

AULA MAGNA
REFORMA
DEL ESTADO

Capítulo 7

HENRY PEASE GARCÍA / LUIS VILLAFRANCA
EDITORES



**AULA
MAGNA**



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

**FONDO
EDITORIAL**

Aula Magna 2008 - Reforma del Estado

El papel de las políticas públicas

Henry Pease García / Luis Villafranca, editores

© Henry Pease García / Luis Villafranca, editores

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición, diseño de cubierta y diagramación de interiores:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición, noviembre de 2009

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores

ISBN: 978-9972-42-911-8

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-14729

Registro de Proyecto Editorial: 11501360900745

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Ciudadanía, Estado y políticas públicas

Sinesio López Jiménez

Este artículo analiza la relación de los ciudadanos con el Estado peruano y las políticas públicas que este despliega, asumiendo la ciudadanía como variable independiente. Se estudia a los ciudadanos como sujetos de derechos y responsabilidades dentro de la comunidad política nacional, el nivel de reconocimiento estatal de estos derechos, los fundamentos en los que se apoyan y las garantías con las que el Estado los respalda. Se hace una tipología de los ciudadanos y el grado de incidencia de esta tipología en las percepciones del Estado y de las políticas públicas. Finalmente, se examina el uso de los medios y el nivel de información sobre diversos organismos que garantizan los derechos tanto de los ciudadanos como de los consumidores, nivel que depende de diversos factores socioculturales.

La información utilizada proviene de dos encuestas sobre ciudadanía de alcance nacional: la de IMASEN-IDS de 1997 y la de IECOS-UNI-BNP del 2004. Ambas son representativas en el nivel nacional, pero la del 2004, dado su tamaño (20.000 encuestados) es también representativa por regiones.

1. Derechos ciudadanos, Estado y garantías

Las encuestas revelan que los peruanos y las peruanas creen que todos tienen derechos, pero muestran también que la mayoría no sabe con precisión cuáles son esos derechos ni conoce bien las garantías institucionales que el Estado les ofrece como ciudadanos y como consumidores.

Se sienten ciudadanos pero conocen poco sus propios derechos reconocidos por el Estado. En la encuesta de 1997, el 78% dice que es cierto que «la ley permite que un policía detenga a una persona por no tener consigo sus documentos de identidad». Solo el 17% dice que es falso¹. Debido a que los ciudadanos no conocen todos sus derechos, tampoco están dispuestos a defenderlos ante las autoridades competentes, y más bien muestran una aceptación en cierta medida pasiva del atropello porque supuestamente lo manda la ley.

Con frecuencia un sector importante de ciudadanos y ciudadanas sabe que existen instituciones encargadas de defender sus derechos, pero tienen una noción vaga acerca de ellas y no recuerdan su nombre. La mitad de la población sabe que existe, por ejemplo, un organismo encargado de proteger los derechos de los consumidores, pero menos de la mitad (47%) recuerda su nombre. Solo el 42% sabe que existe un organismo encargado de defender los derechos del ciudadano frente al Estado, pero solo el 32% de los que conocen su existencia saben que se llama Defensoría del Pueblo. El 28% de la población sabe que existe un organismo encargado de declarar la inconstitucionalidad de las leyes, pero solo el 31% recuerda que se llama Tribunal de Garantías Constitucionales². En general, el nivel de conocimiento de las instituciones encargadas de proteger los derechos ciudadanos es muy bajo, lo que determina una baja posibilidad de apelar a ellos. Muchos atribuyen su desinformación (78,5%) al hecho de que las autoridades del gobierno central no informan suficientemente a la población sobre lo que hacen. Los que más sienten esta desinformación son las personas entre 25 y 34 años y los que viven en los distritos con nivel medio y alto de pobreza y con nivel medio o bajo de ciudadanía. Solo el 15% se siente bien informado por los gobernantes, especialmente los que viven en el centro del país y en los distritos con bajo nivel de pobreza y alto nivel de ciudadanía.

¹ En 1997 no se sancionaba a quienes no portaban su DNI. Posteriormente cambió la norma.

² En 1997 ese era el nombre del actual Tribunal Constitucional.

Los derechos a los que creen tener acceso son valorados en forma diferente. Unos aprecian más los derechos que tienen que ver con valores materialistas (trabajo, educación, salud, vivienda); otros prefieren más bien los que se refieren a los valores postmaterialistas (libertad de expresión, calidad de la vida, auto-expansión del yo). Todos valoran por igual el derecho a la vida. La distinta valoración de los derechos depende de un conjunto de factores contextuales de los ciudadanos: edad, sexo, ocupación, ingreso, estrato social, educación. A medida que se desciende en la escala social se encuentra una mayor valoración de los derechos materialistas y a medida que se asciende en ella se valoran más los valores post-materialistas. La mayoría de los ciudadanos peruanos son iusnaturalistas espontáneos: ellos atribuyen los fundamentos de sus derechos al hecho de ser seres humanos. El argumento iusnaturalista, según el cual los hombres y las mujeres tienen derechos por una ley natural que proviene de la naturaleza humana, está sólidamente interiorizado en la mayoría de los peruanos.

Cuadro 1. Fundamentos de los derechos ciudadanos, según nivel de educación, 2004

	Todos somos hijos de Dios		Todos somos peruanos		Todos somos seres humanos		No responde		Total	
	Población ¹ absoluta	%	Población ¹ absoluta	%	Población ¹ absoluta	%	Población ¹ absoluta	%	Población ¹ absoluta	%
Ninguno	16.238	42,2	2.448	6,4	19.089	49,7	661	1,7	38.435	100
Primaria	1.342.094	42,2	482.489	15,2	1.276.146	40,1	77.972	2,5	3.178.701	100
Secundaria común	1.508.781	28,3	843.241	15,8	2.922.882	54,9	53.781	1,0	5.328.685	100
Secundaria técnica	121.173	19,1	79.002	12,5	420.180	66,3	13.474	2,1	633.828	100
Superior no universitaria	465.950	20,6	250.735	11,1	1.518.050	67,1	27.175	1,2	2.261.910	100
Superior universitaria	361.784	13,0	342.372	12,3	2.043.025	73,2	42.795	1,5	2.789.976	100
Post Grado	20.884	13,2	15.359	9,7	120.657	76,3	1.325	,8	158.224	100
Total	3.836.903	26,7	2.015.645	14,0	8.320.029	57,8	217.182	1,5	14.389.760	100

¹ Población alfabetizada de 18 años a más estimada al 30 de junio del 2005 (14 389 760), según metodología que toma como base a la población estimada departamental 2005, la composición de edades del 2003 y la tasa de alfabetismo del 2002

Cuadro 2. Perú: Valoración de los derechos en primera y segunda prioridad, 2004

De los siguientes derechos, ¿cuál diría que es el más importante para usted?	Primera prioridad %	Segunda prioridad %
A la educación	43,8	29,5
A la vida	35,8	17,6
A un ingreso suficiente	7,7	15,7
A ser tratado con respeto	6,2	18,7
A opinar libremente	0	9,3
A votar en las elecciones	0	5,8
Otros	6,5	3,4
TOTAL	100	100

Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía informada, diciembre 2004.

