



Universidad Nacional de San Luis
Facultad de Ciencias Económico Jurídicas y Sociales

Carrera: Abogacía, Procurador y Tuaj

Asignatura: Derechos Humanos y Ciudadanía

Documento de cátedra
preparado por la Prof. Gabriela Ricart

UNIDAD N° 3

DERECHOS HUMANOS Y CIUDADANÍA. -

I.- CIUDADANÍA: 1. conceptualización. 2. Los ciudadanos: tipologías: a) Las prácticas ciudadanas de participación. b) La lógica de la acción. c) Categorías de ciudadanos conforme sus conductas. 3. Identidad Cultural y Ciudadanía.

II.- MODELOS DE CIUDADANÍA EN CLAVE POLITICA SOCIAL: 1. Ciudadanía Emancipada. 2. Ciudadanía Asistida.

I.- CIUDADANÍA.

El primer apartado de la unidad ha sido elaborado por la Dra. María Gloria Trocello en el año 2014 a los fines de facilitar la labor didáctica y el estudio, configurando una selección teórica y reformulación de su obra: Trocello, M. G. (2009). La manufactura de ciudadanos siervo: cultura política y regímenes neopatrimonialistas. Ed. Nueva Universidad - U.N.S.L. San Luis.

1.- Conceptualización

Hay que partir entendiendo que la ciudadanía democrática se construye a partir de la posibilidad de constitución de sujetos (ciudadanos) en tres dimensiones: a) formal: ser miembros de una comunidad política; b) sustantiva: saberse portadores de derechos individuales civiles, políticos, sociales; y c) normativa: tener capacidad de autonomía (Zapata Barrero, R. 1995). En tal sentido, se entiende que, de las tres dimensiones, la formal y la sustantiva, es decir las titularidades están en los regímenes políticos

garantizadas por el Estado de derecho. La que ofrece algunas aristas más complejas es la dimensión normativa en tanto autonomía del sujeto, pues supone libertad y posibilidad de acción de ejercicio de esa libertad por parte de ciudadano.

Desde esta perspectiva, se dejan sentados algunos supuestos que subyacen a la caracterización de los ciudadanos que se propondrá seguidamente:

- a) La ciudadanía supone ser miembro de un Estado.
- b) El ciudadano cuenta con titularidades de derechos universales reconocidos por la Constitución y que deben ser respetados por el Estado y las unidades políticas al interior a ese Estado.
- c) La ciudadanía política no puede ejercerse sin un mínimo de ciudadanía social que asegure la autonomía moral del sujeto¹.
- d) Los derechos de ciudadanía necesitan de un espacio público y que se asegure legalmente la posibilidad del ejercicio de los derechos.
- e) Conforme a sus prácticas de participación, el ciudadano puede ser activo o pasivo. En la primera situación esto supone un sujeto participante en las decisiones que incluyen capacidades presentes y futuras de influencia política, quedando el calificativo de pasivo para el que cuenta con titularidad de los derechos pero no participa².

Esta última caracterización es, en cierta medida, consecuencia de una derivación teórica de dos forma opuesta del concepto de ciudadano³: la liberal y la republicana. Según la concepción liberal, el status de los ciudadanos viene definido por los derechos subjetivos que las personas tienen frente al Estado. Los derechos subjetivos son derechos negativos que garantizan un ámbito de opción dentro del cual las personas quedan libres de coacciones externas.

En la concepción republicana, el status de ciudadano no viene definido por ese patrón de libertades negativas de las que pueden hacer uso. Los derechos ciudadanos, entre los que sobresalen los derechos de participación y comunicación política, son más bien libertades positivas. Se trata de sujetos políticamente responsables en una

¹ Los clásicos como Rousseau, y también Jefferson y Tocqueville estipulan que la participación solo es posible cuando nadie depende de otro para poder vivir. Si bien ellos suponían una sociedad de propietarios en el siglo XVIII, su equivalente actual sería un trabajo regular y estable que produzca un ingreso decoroso (Nun, J.1998) La falta de seguridad económica y de educación son mecanismos de exclusión real de la ciudadanía política.

