

Nuevas cuestiones en torno a la ciudadanía

Susana Villavicencio* - Ana María García Raggio*

* Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

En un artículo dedicado al análisis sistémico de la situación del Estado capitalista bajo la crisis de los años 70, Clauss Offe escribía: “principios normativos y reglas sistémicas se hieren mutuamente”, con lo que sintetizaba el carácter contradictorio del Estado, necesitado de una legitimación democrática y dependiente a la vez del proceso de acumulación capitalista para la realización de sus políticas. El mercado, principio sistémico, es un asignador de recursos y un distribuidor de bienes sociales, bajo el dominio de la propiedad privada del capital. El Estado, en su forma bienestarista, asume el rol de lo general, de gobernar para todos, generando políticas, fundamentalmente políticas sociales y de pleno empleo, que cubran la necesidad de legitimación del sistema.

“Principios normativos”, esto es, normas que rigen las conductas sociales y sancionan un sentido social compartido, un orden. Estos principios de cohesión social cristalizan la legitimación democrática en las instituciones republicanas y en el ejercicio de los derechos políticos y sociales. Vigencia del Estado de derecho, de la legalidad y de la igualdad ante la ley para todos los ciudadanos. A la base de esa dimensión normativa está una concepción del hombre autónomo, de la naturaleza humana racional como fuente del derecho natural. El concepto de ciudadanía resume esos significados y se identifica con los principios democráticos de soberanía y libertad. Es a partir de esta dimensión normativa desde donde la sociedad “hiere” las reglas de funcionamiento del sistema, limitando el mercado y regulando la distribución con vistas al bien común. Ciudadanía significa también, luego de la experiencia bienestarista, derechos sociales. Desde entonces, a partir de la caída de ese modelo estatal, las políticas que se ponen en práctica como terapéutica de la crisis ponen nuevamente en cuestión el sentido de esa frase. El mercado pasó a un primer plano como principio regulador. El Estado se retira dejando muchas de sus anteriores funciones libradas a la acción privada. Lo mercantil va más allá de ser un principio económico, representa una transformación en los núcleos más profundos donde se producen los sentidos sociales, se conforman los patrones de valores y se constituyen las identidades. La transformación que estamos viviendo tiene una dimensión cultural e implica una redefinición de los límites entre lo público y lo privado.

La mercadización de la política es un buen ejemplo de lo que queremos decir. En efecto, una visión realista de la democracia se impone; la democracia como sistema que desde su límite utópico supone el borramiento de la separación entre gobernantes y gobernados, es relevado por un modelo de oferta política, que torna a los gobernantes en elite privilegiada y a los gobernados en consumidores de programas convenientes y bien presentados por las técnicas del nuevo marketing político. La concepción del hombre que está en la base es la de un individuo racional maximizador, que traslada a otras esferas un comportamiento calculador propio de la economía. El mercado “hiere” los principios normativos que garantizan la cohesión social. La ciudadanía se diluye en el usuario, el cliente, el consumidor, miembros privilegiados que “pertenecen” al sistema. La literatura política y sociológica de los últimos años da cuenta con preocupación de esta transformación de valores que involucra no sólo la relación del Estado con la sociedad y pone en crisis las formas clásicas de la mediación política, sino que implica un cambio de los modos de sociabilidad. La crisis de participación genera en los ciudadanos un retraimiento en lo privado y una falta de compromiso en la vida pública.

El dominio de la privacidad que se observa en muchas sociedades occidentales, asume en nuestro país un carácter de crispación. Al vaciamiento de formas de ciudadanía y a la retracción de los derechos se responde con una forma de violencia privada, que no llega a ser transgresión.

En este marco, la dimensión política más generalizada, contenida en la noción de ciudadanía, vuelve a cobrar importancia y a constituirse en nuevo lugar de interrogación acerca de la identidad y de la mediación. Los conceptos políticos muestran en momentos de crisis la amplitud semántica que contienen. La noción de ciudadanía no tiene un sentido unívoco sino que expresa los límites cambiantes de lo público y lo privado. Por lo tanto nos interrogamos: ¿qué alcance tiene la noción de ciudadanía en las diferentes circunstancias políticas y en los distintos mundos histórico-culturales? ¿Qué tipo de problemas quedan circunscriptos hoy con su apelación? ¿En qué medida la ciudadanía es una identidad convocante para la sociedad argentina?