En la encuesta de 1997, el 69% cree que todos debemos tener derechos iguales porque todos somos seres humanos, el 23%, porque somos hijos de Dios y el 7%, porque somos peruanos. El tipo de fundamento que se invoca con respecto a los derechos cambia según el sexo, la edad, el nivel socioeconómico, las regiones, las zonas urbanas y rurales, los niveles de educación y de ingreso y los tipos distritales de ciudadanía y pobreza. A mayor nivel de educación, mayor creencia en la fundamentación iusnaturalista de los derechos.

El desconocimiento de las garantías estatales de los derechos es muy significativo. Las instituciones encargadas de garantizar los derechos más conocidos son los organismos de derechos humanos (9%), la Defensoría del Pueblo (8%), la Cruz Roja (5%), las DEMUNAS (5%) y el INDECOPI (3%)³. El nivel de conocimiento de las garantías depende

³ Encuesta nacional sobre ciudadanía, Imasen-IDS, 1997.

del nivel de educación. A mayor nivel educativo, mayor conocimiento de las garantías ciudadanas.

Cuadro 3. Nivel de conocimiento de garantías, según nivel de estudios de los ciudadanos, 1997

Nivel de conocimiento de garantías	Nivel educativo					Total
	Universitaria completo	Técnica completa / universitaria incompleta	Secundaria completa /técnica incompleta	Secundaria incompleta	Primaria o menos	
Alto	60	65	52	20	12	209
Medio	55	79	78	34	17	267
Bajo	58	95	118	51	36	358
Muy bajo	34	64	143	61	59	361
Ninguno	27	78	195	141	180	621
Total	234	381	587	310	304	1.816

2. La falta de igualdad ante la ley

En el Perú no existe la igualdad de todos ante la ley. El 91,3% de los peruanos y de las peruanas piensa que en el Perú no se respeta por igual los derechos de los ricos y los de los pobres, independientemente de la edad, el sexo y el estrato social. Lo mismo sucede con respecto a los derechos de blancos y cholos, limeños y provincianos, hombres y mujeres, educados y analfabetos. Es necesario destacar que en el conjunto de estas desigualdades la falta de igualdad ante la ley entre los hombres y las mujeres es percibida como de menor escala (77,4%)⁴.

⁴ Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) – Biblioteca Nacional del Perú (BNP). Encuesta nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía informada del 2004.

Cuadro 4. Igualdad ante la ley de ricos y pobres, blancos y cholos, diferente nivel de estudios, hombres y mujeres, limeños y provincianos, urbanos y campesinos (N=15.252)

Más concretamente, ¿diría que en el Perú son respetados por igual los derechos de...?	Sí %	No %
Los ricos y los pobres	8,1	91,9
Los blancos y los cholos	6,9	93,1
Los que tienen más y los que tienen menos estudios	10,0	90,0
Los hombres y las mujeres	21,1	78,9
Los que viven en Lima y los que viven en el interior	9,2	90,8
Los que viven en la ciudad y en el campo	7,3	92,7

Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía informada, diciembre 2004.

La falta de igualdad ante la ley no se refiere a la norma misma, —la cual, en el siglo veinte superó todo tipo de discriminaciones para alcanzar la universalidad, la racionalidad y la impersonalidad, características propias de la modernidad— sino a la aplicación jurídica de la ley. No es la ley la que es desigual sino su ejercicio efectivo. El legislador ha alcanzado un nivel de universalidad, pero el juez sigue actuando en forma particularista y discriminatoria. Sin embargo, para la inmensa mayoría de la población no se trata solo de los jueces sino de todos los funcionarios estatales que aplican políticas públicas cuyo diseño, gestión e implementación tienen un carácter discriminatorio. Así lo percibe y siente la aplastante mayoría de los ciudadanos. ¿Por qué los jueces y los funcionarios estatales actúan en forma discriminatoria? ¿Se trata de actitudes y comportamientos culturales (características subjetivas) de jueces y funcionarios estatales o expresan un problema estructural del Estado? Mi hipótesis es que el Estado como productor de las leyes ha alcanzado un cierto nivel de universalidad, racionalidad e impersonalidad, pero como «estructura coercitiva de la conducta humana» y como productor

de políticas públicas mantiene características particularistas y discriminatorias y que, en esa medida, alienta una cultura patrimonialista y discriminatoria que se expresa en la aplicación de las políticas públicas y en el ejercicio efectivo de la justicia. El Estado peruano tiene «islas» de modernidad (la producción de la ley) pero su estructura (principios que lo definen y elementos que lo componen) y sus formas de acción (la política y las políticas) son poco modernas y contienen, por el contrario, un fuerte contenido particularista y discriminatorio. ¿Qué explica este desarrollo desigual del Estado peruano? ¿Por qué el Estado peruano no está organizado con criterios universales, racionales e impersonales propios de lo que Weber llama la dominación burocrático-legal⁵ y por

⁵ La dominación legal descansa, según Weber, en la validez de las siguientes ideas, entrelazadas entre sí:

1. Que todo derecho, «pactado» u «otorgado», puede ser *estatuido* de modo racional –racional con arreglo fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas)–, con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; y también regularmente por aquellas personas que dentro del ámbito del poder de la asociación (en las territoriales: dentro de su dominio territorial) realicen acciones sociales o entren en relaciones sociales declaradas importantes por la asociación.
 2. Que todo derecho según su esencia es un cosmos de reglas abstractas, por lo general estatuidas intencionalmente; que la judicatura implica la aplicación de esas reglas al caso concreto; y que la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación, dentro de los límites de las normas jurídicas y según principios señalables que tienen la aprobación o por lo menos carecen de la desaprobación de las ordenaciones de la asociación.
 3. Que el soberano legal típico, la «persona puesta a la cabeza» en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones.
 4. Que el que obedece sólo lo hace en cuanto miembro de la asociación y sólo obedece «al derecho».
 5. Las personas obedecen a un orden impersonal; y que sólo están ligados a la obediencia dentro de la competencia limitada, racional y objetiva, otorgada por dicho orden.
- Las categorías fundamentales de la dominación legal son, pues:
- a. Un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de una
 - b. *Competencia*
 - c. Principio de *jerarquía administrativa*.

qué su cuadro administrativo (la burocracia en un sentido amplio) no ha alcanzado aún las características correspondientes a este tipo de dominación?⁶ Existen varias explicaciones posibles. La primera es que el

-
- d. Las «reglas» según la cuales hay que proceder pueden ser técnicas o normas.
 - e. Rige (en el caso racional) el principio de la separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción.
 - f. En el caso más racional no existe apropiación de los cargos por quien los ejerce.
 - d. Rige el principio administrativo de atenerse al *expediente*, aún allí donde las declaraciones orales sen de hecho la regla o estén hasta prescritas.

⁶ El tipo más puro de dominación legal, según Weber, es aquel que se ejerce por medio de un *cuadro administrativo burocrático*. La totalidad del cuadro administrativo se compone, en el tipo más puro, de funcionarios individuales, los cuales se deben solo a los deberes objetivos de su cargo, en jerarquía administrativa rigurosa, con competencias rigurosamente fijadas, en virtud de un contrato, calificación profesional que fundamenta su nombramiento, son retribuidos en dinero con sueldos fijos y tienen derecho a pensión.