² De acuerdo con este planteo, un sector importante de la teoría política mayoritariamente incorpora a la noción de ciudadanía la dimensión de la responsabilidad (Bustelo E.y Minujin, A.1997; Janoski, T, 1998; Quiroga, H. 1995, 1998, Tassin, E. 1999).

³ Para una interesante comparación de estos modelos ver Habermas J. (1994)

comunidad de libres e iguales. Y la razón de la existencia del Estado no radica primariamente en la protección de iguales derechos subjetivos privados, sino en que garantiza un proceso inclusivo de formación de la opinión y la voluntad política, en el que ciudadanos libres e iguales dialogan acerca de qué fines y normas redundan en interés común de todos.

La subjetivación política se da en una república democrática con el ciudadano actor. Ahora bien, el hecho de que el ciudadano sea pasivo no supone negarle el derecho a ser activo, sino que, en principio, queda en el ámbito del individuo el actuar o no. En tal sentido, en los neopatrimonialismos los ciudadanos pueden formalmente actuar, no les está vedado como sería el caso de los regímenes autoritarios en los cuales la participación política puede prohibirse.

2. Los ciudadanos: tipologías.

Para solucionar el problema de la homogeneidad en el análisis se ha construido una tipología de ciudadanía sobre la base de una propuesta de Thomas Janoski (1998: 9 y ss) que tiene la originalidad de pensar en ciudadanos y relacionar sus conductas con las motivaciones a la acción.

Además, Thomas Janoski asigna importancia a las obligaciones de los ciudadanos, una cuestión importante pues se refleja en las prácticas. Finalmente, también incorpora dos tipos de racionalidad que denomina egoísta y altruista para aportar a la comprensión de por qué los ciudadanos actúan en el uso de los derechos y cumplimiento de obligaciones desde una perspectiva individual. La propuesta de Janoski brinda una estructura teórica coherente y es susceptible de ser operacionalizada en el análisis empírico, una cuestión que generalmente no se tiene en cuenta en el estudio de la ciudadanía. Sobre su idea se realizan algunos ajustes a fin de que sean operativos para su utilización en el análisis del modelo neopatrimonialista.

Para la construcción de la tipología se tienen en cuenta dos dimensiones: a) las prácticas ciudadanas y b) las lógicas utilizadas para la acción (o inacción).

a) Las prácticas ciudadanas de participación

Las prácticas ciudadanas se evalúan en base a las conductas externalizadas por los sujetos y se agrupan en tres modalidades teniendo en cuenta el modo de participación:

- participantes serían aquellos **ciudadanos activos**, que buscan resultados políticos de su práctica política relativamente constante;
- **ciudadanos pasivos** serían los que no se involucran en prácticas de participación -

salvo el ejercicio del voto- o de forma muy aislada;

- **ciudadanos dependientes** son los que encuentran serias limitaciones estructurales y culturales para ejercer derechos de ciudadanía, pues de hecho no se auto perciben como ciudadanos- aunque de derecho lo sean. Su dependencia del Estado para la resolución de necesidades básicas es absoluta.

Las prácticas varían desde la participación activa, o la deferencia pasiva y la dependencia alienante, que es casi una forma de incapacidad ciudadana pues el ciudadano no se auto percibe como tal.

La actividad ciudadana evoluciona desde una participación mínima a una extensa. En el área de los derechos políticos, por ejemplo, iría desde ninguna actividad, votar, relacionarse con un representante, participar en una campaña o en un movimiento, hasta ser candidato. Por ello cabe reflexionar respecto de qué se entiende por participación del ciudadano.

La calidad de actor como supuesto para la participación

Como ya se ha expuesto, la subjetivación política supone actores políticamente responsables y autónomos (a los que el derecho asegura su integridad) que resuelven los conflictos a través del consenso. En la concepción republicana los derechos ciudadanos, entre los que sobresalen los derechos de participación y comunicación política son más bien libertades positivas. Se trata de sujetos “actores”.

Para que la participación sea posible los ciudadanos deben ser autónomos. La ciudadanía presupone, entonces, la viabilidad de la acción. Como consecuencia de ello, una política pública participativa significa la posibilidad del ejercicio de la ciudadanía, es decir de sujetos actores.

