

CATEGORÍAS DE CIUDADANÍA EN EL PERÚ, POR EL GOCE DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Manuel Alexis Bermúdez Tapia¹

RESUMEN

A partir del concepto de Derechos Fundamentales, el concepto de Ciudadanía en términos sociales y políticos ha sufrido una fisura en su concepción monolítica; la modernidad, la globalización y los profundos abismos sociales demuestran que en una comunidad política no todos sus ciudadanos pueden ser considerados como iguales, tal como nos indica nuestra Constitución Política.

Si bien, en principio, todos los ciudadanos cuentan con la misma cantidad y calidad de Derechos Fundamentales, factores externos como la calidad y la efectivización de esos derechos nos muestran una división social en el interior de la comunidad política, lo cual se hace evidente cuando observamos las brechas sociales existentes.

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Para explicar cómo es que la ciudadanía como concepto, en cuanto a su efectivización jurídica, está sufriendo los embates de la realidad, debemos referirnos primero a lo que entendemos por Derechos Fundamentales.

Existe una variedad de teorías y conceptos utilizados para definir a los Derechos Fundamentales, nosotros utilizaremos la Teoría Institucional,² por su claridad en cuanto a la definición. En este sentido, debemos explicar que este concepto jurídico tiene una doble naturaleza jurídica: son a la misma vez derechos de la persona y son un orden institucional en la sociedad. Es decir, sobre la base del reconocimiento de estos Derechos, el Estado está obligado a respetar los derechos subjetivos de la persona.

Saliendo de una definición netamente constitucional, los Derechos Fundamentales se clasifican de manera más sencilla por la naturaleza del derecho gozado, así vemos que hay dos tipos: a) los derechos civiles y políticos, surgidos por la Declaración de Derechos del Hombre, luego de las grandes revoluciones del siglo XVIII, y b) los derechos sociales y económicos, los cuales tuvieron tal reconocimiento en el siglo XX.

La importancia que tienen estas definiciones es la necesidad de marcar un hito para que el lector sepa cuales son los derechos reconocidos en la Carta Constitucional como Derechos Fundamentales. Para ello es necesario dar algunas características que presentan estos derechos: el carácter general de los mismos, porque todas las personas tienen en su ámbito de dominio Derechos Fundamentales; son inalienables, es decir no pueden ser disponibles por el Estado o por otro ciudadano; parten del principio de no discriminación; y están reconocidos en el orden jurídico normativo nacional, de manera plena y absoluta, asegurando —al menos a nivel teórico— la igualdad entre los ciudadanos.³

La evolución de estos derechos se ha enmarcado en tres etapas, que los investigadores jurídicos las han clasificado dentro de las generaciones de Derechos Humanos.⁴ En los Derechos Humanos de Primera Generación encontramos los derechos civiles y los derechos políticos; en los de Segunda Generación encontramos los derechos económicos, sociales y culturales, de los cuales son Derechos Fundamentales, el derecho a la educación, el derecho a la libertad e identidad cultural. En los derechos de Tercera Generación encontramos derechos abiertos, como el derecho al desarrollo, derecho que puede contener un conjunto de otros derechos.

CIUDADANÍA

Pero, ¿cuál es la relación entre derechos fundamentales de la persona con ciudadanía si a priori pueden referirse a elementos de investigación diferentes? Creemos que si bien el concepto de ciudadanía está referida a las condiciones que tiene un individuo en su comunidad, los derechos fundamentales se vinculan a dichas condiciones puesto que esta definición le asegura un mínimo de derechos inviolables e inalterables que el Estado, así como el resto de la colectividad, debe respetar. De esta relación y de las consecuencias que se pueden originar es nuestro trabajo.

Pero primero comencemos a delimitar el concepto de ciudadanía como aquella condición que posee un individuo en una comunidad, que comprende un conjunto de derechos y responsabilidades, cuyo ejercicio es garantizado constitucional e institucionalmente por el Estado con la finalidad de construir y fortalecer una comunidad política. Indicando, además, que los individuos habitantes de un determinado territorio gozan de tal condición por el sólo hecho de ser sus nacionales —los beneficios estarán en una proporción directa con el poder que ostente el Estado—, basándose en el principio de igualdad, en el goce de derechos exigibles, garantizados y resguardados. En este sentido, el concepto de ciudadanía está integrado por: un estatus legal (un conjunto de derechos), un estatus moral (un conjunto de responsabilidades) y una identidad (pertenencia a una comunidad).