Ejercen el cargo como su única carrera o principal profesión, tienen perspectivas de ascensos o avances por años de ejercicios, o por servicios o por ambas cosas, trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo y están sometidos a rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

La administración burocrática pura, o sea, la administración burocrático-monocrática, atendida al expediente, es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad. La necesidad de un administración más permanente, rigurosa, intensiva y *calculable*, tal como la creó —no *solamente* él, pero ciertamente y de modo innegable, él ante todo— el capitalismo (sin la que no se puede subsistir y que todo socialismo *racional* tendrá que aceptar e incrementar), determina el carácter fatal de la burocracia como médula de *toda* administración de masas.

La dominación burocrática significa socialmente en general:

1. La tendencia a la *nivelación* en interés de una posibilidad universal de reclutamiento de los más calificados *profesionalmente*.
2. La tendencia a la *plutocratización* en interés de una *formación profesional* que haya durado el mayor tiempo posible (a veces hasta el final de la treintena).
3. La dominación de la *impersonalidad* formalista, sin odio y sin pasión, o sea sin «amor» y sin «entusiasmo», sometida tan sólo a la presión del *deber* estricto; «sin acepción de personas», formalmente igual para todo interesado que se encuentre en igual situación de hecho.

Perú no ha logrado una separación clara entre lo público y lo privado ni en el mundo de los sistemas ni en el mundo de la vida⁷. La indiferenciación entre lo público y lo privado es particularmente fuerte en la mayoría de las regiones de la sierra y de la selva. La segunda es el bajo nivel de desarrollo, de modernidad y de modernización⁸ que implica, a su vez, un bajo nivel de diferenciación de los sistemas (económico, socio-cultural, político). Esta poca diferenciación permite que las desigualdades de la economía y las discriminaciones de la sociedad y la cultura se hagan presentes también en el sistema político. La tercera, consecuencia de la anterior, es la ausencia de una autonomía fuerte del Estado con respecto a los sistemas económico y sociocultural. Esta falta de autonomía permite que el Estado sea una estructura parcializada hacia determinados intereses o hacia una parte de la población que cuenta con determinadas características étnicas, raciales, religiosas, etcétera. Finalmente, lo que explica que el Estado, sus instituciones (salvo la producción de la Ley) y sus políticas tengan un sentido poco moderno y particularista ha sido la ausencia de una revolución política que elimine los obstáculos tradicionales que impiden que «la estructura coercitiva de la conducta humana» (el Estado) sea universal y actúe en forma impersonal⁹. Lo poco de universalidad e impersonalidad que

El «espíritu» normal de la burocracia racional, hablando en términos generales, es el siguiente:

Formalismo, exigido ante todo para garantizar las oportunidades —probabilidades— personales de vida de los interesados, cualquiera sea su clase; inclinación de los burócratas a llevar a cabo sus tareas administrativas de acuerdo con criterios utilitario—materiales en servicio de los dominados, hechos felices de esta suerte.

⁷ Ver Habermas, Jürgen (1990), *Teoría y Acción Comunicativa, II. Crítica de la razón funcionalista*. Madrid: Taurus, Cap. VI. Ver también del mismo autor *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.

⁸ Ver Berman, Marshall, *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. México: Siglo XXI. En el primer capítulo señala las diferencias conceptuales entre modernidad, modernización y desarrollo.

⁹ Esta es la tesis de Tocqueville, que atribuye ese rol a la revolución política francesa, señalando, sin embargo, que la creación de las instituciones modernas son más un

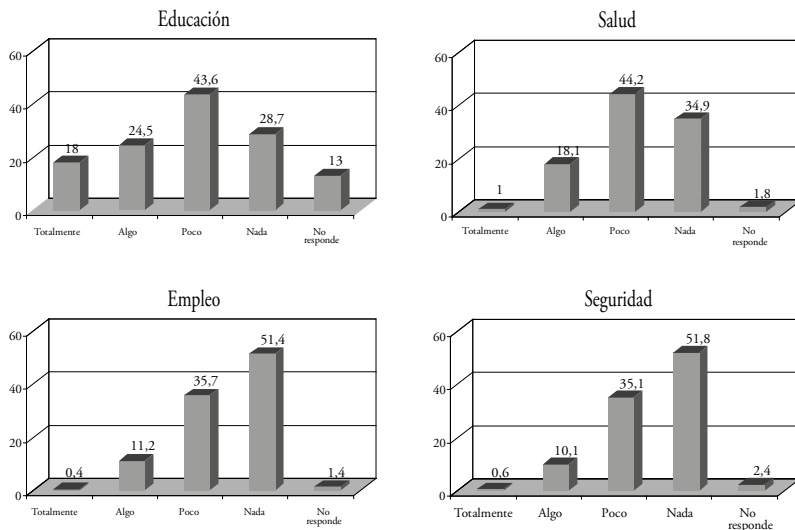
tiene el Estado se lo debemos, sin embargo, a las reformas velasquistas, que eliminaron el Estado patrimonial oligárquico y la coalición social y política que lo sostenía (la oligarquía y el gamonalismo) pero que no llegaron a establecer un estado plenamente burocrático o una plena dominación burocrático-legal.

3. La falta de igualdad de oportunidades

Los peruanos y las peruanas piensan que sus derechos a la educación, a la salud, a la seguridad y al empleo no están suficientemente garantizados por el Estado. Ellos creen que no existe ninguna protección en el empleo (43% en 1997 y 52% en 2004), en la seguridad (31% en 1997 y 52% en 2004) y en la salud (21% en 1997, 36% en 2004). Es notoria la creciente percepción de la falta de garantías por parte de los ciudadanos. La percepción de la ausencia de garantías para cada uno de estos derechos difiere según el sexo, la edad, la región, las zonas urbanas y rurales, los tipos distritales de ciudadanía y pobreza y los niveles de educación y de ingreso. Los ciudadanos de los estratos bajos se sienten más inseguros que los de los estratos altos.

producto del Antiguo Régimen que de la revolución francesa. Ver: Tocqueville, Alexis (2004), *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid: Alianza Editorial.

Cuadro 5. Perú: garantías del Estado a los derechos de educación, salud, empleo y seguridad, 2004



Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta Nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía, informada, diciembre 2004.

Cuadro 6. Perú: Garantías del derecho a la seguridad, según nivel socioeconómico

NSE	Totalmente		Algo		Poco		Nada		No responde		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Alto	3.509	0,2	147.210	9,3	721.807	45,7	701.198	44,4	7.086	0,4	1.580.810	100
Medio	15.626	0,4	342.280	9,7	1.248.168	35,4	1.848.903	52,5	68.159	1,9	3.523.136	100
Bajo	63.854	0,7	955.627	10,3	3.089.105	33,3	4.917.471	53,0	259.756	2,8	9.285.814	100
Total	82.988	0,6	1.445.118	10,0	5.059.080	35,2	7.467.572	51,9	335.002	2,3	14.389.760	100

Fuente: IECOS – UNI- BNP. Población estimada según metodología que toma como base a la población estimada departamental 2005, la composición de edades del 2003 y la tasa de alfabetismo del 2002

El trabajo y el esfuerzo personal son considerados por la mayoría (61,7%) como los medios principales para salir adelante en la vida. El 15,9% piensa que el medio principal para salir adelante es la fe en Dios¹⁰. El 10,2% cree que la forma principal de salir adelante en la vida es la educación, en especial los jóvenes y los que viven en distritos con altos niveles de pobreza y bajos niveles de ciudadanía. Preguntados sobre el segundo medio más importante para salir adelante en la vida, la mayoría señaló a la educación (23,7%), seguida por la fe en Dios (21,5%), el trabajo y el esfuerzo personal (19,2%), la unidad de la familia (17,4%) y la política económica de los gobiernos (11,1%).