En la dirección de estos interrogantes intentamos dilucidar su sentido, frente a la nueva hegemonía del mercado, abarcando tres dimensiones de esta categoría política. En primer término la ciudadanía se identifica con los derechos —civiles, políticos y sociales—, cuya dinámica cambiante conlleva una ampliación o una retracción de sentido. En segundo término, la ciudadanía es pertenencia a la comunidad política, por lo cual se ponen de relieve los actuales problemas que esta pertenencia supone. Ambas dimensiones confluyen en la participación, en la que derechos significa no sólo su letra legal sino su ejercicio efectivo y en la que pertenencia es asimismo participación en la construcción de una identidad y de un orden político democrático. Por último, la ciudadanía, más cerca del modelo liberal que del republicano, significó siempre una identidad complicada para los argentinos. Cabe entonces volver a ponerla en cuestión.

La dinámica de los derechos

La teoría política actual acuerda que una de las dimensiones básicas que definen el status de ciudadano es la que se relaciona con los derechos de libertad e igualdad que en tanto miembros plenos de una comunidad le corresponden. Su elucidación histórica nos remite al siglo XVIII, en el que se produce un clivaje fundamental: el que inicia la “era de la revolución democrática”.

En efecto, la revolución política moderna y con ella la irrupción de las masas como portadoras de derechos considerados naturales y en virtud de ellos convertidos en ciudadanos, marca un hiato decisivo entre la comunidad política premoderna y la moderna. El acto por el cual se positivizó el derecho natural, tanto en Norteamérica como en Francia, fue la declaración de los derechos fundamentales.

La interpretación habermasiana de ambas declaraciones¹ marca específicas diferencias entre una y otra construcción iusnaturalista en cuanto a su origen, su sentido, la fuente de legitimación a la que apelan y la interpretación de la tarea revolucionaria. Estas son el despliegue de dos tradiciones: la liberal y la republicana. En la Declaración Americana se afirman derechos prepolíticos, que operan negativamente protegiendo al individuo en su esfera privada de cualquier interferencia externa. Supone la idea liberal de que la armonía social se logra naturalmente a partir del libre fluir de intereses inmediatos y que el orden político tiene exclusivamente el fin de conservarlos dentro del marco establecido por las leyes. La tarea del ciudadano se reduce a consensuar gobiernos periódicamente y a fiscalizar si actúan dentro de las leyes establecidas. La ciudadanía y la actividad política es puramente defensiva, entendida más en términos de “resguardo de”, que de “participación en”.

En la tradición francesa, a diferencia de su par norteamericana, los derechos son radicalmente políticos, fundados en la soberanía de la voluntad general, por lo que

alcanzan validez por medio de la conciencia de los ciudadanos democráticamente investidos y políticamente actuantes. Por ello, más que confiar en que los intereses privados contrapuestos se equilibren naturalmente, aspira a movilizar estímulos morales contra el egoísmo de las aspiraciones divergentes, en el marco de un orden estatalmente organizado. La tarea que le compete al ciudadano no se reduce a contrabalancear el poder político, sino a la realización de la democracia. Esta se lleva a cabo a partir de una práctica común en un espacio público, lo que los convierte en sujetos políticamente responsables de una comunidad.

Del rastro teórico de estas autocomprensiones “rivales” surgen dos interrelaciones distintas de los ideales de libertad e igualdad, de la relación individuo-comunidad, de la configuración de un espacio público y de la ciudadanía. Las acciones que en tanto tales les competen, Barber en un registro actual las caracteriza como *accountability* y *civility*. La primera, afirma el autor, “aliena la responsabilidad y hace de los políticos electos los únicos ciudadanos reales del Estado”. La segunda entraña una ciudadanía activa, “una voluntad incesante y una interacción sin fin con los otros participantes en la búsqueda de un terreno común para la vida en común”.²

Sin embargo, históricamente, la emancipación civil y política, legalizadas en ambas declaraciones, fue rápidamente puesta en cuestión. Conocida es la crítica que Marx realiza a la Declaración de los Derechos en La cuestión judía: la emancipación política va acompañada de la escisión sociedad civil-Estado, escenario una de la desigualdad real, el otro de la legalidad en la que se expresa el derecho formal, bajo cuya máscara de universalidad se hace valer el interés particular de una clase. El resultado es la despiadada ruptura de lazos sociales y la entronización del hombre egoísta.