Haciendo un poco de historia, la conformación de los derechos ciudadanos en el Perú ha corrido igual suerte que en Latinoamérica, modelo radicalmente diferente al europeo. Dada nuestra limitación a la temática del título, no vamos a desarrollar la anterior afirmación dado que no es la materia ni la intención discutir los procesos de formación, consolidación y mantenimiento que se han dado a partir de las independencias latinoamericanas. Nos limitaremos principalmente a las últimas cinco décadas, haciendo énfasis en las reformas estructurales iniciadas a finales de la década de los años setenta.

Las reformas de los Estados latinoamericanos iniciadas a raíz de las crisis de la década de los años setenta responden a múltiples presiones derivadas de los requerimientos del ajuste estructural, así como de las demandas y luchas de distintos sectores sociales para lograr la democratización —aunque a opinión personal, más que búsqueda de una democratización, se luchaba por una salida a los regímenes autoritarios y represivos, puesto que si los gobiernos “verdes” hubiesen tenido éxito, no se hubiera dado la revolución en Argentina con Videla y la famosa huelga de 1978 en el Perú, con Morales Bermúdez.

Para comprender lo que está en juego en los debates actuales acerca de la ciudadanía, se debe enfatizar que el neoliberalismo no es solamente una doctrina económica; supone al mismo tiempo un proyecto cultural y una particular visión de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, algo que en el Perú se ha evidenciado que no existe.

Con el desmantelamiento de los anteriores mecanismos de regulación económica y de representación corporativista de la década de los años ochenta, se busca una despolitización de la economía con el objetivo de lograr un Estado aislado e inafecto a las influencias sociales “indebidas”, que pudieran obstaculizar la eficiente

realización de las tareas estatales consideradas “más relevantes”, surgiendo de esta manera el concepto de “Estado-Espectador”.

Así, la orientación hacia el libre mercado va de la mano de un concepto procesal de la democracia en el que la toma de decisiones al nivel macro es delegada a un grupo experto de administradores tecnócratas, sintonizados con sus pares de las agencias multilaterales. Ella ha originado un desmantelamiento del Estado, limitando la interacción entre ésta con los ciudadanos —limitación que ha dejado en un “olvido” a los ciudadanos con menos posibilidades de satisfacer sus expectativas en el ámbito privado.

De esta manera, no sólo los mercados quedaban desregularizados, sino que al mismo tiempo las políticas sociales estatales se restringían y se subsumían todo a la lógica del Libre Mercado. El objetivo declarado era eliminar los rasgos “paternalistas” que los Estados habían adquirido en décadas anteriores, se trata de quebrantar así las actitudes clientelares de los ciudadanos y fomentar su sentido de responsabilidad, responsabilidad que a decir verdad se basaba en incrementar el consumo para satisfacer sus necesidades. Todo lo cual dejó un dominio residual de intervención conocido como la lucha contra la extrema pobreza, cuyo propósito era crear un marco homogéneo de desarrollo. De esta manera, las políticas de bienestar teóricamente universalistas de inspiración keynesiana son revertidas para dar lugar a políticas “focalizadas”, buscando capacitar a los “grupos meta” para lograr su ingreso a un entorno competitivo.

Al mismo tiempo, se asigna un nuevo papel a la sociedad civil; los intereses privados pueden organizarse para realizar tareas anteriormente a cargo del Estado. Así, el proyecto neoliberal de modernización aprovecha importantes recursos culturales y materiales de la sociedad civil, que en el caso peruano fundamentaba el éxito de los comedores populares y vasos de leche.

Así, por ejemplo, en el marco de la retirada del Estado de la política social, las nociones de participación y *empowerment* —anteriormente reservadas a los movimientos sociales y las organizaciones no-gubernamentales (ONG)— han hecho su aparición en el discurso gubernamental, siendo resignificadas; aunque surgieron críticos al respecto, como Francisco Eguiguren que señalaba que por la gradación de los Derechos Humanos, sólo determinados derechos podían dar surgimiento a los demás, por lo que la actuación estatal de por sí ya estaba restringida.

