

EL CIUDADANO Y LA PREGUNTA POR EL ESTADO DEMOCRÁTICO

HUGO QUIROGA*

Las deplorables desigualdades sociales que emergen de la realidad de numerosos países de América Latina, algunos de los cuales —como la Argentina— retomaron el camino democrático en la década del 80, revelan los límites de la mediación institucional a la hora de corregir diferencias e injusticias tan adversas como profundas. Los carentes de vínculos con la sociedad, los que están imposibilitados de acceder a un trabajo o cuyo acceso es sólo precario, los que permanecen social y culturalmente por fuera de la *polis* y no pueden tener una representación propia, ponen indudablemente en cuestión su condición de ciudadanos. Así, la democracia, como lugar constitutivo de un cuerpo de iguales, es puesta a prueba cotidianamente. En este sentido, la crítica que deseo aquí dirigir reposa, en buena medida, en la molesta constatación del *status* parcial de ciudadanía que dispone una parte significativa de la población. Nace, entonces, la pregunta del ciudadano por el Estado democrático, esto es, la pregunta sobre la supuesta *naturalaleza igualitaria* del orden democrático. Se pone en duda, para un vasto sector, el pleno establecimiento del principio de igualdad ciudadana. En verdad, ¿qué tipos de ciudadanos han forjado nuestras democracias?, ¿estamos obligados a hablar de ciudadanos reales y de ciudadanos ideales así como hablamos de democracia real y democracia ideal?

Las democracias que conocemos en estas tierras no son tan igualitarias ni en ellas todos los individuos gozan de ciudadanía plena, aunque en ese universo

* Director del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario. Profesor de Teoría Política en la Facultad de Ciencia Política y RRH e Investigador del Consejo de Investigaciones de la misma Universidad.

Agradezco los valiosos comentarios de Mónica Billoni y Osvaldo Iazzetta a una versión preliminar de este trabajo.

asimétrico se respete a rajatabla el procedimiento democrático. Es por eso que Guillermo O' Donnell nos habla de "democracia de baja intensidad" o José Nun de "liberalismo democrático", ambos desde perspectivas diferentes. Desde mi punto de vista, voy a intentar caminar por una especie de cornisa intelectual con la intención de buscar un equilibrio, y al mismo tiempo señalar una distinción, entre el formalismo democrático y el contenido de las políticas sustantivas. Estas políticas, que apuntan al problema del orden justo, son determinadas por las autoridades elegidas por el específico método democrático, el cual incluye en sí mismo ciertos valores: igualdad política, derechos civiles (de reunión, asociación, expresión), pluralismo y competencia entre partidos, etc. Aunque el tema no sea tratado en estas páginas, es justo subrayar que en la democracia argentina no sólo hay un problema de igualdad sino también de república.

Me parece conveniente en esta introducción adelantar de manera sumaria algunos aspectos del debate sobre el concepto de democracia. Así, en su estructura ideal, la democracia es considerada como la "creencia común en la igualdad"⁽¹⁾ o, de una manera más clásica, como una comunidad de ciudadanos, es decir, como una sociedad de hombres y mujeres libres considerados iguales y con los mismos derechos. Esta es la noción de democracia perfecta, que en los hechos no existe y que probablemente nunca existirá. En su estructura real, el concepto es más controvertido y no hay una comprensión universalmente aceptada, ya que las diversas realizaciones que se han plasmado en el mundo han dado lugar a numerosas interpretaciones. Además, cabe recordar que democracia es una palabra polisémica, que también se construye por referencia a un contexto. Más adelante intentaré aproximarme a esta polémica —en los términos aludidos en el párrafo anterior— con una "definición intermedia",⁽²⁾ ubicada entre una noción mínima y máxima de democracia. No obstante, por ahora, nos valdremos de la fuerza de un esquema ideal (con su centro de gravedad en las ideas de libertad e igualdad, que sirve como horizonte de referencia para la inacabable construcción de cualquier orden colectivo que sueñe con la perspectiva de un gobierno mejor) para obtener un mejor empleo de nuestros argumentos. Precisamente, si el sentido de la democracia es la ciudadanía y si, al mismo tiempo, ella evoca una sociedad igualitaria ¿cuál es, por ende, el temple de una experiencia democrática que acepta en su interior a ciudadanos nominales y/o ciudadanos parciales? Para algunos autores esta inaceptable situación coloca a la democracia en la fronteras de un orden borroso e indefinido. Por eso, en esta discusión, la pregunta recurrente desde Tocqueville en adelante ha estado referida al problema de la igualdad de condiciones sociales de la democracia.

Me propongo, en las páginas siguientes, examinar algunos de estos problemas desde la mirada del ciudadano, de su real pertenencia al *demos*, desde, en fin, las dificultades para un ejercicio completo de la ciudadanía. El principal interrogante a formular es acerca del contenido y alcance del *demos* en nuestras sociedades contemporáneas: ¿cuál es la articulación entre igualdad política e igualdad social?,

¿pueden ser ciudadanos de hecho (no sólo de derecho) los excluidos sociales? El tema así enunciado queda entrecruzado por los términos del debate exclusión/inclusión y por la búsqueda de nuevas formas de integración, tarea en la que están empeñados desde hace varios años algunos autores.⁽³⁾

Si —como bien afirma Pierre Rosanvallon—⁽⁴⁾ el *ciudadano representa al hombre igual*, los socialmente excluidos de nuestras comunidades no pueden ser más que *ciudadanos incompletos o nominales*, ya que están situados en una zona fronteriza entre la esfera de la ciudadanía y la esfera de la no ciudadanía. ¿Qué separa, hoy, a un ciudadano del que no lo es o que lo es sólo a medias? La discusión del concepto de ciudadanía está en el centro del debate sobre la cuestión social, es decir, en el medio de la controversia sobre el desempleo de largo plazo, la precarización del trabajo, y las nuevas formas de desigualdades. Entonces, ¿cómo pensar hoy la categoría de ciudadanía en sociedades democráticas manifiestamente desiguales? Si se sospecha de la validez del postulado de igualdad ciudadana, la pregunta es hasta dónde este concepto, completamente asociado, en mi opinión, a la determinación de un sistema de integración social, puede servir como principio ordenador de nuestras comunidades. Desde este punto de vista, el mayor cuestionamiento a este principio procede en la actualidad del proceso de disociación social causado por el desempleo estructural, la pobreza y los privilegios. ¿Es posible separar, por consiguiente, el reino de las necesidades de la esfera de la ciudadanía, y dejar esta noción librada solamente al reino de la libertad?

Con arreglo a las caracterizaciones ya esbozadas me arriesgaría a afirmar que nos enfrentamos, en América Latina, a la *paradoja de sociedades democráticas con ciudadanos nominales o con ciudadanos incompletos*, es decir, con falsos ciudadanos o con ciudadanos que no pueden ejercer plenamente los atributos correspondientes a esa condición. Sin duda, el análisis de este problema conecta, en una trama conceptual compleja, las categorías de ciudadanía, democracia, igualdad y derecho. La democracia presupone, pues, ciudadanos iguales, y la noción de ciudadanía no se entiende sin un sistema de derechos. Así como la idea de ciudadanía alude a individuos que participan como actores de la vida política y social, la función de la democracia es proporcionar derechos fundamentales para todos. Cuatro conceptos, por cierto, difíciles de separar en el momento de abordar ciertas incertidumbres de las sociedades contemporáneas.

1. La noción moderna de ciudadanía

Con la revolución francesa nace, como es sabido, la idea moderna de ciudadanía. El paso del súbdito al ciudadano no es más que el reflejo perceptible de un “mundo nuevo fundado en la igualdad”, del que nos cuenta François Furet en su obra *Pensar la revolución francesa*.⁽⁵⁾ Este “acontecimiento fundador” anunciaba algo más que el nacimiento de la república; proclamaba, por cierto, la promesa indefinida de la

revolución de la igualdad. De este proceso histórico se desprende, en una época de ruptura y creatividad, una novedosa definición de ciudadanía, que está en el centro de la construcción de la modernidad. Son ciudadanos los individuos portadores de derechos (imprescriptibles) que son ejercidos frente al poder del Estado. El hombre aparece como un valor superior entre todos (naturaleza y cosas) y se convierte en el titular de derechos públicos subjetivos.