Al decir de Lefort,³ este descrédito al que Marx somete a los derechos fundamentales en su potencial emancipador y a la idea de legalidad misma, desconoce la mutación simbólica que supone la desimbricación de derecho y poder, los límites a que este último se ve sometido y la dinámica irresistible que el “derecho a tener derechos” posibilita. Pero, si es verdad que la interpretación de Marx permanece anclada en la autocomprensión que el Estado liberal había dado de sí, sin diferenciarlo de la construcción republicana, es imposible no acordar, del lado de Marx, que existe un hiato entre los ideales revolucionarios enunciados en las Declaraciones y las prácticas reales de esas mismas sociedades. Es así como la participación en términos de igualdad en una comunidad política dependió, en primer lugar, de los grados de inclusividad con que se definió la ciudadanía, y que ella en sus inicios excluyó a los dependientes social y económicamente, y, en segundo término, que la base real del Estado liberal no fue nunca un orden de ciudadanos compitiendo en igualdad de oportunidades, sino una estructura estable de rangos sociales, asegurados por la formación y la propiedad. Siendo esto así, “la facultad legal de ser”, no habilita automáticamente para la “capacidad de hacer”, por lo que los derechos no se disocian de la conciencia de derechos. La agitación social y política que históricamente acompaña su ampliación marca hitos de los grados de falta de libertad y desigualdad juzgados intolerables por una sociedad, esto es, a la densidad de la ciudadanía en lo que ella considera justo y legítimo y en su capacidad de organización para exigir reivindicaciones frente a la exclusión o a la usurpación de sus derechos.

A la vez, la inclusividad y la ampliación de los derechos de ciudadanía se entrelaza con el grado de institucionalización y reconocimiento que ellos obtienen de los distintos Estados. En una obra ya clásica, T.H. Marshall⁴ ha desarrollado una tipología de los derechos de ciudadanía que muestra su dinámica expansiva, al clasificarlos en derechos civiles, políticos y sociales. Esta dinámica acompaña la paradójica continuidad y, a la vez, transformación del Estado liberal en Estado social. Mientras los primeros son

derechos de libertad individual que aseguran el resguardo de la autonomía privada y garantizados por el Estado de derecho, actúan por delimitación del poder político; los derechos de participación en las instituciones políticas están vinculados a la formación del Estado democrático-representativo; por último los derechos en las compensaciones sociales —derecho al trabajo, salud y educación, libertad de la miseria y el miedo— en igualdad de oportunidades son los que requieren de un comportamiento activo del Estado para garantizar su vigencia.

Sin embargo, en una etapa signada por la burocratización de los partidos políticos y su alejamiento de las bases y por el oligopolio de los medios de comunicación masiva que inhibe el que las opiniones independientes, democráticamente formadas, lleguen a la agenda pública, se torna imprescindible la irrupción del poder político para, a partir de nueva legislación, garantizar una participación políticamente activa. Por otra parte, estos tres tipos de derechos están, por principio, íntimamente conectados, pueden no coexistir, pero su vigencia efectiva los exige solidarios. Para Marshall, la vigencia de los derechos sociales se considera requisito imprescindible para lograr la plena participación política. En este registro, puede afirmarse que la marginación y la exclusión social vuelven a los ciudadanos políticamente vulnerables para la acción colectiva.

Pensamos entonces que entre derechos políticos y derechos sociales hay una relación estrecha. No equivale esto a sostener una crítica de los derechos políticos por ser una cobertura de la inequidad social; la sociedad democrática actual se resiste a esa mirada reduccionista. Pero sí interesa cotejar el fenómeno de pérdida de ciudadanía —y con ello entendemos en primer término inclusión y participación efectiva en lo público— con la retracción de los derechos sociales y la pérdida de influencia hacia el interior del Estado de los sectores que hoy son marginados o, lo que es lo mismo, con el triunfo de un modelo estatal y de políticas excluyentes.

Una cuestión de pertenencia

La pertenencia a una comunidad política es una de las condiciones primeras de la ciudadanía. En la sociedad moderna y compleja, la pertenencia a un Estado es la garantía de inclusión en los sistemas de distribución de bienes y de reconocimiento de derechos y, por lo tanto, el primer bien a distribuir. Seguimos a Michael Walzer⁵ en este razonamiento. En efecto, una de las cuestiones actuales en torno a la ciudadanía consiste en los criterios que establecen la pertenencia a la comunidad política y que dependen de las múltiples relaciones que se establecen entre la sociedad y el Estado.