Los peruanos y las peruanas evalúan de distinta manera su acceso a algunos derechos y bienes. Ellos piensan que pueden acceder actualmente al colegio, pero que es difícil que sus hijos puedan acceder a una profesión. Creen asimismo que pueden contar con los servicios fundamentales de salud, pero que no tienen garantizado un ingreso suficiente para la vejez. En estos dos últimos aspectos, la mayoría se siente socialmente vulnerable.

El 75,9% piensa que está actualmente dentro de sus posibilidades enviar sus hijos al colegio, pero solo el 55% cree que está a su alcance que sus hijos estudien una profesión. El 19,2% cree que no está a su alcance el envío de sus hijos a la escuela, particularmente los mayores de 35 años, los que viven en las zonas rurales y en los distritos con alto nivel de pobreza y bajo nivel de ciudadanía. El 38% juzga que no está al alcance de sus hijos estudiar a fin de tener una profesión, especialmente los mayores de 35 años, los que viven en las zonas rurales y en los distritos con alto nivel de pobreza y bajo nivel de ciudadanía¹¹.

¹⁰ Ver encuesta de Imasen.

¹¹ Imasen-IDS. Encuesta de Ciudadanía, 1997.

Cuadro 7. Perú: nivel de vulnerabilidad social, según nivel educativo, 1997

Nivel de vulnerabilidad social	Nivel educativo					Total
	universitaria completa	técnica completa / universitaria incompleta	secundaria completa / técnica incompleta	secundaria incompleta	primaria o menos	
Alta	36	63	187	136	144	566
Media	92	122	197	81	88	580
Baja	97	158	158	67	48	528
Total	225	343	542	284	280	1674

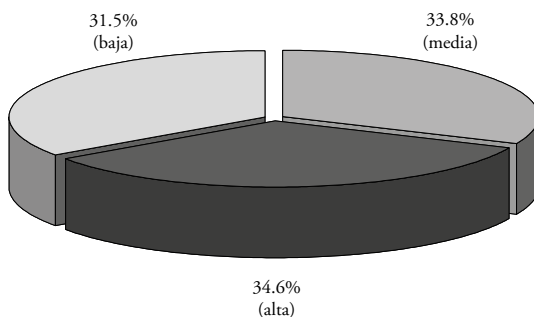
La mitad de los ciudadanos cree contar con los servicios fundamentales de salud, especialmente los jóvenes, los que viven en la capital, en las zonas urbanas, en los distritos con bajo nivel de pobreza y alto nivel de ciudadanía. Pero un alto porcentaje (41,4%) opina que no cuenta con los servicios fundamentales de salud, especialmente los mayores de 35 años, los que viven en las zonas rurales y en los distritos con alto nivel de pobreza y bajo nivel de ciudadanía.

Casi seis de cada diez peruanos piensan que no está a su alcance tener un ingreso suficiente para la vejez. Los que sienten una mayor vulnerabilidad en este campo son principalmente los mayores de 35 años, los que viven en el centro, en las zonas rurales, en los distritos con alto nivel de pobreza y medio o bajo nivel de ciudadanía. Un tercio de la población piensa que está a su alcance tener un ingreso suficiente para la vejez, particularmente los jóvenes, los que viven en Oriente y en los distritos con nivel medio de pobreza y alto nivel de ciudadanía.

Con las posibilidades de acceso al colegio, a una profesión, a un ingreso suficiente para la vejez y a los servicios de salud se ha construido (sobre la base de la encuesta de 1997) un índice que divide a los peruanos y a las peruanas en tres tercios de alta, media y baja vulnerabilidad, como se indica en el gráfico 1.

La vulnerabilidad social está asociada a un conjunto de factores que caracterizan el contexto social de la ciudadanía en el Perú: el nivel educativo; el nivel de ingreso; el nivel de discriminación por razones económicas y sociales; el nivel de discriminación por razones económicas, raciales y sexuales; el nivel de conocimiento de los derechos; el nivel de información ciudadana; el nivel de ciudadanía informada y el nivel percibido de garantías de los derechos. Como es obvio, los ciudadanos que ocupan los estratos más bajos del país son los más vulnerables. Los ciudadanos que tienen un menor nivel de educación presentan un mayor nivel de vulnerabilidad social.

Gráfico 1. Perú: vulnerabilidad social, 1997 (N=1.674)



Las políticas sociales en el Perú y en América Latina, como el resto de las políticas públicas, están marcadas también por la desigualdad ante la ley y por la discriminación¹². Las políticas educativas y las de salud no constituyen mecanismos de igualación de condiciones que permitan a las clases sociales menos favorecidas tener un similar punto de partida en la competencia de acceso a recursos. En el campo de la salud y de la educación opera la separación entre lo público y lo privado, pero lo público, en la medida que es ocupado por las clases populares,

¹² La excepción parece ser el caso de Uruguay, donde los ciudadanos de todas las clases sociales asisten a los mismos centros educativos y a los mismos centros de salud.

los pobres y los muy pobres que, además, son étnicamente andinos o cholos, es un espacio de discriminación por parte del Estado y de las élites. El Estado no asigna a la educación y a la salud pública los recursos económicos, técnicos, institucionales y humanos necesarios para convertirlos en centros de calidad que puedan competir adecuadamente con los centros privados que operan en esos campos.

Analizando el caso inglés desde una perspectiva europea, Marshall mostró que la igualdad ante la ley y los derechos civiles no reducen la desigualdad de los ciudadanos sino que la profundizan. Algo parecido sucedía con los derechos políticos. Los derechos sociales, en cambio, podían contribuir a reducir la desigualdad social en la medida en que creaban una plataforma básica de igualdad en la que todos podían satisfacer sus necesidades fundamentales. Los derechos sociales constituían una especie de ingreso indirecto que se sumaba al ingreso directo, modificando parcialmente su distribución¹³. El financiamiento de los derechos sociales era realizado por los empresarios a través del pago de mayores impuestos a la renta del capital. Los trabajadores, a su vez, reconocían la legitimidad de la acumulación y de las ganancias empresariales. Este es el esquema central del compromiso básico entre los obreros y los empresarios del modelo socialdemócrata.