Al respecto Manuel Antonio Garretón conceptualiza a los **actores** como “los portadores con base material y cultural, de acción individual o colectiva que apelan a principios de estructuración, conservación o cambio de la sociedad, que tienen una cierta densidad histórica, que se definen en términos de identidad, alteridad y contexto, que se involucran en proyectos y contraproyectos, y en los que hay una tensión nunca resuelta entre el sujeto o principio constitutivo y trascendente de una determinada acción histórica y la particularidad y materialidad del actor que lo invoca” Garretón (2002: 9).

El actor social puede caracterizarse de acuerdo a las capacidades: a) **capacidad de negociación**: posibilidad de influir en las instancias reales de formulación y gestión de las políticas públicas; b) **capacidad para descifrar el contexto**: posibilidad de acceder

a la mayor cantidad y calidad de información esencial durante el proceso de política pública; c) **capacidad de representación**: en el caso de actores sociales, posibilidad de liderazgo para expresar con legitimidad a quienes conforman su “base” de sustentación, en lo que refiere a los actores estatales, posibilidad de respaldo legal que ampare su accionar (Repetto, F. 1996). A esta dimensión subjetiva debe sumarse otra contextual: que son las posibilidades materiales para el ejercicio de las capacidades.

b) La lógica de la acción

Para la otra dimensión utilizada para construir los distintos tipos ciudadanos se seleccionan componentes subjetivos o motivacionales. Se tiene en cuenta el sentido de la acción del sujeto para decidirse (o no) a actuar. La acción orientada a valores supone que la decisión para la acción surge de principios éticos que operan de modo diferente según el ciudadano sea leal u opositor a un determinado régimen político. La conducta es instrumental cuando se basa en intercambios particularistas que impulsan a la acción o inacción. Del cruce de las variables propuestas resultan ocho tipos de ciudadanos. Se aplicará a los regímenes neopatrimonialistas.

TIPOLOGÍA DE CIUDADANOS

PRÁCTICAS	LÓGICAS DE LA ACCIÓN		
	Lealtad Racionalidad Valorativa	Apatía/egoísmo Racionalidad Instrumental	Oposición Racionalidad Valorativa
Ciudadano participante	Ciudadano Incorporado <i>Identificado con el régimen</i>	Ciudadano Oportunista <i>Beneficiario del prebendalismo</i>	Ciudadano Activo <i>Actor político</i>
Ciudadano pasivo	Ciudadano deferente <i>Identificado con los</i>	↑ Ciudadano Oportunista	Ciudadano Cínico <i>Desencantado</i>

	<i>logros del gobierno en la comunidad</i>	<i>Cliente</i> ↓	<i>político</i>
Ciudadano dependiente	Lealtad Fatalista <i>Identificado con “el pueblo” Hombre masa</i>	Ciudadano Marginal ← <i>Súbdito estatal</i> →	Oposición Fatalista <i>Parálisis o Violencia</i>

Los identificados con el régimen son los incorporados, los deferentes y los leales fatalistas. Los opositores serán los activos y los cínicos y los que ejercen una oposición fatalista. Los ciudadanos oportunistas no valoran la participación y sienten apatía, aunque el régimen se ocupe de ellos y los beneficie; por ello su movilidad dependerá de la satisfacción de sus intereses y pasarán de la categoría activa a la pasiva acorde con esa situación. En igual sentido operan los ciudadanos marginales, sólo que su situación de abandono les impide muchas veces conocer la oportunidad de que les permitan salir de la inactividad (Janoski, T. 1998: 89).