En términos generales la cuestión de la pertenencia nos renvía al concepto de Estado. Dice Walzer: “el criterio de pertenencia es una decisión política” y se basa en cuál es el tipo de sociedad que queremos.⁶ La analogía con el club le da pie para aclarar un sentido de la pertenencia. Los socios fundadores se asignan la pertenencia entre ellos y luego establecen criterios de admisión. Muchos pueden tener buenas razones para ser admitidos pero el criterio lo fijan aquellos que fundaron el club. Se desprende con bastante claridad lo que está en juego en estas consideraciones. En la sociedad mundial, globalizada y diferenciada, hay una masa de individuos que buscan su lugar en el mundo. Mejores condiciones para la subsistencia los mueven de un lado a otro. Otras veces simplemente la necesidad de supervivencia, frente a realidades de guerra, exterminio y violencia social de diferentes signos. Los países del centro se ven enfrentados a un flujo inmigratorio que pone en riesgo su integridad.⁷ De allí que sea tarea para el filósofo, en una sociedad que se funda en valores democráticos, establecer los criterios de admisión. Consecuente con su visión pluralista de los principios de distribución, no hay para Walzer, un criterio único, una norma establecida a priori, aunque podamos intuir coincidencias con criterios universalistas del valor de la persona.

Sí queda establecida, por el contrario, una esfera necesaria, que garantiza la demarcación de las demás esferas y la distribución de los bienes en que consiste la comunidad política. Esa esfera es el Estado. La pertenencia al Estado en sociedades con tradiciones institucionales consolidadas es garantía de ciudadanía en todos los niveles y la experiencia subjetiva correlativa a esta pertenencia es el sentimiento de dignidad de la persona y el reconocimiento de derechos propios y ajenos.

La importancia de una conceptualización del Estado y de su relación con la sociedad se pone de manifiesto una y otra vez al momento de analizar cuestiones sociales y políticas. Porque al considerar la situación de las sociedades latinoamericanas deben ponerse en cuestión nuevos problemas de pertenencia. El Estado, recuerda O'Donnell, no es sólo la burocracia pública, sino "una forma de las relaciones sociales", que implica una dimensión legal, territorial e ideológica.⁸ Esta revalorización del Estado de derecho, de la vigencia de la legalidad en el dominio de un territorio, nos permite hacer algunas consideraciones sobre la ciudadanía. La garantía de la vigencia del cuerpo de leyes que asignan un determinado sentido al orden social y permiten cierta previsibilidad de la acción, depende de la presencia y eficacia del Estado. Esta presencia se vincula a su vez con la autonomía y la fuerza que tenga el Estado. La eficacia suma a estas características el comportamiento de la burocracia pública. Las fallas en la presencia y la eficacia del Estado se expresan en lo que O'Donnell designa, con acierto, ciudadanía de baja densidad y de la que encontramos nutridos ejemplos en nuestra historia reciente.

Agregaríamos a este análisis, que pone nuevamente de relieve el rol estatal, la acción de la sociedad civil, que tiene en la Argentina una tradición participativa pero que en la actualidad revela una similar respuesta frente a los problemas de crisis y fragmentación que el resto de los países capitalistas democráticos, diagnosticada como apatía política. La baja densidad de la ciudadanía se agudiza por esta falta de respuesta o bien por ser sólo una respuesta puntual que no alcanza objetivos generalizables.

Nos encontramos ante un problema diferente al que piensa Walzer, que podríamos expresar como la exclusión de los que pertenecen, lo cual significa que los que son nominalmente ciudadanos son efectivamente excluidos por circunstancias de marginalidad social, con lo que se reitera el problema de que la facultad legal de ser no habilita automáticamente para la capacidad de hacer. Este es el problema más relevante para la democracia latinoamericana. Nuestro país, con una tradición política de asignación de ciudadanía amplia para los extranjeros, excluye por marginación, pobreza, falta de representación, prejuicios, dominio de poderes locales, a gran parte de su población.

Ciudadanía y participación

En los apartados anteriores dejamos establecidas dos dimensiones constitutivas de la ciudadanía. En primer término ciudadanía es capacidad para el ejercicio de derechos, por lo cual es posible afirmar que la retracción actual de los derechos sociales restringe el ejercicio de los derechos civiles y políticos nominalmente reconocidos. En segundo lugar, la pertenencia a la comunidad política es la condición primera de asignación de derechos y obligaciones, por lo cual los criterios de asignación de pertenencia son fundamentales para toda la discusión política actual. Querriamos ahora agregar que la pertenencia y el ejercicio de derechos remiten a la participación en tanto actualización de su sentido y que es en esta participación en la vida pública donde se pone de manifiesto, además, la dimensión de la obligación, propia de la ciudadanía.