El neoliberalismo separa, en cambio, la política económica de las políticas sociales, orientando la primera al servicio de los sectores empresariales más poderosos (apoyo total y sin límites a la inversión privada, economía autoregulada de mercado sin autoprotección de la sociedad, despreocupación por el tema de los empleos y los ingresos de la gente, desprotección del trabajador, multiplicación de los *services*) y las segundas para los pobres, olvidando que la mejor política social es una buena política económica. Sin empleos de calidad y sin salarios dignos no hay salida posible de la pobreza; sin un nivel educativo que alcance los doce años como mínimo (educación primaria y secundaria

¹³ Marshall, obra citada.

completa) y sin una educación de calidad, tampoco. La mayoría de los pobres en el Perú y en América Latina no llegan a romper las cadenas de la pobreza porque no llegan a completar la secundaria. En esas condiciones, la pobreza se autorreproduce. Sin vastos y agresivos programas de salud de calidad, los pobres y los pobres extremos no pueden dejar de serlo. La miseria, el hambre, la enfermedad, el abandono, la pérdida de confianza en sí mismos y la desesperanza los ahogan. Las dádivas del populismo de derecha y las políticas sociales asistencialistas pueden aliviar temporalmente sus angustias vitales pero no resuelven su situación de pobreza y extrema pobreza.

4. Demandas ciudadanas al Estado: Funciones estatales y tipos de ciudadanos

a. Las demandas ciudadanas al Estado

La relación real e imaginada de los peruanos con el Estado es muy contradictoria. Al mismo tiempo que lo perciben lejos de sus intereses y de sus aspiraciones —y en ese sentido poco representativo—, lo demandan, sin embargo, para que atienda sus necesidades más sentidas, tales como la seguridad, pistas y veredas, salud, empleo y la instalación de servicios básicos. En la encuesta de 1997 realizada por Imasen a pedido del Instituto Democracia y Socialismo (IDS), el 75% de los peruanos piensa que la presencia del Estado debe ser mayor en su localidad y solo el 19% afirma que es suficiente. Los que exigen más Estado le demandan el desempeño de una mayor asistencia social (19,5%), la creación de centros de trabajo (12%), la instalación de agua, desagüe, luz, alumbrado (11,5%), la construcción de pistas (9,9%), el otorgamiento de más seguridad (8,3%), la construcción de obras públicas (8,1%), el apoyo a la salud (6,6%), el apoyo a la educación (5,3%), el arreglo de los colegios (4,2%), apoyo financiero (4,8%), la fiscalización de los municipios (4,6%) y otras actividades en menor medida. Estas demandas de Estado varían según el nivel de educación, el ingreso y la

clase social. A medida que más se desciende en la escala social mayor es la demanda de Estado.

Cuadro 8. Perú: tipo de demandas de los ciudadanos al Estado, 1997, 2004 (primera prioridad)

Alternativas	1997	2004
Lograr que todas las familias tengan ingresos suficientes	71,8%	67,0%
Lograr que haya unión entre todos	12,9%	13,5%
Hacer que funcione la competencia para que las personas consigan ingresos	7,6%	11,5%
Garantizar la libertad individual	7,7%	8,0%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía informada, diciembre 2004.

Es de notar, en la primera opción, una reducción poco significativa de la demanda distributiva de ingresos y un incremento significativo de la demanda de mercado (de 7,6% en 1997 al 11,5% en 2004). Se puede afirmar, sin embargo, que las demandas de la población se mantienen relativamente estables en el lapso de siete años.

Cuadro 9. Tipo de demandas de los ciudadanos al Estado, 1997, 2004 (segunda prioridad)

Alternativas	1997	2004
Lograr que haya unión entre todos	40,7%	35,4%
Hacer que funcione la competencia para que las personas consigan ingresos	17,8%	25,5%
Garantizar la libertad individual	24,1%	21,8%
Lograr que todas las familias tengan ingresos suficientes	16,5%	17,0%
No responde	0,9%	0,3%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: IECOS – UNI, IMASEN-IDS.

En la segunda opción de formulación de demandas se pueden observar cambios importantes. Ya no es la demanda de ingreso sino la demanda de comunidad la que ocupa el primer lugar, tanto en la encuesta de 1997 como en la de 2004. Se reduce drásticamente la demanda de ingresos, pero crece la demanda de libertad individual y sobre todo la de mercado, que pasa de 17,8% en 1997 a 25,5% en el 2004. La combinación de las demandas de primera y segunda formulación en ambas encuestas define el perfil de los ciudadanos en el Perú, dando lugar a una tipología de la ciudadanía peruana.

Cuadro 10. Demanda ciudadana de derechos al Estado, según nivel de educación

Estrato social	Lograr que haya unión entre todos		Hacer que funcione la competencia para que la personas consigan ingresos		Garantizar la libertad individual		Lograr que todas las familias tengan ingresos suficientes		No responde		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Alto	412.571	26,1	379.556	24,0	466.070	29,5	321.233	20,3	1.381	0,1	1.580.810	100
Medio	1.220.646	34,6	899.966	25,5	747.184	21,2	648.149	18,4	7.191	0,2	3.523.136	100
Bajo	3.458.828	37,2	2.387.919	25,7	1.929.251	20,8	1.478.826	15,9	30.990	0,3	9.285.814	100
Total	5.092.044	35,4	3.667.441	25,5	3.142.506	21,8	2.448.208	17,0	39.561	0,3	14.389.760	100

Fuente: IECOS – UNI-BNP. Población estimada según metodología que toma como base a la población estimada departamental 2005, la composición de edades del 2003 y la tasa de alfabetismo del 2002.

Cuadro 11. Perú: demandas al Estado en primera y segunda prioridad

De las siguientes opciones: ¿cuál le parece que es la primera obligación del Estado, según factores de influencia?	Primera prioridad %	Segunda prioridad %
Lograr que todas las familias tengan ingresos suficientes	68,0	16,6
Lograr que haya unión entre todos	13,4	35,4
Hacer que funcione la competencia para que las personas consigan ingresos	11,0	26,3
Garantizar la libertad individual	7,7	21,7

Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta Nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía informada, diciembre 2004.

b. Los tipos de ciudadanos y el Estado

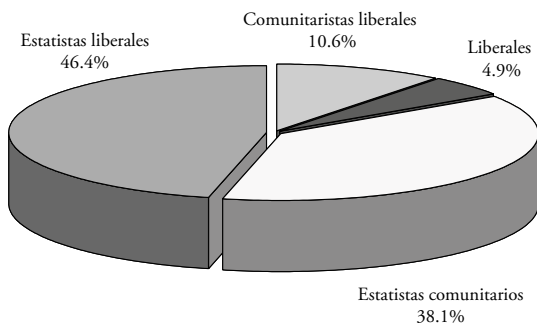
En el Perú y en América Latina no solamente existe el ciudadano liberal. Existen también otros tipos de ciudadanos como producto de la coexistencia y la combinación de varias matrices culturales: el patrimonialismo, el comunitarismo, el republicanismo y el liberalismo. La cultura liberal postula al individuo como la realidad primordial; no acepta la noción de comunidad política o solo le otorga un sentido instrumental; sostiene que el Estado tiene un papel complementario y afirma que el fin de la política es el logro del interés general, que es la suma de los intereses particulares. Los comunitaristas, en cambio, afirman que el individuo solo es una utopía y que él existe en la medida que integra la comunidad, que es la realidad primordial; postula un rol activo del Estado, cuyo papel es garantizar la armonía de las partes que conforman la comunidad política; y sostiene que el fin de la política es el bien común que pertenece, no a los individuos, sino a la comunidad misma. El republicanismo defiende el bien común, aún a costa del sacrificio de los intereses particulares; postula la virtud cívica, la ciudadanía activa, la moderación y la austeridad; y se expresa institucionalmente como régimen representativo. El patrimonialismo es la apropiación privada de lo público y su administración como un asunto privado, apelando a un derecho. Basadre sostenía que en el Perú existía el satanismo, que una especie de patrimonialismo impuesto por la fuerza o el capricho.