Para el pensamiento de la modernidad, el derecho es considerado, definitivamente, un atributo del individuo: nacen los derechos subjetivos fundados por y para los sujetos.⁽⁶⁾ Los derechos subjetivos son una figura jurídica afin a los derechos del hombre y la personalidad,⁽⁷⁾ que encuentran su fundamento en el individuo, en su subjetividad. Aunque el reconocimiento del individuo como sujeto de derechos es una contribución innegable del derecho romano, el giro histórico se produce, enseña Bobbio,⁽⁸⁾ cuando el reconocimiento de los derechos del hombre se extiende desde la esfera de las relaciones económicas interpersonales a las relaciones de poder entre príncipe y súbditos, y nacen los llamados derechos públicos subjetivos, que singularizan al Estado de derecho. Aquí, el individuo posee frente al Estado no sólo derechos privados sino también derechos públicos. El Estado de derecho es, en definitiva, el Estado de los ciudadanos.

Es necesario remarcar una vez más la relación directa entre el Estado nacional y la ciudadanía, a los fines de nuestro estudio. Con la idea de ciudadanía se ha creado la "nación de los iguales" (Rosanvallon), idea que también designa la pertenencia de los individuos a un Estado, por lo cual la mayoría de las veces coincide con la nacionalidad. Podríamos agregar con Bendix que la universalización de los derechos, que se vincula a la extensión de la ciudadanía, implica la *institucionalización* de principios abstractos de igualdad.⁽⁹⁾ La ciudadanía encierra, finalmente, la idea de inclusión universal e igualdad en el ejercicio del poder político, mediante una fórmula tan simple como contundente: un hombre, un voto. La fuente de la ciudadanía es la razón y la autonomía de la voluntad. En 1789 el voto era de hecho asimilado a un acto jurídico, de ahí la importancia de la autonomía del individuo. Únicamente los individuos autónomos y libres pueden formar parte del cuerpo político de la nación y así participar de la vida política. La ciudadanía moderna descansa, entonces, en la imagen de una sociedad constituida por individuos autónomos, libres e iguales ante la ley. En la actualidad el espacio de la ciudadanía no parece circunscribirse al ámbito del Estado-nación. El proceso de globalización plantea nuevos interrogantes que exigen discutir el vínculo del ciudadano con el Estado-nación, principalmente cuando comienza a dibujarse, según indica Habermas, un *espacio público planetario*, como consecuencia de una comunicación global, que apela a la opinión mundial.⁽¹⁰⁾ Se ha abierto un nuevo espacio, advierte Held, que vincula "la idea de pertenencia a una comunidad política nacional" (ciudadanía) con el "desarrollo del derecho internacional que somete a los individuos, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos a nuevos

sistemas de regulación”, derecho que, a pesar de no tener poderes coercitivos de ejecución, genera consecuencias de vasto alcance.⁽¹¹⁾

Entre las ambigüedades que presenta hoy el concepto de ciudadanía, cuando han aparecido en el mundo globalizado nuevas formas de exclusión y desigualdad, encontramos uno que estaba ya presente en las notables intervenciones producidas en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de Francia, según los estudios realizados por Marcel Gauchet.⁽¹²⁾ En la opinión de este autor, nadie mejor que Saint-Étienne ha sabido marcar, a partir de enero de 1793, el encadenamiento entre las luchas sociales y las conquistas políticas, que muestra la tensión existente entre la “insuficiente igualdad de derecho” y la “imposible igualdad de hecho”. “Establecida la igualdad política —escribe Saint-Étienne—,⁽¹³⁾ los pobres sienten rápidamente que ella es debilitada por las desigualdades de fortuna, y como la igualdad, es independencia, ellos se indignan y se malhumoran contra los hombres de los cuales dependen para sus necesidades; ellos reclaman igualdad de fortuna...” Por eso, comenta Gauchet, la futura “cuestión social” aparecía en todos sus términos en esa época: ¿cómo conciliar la independencia de derecho y la dependencia de hecho?⁽¹⁴⁾

Una pregunta similar se halla en Tocqueville. Así, Dahrendorf⁽¹⁵⁾ interpreta, con su propia terminología, el interrogante fundamental del teórico francés: en la democracia, en donde todos tienen las mismas “titularidades” (derechos), ¿se podrá alcanzar alguna vez la misma riqueza de “provisiones” (bienes)? En el pensamiento de Dahrendorf ambos conceptos están, obviamente, imbricados. De tal forma, las titularidades son un medio de acceso a bienes y servicios. Desde ese punto de vista, para este autor la revolución industrial fue una revolución de provisiones, mientras que la revolución francesa fue una revolución de titularidades, que alumbra una nueva fase en la constitución de los derechos del hombre y del ciudadano. Tal vez —agrega Dahrendorf— en el siglo XVIII, y de acuerdo a los intereses de la burguesía, las titularidades y las provisiones estuvieron unidas. En todo caso, desde entonces se separaron. Esta contradicción demuestra que la abundancia de bienes no va unida a la capacidad de acceso para todos. De ahí el gran conflicto social moderno entre ciudadanía y riqueza o entre igualdad de derecho y desigualdad de hecho.

En el centro de ese conflicto hay que situar el pensamiento del joven Marx cuando enjuicia abiertamente en *La Cuestión Judía* la problemática de los derechos del hombre. Ellos consagran la escisión del hombre que habita en la sociedad burguesa en *bourgeois* y *citoyen*. El burgués está unido a los otros hombres por vínculos económicos particulares, y egoístas. Su existencia es alienada en la medida en que renuncia a participar en la transformación de la sociedad. El ciudadano, en cambio, expresa el interés general, pero su existencia también es alienada por cuanto su participación en la esfera política está separada de la vida de los intereses privados, cotidianos. Según Marx, ninguno de los supuestos derechos del hombre rebasa al hombre egoísta, que se opone al ciudadano abstracto. Por eso, el postula-

do de la emancipación humana únicamente podrá alcanzarse mediante una revolución política, así como también económica y social (una revolución de titularidades y provisiones, en términos de Dahrendorf), que ponga fin a las relaciones alienadas y permita al hombre real recuperar al ciudadano abstracto, para convertirse en un "ser genérico", en un ser social, en comunidad con otros hombres.

2. Igualdad política y sufragio universal

Apelando ahora a la más lejana de las referencias históricas, recordamos que en la Grecia antigua la ciudadanía no era natural ni implícita en el acto de nacimiento. Por el contrario, ella era el resultado de la organización de la *polis*, que convertía al individuo en un miembro activo de la comunidad con capacidad para influir en el quehacer de los asuntos comunes. La idea de ciudadanía no sólo acerca al individuo a la acción política, sino que también designa una asociación de hombres iguales (*Isoi*) que participan en la vida del Estado. El *ágora*, dice Vernant,⁽¹⁶⁾ forma el centro de un espacio público y común. Lo que vuelve a los hombres iguales es la condición de ciudadanos y no el hecho del nacimiento; la igualdad es un atributo exclusivo del ciudadano por su pertenencia a la comunidad política. Sin espacio público no hay, pues, ciudadanía igualitaria. Por eso, en la visión de Arendt, los individuos son diferentes en la esfera privada, aunque iguales en la esfera pública. Si bien la idea de ciudadanía en Arendt requiere un mínimo de igualdad económica,⁽¹⁷⁾ la autora se encarga de advertir que la concepción de igualdad del mundo griego es difícilmente asimilable a su concepto contemporáneo. Tal concepción aludía a un ciudadano que vivía en medio de sus pares y que únicamente trataba con ellos, lo que suponía la existencia de hombres "desiguales" que, en verdad, constituían la mayoría de los habitantes de la ciudad. En consecuencia, agrega Arendt, la igualdad lejos de estar vinculada a la justicia, como en los tiempos modernos, era la esencia misma de la libertad.⁽¹⁸⁾

Asimismo, el ideal igualitario del mundo griego, de donde proviene nuestra tradición filosófica, estaba asociado a la noción de *isonomia* (igualdad ante la ley), así como también a los términos *isocracia* (igualdad de poder) e *isegoria* (igualdad de palabra). Tres conceptos vitales, pues, para la integración de la imagen de un mundo que se proponía igualitario. En contraste con esta construcción convencional del orden igualitario, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 consigna en la modernidad un orden igualitario procedente del simple acto del nacimiento: "los hombres nacen y permanecen libres e iguales en sus derechos" (art. 1). La *igualdad política*, (todos los ciudadanos tienen derecho a participar, personalmente o por sus representantes, en la elaboración de la ley, art. 6) representa, dice Rosanvallon,⁽¹⁹⁾ la entrada definitiva en el mundo de los individuos, lo que conlleva una ruptura intelectual definitiva con la visión tradicional de los cuerpos políticos. La revolución francesa tendrá a su cargo la tarea de afirmar tanto

la igualdad política como el principio de inclusión social, a partir de la historia del sufragio universal. Este proceso de inclusión, mediante el método electoral, anuncia la diferencia histórica entre la democracia griega y la moderna. Justamente, son las reglas de procedimiento, de sucesión pacífica del poder, las que permiten la participación de todos en las decisiones políticas. En definitiva, sin sufragio universal no hay igualdad política en el mundo moderno.

