logran acceder a una ciudadanía integral. Más de dos millones y medio de peruanos que viven en los distritos de nivel medio de pobreza (98) mejoran relativamente en el acceso a los derechos ciudadanos, pues la mayoría de ellos presenta un nivel medio y bajo de consistencia ciudadana.

Más de nueve millones y medio de peruanos que viven en los distritos no pobres o con bajos niveles de pobreza (132) acceden a todos los derechos civiles, políticos y sociales en igualdad de condiciones, esto es, presentan alta o media consistencia ciudadana. Los sectores medios y altos que viven en los distritos no pobres acceden a los recursos y prácticas de la ciudadanía integral. [...].



Oficina Nacional de Procesos Electorales
Gerencia de Información y Educación Electoral
Jr. Washington N° 1894, Lima - Perú.
Central telefónica: (511) 417-0630
www.onpe.gob.pe

