

LIBERTAD Y PARTICIPACION POLITICA EN UNA SOCIEDAD DEMOCRATICA

Patricia Valdez

"...las instituciones de la libertad constitucional no son más
valiosas que lo que la ciudadanía haga de ellas"
(Habermas, 1992)

1. El concepto de ciudadanía

El título de la conferencia "Libertad y participación política en el marco de los Derechos Humanos" y la perspectiva que se me ha señalado, me conduce a tratar de compartir con ustedes algunas reflexiones que espero contribuyan a situar las dificultades más frecuentes que encuentran el ejercicio de estos derechos en las democracias latinoamericanas hoy, y a pensar en conjunto sobre los mecanismos que las dinámicas sociales y políticas en nuestros países ofrecen para trabajar por su vigencia más plena.

Por eso enfocaré el tema de la *libertad y la participación política* desde la perspectiva de la *ciudadanía*, entendida ésta como "plena pertenencia a una comunidad", donde pertenencia implica participación de los individuos en la determinación de las condiciones de su propia asociación (Marshall, 1973).

Quiero hacerlo desde la perspectiva de ciudadanía porque el interés de los teóricos políticos se ha volcado entusiastamente a este concepto, que hace algo más de una década se consideraba fuera de moda. Hoy, sin embargo, se ha convertido en una palabra que adquiere resonancia en el espectro político y que puede contribuir a dar coherencia a un proceso de búsqueda que integre una perspectiva garantista de derechos y la ampliación de fronteras de los mismos en una dinámica de participación cívica que alude con fuerza no sólo a ejercicio de derechos sino a asunción de responsabilidades.

Y este interés no es fortuito. Los tipos diversos de eventos políticos más o menos traumáticos y conmocionantes que se han producido a nivel mundial y a los que hoy asistimos, muestran que las democracias modernas no garantizan por su estructura misma un funcionamiento sólido y estable. Así lo demuestran fenómenos como la indiferencia electoral, los rebotes nacionalistas, la dificultad

CEDO - 6760

MFN 8041

para encontrar una convivencia armónica entre diversas culturas y etnias, el surgimiento y éxito en casos de liderazgo autoritarios, la pérdida de credibilidad de los partidos políticos, el achicamiento del estado y la abdicación de sus funciones reguladoras y garantistas. Para intentar explicar la existencia de estos comportamientos sociales y políticos, los teóricos apelan entonces al análisis de las virtudes y actitudes de los ciudadanos que componen las sociedades: su capacidad de tolerancia para trabajar conjuntamente con quienes son diferentes; su percepción de los potenciales conflictos de identidad nacional, regional, étnica o religiosa; su voluntad para trabajar por el bien público –tanto en lo atinente a la participación activa en la vida política ejerciendo su derecho a exigir una rendición de cuentas ('accountability') por parte de funcionarios electos y designados, como en el involucramiento en actividades de servicio a la comunidad; o en su disposición a ejercer las responsabilidades que le competen como individuo para reclamar en relación al bienestar económico, de su salud y del medio ambiente.

La segunda razón para enfocar el tema de los derechos desde la perspectiva de la ciudadanía es que sólo se puede ser ciudadano en el marco de una asociación política (un ciudadano es alguien que por definición pertenece a una comunidad y supone a su vez, la existencia de una autoridad con capacidad de obligar y garantizar), lo que por sí mismo, otorga a la reflexión un carácter de vinculación inevitable con la dinámica política. El análisis que cada uno pueda realizar sobre la restricción o ampliación de los mencionados derechos en un determinado período de tiempo, estará necesariamente imbricado con las luchas más amplias que sectores sociales o grupos hayan emprendido por mayor libertad o bienestar.

La ciudadanía es un *status* que garantiza a los individuos *iguales* derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades. Quien desarrolló de manera más plena esta concepción de la ciudadanía fue T.H. Marshall en "Citizenship and Social Class" que fue escrito en 1949. En su opinión, la ciudadanía consiste esencialmente en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales. Y la manera de lograr este tipo de pertenencia consiste en otorgar a los individuos un número creciente de derechos de ciudadanía (derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales)¹.