Así como Umberto Cerroni⁽²⁰⁾ insiste en la centralidad del sufragio universal (en cuanto da principio a la democracia o al Estado de ciudadanos), advirtiendo lo poco que se ha profundizado en la teoría política acerca del enlace entre democracia y ese concepto, Pierre Rosanvallon⁽²¹⁾ subraya de forma categórica que el “*derecho de sufragio produce a la sociedad misma*”, en cuanto su historia está presente en el corazón del proceso de invención de la sociedad moderna. Esa historia teje su trama con la historia del advenimiento del individuo y con la de la realización de la igualdad. Esto sentado, la transformación de las condiciones de representación, con el arribo de un electorado de masas merced al sufragio universal, exige la formación de partidos nacionales. El sistema de partidos, sostenía Macpherson a mediados de los años setenta, “ha sido el medio que ha permitido reconciliar el sufragio igual y universal con el mantenimiento de una sociedad desigual”.⁽²²⁾

La noción moderna de ciudadanía echa a andar, entonces, por todos lados —con altibajos— luego de su aparición en 1789. No atañe en el marco de este trabajo extenderse en la evolución del concepto de ciudadanía ni en las vicisitudes por las que debió atravesar la institución del sufragio universal en Francia hasta ser finalmente aceptada en 1870, sino, antes bien, remarcar que la lucha por la extensión del sufragio (a fines del siglo XIX y principios del XX) está planteada como la exigencia de inclusión de todos los varones en el universo político del Estado, proceso que más tarde incluirá a las mujeres. Luego de este triunfo —ya avanzado el siglo XX—, se abre paso la ampliación de los términos de la demanda de inclusión social en la *polis*, lo que se irá a cubrir, en buena medida, con el arribo del Estado de bienestar. Así como el sufragio universal del siglo XIX se encaminó a terminar con la exclusión política mediante la universalización del *demos*, las políticas sociales del Estado de bienestar se orientaron a compensar diferencias y a ampliar los márgenes de la inclusión social.⁽²³⁾

3. Crisis de un modelo y búsqueda de un nuevo enfoque

Lo cierto es que en la hora actual la concepción de ciudadanía que surge con la modernidad, íntimamente asociada al Estado, se encuentra en crisis. Por un lado, desde el punto de vista político, la desconexión entre las bases teóricas de la ciudadanía y las vías prácticas de su concreción se ha puesto de manifiesto en las realidades de la democracia argentina y latinoamericana, cuando se compara el diferente acceso de los ciudadanos al disfrute de bienes, derechos y poder. Por el

otro, la ampliación de la inclusión social por la vía del Estado de bienestar ha sufrido un retroceso —entre otras cosas, por la inviabilidad fiscal de esa modalidad estatal—, a partir de lo cual operan las reducciones y, en algunos casos, los desmantelamientos de los programas de protección. De manera global, entonces, los derechos de los ciudadanos —políticos y sociales— permanecen condicionados por espacios que resultan cada vez más estrechos para su ejercicio efectivo.

Esta concepción jurídica o estatalista de la ciudadanía, que implica la institucionalización de principios abstractos de igualdad, ha sido puesta en cuestión, al menos, por cuatro motivos principales: 1) la crisis del Estado de bienestar —con el recorte de las políticas proteccionistas— debilita la dimensión social de la ciudadanía; 2) la disociación social causada por el persistente desempleo masivo, la precarización del trabajo, y las nuevas formas que revisten las desigualdades; 3) los “nuevos derechos”, denominados de tercera y cuarta generación, diversifican las figuras de la ciudadanía. A partir de una distinción analítica, se podría hablar, como lo hacen algunos autores, de “nuevas ciudadanía” (por ejemplo, la ciudadanía cultural); 4) la marginación de la esfera pública liberal o clásica de muchas personas, que aun integradas social y económicamente, muestran un evidente escepticismo hacia la vida política. Al mismo tiempo que la ciudadanía busca expandirse en nuevas dimensiones, en otras, ya largamente adquiridas, retrocede. De ahí, la visible tensión, que conmueve a esta institución, entre extensión y retroceso en el curso de un mismo proceso. Sin duda, no habría que reducir la crisis de la ciudadanía a la esfera de los socialmente excluidos. Antes bien, lo que está en crisis es el *sentido* que tiene la ciudadanía moderna como sistema de integración. En verdad, hay que explorar otra concepción más inclusiva, entendida como un conjunto de derechos y prácticas participativas que se ejercita y opera tanto a nivel del Estado como de la sociedad civil, y que otorga a los individuos una pertenencia real como miembros de una comunidad. La idea de ciudadanía no debería designar tan sólo la pertenencia de un individuo a un Estado (en cuanto sujeto de derecho y portador de la nacionalidad) sino también su pertenencia a múltiples formas de interacción social.

Tal como fue pensada la noción moderna de ciudadanía, con todo el valor innegable de su creación histórica, queda prisionera del ámbito estatal. El desafío es poder también pensarla desde la esfera de la sociedad civil, desde un lugar con capacidad de transformación y participación. El debate planteado en estos términos nos lleva a explorar otras vías para su reformulación. Como dice Pierpaolo Donati hay que desestatizar la ciudadanía para tornarla más societaria. En otras palabras, el concepto de ciudadanía no debería quedar agotado en una figura portadora de derechos, que se ejerce frente al Estado, sino que bien podría integrar la práctica que se desarrolle en el interior de una vasta *red de asociaciones*, que operando desde la sociedad civil puede contribuir a la perfección del orden colectivo. El ciudadano también se reconoce en la práctica de todos los días, en su conexión con el curso cotidiano de las cosas. Se busca, de esta manera, construir

una dimensión comunitaria de la ciudadanía, escindida del atributo de la nacionalidad.

En consecuencia, nos vemos animados a preguntar si efectivamente es posible pensar en una dimensión de la ciudadanía autónoma con respecto al Estado, si es factible otra perspectiva que no sea aquella del individuo titular de derechos, es decir, además de su pertenencia jurídica y política al Estado, y estamos tentados a responder, en un sentido hegeliano, que el individuo es, a la vez, *ciudadano del Estado y ciudadano de la sociedad civil*.⁽²⁴⁾ El ciudadano puede reconocerse en el ámbito estatal y en el espacio societal, en la medida en que la sociedad civil (no concebida como puro mercado) sea también una esfera de participación de los hombres y mujeres que actúan, en palabras de Arendt, “concertadamente”. La preocupación por los “asuntos de todos” no es reducible a la idea de “interés general” supuestamente representada por el Estado. Antes bien, la defensa del interés general es un problema de todos y no tan sólo del Estado. Los asuntos comunes (los asuntos de interés general) se “esparcen” también por la sociedad civil, para constituir un lugar común —un espacio público—, donde los ciudadanos que abandonan su refugio de la vida privada se reúnen para interrogar y controlar el poder y construir vínculos sociales solidarios.⁽²⁵⁾ Pero, en el nuevo mundo global, no habría que descuidar la pregunta de Ralf Dahrendorf:⁽²⁶⁾ ¿qué efectos tiene la globalización sobre la sociedad civil?

Si esto es así, la noción de ciudadanía tendría que ser redefinida para que no se la identifique solamente con el Estado, con un sistema de derechos y deberes, pues, como se ha insistido, los problemas de la cosa común —en la sociedad de la comunicación en la que vivimos— no se discuten solamente en el ámbito del parlamento sino también en el espacio audiovisual y en la esfera de la sociedad civil, que algunos autores la piensan a escala mundial. Las cosas que conciernen a todos están presentes y son objeto de debate público en los medios masivos de comunicación y en el amplio territorio de la sociedad civil. La seguridad social, por ejemplo, ya no es únicamente un problema de los funcionarios del Estado (aunque lo siga siendo), es también un problema aúnete a todos los ciudadanos, quienes a través de diversos mecanismos de cooperación pueden hacer posible que la sociedad civil comparta con el Estado la responsabilidad de la solidaridad social.