En el contexto político, desde la década de los años setenta que ponemos como inicio, las reformas constitucionales que sobrevinieron en el contexto de las “transiciones democráticas” frecuentemente reflejaban las crisis sociales y de legitimidad, que marcaron el final de los períodos de gobierno dictatorial (es frecuente que las reformas tengan lugar contextos de gran movilización social). Si bien cada país manifiesta una dinámica específica, esa movilización ha dado paso a procesos más bien participativos de reforma constitucional, en países como Brasil, Colombia, Perú o Ecuador.

Los procesos de democratización alentaron la esperanza de un cambio profundo y de un nuevo “pacto social”, al tiempo que la movilización de amplios sectores de la sociedad civil expresaba las aspiraciones de participación, de inclusión social, de nuevas relaciones entre distintos sectores de la sociedad y de afirmación de nuevos derechos, desde los derechos de la mujer y los menores, hasta los derechos de los pueblos indígenas.

Desde estos momentos, podríamos entonces considerar que el término de “participación” en términos de nuestro trabajo, implica algo más que políticas públicas, pues incluye la deliberación y la toma de decisiones en el sentido más amplio, así como medidas de redistribución que contrarrestan las tendencias hacia la concentración del ingreso y la eliminación de derechos. Asimismo, los procesos de democratización y de descentralización han abierto espacios para experimentos de gestión local alternativa. En el Perú surgen los Comités de Auto Desarrollo o Gestión Municipal exitosos, como Villa El Salvador, los comités del Vaso de Leche y comedores populares, siendo modelos alternativos y de acceso inmediato para las poblaciones, sobre todo paupérrimas.

Con estos modelos, lo que se buscaba era aprovechar y alentar los procesos descentralizadores, para desarrollar formas de gobierno caracterizados por una gestión cualitativamente buena y una participación substantiva de la población en la formulación y el ejercicio del presupuesto local. Así, se busca impulsar una reorientación de las inversiones en beneficio de los sectores populares y articular una alternativa “desde abajo”, permitiendo que la participación política incremente la noción de “ciudadanía”, nuevamente en las poblaciones sobre todo paupérrimas.

En resumen, en esta sección hemos mencionado los procesos de configuración de la ciudadanía en América Latina, enfatizando que se trata de un haz de derechos y de deberes de conformación variable, sin trayectoria lineal y uniforme en su evolución. El actual concepto que tenemos de la ciudadanía latina es el resultado de las múltiples contiendas políticas y sociales. Por esto hemos centrado la atención

en los actuales procesos de reconfiguración de la ciudadanía en el marco de las reformas estructurales, así como las tendencias democratizadoras. Es importante destacar que esas reformas se dan en el contexto de la globalización, lo que potencialmente implica una desviación muy significativa del modelo acostumbrado del Estado-nación, de las formas de regulación económica y política, y de las nociones de democracia y ciudadanía predicadas en ese modelo.

CATEGORÍAS DE CIUDADANÍA POR EL GOCE DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Tal como señalamos al principio, en el Derecho Constitucional se tiene como principio que todas las personas tienen la misma calidad de derechos. Sin embargo, las circunstancias actuales descritas en el punto anterior, pueden modificar o por lo menos hacer tambalear la premisa inicial.

Es de conocimiento general que la globalización, los cambios económicos actuales, la desigualdad económica y social creciente entre los grupos sociales que origina una exclusión social hacia los sectores más débiles de la sociedad, entre otros factores más, nos indican que en cuanto al efecto goce de Derechos Fundamentales, no todos los ciudadanos tienen la misma perspectiva, pues ahora se debe analizar y sumar otro factor: la calidad del derecho a gozarse. En este sentido, no es lo mismo gozar del derecho a la educación, si éste está limitado a una educación —como servicio— mala, con un déficit curricular y metodologías obsoletas.

Es por estas diferencias en el efectivo goce de derechos y en el acceso a gozar de las garantías institucionales, que en la actualidad se discuten hasta tres tipos (grados) de ciudadanía.

1. *La ciudadanía plena o ciudadanía*, que no admite limitación alguna en el ejercicio de derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y lingüísticos.