Este concepto de ciudadanía como posesión de derechos -y por ende participación plena en una comunidad política específica- adquiría para Marshall plena expresión en un Estado de bienestar liberal-democrático que otorgaba creciente goce de derechos en la medida en que avanzaba en la relación con sus

¹ Para quienes buscamos en este concepto un referente para dinamizar la lucha por la vigencia de derechos en el marco de la democracia, es importante notar el énfasis de las teorías de posguerra en la 'condición legal' de la ciudadanía coincidente no por casualidad con el surgimiento de los instrumentos básicos de protección internacional de los derechos humanos.

súbditos. Por eso a esta dimensión se la denomina ciudadanía "pasiva" o "privada", ya que pone el énfasis en un Estado que garantiza y asegura a cada uno de los integrantes de la sociedad su membresía plena, la que le otorga capacidad para participar y disfrutar de la vida en común.

Como dijimos antes, una multiplicidad de acontecimientos mostraron la debilidad de las estructuras de la democracia, recordándonos que la adquisición de derechos por parte de los ciudadanos, no garantizaba una comunidad política ni igualitaria ni estable. De ahí el énfasis del desarrollo más contemporáneo de una concepción de la ciudadanía como actividad deseable, que alude a que la extensión y calidad de la ciudadanía de cada individuo depende de su grado de participación en la comunidad de la que forma parte.

Asumidas ambas dimensiones (posesión de derechos y ejercicio de virtudes o responsabilidades ciudadanas) como componentes necesarios de la ciudadanía, se enfrenta también un nuevo riesgo: confundir ambas dimensiones o supeditar la vigencia de un aspecto, a la existencia del otro.

Ello podría permitir explicaciones justificatorias de parte de los gobiernos para la ausencia de garantías por ejemplo en la vigencia de los derechos que forman el núcleo de la ciudadanía como condición legal², con la excusa de que los ciudadanos no son lo suficientemente participativos o no asumen sus deberes para con la comunidad toda. O establecer niveles diferenciados de ciudadanía entre los individuos de acuerdo a la dedicación que otorguen a la actividad pública.

Y aquí parece saludable incorporar con toda su fuerza la interpretación de Marshall que si bien consideraba el desarrollo de los derechos de la ciudadanía moderna como un proceso desparejo e irregular, concebía a su vez, a cada conjunto de derechos como una suerte de eslabón o peldaño en dirección a los otros³. Si partimos de que los derechos civiles y políticos -y parcialmente los derechos sociales- son hoy patrimonio de nuestras sociedades, tendremos una base más firme desde la que partir para debatir de qué modo los ciudadanos ejercen sus responsabilidades y participan de la vida de la comunidad política, ambas actividades que definitivamente pueden afectar las posibilidades de ejercicio de sus derechos.

² Núcleo a su vez en la concepción (que se considera la más acabada) de Marshall -1949- y en general en el pensamiento de posguerra sobre el tema.

³ de tal suerte que la conquista de los derechos civiles (libertad individual e igualdad ante la ley) fue un prerequisite de la consideración del individuo como agente autónomo y políticamente responsable. Lo que dio lugar a la instauración del sufragio en un primer momento sólo a la población masculina. Y a su vez, con el establecimiento del sufragio universal, los sectores obreros pudieron asegurarse el poder político necesario para consolidar las conquistas sociales como derechos.

2. Derechos de la ciudadanía y ejercicio activo de las responsabilidades ciudadanas.

No necesariamente coinciden en su base ideológica, quienes critican a la concepción de la ciudadanía que pone el acento en la condición de igualdad del goce de derechos por parte de los miembros de una comunidad.

Así como los reaccionarios del siglo XIX consideraron que la vigencia de la libertad de elegir (extensión del sufragio/democracia) era incompatible con el mantenimiento de las libertades individuales, y otros alertaron sobre las 'tenebrosas consecuencias' de conceder derechos políticos a una parte considerable de las clases inferiores y medias; la nueva derecha en Estados Unidos e Inglaterra atacó sin piedad el concepto de "derechos sociales". Argumentó que son incompatibles con las exigencias de libertad negativa y con los reclamos de justicia basados en el mérito, son económicamente ineficientes y nos hacen avanzar en el camino de la servidumbre⁴.