Con esta revalorización del concepto se intenta superar la confusión que existe entre ciudadanía y esfera estatal, para que la idea de ciudadanía pueda más bien coincidir con un modelo de *esfera pública*, como dimensión global,⁽²⁷⁾ con un lugar que abarque tanto el espacio *institucional* (del Parlamento, de los poderes del Estado) como el espacio *informal* (de las asociaciones autónomas y libres que se constituyen en la sociedad civil) donde los ciudadanos sitúan la acción común. Pero lo “común” entre ellos, a diferencia de lo que pensaba Hannah Arendt, no es sólo el tema de la libertad política (y de las libertades civiles) sino también la cuestión social. Es el lugar, pues, donde acaece el diálogo político y cívico entre los hombres. En este sentido, recortar la ciudadanía es recortar el acceso a la esfera pública. La

noción de esfera pública que aquí se discute excede tanto el ámbito estatal como el espacio audiovisual⁽²⁸⁾ para remitir, inspirándome en Arendt, a un campo de deliberación y actuación colectiva. Es posible, entonces, redefinir el espacio público a partir de la revalorización de distintas *formas de interacción social* (asociaciones múltiples, centros comunitarios, movimientos sociales) que permiten estimular el acercamiento entre los hombres para que la política no sea el asunto de unos pocos. Pero la política sólo tiene sentido en el espacio público, en un espacio común. Y su sujeto es el ciudadano. La política también penetra, por tanto, en la sociedad civil. La sociedad no funciona por fuera de la política, de allí que una categórica distinción entre sociedad y política se vuelve más complicada y, al mismo tiempo, más borrosa su distinción, aunque obviamente se admita que hay relaciones sociales que no se vinculan con la política. Ya no es posible sostener aquella tajante escisión entre Estado político (sede del interés general) y sociedad civil (lugar de la acción social y sede, por ende, del interés particular). Más que diametralmente opuestas son dos esferas complementarias.

Pero conviene aclarar que no todo es espacio público, pues —siguiendo a Freund—⁽²⁹⁾ se podría apuntar que sin lo privado el hombre sería prisionero de lo público, o con Arendt,⁽³⁰⁾ cabría agregar que ningún hombre puede vivir en la esfera pública todo el tiempo, ni puede estar privado de ella. En la realidad, lo que sucede es una incesante invasión de espacios. Así, no se puede pensar lo público separado completamente de lo privado, y viceversa, ya que cada uno de los términos contiene al otro, y a su vez cada uno de ellos sigue sus propias reglas y conserva su identidad conceptual. Dicho de otra manera, la esfera privada no puede ser eliminada por el espacio público sin que los hombres se transformen, como bien señala Keane⁽³¹⁾ usando una expresión de Dahrendorf, en "*ciudadanos totales*". El exceso de participación en política y, por ende, en la esfera pública, la politización completa de las relaciones personales y sociales o la reducción de los intereses humanos a los asuntos de la *polis*, provoca el fenómeno del "ciudadano total", lo cual es una anomalía, dado que el hombre —con todas sus manifestaciones de vida— no puede ser restringido a su *status* de ciudadano.

Lo que hay que saber es qué actividad peculiar desarrolla el individuo en la sociedad civil para que se pueda identificar otro tipo de ciudadanía, la que, por otra parte, coexistirá —de manera diferente y unida— con la ciudadanía estatal. Es menester poner de relieve (y volver consciente) las actividades que el individuo desempeña como ciudadano de la sociedad civil. Se busca, pues, complementar aquel enfoque que concibe exclusivamente a la ciudadanía como una esfera de inclusión de los ciudadanos a través de un sistema de derechos, con un orden de interacción social, que organice la ciudadanía de la sociedad civil mediante la defensa de intereses comunes, el desarrollo de formas de solidaridad y el reconocimiento de identidades colectivas. Esta noción de ciudadanía alude, por tanto, a una doble pertenencia: al Estado y a la sociedad. En el primer caso, el individuo es miembro de un cuerpo político-institucional que garantiza sus derechos políticos,

civiles y sociales. En el segundo, el individuo es miembro de un espacio público asociativo que requiere de prácticas de auto-organización colectiva, desde las cuales se puede reforzar y extender su condición de ciudadano. En ambos casos el ciudadano es miembro de la misma comunidad. En dos palabras, el ciudadano del Estado no cancela al ciudadano de la sociedad civil, ni viceversa. El concepto de ciudadanía que aquí se defiende recorre un único camino que atraviesa tanto el reino de la necesidad como el reino de la libertad.

4. La desigualdad de los iguales

Aunque de manera abstracta, la noción de igualdad es constitutiva del concepto de ciudadanía, en cuyo interior deberían desaparecer las relaciones asimétricas, jerárquicas y subordinadas. El interrogante salta a la vista: ¿de qué igualdad estamos hablando? Lo implícito en el término es mucho más que la igualdad política, la igualdad ante la ley y la igualdad de oportunidades, comprende un piso social común. Aun así, la magnitud de las desigualdades trasciende las fronteras de lo económico para alertar sobre un universo atravesado por diferencias de poder, de sexo, de educación, etc. Entonces, si los ciudadanos no pueden ser iguales, ¿cómo hace la democracia para sobrevivir? ¿Cómo sostener la desigualdad de los iguales? ¿Es factible, pues, la ciudadanía si no hay condiciones igualitarias mínimas?

Una sociedad pretendidamente democrática con instituciones justas no puede aceptar desigualdades insoportables. La cuestión estriba en saber dónde se ubica el límite entre lo soportable y lo insoportable; en eso radica precisamente el problema fundamental de la justicia, dice el filósofo francés Paul Ricoeur.⁽³²⁾ Lo difícil, entonces, es la fijación de una *regla de juicio* apta para determinar el grado de desigualdad aceptable en la democracia; ¿cuál es, por ejemplo, el nivel de desigualdad económica capaz de tolerar una sociedad democrática? Esa regla de juicio puede perfectamente variar entre un país rico y uno pobre, entonces, ¿lo que es inaceptable por una sociedad puede ser aceptable por otra? Sin pretender buscar una esencia de lo humano, hay algo de común en el concepto de "humanidad" que nos contiene a todos. Cito una frase del Diccionario Filosófico de Voltaire (cuya referencia proviene de un trabajo de Fernando Savater):⁽³³⁾ "Tener humanidad es sentir lo común en lo diferente". Como escribe Victoria Camps,⁽³⁴⁾ el pensamiento laico y racional ha puesto como *criterio de humanidad* la igualdad y la libertad, es decir, los derechos fundamentales del hombre. Así, la idea de humanidad nos permite convivir. Si hablamos de igualdad y libertad como valores universales es porque pensamos a las personas como partes integrantes de una comunidad universal, hoy muy controvertida.

Es por eso que, con tantas desigualdades y discriminaciones a la vista, es difícil poder hablar de una idea común de humanidad. La humanidad, escribe Kolakowski, es un concepto moral, sin él no existe un buen fundamento para desafiar a las

ideologías de la esclavitud.⁽³⁵⁾ El tema se vuelve más arduo, pero a la vez en un cierto plano más evidente y palpable, en aquellas democracias que no gozan de Estados que garanticen niveles mínimos de protección social, en lugares, pues, en que anidan las desigualdades más deplorables. Cuando la pobreza, la discriminación, empiezan a lesionar la *dignidad humana*,⁽³⁶⁾ la igual dignidad, en ese punto las desigualdades se tornan moralmente insoportables: cuando, precisamente, los hombres y las mujeres no pueden satisfacer sus necesidades básicas y elementales (de orden social y cultural) que exige toda convivencia colectiva. Las desigualdades sociales se tornan, entonces, insoportables en el momento en que se humilla y ofende la igual dignidad humana, allí donde la miseria, la discriminación de todo tipo, repugna la conciencia de los hombres. En resumen, la vergonzosa realidad en la que viven los más desprotegidos atenta contra la igualdad y la libertad, como criterio de humanidad, en cualquier tipo de sociedad democrática.