b.1. Comunitaristas, estatistas y liberales

En la señalada encuesta de Imasen y en la de la UNI, realizada a pedido de la Biblioteca Nacional del Perú en diciembre de 2004, se preguntó a los encuestados la misma pregunta sobre las dos funciones más importantes del Estado. En las dos encuestas, la mayoría de los ciudadanos contestó que la función más importante era «lograr que todas las familias tengan ingresos suficientes» y que la otra función más importante era «lograr que haya unión entre todos los peruanos». Pese a que las

dos funciones son señaladas como importantes, en la encuesta de 2004 hay un ligero descenso con respecto a la de 1997. A los ciudadanos que contestaron al mismo tiempo las dos funciones señaladas, se les denominó «estadistas comunitaristas»¹⁴. Ellos son la mayoría en la encuesta de 1997 (45,4%) y ocupan el segundo lugar en la encuesta de 2004 (38,1%), como puede verse en el gráfico 2. En el polo opuesto se ubican los ciudadanos que piensan que la primera función más importante del Estado es «hacer que funcione la competencia para que las personas consigan ingresos» (7,6% en 1997 y 11,5% en 2004) y que la segunda función más importante del Estado es «garantizar la libertad individual» (7,7% y 8,0% respectivamente). Los ciudadanos que postulan simultáneamente estas dos funciones del Estado pueden ser llamados «liberales puros». Ellos son pocos: 3,1% en 1997 y 4,9% en 2004.

Gráfico 2. Perú: tipos de ciudadanía, 2004



Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta Nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía, informada, diciembre 2004.

Entre estos dos polos se encuentran dos tipos de ciudadanos que combinan y demandan funciones del Estado aparentemente opuestas.

¹⁴ Preguntas 48a (¿Cuál es la primera función del Estado?) y 48b (¿Cuál es la segunda función del Estado?): solo se consideran los casos que tienen respuesta en ambas preguntas (a y b); de no ser así, el caso no clasifica (no sabe/no opina) y no se considera como parte del índice. Originalmente este índice fue llamado Obligaciones del Estado.

Un tipo intermedio que sostiene que la principal función del Estado es «lograr que todas las familias tengan ingresos suficientes» y que la segunda función más importante es «hacer que funcione la competencia para que las personas consigan ingresos» o «garantizar la libertad individual». Aquellos ciudadanos que sostienen tanto la función distributista-competitivistista (opción del mercado) como la función distributista-liberal (protección de la libertad) pueden ser llamados estatistas liberales. Ellos demandan más Estado para que cumpla una función distributista con la población y al mismo tiempo postulan la vigencia del mercado o la protección de la libertad. En 1997, los estatistas liberales eran la segunda mayoría (43,1%) y ocuparon el primer lugar en el 2004 (46,4%). Esto significa que se ha producido un pequeño cambio cultural en el Perú en estos últimos años y que la cultura mayoritaria combina el estatismo con el liberalismo¹⁵. Otro tipo intermedio de ciudadanía postula que la primera función más importante del Estado es «lograr que haya unión entre todos los peruanos» y que la segunda función más importante es la defensa de la vigencia del mercado o la protección de la libertad. Los ciudadanos que postulan el comunitarismo y al mismo tiempo la competencia económica y el liberalismo político pueden ser denominados «comunitaristas liberales». En 1997 alcanzaron el 8,4% y en el 2004 llegaron al 10,6% de los ciudadanos.

Existe un cierto nivel de asociación entre la demanda de un determinado tipo de funciones del Estado (estatistas, comunitaristas, de competencia económica, de liberalismo político) o de combinaciones de estas con el nivel educativo, el nivel de ingreso y la clase social. Los ciudadanos estatistas-comunitaristas tienen menores niveles de educación, menores niveles de ingreso y tienden a pertenecer a los estratos sociales populares y pobres. Los liberales y los que tienen algún componente liberal en su cultura política, por el contrario, tienen un nivel educativo más alto, un mayor nivel de ingreso y pertenecen a los

¹⁵ El estatismo, en realidad, es una variante de tradición cultural comunitarista.

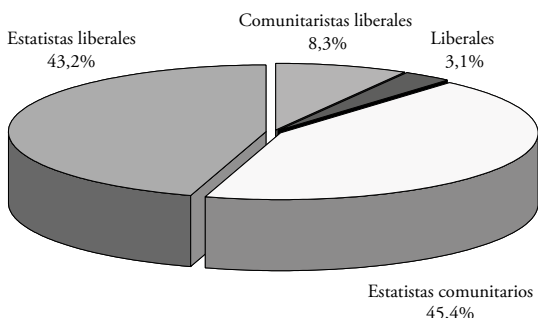
estratos medios y altos. Los estatistas-liberales se reclutan de las diversas clases y estratos sociales.

Cuadro 12. Tipos de ciudadanos, 1997, 2004

Tipos de ciudadanos	1997	2004
Estatistas liberales	43,1	46,4
Comunitaristas-estadistas	45,4	38,1
Comitaristas-liberales	8,4	10,6
Liberales	3,1	4,9
Total	100,0	100,0

Fuente: Encuesta IDS-Imasen 1997; Encuesta BNP-UNI, 2004.

Gráfico 3. Perú: tipos de ciudadanía, 1997



Existe una relación positiva entre los tipos de ciudadanos y el nivel educativo. Los comunitaristas-estadistas tienen menor nivel educativo, pues se concentran en los niveles de educación primaria y en la secundaria incompleta. Los comunitaristas liberales han estudiado principalmente secundaria incompleta, la secundaria completa y la técnica incompleta. Los estatistas liberales y los liberales han alcanzado los más altos niveles educativos: la educación superior. Existe igualmente una relación positiva

entre los tipos de ciudadanos y el nivel de ingreso. Los liberales y los estatistas tienen mayores niveles de ingreso, mientras los comunitaristas estatistas y los comunitaristas liberales tienen los niveles más bajos. Los comunitaristas estatistas y los estatistas liberales viven predominantemente en los distritos con alto nivel de pobreza y bajo nivel de ciudadanía, mientras los liberales y los comunitaristas liberales viven los distritos con menores niveles de pobreza y con mayor nivel de ciudadanía.

b. 2. Tipos de ciudadanos y regiones

En las diversas regiones predominan los estatistas liberales y los comunitaristas estatistas. En 1997 predominaban los estatistas comunitaristas. En 2004, en cambio, predominan los estatistas liberales en todo el país. En el año 2004, predominan en ocho regiones los estatistas-comunitaristas (Amazonas, Cajamarca, Huánuco, Madre de Dios, Pasco, San Martín, Tacna, Lima provincias), que son probablemente los departamentos con menor grado de desarrollo y mayor nivel de pobreza. Parece, sin embargo, que la relación no es significativa, porque hay otras regiones que tienen la misma situación de desarrollo y pobreza que no albergan ese tipo de ciudadanos. Los casos más notorios son los departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, donde predominan los estatistas liberales, como en resto de las regiones. En quince regiones el porcentaje de estatistas-comunitaristas está por encima del promedio nacional (38,15%). En doce regiones, el porcentaje de estatistas-liberales está por encima del promedio nacional (46,4%). Es probable que en estas regiones exista una relación directa, aunque muy significativa, entre desarrollo y ciudadanía estatista liberal y una relación inversa entre nivel de pobreza y desarrollo.