Como hipótesis de trabajo podría sostenerse que las conductas que propician los regímenes patrimonialistas se encuentran en la primera columna -como en todo régimen- pero los resultados que se obtendrán en relación a la totalidad de la población, (o sea incluyendo apáticos y opositores) llevarán a que predominen las conductas de la segunda fila pues es la pasividad política la consecuencia de los modos de identificaciones políticas que se interpelan. Seguidamente, se procederá a describir las posibles categorías de ciudadanos conforme sus conductas.

c. Categorías de ciudadanos conforme sus conductas

Las prácticas del régimen neopatrimonialista permiten clasificar a los ciudadanos:

Ciudadano Incorporado

Los ciudadanos incorporados a regímenes neopatrimonialistas son aquellos que adhieren abiertamente al régimen, siendo los más fácilmente identificables aquellos que forman parte de la élite que rodea a los gobernantes, y que le permanecen fieles. Participan activamente en el gobierno o el partido y se identifican con sus metas e intereses. En realidad, la élite es un grupo pequeño atado por cuestiones familiares o

amiguismo y que recibe constantemente prebendas. Dentro de estos ciudadanos también deben incluirse especialmente a los que forman la clase política y que siendo opositores actúan conforme a la cultura consecuencia del régimen político.

Un requisito esencial para poder detectarlos es la permanencia en el entorno del poder. La lógica universal no forma parte de su cultura política, de allí que la falta de respuesta a los intereses particulares sea vista como ingratitud por parte de quienes entienden que el favor político es una modalidad de premio. No obstante, estos ciudadanos incorporados acumulan importantes recursos de dominación como consecuencia de la apropiación del metacapital estatal. Por lo expuesto, es difícil diferenciar al ciudadano incorporado del oportunista exitoso en estos regímenes. También forman parte de este grupo aquellos que se identifican con el partido político y respetan las formalidades de selección impuestas por los que lo dominan. Como la lógica prebendaria rige para los cargos partidarios y políticos su obtención es vista también como premios a lealtades (y de hecho los son la mayoría de las veces). De igual modo, la lealtad es premiada en los escalones inferiores de la pirámide del poder mediante puestos públicos o posiciones en lugares claves de la distribución clientelar de favores.

Ciudadano Activo

El ciudadano activo es el ciudadano descrito anteriormente como actor político. Su conducta está signada por una perspectiva universalista, participa en diversos tipos de actividades y es solidario con sus grupos de pertenencia (partidos políticos, movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil). No necesariamente su actividad debe verse asociada a alguna ideología política, pero sí a la demanda de calidad republicana.

Por ser la modalidad opuesta al neopatrimonialismo, este ciudadano es aquel cuyo comportamiento se reconoce como del actor republicano. Por ello, en este segmento se encuentran muchos de los opositores (no necesariamente políticos partidarios) al régimen neopatrimonialista. Su comportamiento es similar al que Janoski describe para los regímenes que él analiza sólo que, en el caso de los neopatrimonialismos, su accionar suele verse trabado por una cultura política que favorece las conductas particularistas, por lo que su comportamiento puede llegar a evaluarse como temerario.

Ciudadano Deferente o respetuoso

Este ciudadano es aquél que naturaliza la dominación sin analizar el contenido ideológico de su origen. Tiene fuerte pertenencia comunitaria y familiar, pero evade las

actividades políticas, que atribuye a las élites. Ejerce los roles de votar y de petitionar a las autoridades dentro de los canales formales. El ciudadano deferente es el ciudadano buscado por los neopatrimonialismos. Afectivamente ligado a la comunidad, es fuertemente interpelado por el discurso identitario. Es un actor social eventual y un espectador que no resulta problemático y que suele ser complaciente en la medida en que no vea grandes transgresiones a los principios y las buenas costumbres. Este tipo de ciudadano no suele diferenciar Gobierno de Estado y naturaliza la dominación patrimonial en la medida que cuente con legitimidad formal.

Ciudadano Cínico

Este tipo de ciudadano es similar al activo en sus discursos e intereses, pero no participa en política excusándose en imposibilidad de producir cambios cualitativos. Este tipo de *cinismo político* es también una incongruencia entre el decir y el hacer pues su discurso es republicano, pero son inactivos, es decir que se no cumple con el requisito central del republicanismo: la participación en el espacio público.

Ciudadano Oportunista

El ciudadano oportunista está guiado por sus intereses particularistas y sus expectativas son cortoplacistas. Toma decisiones racionales sobre intereses materiales y no participa en actividades políticas a no ser que afecten sus intereses. En general la política es poco interesante para el ciudadano oportunista.