Los planteamientos filosóficos en torno a la idea de igualdad, a la noción de justicia, han recorrido toda la tradición intelectual de occidente, desde su origen en la Grecia antigua. En cambio, para Heller y Feher,⁽³⁷⁾ la idea de *justicia social*, que se vincula a las demandas de redistribución y a las condiciones de vida, es una forma moderna de justicia, a pesar —agrego— de una larga tradición que atribuye a Aristóteles su tratamiento. El principio de justicia social, dicen estos autores, sólo puede ser invocado a partir del momento en que se reconoce en todo miembro de una sociedad determinada la existencia de un derecho sobre los demás en razón de su pertenencia a la misma, aún cuando la naturaleza de esos derechos siga siendo oscura o controvertida. Aunque muy utilizado en los discursos políticos y sociales, este concepto es controvertido por su connotación religiosa (en especial por el uso del Papa Juan XIII) y por su intención de suplantar al concepto de igualdad, según advierte Valcárcel.⁽³⁸⁾ Sin embargo, Bobbio considera —y es el significado atribuido en este texto— que el concepto de igualdad y el de justicia no se distinguen en la mayor parte de sus acepciones.⁽³⁹⁾ De los tres conceptos revolucionarios surgidos en 1789, el de la *fraternidad* ha sido desde siempre el más olvidado, si bien tuvo un breve período de resurrección en los años sesenta y setenta.⁽⁴⁰⁾ En la actualidad, no obstante, el término parece abandonar la oscuridad del olvido para emerger a la luz pública a través de dos virtudes cívicas, la solidaridad y la solicitud, de acuerdo con Giner y Sarasa.⁽⁴¹⁾ En esta línea argumental, Victoria Camps estima que tanto la justicia como la felicidad son valores utópicos, por tanto inalcanzables, que requieren del enlace de un tercero que es, a la vez, individual y social: el valor de la solidaridad.⁽⁴²⁾ Sin dejar de reconocer la importancia de la solidaridad en el mundo actual, en este texto partimos de la consideración de que el ciudadano representa al hombre igual, no al hombre solidario, a pesar de que la solidaridad es un sentimiento típico y digno de un buen ciudadano.

¿Qué se puede hacer, entonces, con la igualdad? No tenemos medios para concretarla, anota Amelia Valcárcel, y al mismo tiempo no se puede renunciar a ella.⁽⁴³⁾ La igualdad no sólo debe servir para deplorar situaciones sociales vergon-

zantes. Un ejercicio de confrontación con el principio de igualdad nos devela los límites de la democracia real y nos muestra el alcance relativo que ese valor tiene en la vida práctica. En la realidad no todos los hombres son iguales; el disfrute de bienes, derechos y poder es desigual. No obstante, de ninguna manera parece conveniente distinguir, como algunos lo hacen, entre igualdades "formales" e igualdades "reales", puesto que —como señala Bobbio—⁽⁴⁴⁾ nadie solicita (ni siquiera Rousseau) que los hombres sean iguales en *todo*. No se puede sino admitir que la igualdad es sólo parcial y relativa y que se trata siempre de una igualdad determinada, producto de una creación histórica. Ya lo sabemos, las experiencias históricas desafortunadamente lo han demostrado: la búsqueda de igualdades absolutas ha desembocado en la creación del peor de los regímenes despóticos, el totalitarismo.

5. Las ambigüedades de la democracia

En nuestras sociedades latinoamericanas nos hemos acostumbrado a convivir con ciudadanos parciales y nominales. No se trata sólo de votar (lo que no es poco), sino de reconstruir *mediaciones institucionales* capaces de encarar los problemas de desigualdad y de enfrentar el vicio de querer tener cada vez más (la *pléonexia*).⁽⁴⁵⁾ Si se conviene, aunque no con resignación, en que las democracias reales no pueden acabar completamente con las desigualdades, se podría concluir, entonces, en que la coexistencia con ellas es inevitable, lo cual obliga a insistir en el interrogante acerca del umbral de desigualdad social capaz de tolerar la convivencia democrática. De nuevo surge el agudo interrogante de Ricoeur entre lo aceptable y lo inaceptable de las desigualdades. En este cuadro de realismo, no puede llamar la atención que un régimen de libertad e igualdad como el democrático no implique necesariamente el mismo bienestar para todos. De ahí las *ambigüedades* de la democracia. Dahrendorf no cree que haya un modo satisfactorio de resolver esas ambigüedades, entre otras cosas, por esa falta de "condición social básica de igualdad" que tenía in mente Tocqueville. Por eso, prefiere evitar el uso de la palabra democracia, en tanto ésta es sólo una parte de la respuesta al problema de la política moderna, inclinándose por la expresión "constitución de la libertad", aunque no forzosamente en el sentido que la emplea von Hayek.⁽⁴⁶⁾

Es cierto, la democracia es defectuosa, pero el autoritarismo es infinitamente peor. Desgraciadamente, la *democracia convive con las desigualdades*, con la desigualdad política que ella misma genera por la asimétrica distribución de poder político (que el principio "un hombre, un voto", no puede evitar) y con las desigualdades económicas que no puede corregir, y que proceden de la misma lógica de funcionamiento del capitalismo. En este sentido, las democracias existentes, sobre todo las menos estables, sólo han podido forjar ciudadanos reales (incompletos, parciales), alejándose del modelo de ciudadanos ideales (universales, concluidos). A

pesar de los avances gigantescos, la noción moderna de ciudadanía ha mostrado sus límites. Así como no hay democracias logradas tampoco hay ciudadanía acabadas. Sobre esto no existe duda. Lo que ocurre, en cada una de las realizaciones sociales, son procesos interminables de reconstrucciones parciales de la democracia y la ciudadanía. Ahora bien, aunque únicamente existan ciudadanía imperfectas, el problema se presenta cuando esas deficiencias adquieren tales proporciones, generando altos niveles de asimetría, que desaparece toda idea posible de ciudadanía.

Como decíamos, en la democracia permanecen, y a menudo perseveran, desigualdades tan enormes que sus implicancias cuestionan las condiciones básicas de constitución de un orden justo. Esto revela, en primer lugar, los desacuerdos entre valores diferentes que restringen el nexo entre democracia y economía de mercado. En verdad, la democracia y el capitalismo establecen diferentes sistemas de poder, basados en valores casi opuestos: la igualdad y la ganancia. El capitalismo genera desigualdades sociales que la democracia, como fuerza igualadora, debe corregir. Este viejo problema, que dio lugar —anclado en el marco del Estado nacional— a una tradicional forma de relación entre economía y política, sufre hoy el desafío de un sistema de producción integrado a nivel internacional. La globalización del capitalismo pone en entredicho el rol tradicional del Estado y la política y, por ende, el papel de la democracia como lugar de convergencia entre igualdad y libertad. ¿Cuál es el espacio de poder que conservan las democracias locales en este proceso de globalización económica? Significa, en segundo lugar, el reconocimiento explícito de que la absoluta igualación económica por la vía de las instituciones es imposible. Si las personas son únicas y, por tanto, ninguna es igual a otra, ¿pueden ser absolutamente igualadas? Hay, eso sí, una nivelación económica relativa que no sólo es posible sino que también es deseable. La democracia puede *reducir las diferencias pero no suprimirlas*, o, en todo caso, ofrece un ámbito apropiado para dirimir los conflictos sin violencia.

La paradoja que envuelve a las democracias reales, en Argentina y en América Latina, entre otros ejemplos, es que pueden tolerar, sin derrumbarse, el acceso desigual al poder, la distribución desigual de la riqueza, así como también la existencia de ciudadanos privados de los medios que igualan las posiciones de partida, es decir, privados de la igualdad de oportunidades. Estas formas de democracia pueden convivir con la miseria de más de un tercio de los ciudadanos que son apartados de la sociedad. Las democracias reales tropiezan con serias dificultades para acercarse a la democracia ideal. La incompletud de la ciudadanía es una de sus consecuencias más destacadas. La tensión es evidente y remite indefectiblemente a la controversia sobre la definición de democracia, que desarrollaré más abajo.

6. Incompletud ciudadana y orden justo

Si la ciudadanía no cumple con su función de integración, ¿adónde remitir, entonces, la discusión sobre la incompletud ciudadana? Al problema del orden justo. Pues bien, este problema se debate en el lugar del ejercicio del poder, en base a las *calidades de vida* que ofrece un gobierno democrático. Los que toman decisiones más o menos justas son los que mandan en los gobiernos de turno, con los procedimientos consabidos: ellos son los responsables del contenido de las políticas públicas.

Yendo ahora, para poder avanzar, al debate sobre la concepción de democracia, voy a partir de una definición mínima: la democracia organiza un sistema de designación legal y pacífica del poder, en donde el acuerdo o el consenso de todos sobre las reglas de procedimiento le confiere legitimidad. Tal concepción presupone, pues, un *demos* amplio, abarcativo de la totalidad de los ciudadanos, que no acepta de ninguna manera las exclusiones del poder político, para lo cual es imprescindible —en un sistema que garantiza las libertades y derechos de los ciudadanos— tanto la vigencia del sufragio universal y el reconocimiento de los derechos civiles como el respeto a la división de poderes.