En todas las regiones, la presencia de ciudadanos comunitaristas liberales y liberales es muy baja. En algunas regiones, sin embargo, el porcentaje de ciudadanos comunitaristas estatistas duplica el promedio nacional (10,59%). Son los casos de Ica y Madre de Dios. Lima, Ica y Amazonas duplican el promedio de ciudadanos liberales del país

(4,86%). Salvo, Amazonas, ellas son las regiones con mayor desarrollo del país.

Cuadro 13. Perú: tipos de ciudadanía por regiones, 2004

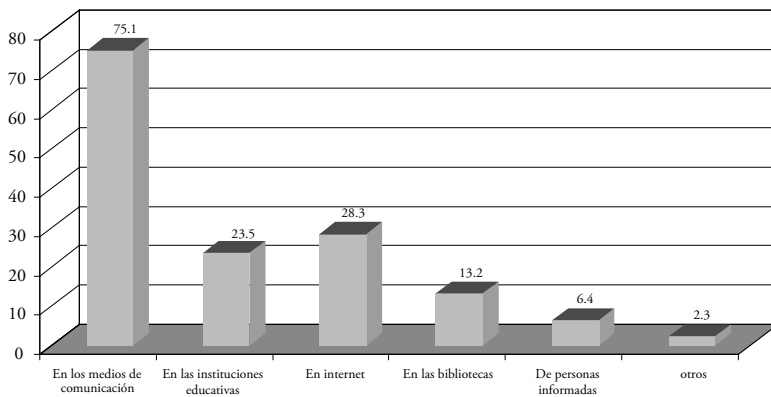
	Estadistas-comunitarios	Estadistas-liberales	Comunitaristas-liberales	Liberales	Total
Amazonas	41,6	37,6	12,4	8,4	100
Ancash	38,4	53,6	5,9	2,1	100
Apurímac	39,4	48,6	9,2	2,8	100
Arequipa	39,2	43,3	12,5	5,0	100
Ayacucho	25,7	57,9	10,5	5,9	100
Cajamarca	56,5	32,8	9,5	1,2	100
Cusco	23,0	65,1	8,3	3,6	100
Huancavelica	36,5	51,1	8,8	3,6	100
Huánuco	54,8	37,9	6,4	0,9	100
Ica	36,4	37,0	16,5	10,1	100
Junín	32,0	53,2	12,0	2,8	100
La Libertad	32,5	55,2	8,3	4,0	100
Lambayeque	42,7	46,9	7,5	2,9	100
Lima	36,2	42,5	12,6	8,7	100
Loreto	35,2	55,3	6,4	3,1	100
Madre de Dios	42,1	33,7	19,8	4,5	100
Moquegua	41,0	43,0	12,5	3,7	100
Pasco	46,7	44,1	6,2	2,9	100
Piura	33,3	52,2	11,9	2,6	100
Puno	43,7	46,6	8,0	1,7	100
San Martín	46,3	39,4	11,1	3,2	100
Tacna	48,4	37,3	11,1	3,2	100
Tumbes	38,8	40,9	16,0	4,3	100
Ucayali	22,3	73,3	3,3	1,1	100
Callao	37,2	43,5	13,7	5,6	100
Lima Provincias	46,6	33,1	14,3	6,0	100
Total	38,1	46,4	10,6	4,9	100

Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta Nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía, informada, diciembre 2004

5. Ciudadanos poco informados

Como es de esperarse, la gente obtiene información sobre los temas que le interesan a través de los medios (75,1%). Llama la atención, sin embargo, el crecimiento acelerado del Internet, sobre todo en las ciudades, como fuente de información (28,3%). Es probable que en corto tiempo, el internet esté disputando a los medios la primacía como fuente de información, especialmente en el mundo de los jóvenes. Lo que llama también la atención es la poca relevancia de las instituciones educativas en los temas de la información (23,5% las instituciones educativas y 13,2% las bibliotecas). De no mejorar la calidad de la educación y de las bibliotecas, esa tendencia se va acentuar¹⁶.

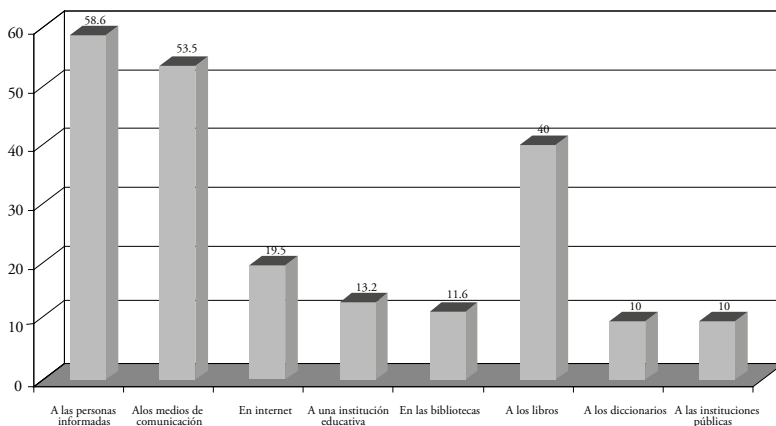
Gráfico 4. Fuente de información de los ciudadanos sobre temas de su interés (respuesta múltiple)



Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta Nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía, informada, diciembre 2004.

¹⁶ Encuesta IECOS-UNI-BNP, 2004.

Gráfico 5. Búsqueda de información de los ciudadanos sobre temas de su interés (respuesta múltiple)



Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta Nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía, informada, diciembre 2004.

Cuando se pregunta a los ciudadanos, sin embargo, dónde va o a quien pregunta cuando desea saber algo o busca una información que le interesa, la respuesta cambia en forma significativa. En esos casos ellos buscan a las personas más informadas (58,6%) que abarcan un amplio espectro, pero entre las que pueden ocupar una posición relevante los profesores de los distintos niveles de educación. Los medios ocupan un segundo lugar (53,5%) y, a cierta distancia, el internet en tercer lugar (19,5%).

El uso de los medios como fuente de información depende de un conjunto de factores: el sexo, la edad, la procedencia urbana o rural, el nivel socioeconómico, el nivel educativo, el tipo de actividad económica y la categoría ocupacional. Son los hombres, los mayores de edad, los que viven en el campo, los que ocupan el nivel socioeconómico bajo, los que han estudiado hasta la secundaria común los que utilizan proporcionalmente más los medios de comunicación para informarse¹⁷.

¹⁷ Encuesta IECOS-UNI-BNP, 2004.

Cuadro 14. Frecuencia de uso de medios y de conversación con el vecindario ¿Con qué frecuencia diría que...?