Este es el ciudadano por antonomasia y suele representar acabadamente a la lógica particularista del neopatrimonialismo. El discurso neoliberal contribuyó mucho en tal sentido, al imponer la lógica económica a las relaciones sociales. En las clases altas se mueve con la lógica del amiguismo y el prebendalismo y por ello es activo, y, en las marginales que inmovilizado por redes clientelares.

Ciudadano Marginal

La conducta de este ciudadano está orientada a la supervivencia y por ello sus conductas están enfocadas al muy corto plazo. El ciudadano marginal es indiferente a la política a la que suele adherir mediante comportamientos masivos.

Dentro de esta categoría están las personas que viven en la exclusión social o son inhábiles o inadaptados, consecuencia de tener desórdenes emocionales. Dado que se lo considera un factor de riesgo, desde el Estado se trata al ciudadano marginal como un ciudadano pasivo, sujeto de las políticas del Estado, pero no fuera del sistema. Por ello tratará se reinsertarlo a través de la erogación de bienes o recursos para mantenerlo dentro del mercado (Janoski, T. 1998: 72). Se trata más que de un ciudadano de un

súbdito estatal, cuya dependencia material del Estado es absoluta.

Ciudadano Fatalista

Janoski (ob.cit) no elabora esta categoría, que aparece como secundaria. Se trata de modos de acción de ciudadanos marginales guiados por valores. Los regímenes neopatrimonialistas tratan de que el fatalismo se cargue afectivamente produciendo lealtad. Cuando son abandonados a su propia suerte existe el riesgo de percepción de la injusticia y la salida puede ser el fatalismo opositor en donde el desencanto lleva a conductas políticamente paralizantes o que pueden cuajar en violencia anómica.

Hasta aquí la presentación de un esquema útil para caracterizar conductas de ciudadanos y de esta forma superar el problema de la homogeneidad. A partir de allí se puede reflexionar respecto de los variados comportamientos sociales que en una determinada cultura política se van conjugando para producir efectos de conjunto.

Los Ciudadanos Siervos

La calificación de ciudadanos siervos no hace alusión a una calificación de conductas. De hecho, no se ha incluido en el esquema anterior justamente porque no alude a conductas y prácticas políticas. El uso del vocablo “*siervos*” tiene una intencionalidad pues la palabra tiene una carga semántica fuerte: alude a un tiempo histórico, al momento previo de la modernidad. La servidumbre es la institución central del medioevo. Los “siervos” son personas sin autonomía, sin conciencia de la contingencia ni del uso de la libertad.

Para una reflexión más profunda en la configuración de una cultura política no alcanza -si se pretende trabajar en una teoría normativa- con describir variedad de conductas: se impone conectarlas con la dimensión más genérica de “la calidad de la ciudadanía”. Para ello se recurre a esta simbolización elaborada por Juan Ramón Capella (1993) en su libro “*Los ciudadanos siervos*”. Para explicar por qué realiza esta calificación de “siervos” y su aplicación a algunos ciudadanos, Capella propone mirar la configuración histórica de los derechos de la ciudadanía. Explica que estos derechos fueron arrancados al poder estatal y luego al codificarse se transformaron en deberes que fueron impuestos al Estado.

En la historia, para la obtención de los derechos las personas debieron organizarse colectivamente, es decir reunir poder (social y político) alterando las correlaciones de fuerzas para imponerse al Estado. Pero la historia también demuestra que una vez logrado el objetivo de arrancar un derecho al Estado éste queda constitucionalizado o juridificado y son las instituciones estatales (y no ya los agrupamientos de personas) las

encargadas de su cuidado. De esta forma, entiende Capella, empieza a disolverse el poder de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos pasa a depender del poder estatal y del poder económico que dominan en la sociedad.

Sostiene Capella que “los ciudadanos son libremente siervos.... Son siervos del poder privado carente de deberes... Los ciudadanos siervos son los sujetos de los derechos sin poder. De la delegación en el Estado y el mercado. De la privatización individualista”.