Pero las reflexiones sobre la democracia conducen necesariamente, como se ha observado, al tema de la igualdad social. ¿Es posible, por tanto, concebir la democracia sin acciones sustantivas? El problema surge cuando se quiere agregar a esa definición mínima otros valores con carga sustantiva, como son los principios de justicia social. Aunque las decisiones gubernamentales se tomen mediante procedimientos legales y legítimos (aceptados por todos) no quiere decir que sean justas. La democracia como método no garantiza la generación de órdenes justos, ella es incapaz de garantizar en los hechos el resultado justo de esas políticas y es mucho menos capaz de declararse responsable del desempeño eficaz de los gobiernos.⁽⁴⁷⁾ La democracia no debe prometer lo que no puede cumplir.

En efecto, la democracia no puede ofrecer respuesta a todo: a los niveles crecientes de pobreza, al desempleo estructural, a los desórdenes de la economía nacional, al impacto local de la globalización productiva. Para no correr el riesgo de la deslegitimación, es preferible que ella sea, en principio, delimitada formalmente y no en base a promesas sustantivas (tal como lo exigiría una definición máxima), que luego no podrá cumplir.⁽⁴⁸⁾ Por eso no es útil subordinar el procedimiento democrático a los éxitos o fracasos económicos de los gobiernos. En cambio, sería beneficiosa una separación —aunque sea relativa— de la democracia como método de las políticas concretas de los gobiernos. La errónea identificación de democracia con bienestar económico, advierte Dahrendorf,⁽⁴⁹⁾ lleva a la falsa creencia de que una vez instaladas las instituciones democráticas se liberan automáticamente las fuerzas económicas en la dirección del crecimiento. Los inconvenientes de esta confusión quedan bien señalados en la decepción política que se produjo en algunos países del Este por las expectativas abiertas luego del colapso de los

regímenes comunistas. Algo similar ocurrió en la Argentina. Si bien comprensible por el momento histórico en que se vivía, de lucha contra el autoritarismo militar, no fueron afortunados algunos conceptos de campaña del candidato presidencial Raúl Alfonsín cuando en 1983, luego de recitar el Preámbulo de la Constitución Nacional, aseguraba que “con democracia se come, se educa, se cura...”

Antes que optar por un modelo u otro —el que pone el acento en los procedimientos y el que se apoya en los valores sustantivos— me parece más adecuado, para el caso argentino, adoptar una definición intermedia, ecléctica, para lo cual hay que partir de una definición mínima —como lo hice más arriba— pero sin renunciar a las aspiraciones de igualdad social ni a las prácticas participativas, todo ello con una finalidad muy concreta: procurar que la democracia cumpla con lo que promete. Aunque no se puede dejar de reconocer las dificultades para hallar, en un plano tanto teórico como práctico, la adecuada articulación entre la democracia procedimental y un universo sustantivo de valores. La ventaja de una noción intermedia es que describe mejor el vaivén que se produce entre las reglas formales y las políticas sustantivas de los gobiernos. Esta permanente interacción me lleva a preconizar una noción más abierta y dinámica de democracia. En el caso argentino, la respuesta a los problemas de la estabilidad y calidad de las instituciones, así como también a los de la inseguridad social, debe provenir tanto de la plena validez de las reglas de procedimiento como del imperio de las acciones sustantivas.

Si la democracia es un método, la definición del contenido concreto de lo justo le corresponde, entonces, a los ocupantes circunstanciales del poder, pero sin dejar de reconocer el indiscutible enlace que se establece entre la legitimidad del sistema y la legitimidad del gobierno. *La legitimidad de las reglas de procedimiento depende también del éxito de las políticas públicas* de los gobiernos democráticos. Ambos elementos, separados y aislados, no son suficientes para sostener a la democracia. No obstante, es conveniente recordar que la democracia cae, en el lugar y en el momento mismo en que se suprimen las libertades políticas y civiles. Las reglas de procedimiento —indiscutibles para todos aquellos que abrazan y respetan a la democracia— son constitutivas de un orden político, establecen, en otros términos, las “garantías de reproducción de la democracia”,⁽⁵⁰⁾ aunque la aplicación de análogos procedimientos (elecciones limpias, plurales y competitivas) desemboque en realizaciones diferentes por su forma y calidad. Tal vez debería concluir este punto con Raymond Aron, quien recomienda la acción en lugar de los sueños para tratar “los eternos problemas del orden justo”.⁽⁵¹⁾

7. El difícil ejercicio de la ciudadanía plena

El nudo central, en mi opinión, para una posición que desee trascender los límites del liberalismo clásico —sin alejarse del formalismo—, sigue siendo el de postular y fundamentar un orden social justo, el de saber cómo conectar poder y justicia social

en la práctica, en un universo —como el nuestro— donde no todos los “ciudadanos de derecho” pueden ser “ciudadanos de hecho”. En efecto, la totalidad de los ciudadanos argentinos son titulares de derechos subjetivos, pero no todos tienen la misma posibilidad de su ejercicio. Prevalen, en el contexto actual, condiciones sociales y culturales deficientes que condicionan el ejercicio pleno de la ciudadanía. Las amenazas de una sociedad dual no podrán ser contrarrestadas desde la óptica de una concepción mínima de democracia. En cambio, una definición operativa como la aquí adoptada se sustenta en un proceso de doble cara, que integra, por un lado, la legítimidad procedimental (respeto de las normas que regulan la sucesión pacífica del poder) y, por otro, el problema del orden justo, que es colocado bajo la responsabilidad de los gobiernos. Por eso, es oportuno afirmar, parafraseando a Lechner,⁽⁵²⁾ que una cosa es “tener democracia” (en tanto sistema, agregaría), esto es, mantener y respetar las reglas de procedimiento y otra es “gobernar democráticamente”, es decir, efectuar un buen o mal uso de las reglas formales en el circunstancial y concreto ejercicio del poder. Pero, además de democrático, todo gobierno que se precie de tal, debería aproximarse a un orden justo. Las políticas democráticas de los gobiernos —de aquellos que reconocen los valores básicos de una sociedad digna y bien ordenada— tienen que traducirse en distribuciones equitativas, fundadas en el principio fundamental de justicia social. Si los gobiernos no dan cuenta de ello, los ciudadanos tendrán la ocasión de expresar su rechazo en las primeras elecciones y de proveerse de nuevos funcionarios que aseguren su futuro.

El tema de la universalidad de los derechos ciudadanos ha dado lugar a una importante controversia, a pesar de que se admite que son siempre públicos. El principio de universalidad, sostiene Bobbio,⁽⁵³⁾ no es aplicable a los derechos sociales, puesto que sólo genérica y retóricamente se puede afirmar que todos los hombres y mujeres son iguales respecto a los tres derechos sociales fundamentales: el trabajo, la educación y la salud. Es decir, en la atribución de estos derechos hay que tener en cuenta ciertas diferencias específicas que proceden de la edad, el sexo, las condiciones personales y sociales. Efectivamente, en el terreno específico de la denominada ciudadanía social la cuestión se complica porque estos derechos están absolutamente vinculados al empleo. El trabajo, como todos aceptan, es la llave que permite disfrutar de la ciudadanía social. En el pasado, el derecho de voto dependía de la riqueza poseída o de la instrucción recibida, con posterioridad, cuando este derecho se universaliza, se funda en la propia *persona* y no en la propiedad o en la instrucción. Desde el momento en que el acceso a los derechos sociales depende del empleo, el desempleo estructural del capitalismo globalizado, no afecta únicamente a los derechos vinculados a la ciudadanía social sino también al ejercicio de los otros derechos del ciudadano, es lo que puntualizaré más abajo.

Los excluidos sociales de los países latinoamericanos exceden hoy a la figura de los hombres sin trabajo, a los parados, para reflejarse en la imagen de una marginalidad más profunda, que los aleja social y culturalmente de la *polis*. A pesar

de ser titulares de derechos políticos y civiles, dada sus condiciones de vida, están apartados realmente de la trama de existencia colectiva. El desacuerdo entre una supuesta igualdad política y una real desigualdad social parece evidente. Si la moderna concepción de ciudadanía fue concebida sobre la base de la autonomía y la voluntad libre de los individuos, en el caso de los excluidos sociales cabría preguntar: ¿cuando votan lo hacen en las mismas condiciones de igualdad que el resto de los ciudadanos?, ¿su voto es libre o acaso no está manipulado o interferido por las adversas circunstancias sociales y culturales que les impiden ser individuos totalmente libres y autónomos?, por qué negarlo: hay un voto condicionado por la fatalidad de un contexto (y de necesidades sociales)⁽⁵⁴⁾ que origina y fundamenta las miserables políticas clientelares, tan bien instaladas en la realidad de nuestros países. En la oscuridad de estas circunstancias el voto deja de ser libre e igual. Obviamente, los meros votantes no son ciudadanos. Si la libre voluntad aparece recortada a la hora de actuar como electores, en peores condiciones se hallan aún estas personas para pretender ser elegidas.