	Todos los días	Algunos días	De vez en cuando	Nunca	No responde
Escucha radio	70,5%	17,5%	10,3%	1,5%	0,2%
Ve noticieros	62,2%	20,5%	12,9%	4%	0,4%
Lee no solo las portadas sino las noticias de un periódico	25,8%	30,9%	34,7%	7,4%	1,2%
Conversa sobre asuntos o leyes dadas por el gobierno	7,9%	23,8%	45,2%	21,3%	1,8%
Conversa de problemas de barrio	6,6%	22,4%	45,8%	23,3%	1,9%
Conversa sobre política	8,7%	20,5%	41,3%	27,1%	2,4%

Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta Nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía, informada, diciembre 2004.

La distribución de la información de la prensa escrita, pese a la reducción drástica del analfabetismo y al incremento de los niveles educativos de la población, sigue siendo extremadamente desigual en el Perú. El porcentaje de los que leen noticias en los periódicos todos los días es aún reducido: el 18%. Es cierto que la radio y sobre todo la televisión se han popularizado como medios que sirven para escuchar las noticias todos los días: el 62% ve el noticiero y el 50% escucha las noticias escucha por la radio. Pero la televisión por cable y el internet, por ejemplo, siguen siendo herramientas privilegiadas de un sector muy reducido de personas que tienen generalmente un mayor nivel educativo y un mayor nivel de ingresos¹⁸.

En lo que se refiere al criterio que permite establecer la distribución social del conocimiento y los diversos significados que este presenta, especialmente entre la ciudadanía informada, mi hipótesis es que no solo interviene el interés de conocer, controlar y manipular las diversas zonas de realidad en que se mueven las personas sino también otros

¹⁸ Encuesta IMASES-IDES, 1997.

factores de carácter primario (el sexo, la edad, la región, la identidad étnica y racial), de carácter social (el nivel de satisfacción de ciertas necesidades sociales, el nivel de pobreza, el nivel de vulnerabilidad social y el grado de discriminación social) y de carácter político (el nivel de la ciudadanía, el grado de interés por la política, el nivel de consistencia democrática y el nivel de ciudadanía activa). En todo caso, son estos factores los que redefinen el interés cognitivo y manipulador según su propia lógica.

Según la encuesta de IECOS-UNI-BNP de 2004, el porcentaje de las personas que escuchan todos los días radio es mayor (70,5%) que el de los que ven todos los días televisión (62,2%) y, desde luego, de los que leen a diario los periódicos (25,8%). La frecuencia en el uso de los medios depende también de un conjunto de factores: el sexo, la edad, la procedencia urbana o rural, el nivel socioeconómico, el nivel alcanzado de educación. Son los hombres, los mayores de edad, los que viven en las ciudades, los que ocupan un nivel socioeconómico medio, los que tienen un nivel mayor de educación, los que han estudiado en colegios privados, los empleados, los que, proporcionalmente, ven noticieros de televisión todos los días.

**Cuadro 15. Información ciudadana sobre organismos del Estado
¿Sabe Ud. que existe...?**

	Sí	No
...un organismo del Estado encargado de defender los derechos de los consumidores?	56,1%	43,9%
...un organismo de defensa de los derechos del ciudadano frente al Estado?	52,3%	47,7%
...un organismo del Estado que recoge las quejas de los usuarios de los teléfonos?	50,2%	49,8%
...un organismo del Estado que recoge las quejas de los usuarios del agua potable?	54,8%	54,8%
...un organismo que decide si una ley es inconstitucional?	30,4%	69,6%

Total de entrevistados: 15.252 personas mayores de 18 años.

Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta Nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía, informada, diciembre 2004.

Cuadro 16. En caso de haber contestado afirmativamente la pregunta anterior, ¿sabe usted cómo se llama...?

	Acertó	No acertó	No sabe/no responde
...el organismo del Estado encargado de defender los derechos de los consumidores?	49,4%	11,7%	38,8%
...el organismo de defensa de los derechos del ciudadano frente al Estado?	38,0%	16,9%	45,1%
...el organismo del Estado que recoge las quejas de los usuarios de los teléfonos?	41,8%	20,5%	37,8%
...el organismo del Estado que recoge las quejas de los usuarios del agua potable?	45,2%	34,4%	51,9%
...el organismo que decide si una ley es inconstitucional?	35,3%	16,3%	48,3%

Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta Nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía, informada, diciembre 2004.

El nivel de información de los peruanos como ciudadanos y como consumidores es bajo. Solo un poco más del 50% conoce que existe un organismo encargado de defender los derechos de los consumidores, un organismo encargado de defender los derechos de los ciudadanos frente al Estado y un organismo del Estado que recoge las quejas de los usuarios de los teléfonos. En todos los otros casos de información sobre organismos que defienden derechos de los consumidores o de los ciudadanos, el nivel de conocimiento es menor: solo un 45,2% sabe que existe un organismo del Estado que recoge las quejas de los usuarios del agua potable, pero de ellos solo el 13,7% sabe cómo se llama dicho organismo. Solo el 30% de los ciudadanos sabe que existe un organismo que decide si una ley es institucional, y de ese porcentaje solo el 35% sabe cómo se llama.

6. A modo de conclusión

Los ciudadanos demandan diversos tipos de derechos al Estado, pero este, pese a que los ha reconocido, despliega políticas inadecuadas para atenderlos. La mayoría de estos derechos —tanto los que tienen que ver con la igualdad ante la ley como los que tienen que ver con la igualdad de oportunidades— no están garantizados.

Los contenidos e intensidad de estas demandas de derechos dependen de factores socioculturales (edad, sexo, educación, grupo ocupacional, categoría ocupacional, nivel de ingreso, estrato social, relación urbano-rural) y son modulados por el nivel de acceso (tipo y frecuencia) a los medios de información y conocimiento (los medios, Internet, instituciones educativas, bibliotecas, personas informadas).

El tipo de demandas de derechos y la exigencia del tipo de funciones estatales, las características socio estructurales y el nivel de acceso a medios determinan el tipo de ciudadanos: estatistas-comunitaristas (38,2%), liberales (7,9%), estatistas-liberales (46,4%) o comunitaristas-liberales (10,6%).

Las demandas de los ciudadanos son básicamente de dos tipos:

1. Igualdad ante la ley

Igualdad de oportunidades: La mayoría demanda educación, salud, empleo, seguridad social. Mientras más se baja en la escala social hay más demanda de estos derechos.

2. Garantías estatales que hagan efectivos sus derechos

El cumplimiento de diversas funciones del Estado: distributivas, de integración, de seguridad, regulativas. La mayoría de los ciudadanos demanda funciones distributivas (68%) y de integración (35,4%).

Las políticas públicas del Estado ante estas demandas son las siguientes:

Políticas de discriminación: Más del 90% cree que no hay igualdad ante la ley y que no existen garantías para la seguridad ciudadana.

Pocas garantías para la igualdad de oportunidades: El 43,6% piensa que la educación está poco garantizada y el 28% que lo está; el 51% cree que el empleo no está garantizado y el 31% que está poco garantizado; el 51,8% siente que la seguridad no está garantizada y el 35% que está poco garantizada; el 44,2% que la salud está poco garantizada y el 34,9% que no está garantizada.

Por añadidura, los tipos de derechos demandados, de garantías exigidas y de demandas de funciones del Estado dependen de factores socio-estructurales, como edad, sexo, educación, grupo ocupacional, categoría ocupacional, nivel de ingreso, estrato social y relación urbano-rural.