2. *La ciudadanía de segunda clase*, donde se encuentra un sector de la población que no puede gozar de la totalidad de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y lingüísticos. Por lo general están relegados del desarrollo nacional. En este punto se tiende a confundir el significado de los derechos, entendiéndose estos como concesiones de los Estados a favor de la persona humana, siguiendo una teoría obsoleta que puede encontrar antecedentes en el

modelo historicista del siglo XIII dentro de las Teorías del Estado de los Derechos Fundamentales.⁵

Antiguamente eran ubicados los indocumentados, migrantes y menores de edad. En la actualidad, el sector humano que lo integra son las poblaciones que viven en las zonas rurales de la nación⁶ porque tienen un *status* que las “limita” y las hace poseedoras de un falso reconocimiento de derechos de parte del Estado y de la comunidad hegemónica.

Las personas a quienes la pobreza ha impedido sistemáticamente aprovechar de lleno sus derechos de ciudadanía han sido relegadas a la categoría de segunda clase.⁷

3. *La ciudadanía de tercer grado*, constituida por la población catalogada como niño y adolescente. Ellos en la actualidad son considerados como “sujetos de derechos” (Doctrina de la Protección Integral), superando la consideración antigua limitativa de derechos de “sujetos de protección” (Doctrina de la Situación Irregular), lo cual los califica en el ejercicio de todos los derechos que puedan gozar dependiendo de su edad.

La limitación al ejercicio de algunos derechos tendrá un límite que la edad lo superará; por ejemplo, los derechos políticos como el de voto y el de participación en elecciones democráticas y políticas. Pero podrán gozar de este derecho en situaciones donde estén directamente involucrados.⁸

Sin embargo, del estudio y comparación de estas categorías podemos observar que el ciudadano en el Perú, en su relación con el Estado y con la comunidad, no tiene garantizada la premisa de la igualdad formal si en la realidad su condición material lo hace sólo un espectador de los Derechos Fundamentales.

De nada sirve el desarrollo de una construcción de la ciudadanía en el Perú, si los derechos señalados como fundamentales, tales como la identidad, la integridad moral, el libre desarrollo y bienestar, la igualdad ante la ley, la identidad étnica y cultural, el uso del idioma, la educación, la salud y el trabajo, no reúnen ciertos principios como la calidad, la efectividad y la inmediatez en su prestación.

De qué le servirá a un ciudadano peruano su derecho fundamental a la salud, si los entes encargados no pueden atenderlo de la manera que le permita no sólo mantener su condición de salud, sino aliviarla o en el mejor de los casos sanarla. Qué utilidad tendría, entonces, el mantenimiento de algunos derechos fundamentales en la

Carta Magna, si por ejemplo el derecho a la identidad étnica y cultural y al uso del idioma (Art. 2º, inc. 19, Constitución Política del Perú de 1993) de un niño vernáculo hablante de Cusco, Puno o Abancay es diferente al de un niño de Lima, Arequipa o Trujillo, donde el primero sólo recibe una educación castellanizante y de transición o asimilación de valores culturales diferentes.

Vemos, entonces, que la ciudadanía está estrechamente relacionada con la efectivización de derechos y con la realidad socioeconómica del país, por lo que se hace necesario un replanteo no sólo de las políticas neoliberales en materia de políticas sociales, sino una redefinición del papel del Estado respecto de su relación con sus ciudadanos.

CONCLUSIONES

- Teniendo en cuenta lo expuesto, podemos afirmar que la ciudadanía debe partir del reconocimiento efectivo para todos los individuos de una comunidad de sus Derechos Fundamentales, constituyéndose por ello mismo en elementos indicativos de la calidad de vida existente en una sociedad determinada.
- Los profundos cambios sociales, culturales y sobre todo económicos, han resquebrajado el concepto puro de ciudadanía, admitiéndose en la actualidad que el simple reconocimiento de Derechos Fundamentales no basta, siendo necesario ver la calidad del derecho en cuestión.
- A partir del efectivo goce de Derechos Fundamentales en una comunidad política, vemos que existen tres categorías de ciudadanía; en esta clasificación encontramos que su orden responde a razones de efectivización de derechos y no a cuestiones sociales o económicas. □