De tal manera aparece cuestionado el principio de igualdad política —base de la ciudadanía— y la idea de sufragio igual. Mientras esto suceda es ilusorio pensar en ciudadanías completas. El desarrollo de la igualdad política es inseparable de la equidad social, de una mínima igualdad de condiciones para todos, si bien —aun a riesgo de parecer insistente— la libertad política no es posible sin sufragio universal, elecciones libres y plurales, competencia de partidos y, en fin, sin las clásicas libertades civiles. La realización del ideal del ciudadano pleno está, pues, condicionado por la posibilidad de combinar en la práctica la libertad política con la igualación de las condiciones sociales, que puedan asegurar esa libertad. La libertad efectiva de los individuos depende también de la apertura de los ordenamientos sociales existentes. En esta incesante tensión se desenvuelve la idea de ciudadanía.

8. Responsabilidad gubernamental y control ciudadano

El vocablo democracia que en su larga trayectoria se ha convertido en un concepto universal (con su pluralidad de significados) también puede denotar la idea de poder de contralor de los ciudadanos. La democracia, entonces, puede ser definida a partir de la capacidad crítica de los ciudadanos (en tanto es un régimen fundado sobre la opinión) para juzgar la actuación de sus representantes y, de esta manera, poder fiscalizar el proceso de toma de decisiones y el resultado que el mismo genera.

La cuestión crucial, que plantea Przeworski,⁽⁵⁵⁾ es si los ciudadanos pueden, y bajo qué condiciones institucionales, controlar al gobierno. Nadie ignora los límites que tiene el control ciudadano en una democracia representativa, en la cual no existen los mandatos imperativos y lo ciudadanos, en consecuencia, sólo pueden reemplazar al mal gobierno al final de su período en las elecciones siguientes. No

obstante, hay situaciones que favorecen el control del gobierno por los ciudadanos. Lo que se requiere, añade el autor recién mencionado, es un sistema claro de partidos, una oposición vigorosa, un sistema eficaz de controles y equilibrios, un nivel aceptable de información y mecanismos electorales de control de órganos de gobierno.⁽⁵⁶⁾

Por tanto, la función principal de la ciudadanía activa (puesto que la ciudadanía no es un *status* pasivo), dentro de los límites de la democracia representativa, es crear y/o participar en sistemas de control de los poderes públicos, con la precisa finalidad de que los gobernantes respondan (*accountability*) por sus actos y sus políticas (en el sentido de *policies*), de programas de acción, para lo cual los representados deberán actuar directamente sobre los representantes (estrechando los vínculos con ellos para disminuir la brusca distancia que los ha separado), como una manera de hacer escuchar su voz por fuera del "cuarto oscuro". La democracia no debería agotarse en el encuentro de los ciudadanos con las urnas. Estos pueden cumplir otros roles que el consabido de ciudadanos-electores. Un Estado democrático requiere para su buen funcionamiento de un estricto control de los ciudadanos de las actividades y "productos gubernamentales". Pero ellos no lograrán cumplir fácilmente estas funciones si no se liberan previamente de la *particularidad* a la que los somete la democracia representativa, que los empuja a la vida privada y les impide actuar más libremente en la esfera pública. Por eso, también, la necesidad de redefinir la categoría de ciudadanía, para volverla más societaria. En efecto, ¿qué posibilidades tiene el ciudadano contemporáneo de realizar funciones de ese tipo, cuando no participa del *ágora* ni dispone de tiempo para las deliberaciones, tareas que cumplen, por otra parte, sus representantes elegidos? He ahí el desafío de una propuesta que no reemplace pero que sí complemente a la democracia representativa.

Pensar, como se ha dicho, en la creación de un modelo de espacio público que recupere una dimensión más comunitaria de la política, que permita al ciudadano redescubrir el sentido de la vida cívica, y que se convierta en un lugar de constitución de múltiples formas asociativas que generen prácticas solidarias y espacios plurales de deliberación y control, *no implica* desplazar a los *partidos* y al *Estado* —como instancias de coordinación política— en la construcción y recomposición del orden social. Los partidos, aunque deban perfeccionarse, son irremplazables en la democracia. Antes bien, el espacio público civil o asociativo es una esfera común de afirmación democrática, un lugar de reencuentro de los ciudadanos preocupados por la convivencia colectiva, un punto de convergencia entre política, participación y democracia. Se trata, en definitiva, de mostrar la relevancia que puede adquirir ese modelo de esfera pública como lugar de reconstitución de la política participativa y como lugar de repolitización del ciudadano, en un momento como el actual de degradación de la política institucional y de crisis de representación. Esta idea que apunta a atenuar los rasgos representativos de la democracia moderna (y tiende, por ende, a que todos los ciudadanos tomen parte en el proceso

político), no implica de ninguna manera alentar una concepción de democracia sin *políticos profesionales* ni *organizaciones partidarias*. Simplemente, una separación completa del ciudadano de la política daría lugar a una riesgosa despolitización de la sociedad.

Ahora bien, ¿cómo imaginar estas experiencias de control en las sociedades latinoamericanas —en la Argentina, por ejemplo— con escasa tradición liberal o republicana, y con una gran masa de ciudadanos que no lo son en plenitud? Es una pregunta difícil de responder, que se suma a la compleja encrucijada de nuestras democracias: cómo superar la contradicción de los ciudadanos incompletos. Estas presencias ilustran las vacilaciones de nuestras formas democráticas para transformar a los individuos en hombres libres e iguales, con capacidad para constituir el cuerpo político y mantener vínculos y compromisos de otro orden con la sociedad entera. El problema⁽⁵⁷⁾ es que los ciudadanos delegan poder y responsabilidad en sus representantes, pero no retienen la responsabilidad del control de las acciones públicas. A la vez, esos representantes no se sienten en la obligación de rendir cuenta de su gestión ante las instituciones estatales (tribunales y parlamentos), así como tampoco ante los ciudadanos organizados en instituciones sociales. En rigor, no sólo que la democracia no es posible sin ciudadanos, sino que ella está obligada a convocarlos a la autodeterminación y al desarrollo permanente. Es, además, la mejor forma de preservar su proyecto de vida público y colectivo.

Para salir de la paradoja de las sociedades democráticas con ciudadanía parciales y no deslegitimar a la democracia con promesas que no puede cumplir más que en términos relativos, es conveniente remitir la discusión de la retracción de los derechos ciudadanos al ámbito de acción de las políticas concretas de los gobernantes de turno, y así poder separar esa discusión del método democrático. Como no es deseable resignarse ante la fatalidad de las carencias, no hay otra salida posible para resolver las tensiones entre democracia y ciudadanía incompleta que la de seguir insistiendo en el respeto y extensión de los derechos fundamentales. Para combatir el olvido de los gobernantes, así como la mala voluntad de muchos, no hay otra vía que la reafirmación y ampliación de los derechos del hombre, cuya función esencial es la de integrar los individuos a la comunidad. Esos derechos fundamentales son la condición de toda sociedad civilizada o, evocando la posición de algunos convencionales de la Asamblea Constituyente francesa, se podría agregar que los *derechos del ciudadano son los derechos del hombre en sociedad*.⁽⁵⁸⁾