Mientras que Marshall había argumentado que los derechos sociales permitían a los más desfavorecidos integrarse a la corriente principal de la sociedad y ejercer efectivamente sus derechos civiles y políticos, la Nueva Derecha sostiene que el Estado de bienestar ha promovido la pasividad entre los pobres, no ha mejorado sus oportunidades y ha creado una cultura de dependencia. Esa línea argumental orientó las principales reformas en los sistemas de seguridad social en Estados Unidos e Inglaterra. La idea de que todo beneficio debe conllevar alguna obligación, parte de que la satisfacción de las propias necesidades económicas, es una pre condición para ser considerado miembro pleno de la sociedad. Y que la integración social y cultural de los más pobres debe ir más allá del ejercicio de los derechos, focalizándose en su responsabilidad de ganarse la vida.

Esta concepción generó obviamente críticas. La más clara desde el tema que nos ocupa es la que destaca que los conservadores modernos desconocen a la ciudadanía como una condición política y social que tiene un status independiente de la variable económica. Ellos reafirman una vez más el rol del mercado sin reconocer su voracidad y su irresponsabilidad económica.

Desde otras corrientes de pensamiento más progresista el argumento de que las personas sólo pueden ser miembros plenos de la vida social en la medida en que sus necesidades básicas se vean satisfechas, sigue teniendo fuerza. Sin embargo, este pensamiento considerado de "izquierda" reconoce la impopularidad de las políticas sociales y la tendencia a promover una concepción clientelista de la ciudadanía. Al considerar que quienes están en situación de dependencia en

⁴ Cfr. Hirschman Albert O. "Retóricas de la Intransigencia". En particular el capítulo "La tesis del riesgo". FCE. México, 1991.

primer lugar, preferirían no estarlo, y en segundo lugar, no están corriendo en el principal camino donde corren el resto de los miembros de la sociedad, a causa de la falta de oportunidades, optan por afirmar que los derechos de participación, deben preceder a las responsabilidades. Esto quiere decir que "sólo es apropiado exigir el cumplimiento de las responsabilidades una vez que se han asegurado los derechos de participación"⁵.

Este razonamiento sirve igualmente para el pensamiento feminista. Para eliminar el trato desigual a las mujeres, hay que alcanzar primero un cierto piso de participación igualitaria (lo que alude a las responsabilidades en el mundo público y en el mundo privado). Luego de lo cual es posible exigir igualdad de responsabilidades.

La dificultad aquí radica en que al volver a marcar que los derechos preceden a las responsabilidades, volvemos a la cuestionada concepción de la ciudadanía pasiva. Y aparentemente tampoco esa es la idea.

Para encontrar entonces, un camino de concreción a las objeciones presentes en esta línea argumental, es que se han enfatizado y promovido tanto las acciones de descentralización del Estado, como la participación de los "beneficiarios" en la planificación y ejecución de los programas sociales.

Sin dejar de considerar los límites de las concepciones progresistas que depositaron en la participación, la cura a todos los males del funcionamiento democrático, podríamos sin embargo decir que una combinación de medidas que alienten la participación y el compromiso con los asuntos públicos, favorece el ejercicio de los derechos.

No existe consenso entre tanto en establecer cuál es el espacio o lugar más propicio para que los ciudadanos adquieran el hábito de la participación o aprendan las virtudes cívicas. Hay quienes otorgan primacía a las instituciones educativas, quienes al propio ejercicio político y quienes consideran que el lugar privilegiado para aprender y ejercitar el comportamiento cívico y el compromiso mutuo es el de las asociaciones voluntarias de diverso tipo.

En todo caso y regresando a lo que en mi opinión parecen ser las necesidades más acuciantes de nuestras democracias, es preciso poner atención en aquellos espacios que desarrollen dos tipos de virtud cívica: la capacidad de cuestionar y evaluar el desempeño de quienes detentan cargos públicos y la disposición a involucrarse en el debate o en la discusión pública. Ambas manifestaciones de la responsabilidad ciudadana pueden resultar las más significativas para cumplir uno

⁵ Kymnlicka W. y Wayne N. "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". *Agora* N° 7. 1997. p. 13

de los objetivos que parece consensuarse entre los teóricos de la ciudadanía: una ciudadanía responsable resulta vital para orientar la política pública.