Notas

1. *Abogado, con estudios de Maestría en Derecho Constitucional. PUCP. Afiliado al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO y al Centro Studi Americanistici "Circolo Amerindiano" Perugia, Italia.*
2. *Landa, César. Teorías de los Derechos Fundamentales. En: Landa, César. Derecho Constitucional Peruano. Materiales de enseñanza. Lima. PUCP. 2000.*

3. *Entendiéndose esta afirmación desde el punto de vista teórico.*
4. *Los derechos humanos son diferentes de los Derechos Fundamentales, pero los segundos son parte integrante de los primeros. La diferencia obedece a un criterio de género a especie.*
5. *Landa, César. Teorías de los Derechos Fundamentales. En: Landa, César. Derecho Constitucional Peruano. Materiales de enseñanza. Lima. PUCP. 2000.*
6. *Vera Miller considera que los pobladores rurales son los ciudadanos de tercera clase. Perú paraíso de la exclusión social. Los derechos económicos, sociales y culturales. Informe anual 1997. APRODEH, p. 39.*
7. *Taylor, Charles. El Multiculturalismo y la "política del reconocimiento". México. Fondo de Cultura Económica. 1993, pp. 60.*
8. *En Suiza y en el Perú, dependiendo de la zona geopolítica, los niños en edad escolar y al inicio del año escolar tienen el derecho de escoger algunos aspectos centrales en cuanto a la direccionalidad del servicio educativo; por ejemplo, pueden escoger él y los idiomas a utilizar en el colegio, efectivizando sus derechos lingüísticos.*

Bibliografía

APRODEH

1997

Los derechos económicos, sociales y culturales en el Perú 1996. Informe anual. Lima. APRODEH.

APRODEH

1998

"Indígenas Latinoamericanos: al margen de las utopías". En: Perú: Paraíso de la exclusión social. Los derechos económicos, sociales y culturales. Lima. CEDAL-APRODEH.

CÁCERES, Eduardo y otros

1997

Educación y Ciudadanía: Propuestas de política. Lima. Foro Educativo.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime

1999

El Estado del Bienestar: reflexiones para un Estado Postsocial.

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS

1997

Protección de los derechos humanos: definiciones operativas. Lima. CAJ.

CATEGORÍAS DE CIUDADANÍA EN EL PERÚ...

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS

1984 *Derecho a la Educación*. Nueva York. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

DE TRAZEGNIES, Fernando

1993 "Pluralismo jurídico: posibilidades, necesidad y límites". En: Gallo, Máximo. *Comunidades campesinas y nativas en el nuevo contexto nacional*. Lima. CAAAP - SER.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

1998 *1º Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1996-1998*. Lima. Defensoría del Pueblo.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco

1992 "Tienen todos los Derechos Humanos igual jerarquía". En: *Ius et veritas*. Lima. Año III. N° 4.

HÉRNANDO NIETO, Eduardo

2000 *Pensando peligrosamente: El pensamiento reaccionario y los dilemas de la democracia deliberativa*. Lima. PUCP.

JAMESON, Fredric y Zizek, SLAVOJ

1988 *Estudios Culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires. Editorial Paidós.

LANDA, César

2000 *Derecho Constitucional Peruano. Materiales de enseñanza*. Lima. PUCP.

KYMLICKA, Will

1996 *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona. Paidós.

LÓPEZ JIMÉNEZ, Sinesio

1997 *Ciudadanos reales e imaginarios, concepciones, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú*. Lima. Instituto de Diálogo y propuestas.

MAYER, Enrique

1996 "Reflexiones sobre los derechos individuales y colectivos. Los derechos étnicos". En: Jolin, Elizabeth y Hershberg, Eric. *Derechos Humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas. Ediciones Nueva Sociedad.

MILLER, Vera
1997

Perú paraíso de la exclusión social. Los derechos económicos, sociales y culturales. Informe anual 1997. APRODEH.

RAWLS, John
1993

Debate sobre el Liberalismo político. México D.F. Fondo de Cultura Económica.

RUBIO CORREA, Marcial
1999

Estudio de la Constitución Política de 1993. Lima. PUCP. 6 Vol.

TAYLOR, Charles
1993

El Multiculturalismo y la "política del reconocimiento". México. Fondo de Cultura Económica.