NOTAS

- (1) Las palabras que aparecen entre comillas en esta frase pertenecen a Pierre Rosanvallon, "L'histoire du mot démocratie à l'époque moderne", en: *La Pensée politique. Situations de la démocratie*, Paris, Gallimard-Le Seuil, mai, 1993.
- (2) Esta idea la tomo, pero con un contenido diferente, de Umberto Cerroni, *Reglas y valores en la democracia*, México, Alianza, 1991, pág. 190.
- (3) Véase, por ejemplo, Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociales*, Paris, Fayard, 1995; Pierre Rosanvallon, *La Nouvelle Question Sociale*, Paris, Seuil, 1995.
- (4) Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992.
- (5) François Furet, *Pensar la revolución francesa*, Barcelona, Ediciones Petrel, 1980.
- (6) Luc Ferry y Alain Renaut, *Filosofía política. De los derechos del hombre a la idea republicana* (II. Derechos del Hombre y modernidad), México, FCE, 1990.
- (7) José Castán Tobenas, *Los derechos del hombre*, Madrid, Reus, 1976, págs. 21-25, citado en: Celso Lafer, *La reconstrucción de los derechos del hombre. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt*, México, FCE, 1994, pág. 139.
- (8) Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Editorial Sistema, 1991, págs. 97-112.
- (9) Reinhard Bendix, *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.
- (10) Jürgen Habermas, *La paix perpétuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne*, Paris, Les Editions du Cerf, 1996, pág. 42 y ss.
- (11) David Held, "Ciudadanía y autonomía", en: *Agora*, N° 7, Buenos Aires, invierno de 1997, pág. 60.
- (12) Marcel Gauchet, *La révolution des droits de l'homme*, Paris, Gallimard, 1992, pág. 212.
- (13) Rabaut Saint-Étienne, "De l'égalité", *Chronique de Paris*, 19 janvier 1793, pág. 74, citado en: Marcel Gauchet, *La révolution des droits de l'homme*, op. cit., pág. 212.
- (14) Marcel Gauchet, op. cit., pág. 213.
- (15) Ralf Dahrendorf, *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Grijalbo, Barcelona, 1990, pág. 42. Los conceptos de titularidad y provisión están desarrollados en los capítulos I y II de esta obra.
- (16) Jean-Pierre Vernant, *Les origines de la pensée grecque*, Paris, Quadrige-PUF, 5e édition, 1992.
- (17) Cf. Celso Lafer (quien a su vez señala que concuerda con Paolo Flores d'Arcais), *La reconstrucción de los derechos humanos...* op. cit., pág. 174.
- (18) Hannah Arendt, *Condition de l'homme moderne*, Paris, Agora, 1983, pág. 70.
- (19) Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen*, op. cit., pág. 14.
- (20) Umberto Cerroni, *Reglas y valores en la democracia*, op. cit.
- (21) Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen*, op. cit., pág. 15.
- (22) C.B. Macpherson, *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza, 1982, pág. 85.
- (23) Para una explicación de la distinción entre inclusión e igualdad remito a mi artículo "Demos y Kratos. Nuevo encuentro con el concepto de democracia", en: H. Quiroga, *La democracia que tenemos. Ensayos políticos sobre la Argentina actual*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 1995.
- (24) Véase los textos de Manfred Riedel, "El concepto de la sociedad civil en Hegel y el problema de su origen histórico"; y de Giuliano Marini "Estructura y significados de la sociedad civil hegeliana", en: *Estudios sobre la Filosofía del Derecho de Hegel*, Edición preparada e introducida por Gabriel Amengual Coll, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- (25) Una posición interesante sobre sociedad civil y ciudadanía, sin que por ello coincida con lo aquí planteado, puede encontrarse en el trabajo de Michael Walzer, "La idea de sociedad civil. Una vía hacia la reconstrucción social", en: *Debats*, N° 39, Valencia, marzo, 1992.
- (26) Ralf Dahrendorf, *La cuadratura del círculo*, México, FCE, 1996.
- (27) Para este concepto remito a mi trabajo "Esfera pública, política y ciudadanía. Dilemas de la política democrática argentina", en: *Revista Internacional de Filosofía Política*, N° 7, Madrid, UAM-UNED, mayo, 1996.

- (28) A diferencia de la esfera pública estatal y del "modelo asociativo", la esfera pública mediática limita el contexto de interacción.
- (29) Julien Freund, *L'essence du politique*, Paris, Edition Sirey, 1965.
- (30) Hannah Arendt, *Condition de l'homme moderne*, op. cit.
- (31) John Keane, "Lo que queda de la izquierda. Respuesta a David Selbourne", en: *Debats*, Nº 39, op. cit.
- (32) Paul Ricoeur, *Soi-même comme un autre*, Paris, du Seuil, 1990 (septième étude).
- (33) Fernando Savater, "La humanidad en cuestión", en: Carlos Thiebaut (ed.), *La herencia ética de la ilustración*, Barcelona, Crítica, 1991.
- (34) Victoria Camps, *Virtudes públicas*, Madrid, Espasa Calpe (colección Austral), 1990.
- (35) Leszek Kolakowski, *La modernidad siempre a prueba (Por qué necesitamos a Kant)*, México, Vuelta, 1990.
- (36) El concepto moderno de dignidad ha sido bien tratado por Charles Taylor en: *El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"*, México, FCE, 1993. Es el único principio, según Taylor, compatible con la sociedad democrática por su sentido universalista e igualitario, pues se apoya en la idea de que todos los seres humanos son igualmente dignos de respeto.
- (37) Agnes Heller y Ferenc Fehér, "Movimientos socialistas y justicia social", en: *El péndulo de la modernidad*, Barcelona, Península, 1994.
- (38) Amelia Valcárcel, *Del miedo a la igualdad*, Barcelona, Crítica, 1993, pág. 31.
- (39) Norberto Bobbio, *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós ICE-UAB, 1993, pág. 56 y ss.
- (40) Véase Agnes Heller y Ferenc Fehér, "Las tradiciones socialistas y la trinidad *liberté, égalité, fraternité*", en: *El péndulo de la modernidad*, op. cit.
- (41) Salvador Giner y Sebastián Sarasa, "Altruismo cívico y política social", en: *Leviatán*, Nº 61, Madrid, otoño, 1995.
- (42) Victoria Camps, "Por la solidaridad hacia la justicia", en: Carlos Thiebaut (ed.), *La herencia ética de la ilustración*, op. cit.
- (43) Amelia Valcárcel, *Del miedo a la igualdad*, op. cit., pág. 24
- (44) Norberto Bobbio, *Igualdad y libertad*, op. cit. pág. 67 y ss.
- (45) Véase Paul Ricoeur, *Soi-même comme un autre*, op. cit., pág. 233.
- (46) Ralf Dahrendorf, *El conflicto social moderno*, op. cit. págs. 44 y 95-96.
- (47) Victoria Camps, *Paradojas del individualismo*, Barcelona, Drakontos-Crítica, 1993, págs. 83-85. La autora reconoce que "la democracia es el sistema de gobierno más justo, si bien no garantiza resultados justos".
- (48) En esta misma dirección, es interesante la posición de Adam Przeworski cuando sostiene que "la democracia no puede ser el resultado de un compromiso sustantivo, pero sí puede ser el resultado de un compromiso institucional", ya que los acuerdos sustantivos no resultan vinculantes, "La democracia como resultado contingente de los conflictos", en: *Zona*, Nº 39/40, Madrid, abril/septiembre, 1986, pág. 7.
- (49) Entrevista a Ralf Dahrendorf en: *La democracia Europea*, R. Dahrendorf, F. Furet, y B. Geremek, Madrid, Edición de Lucio Caracciolo, Alianza, 1993, págs. 59 y 116-117.
- (50) Expresión de Umberto Cerroni contenida en: *Reglas y valores en la democracia*, op. cit., pág. 191.
- (51) Citado por Ralf Dahrendorf en: *El conflicto social moderno*, op. cit., pág. 224.
- (52) Norbert Lechner, ¿Por qué la política ya no es lo que fue?, en: *Leviatán*, Nº 63, Madrid, primavera, 1996, pág. 63.
- (53) Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*, op. cit., pág. 117.
- (54) Al respecto, véase el interesante texto de Agnes Heller, *Una revisión de la teoría de las necesidades*, Barcelona, Paidós ICE/UAB, 1996.
- (55) Adam Przeworski, "Una mejor democracia, una mejor economía", en: *Claves*, Nº 70, Madrid, marzo, 1997.
- (56) Según Adam Przeworski, en el texto antes citado, sólo se pueden pedir responsabilidades (*accountabilities*) al gobierno cuando se dan las siguientes condiciones: 1) los votantes tienen que tener la posibilidad de asignar responsabilidades por la actuación gubernamental; 2) tienen, además, que poder expulsar a un partido del poder mediante el voto cuando ha habido una actuación deficiente; 3) tiene

que existir una oposición que siga de cerca la actuación del gobierno e informe a los ciudadanos; 4) los políticos deben tener incentivos para desear la reelección; 5) la responsabilidad es tanto "vertical" (de los políticos electos ante los votantes) como "horizontal" (de los distintos poderes del Estado entre sí); 6) tiene que haber instituciones que suministren a los ciudadanos información para poder evaluar la acción gubernamental, no sólo los resultados; 7) los votantes tienen que disponer de instrumentos institucionales para recompensar o penalizar a los gobiernos por sus resultados.

(57) En este punto me apoyo en los estudios de Guillermo O'Donnell sobre Democracia Delegativa, véase "¿Democracia delegativa?" y "Otra institucionalidad", en su libro *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997.

(58) Según los debates de la Asamblea contenidos en el texto de Marcel Gauchet, *La révolution de droits de l'homme*, op. cit.