Retomando un sentido ya sedimentado en la teoría política, la participación implica la preocupación, en la sociedad civil, por lo público y la deliberación como mecanismo de

conformación de consensos y de líneas de acción política. En la participación se cumple con la idea democrática de reducción de la brecha entre gobernantes y gobernados. En este sentido es la racionalidad práctica contrapuesta al predominio de la racionalidad maximizadora que predomina en las políticas tecnocráticas propias del mercado. Con igual precisión, se aleja de ser la acción de masas movilizadas tras demandas de interés, de particularismos o de regionalismos y, por lo mismo, de la unidad orgánica de la democracia unitaria.⁹ Ahora bien, la acción y la capacidad asociativa de la sociedad civil requieren de institucionalización para devenir reales y concretas y constituir una verdadera vida pública. Es por esto que se requiere del apoyo del Estado y por lo que sus miembros deben ser ciudadanos.¹⁰

Sin embargo, la falta de participación, la apatía y el desinterés por lo público es un dato reiterado del análisis político de nuestro tiempo y está en consonancia con la debilidad de la ciudadanía que analizáramos precedentemente.

Jaqueada en lo social por la creciente desigualdad y en lo político por la automarginación de la vida pública de los excluidos por las condiciones socioeconómicas, el desarrollo actual muestra una baja credibilidad en la eficacia de las instituciones de la democracia, por lo cual no se alcanza a veces la accountability, forma de participación correlativa a un Estado de derecho con instituciones consolidadas y con presencia territorial. En este escenario social dislocado producto del predominio del mercado y del vaciamiento de las instituciones, el riesgo cierto es la constitución de “democracias delegativas”, para tomar la expresión de O’Donnell, esto es, cesaristas, con características propias de sociedades de masas inhibidas de lo político.

Paralelamente a esta situación se evidencia el avance de identidades fragmentarias parciales, mutables, que incentivan los particularismos y que contribuyen al debilitamiento de lo político. Como han señalado diversos autores, este fenómeno afecta a las democracias occidentales, más allá de las diferencias en el grado de madurez de sus instituciones y de la homogeneidad de su estructura social.

Definida desde sus principios normativos, la ciudadanía se muestra como una categoría que permite diagnosticar el desfase del ideal democrático con las prácticas existentes. Pero, también, democracia y ciudadanía son categorías dinámicas: se construyen en el tiempo y, en referencia al tiempo, el bien es la oportunidad. Si bien en nuestro país la recurrente pérdida de derechos civiles y políticos ha producido una ciudadanía históricamente débil, cierto respeto por las reglas de juego democrático en la actual coyuntura política, aun cuando primen en los actores intereses estratégicos, da una oportunidad al proceso de democratización. Construir ciudadanía requiere, entonces, de la acción política que asuma esa tarea.

Notas

1 Jürgen Habermas, Teoría y Praxis, Estudios de Filosofía Social, Ed. Tecnos, Madrid, 1987.

2 Benjamin Barber, La democracia liberal y los costos del consenso, en Nancy Roseblum (dir.) El liberalismo y la vida moral, Nueva Visión, Buenos Aires, 1993.

3 Claude Lefort, Los derechos del Hombre y el Estado Benefactor, en Vuelta 12, julio de 1987.

4 T.H. Marshall, Class, Citizenship and social development, Garden City, Doubleday, 1964.

5 Michael Walzer, Esferas de la Justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad, FCE, Buenos Aires, 1993.

6 Ibidem, p.53.

7 Cfr. Giovanni Sartori, "The background of pluralism", XVI World Congress of IPSA, Berlin, 1994 (mimeo).

8 Guillermo O'Donnell, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", en Desarrollo Económico, vol.33, N°130 (julio-setiembre de 1993).

9 Cfr. B. Barber, op.cit.

10 Esta es la posición de Walzer respecto del papel del Estado en relación con la sociedad civil, que implica un retorno del político y de una revalorización del rol estatal. Cfr. Chantal Mouffe, "Conversación con Michael Walzer", Leviatán, II Epoca, N°48, verano de 1992.