Si bien Capella utiliza la metáfora para referirse a las sociedades centrales, se entiende que en el caso del neopatrimonialismo es perfectamente aplicable, sobre todo porque el Estado está apropiado por un líder y su élite, y ello engendra especiales formas de dependencia ciudadana sobre las que se volverá en las conclusiones.

Para finalizar la primera parte de este libro se presenta un cuadro que sinteriza la propuesta. Su eje es la comparación entre los regímenes políticos representativo-republicanos y neopatrimonialista; es decir entre institucionalidad formal e informal, y se desagregan las dimensiones analíticas. Se desarrolla conforme a las etapas propuestas en el cuadro uno de la introducción y su finalidad es hacer una objetivación concisa de la propuesta que sirva de base para afrontar su aplicación empírica.

3. Identidad Cultural y Ciudadanía

Los individuos se transforman en sujetos porque su vida se desarrolla en una cultura. La vida de cada hombre es un proceso que se da en una determinada sociedad y en un tiempo. Como dice Agnes Heller (1987:19), “para reproducir la sociedad es necesario que los hombres particulares se reproduzcan a sí mismos como hombres particulares”. En otros términos, la identidad individual (lo que nos hace únicos a cada uno de nosotros) se construye en la apropiación subjetiva del mundo, o sea conviviendo con otros hombres en la vida cotidiana, y aprendiendo su cultura, su modo de comer, sus formas de ver el mundo, su educación, sus valores.

Es por ello que, el individuo, al apropiarse del mundo se apropia también de las instituciones (familia, escuelas) de las costumbres (modas, comportamientos sociales) y las creencias (religiosas, políticas), adquiere un lenguaje y un modo de comunicarse, a la vez que determinadas interpretaciones pragmáticas y provisionales de la vida en sociedad. Junto con ello y al mismo tiempo, se apropia de las formas alienadas producidas por los recursos ideológicos de los sistemas de dominación.; es decir naturaliza un sistema en el que algunos manden y otros obedezcan, algunos sean ricos y

otros pobres, etc.

Por eso es indispensable entender el proceso de construcción social de los sentidos de pertenencia (identidades sociales y políticas) que se realiza conjuntamente con la producción de “sujetos políticos” (los ciudadanos).

Estudiar las identidades sociales y políticas tiene indubitable importancia, debido a las consecuencias sociales que estos fenómenos producen, ya sea por demasía o por carencia. Por exceso, pues la aparición de los fundamentalismos asociados a la violencia, tienen que ver con las construcciones de sentidos de pertenencia a culturas con fuertes identificaciones colectivas de sus integrantes que generan fanáticos capaces de violencia terrorífica (cómo es el caso del islamismo terrorista). Por otra parte, por carencia y como absurda paradoja, el modelo del mercado genera en todo el mundo hibridación cultural, quiebra de las identidades y el repliegue del ciudadano a lo privado.

El término “identidad colectiva” hace referencia a múltiples significantes: identidad nacional, ser nacional, pueblo, nación, regionalismos, identidad de clase, de género, cultural o social. Consecuentemente, corresponde precisar que se entiende por identidad colectiva.

Por ello, y siguiendo esta recomendación, se intentará explicitar qué debe entenderse *por construcción de una identidad colectiva*. Y esto es por dos razones: la primera del orden de las prácticas sociales y la segunda desde la perspectiva de la ciencia. En la práctica los actores sociales son percibidos y tratados como miembros de colectivos: jóvenes o viejos, mujeres u hombres, hinchas de Boca o de River, argentinos, latinoamericanos, puntanos o mendocinos. Los colectivos orientan las relaciones sociales, y se utiliza el término *identidad* como colectivo de identificación. Estos son fenómenos a observar, estudiar e investigar desde una perspectiva científica. No son un problema de conocimiento verdadero o falso pues son un producto social. Al investigador no puede pasarle por alto que la efectividad del discurso radica en su posibilidad de imponerse como verdad, no en si es falso o verdadero (que en última instancia es una cuestión filosófica). La eficacia social de las ideas o creencias no depende de su verdad o falsedad sino de los juegos de fuerzas que imponen su eficacia, de los juegos de poder para imponerse como falso o verdadero en el imaginario colectivo. Finalmente, algo es verdadero para el pensamiento del sentido común si la gente cree que es una “verdad”.