Si bien no existe claridad en torno a cuáles son los métodos más eficaces para desarrollar estas dos virtudes cívicas, sí parece –y aquí cada uno podría contrastar estas reflexiones con la experiencia de sus países- que un modo eficaz de conectar al ciudadano con la cosa pública es la participación activa que le permita establecer relaciones entre sus aspiraciones éticas y la realización de las mismas a través del funcionamiento adecuado de las instituciones deliberativas (P.Legislativo) y de aquellas que garanticen el status legal original (P.Judicial) de los derechos que lo convirtieron en ciudadano.

Lo anterior no quiere dejar de lado reflexiones sugerentes como la de Catalina Smulovitz⁶ quien dice que "...la participación ciudadana y los efectos positivos que se derivarían de ella no están necesariamente garantizados. Es más, es muy probable que el ejercicio de la ciudadanía termine restringido a aquellos pocos que pueden afrontar los crecientes costos, en esfuerzo, tiempo e ingreso, que exige la actividad pública"⁷. Ella concluye que si el conocimiento de los derechos y la voluntad para ejercerlos no son condiciones suficientes para el ejercicio de los mismos, habría que incorporar en el análisis a las condiciones político-institucionales y a las estrategias políticas. Ambas, serán condicionantes para permitir en primer lugar la transformación de agravios en nuevos derechos y luego, afectarán en mayor o menor grado a la posibilidad de ejercitar ese derecho. Y quisiéramos agregar entonces, que la perspectiva desde la cual debemos aproximarnos al estudio de la evolución histórica de la conquista de derechos, es la del análisis de las condiciones político-institucionales.

3. Cómo incorpora el concepto de ciudadanía el creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas.

Si la ciudadanía es expresión de pertenencia a una comunidad política, es capaz de otorgar identidad e incluir en pie de igualdad a los grupos diversos que forman parte de la sociedad?

Existen grupos (negros, mujeres, pueblos aborígenes, minorías religiosas y étnicas, homosexuales o lesbianas) que si bien gozan de los derechos comunes propios de la ciudadanía, se sienten excluidos no sólo a causa de las diferencias socio-económicas sino como consecuencia de su identidad social y cultural.

⁶ Smulovitz, Catalina. "Ciudadanos, derechos y política". Agora N° 7. 1997. pp. 159-187.

⁷ Ibid. p. 66

Existen teóricos que sostienen que el concepto de ciudadanía debe tener en cuenta estas diferencias, porque los derechos de ciudadanía originales no pueden dar respuesta a las necesidades de estos grupos minoritarios.

Esta demanda por "ciudadanías diferenciadas" plantea serios problemas a la concepción original de la ciudadanía que es, por definición, una manera de tratar a la gente como individuos dotados de derechos iguales ante la ley. Según Young, sin embargo, el intento de crear una concepción universal de la ciudadanía que no tenga en cuenta las diferencias grupales es fundamentalmente injusto porque históricamente conduce a la opresión de los grupos excluidos. Y plantea que para lograr la plena igualdad hay que afirmar, más que ignorar, las diferencias culturales.

Más allá de la complejidad del tema -presente en los debates internacionales sobre los derechos humanos-, me interesa señalar que es imprescindible distinguir en estos planteamientos, los niveles de diferenciación reclamados por los grupos, en función de la 'capacidad identificatoria' que pretendemos obtener del concepto de ciudadanía.

J.Rawls sostiene que "...si bien una sociedad bien ordenada está dividida y signada por el pluralismo, ...el acuerdo público sobre cuestiones de justicia política y social sostiene los lazos de amistad cívica y protege los vínculos asociativos"⁸.

4. El trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil y la vigencia de derechos

⁸ Citado por Kymlicka y Wayne. op cit. p. 35.

Bibliografía:

Agora. Cuaderno de Estudios Políticos. N° 7 y 8. Buenos Aires, 1997 y 1998.

Arendt, Hannah. "¿Qué es la política?". Ed. Paidós. Barcelona, 1997.

Bobbio, Norberto

Mateucci, Nicola. "Diccionario de Política". SXXI Ed. 5° ed. México, 1988.

Habermas, Jürgen. "Ensayos políticos". Ed. Península. 2° ed. Barcelona, 1994.

Hirschman, Albert O. "Retóricas de la Intransigencia". FCE. México, 1994.

Hirschman, Albert O. "Salida, voz y lealtad". FCE. México, 1977.

Nino, Carlos. "Ética y Derechos Humanos". Ed. Astrea. 2° ed. Buenos Aires, 1989.

• Jueves 25/6

• Patricia Valdez