La cuestión de la identidad colectiva se puede percibir como una construcción

social que realizan los sujetos, justamente, por vivir con otros. Los procesos de identificaciones colectivas son procesos de constitución del “*nosotros*” como consecuencia de haberse producido una significación compartida en un conjunto de individuos. Si un discurso logra generar un “nosotros” en las representaciones colectivas de un grupo, generará una “identidad colectiva”.

Por ello, a partir de desentrañar estos procesos de construcción (para algunos la deconstrucción) se va a poder explicar cómo se ha construido una creencia colectiva de la existencia de un “nosotros” (nosotros “los peronistas”, nosotras “las mujeres”, nosotros “los villamercedinos”)

Se trata de una lucha discursiva que genera una creencia de sentido común. En esa lucha, quienes poseen mayores recursos ideológicos -y en esto el Estado es dominante- cuentan con tecnologías de poder para apropiarse del campo cultural de las significaciones. A través del ejercicio de la violencia simbólica el Estado genera estructuras de sentido que “aparecen” como “identidades colectivas” (nación, regionalismos etc.), las que se enuncian como esencialidades en los discursos del sentido común.

Para poder avanzar en la explicación de procesos de identificaciones colectivas es necesario destruir una equiparación que suele confundir el análisis social y que procede del uso de los términos *identidad* y *ciudadanía*. Para ello hay que determinar qué es una identidad cultural nacional y qué es una identidad política estatal o ciudadanía política. Se trata de dejar en claro dos procesos: la constitución identitaria y la subjetivación política.

Hay que estar precavido para no confundir la identidad de un individuo con su ciudadanía, su ser (privado) con su acción (pública), su sentido de pertenencia comunitaria con su actividad política (Tassin. E. 1999: 49/68). Se trata de diferenciar el “ser-en-común” de las comunidades culturales con el “actuar-juntos” de una comunidad política. Se debe, por lo tanto, diferenciar sus principios fundamentales. La identidad común se funda en el *principio de filiación*, consecuencia de compartir valores culturales. En tanto que la ciudadanía es consecuencia del conflicto político que está fundado en el disenso y adhiere al *principio de acción* llevado en nombre de principios (ídem: 51). Por ello no se deben asimilar dos regímenes diferentes -de individuación comunitaria y de subjetivación política- pues el primero hace a las relaciones que un individuo mantiene con la comunidad a la cual pertenece y el segundo a su accionar en el espacio público.

La pertenencia comunitaria responde a la pregunta de la *identidad*, individual y colectiva: *¿Qué soy?* o *¿Qué somos?* La respuesta ha de buscarse en el reconocimiento de un “yo” y de un “nosotros”. Ejemplos: Yo soy villamercedino, yo soy estudiante, “nosotros los puntanos” “ellos los chilenos” etc.

A su vez, como ciudadano miembro de una sociedad política, la pregunta a efectuarse es: *¿Qué hacemos?* (Soy un ciudadano y debo saber y participar) Todo ello es importante para no confundir el ejercicio de una actividad de ciudadano con la identidad cultural y, así, asegurarse de no subordinar el civismo a la cultura, el *demos* (pueblo) al *ethnos* (raza en sentido cultura).

La subjetivación política, concebida como ciudadanía -y por ello sólo concebible en un espacio democrático-, se elabora no en el compartir valores identificatorios sino por medio de conflictos políticos en una confrontación con otros sujetos. (Debe recordarse que la política supone conflicto) En tanto que la lógica identitaria, en especial si se trata de un comunitarismo extremo, rechaza los procesos de subjetivación política, sino que busca unificar. Esto es porque en el disenso está la posibilidad individual de descubrir “quién es”, de descubrirse el sujeto a sí mismo como ciudadano, es decir como actor (singular) en un espacio plural.

La ciudadanía política sólo es concebible en democracia pues el autoritarismo y los totalitarismos no reconocen ciudadanos actores. Ser actor es indisoluble de las confrontaciones políticas y de intercambios argumentativos. Esta oposición no implica jerarquización de valores, sino que delimita dos registros de la existencia humana que implican “estilos de vida”. O sea, se puede ser un miembro identificado con una comunidad y a su vez un ciudadano que participa en el espacio público de esa comunidad.

En consecuencia, para elaborar un concepto moderno de ciudadanía se debe comenzar por reconocer estas distinciones problemáticas. Se trata de diferenciar:

- 1) existencia privada (identificación cultural) de existencia pública (subjetivación política);
- 2) nacionalidad, de ciudadanía; y
- 3) comunidad (bien común) de espacio público (bien público).

Pero también hay que reconocer que la identificación comunitaria es condición empírica de ciudadana, y por ende de la subjetivación política. Para constituir una cultura de ciudadanos hay que instituir actores y poner en perspectiva que su accionar será innovador, si entendemos por innovación la posibilidad constante de revisión de las

acciones públicas. Esto significa, también, que en una específica cultura política los procesos sociales de constitución de identidad y ciudadanía son inseparables. La lógica histórica del proceso de constitución individual responde a la pregunta “¿qué soy?” y luego surge la pregunta “¿qué hacemos?”, pues ésta aparece en un agente ubicado culturalmente. Ello obliga a que en el análisis social haya que mirar el proceso de constitución de las identidades colectivas para ver si se abren ventanas de oportunidades para la conformación de ciudadanía o son sólo funcionales a la legitimación de otras formas de dominación. El siguiente cuadro aporta una perspectiva sintética de comparación entre los dos procesos de subjetivación social:

Cuadro 2: Matriz significativa de interpelación a los sujetos

DIMENSIONES ANALÍTICAS	MODOS DE SUBJETIVACIÓN	
	COMUNITARIA	REPUBLICANA
	Identidad político-cultural	Ciudadanía política
Dimensión ontológica individual	Ser	Hacer
Dimensión societal	Ethnos	Demos
Principio fundante	Filiación	Acción
Constitución de posición de sujeto	Individuación comunitaria	Subjetivación política de ciudadano
Construcción simbólica de estructuración Social	Relación Individuo - comunidad	Relación individuo-individuos en el espacio público
Bien preservado	Identidad colectiva	Bien público
Valores sociales	Comunitarismo	Civismo
Habitus político	Sujeto político dependiente	Actor político

Para cerrar esta cuestión es importante lo que expresa Fernando Savater (2000: 22) sobre la ciudadanía, entendida como “el derecho de cada persona a su autonomía,

inviolabilidad y dignidad propia, sea cual fuere su origen étnico, su nacionalidad, su sexo, o su comunidad de pertenencia”.

II.- MODELOS DE CIUDADANÍA EN CLAVE POLITICA SOCIAL

El presente apartado es un resumen confeccionado por la Prof. Gabriela Ricart de Bustelo E. y Minujin A. (1997). *La política social esquivada* en Revista de Ciencias Sociales N° 6, pp.7-56. Universidad Nacional de Quilmes.

El documento original se ha seleccionado y editado al solo efecto de facilitar la labor didáctica y el estudio. Se ruega no reproducir ni citar.

Introducción

En un contexto de importantes transformaciones económicas, políticas y sociales acompañadas por continuas invocaciones para luchar contra la pobreza, las disparidades y las distintas formas de desigualdad social, América Latina sigue sin resolver importantes cuestiones relacionadas con el desarrollo. Ciertamente la más importante de estas cuestiones es la exclusión social de significativos segmentos de su población sumergidos en el desempleo, el sub-empleo, la pobreza y la indigencia. La política social continúa predominantemente caracterizándose por una modalidad asistencial-clientelista, supuestamente “compensadora” de los ajustes económicos y altamente “sensible” al ciclo electoral. Abandonándose a ser una dimensión marginal y posterior a la política económica, la política social destaca el carácter incompleto del desarrollo en América Latina al continuar esquivando el punto de lo que debería constituir su preocupación central: la concentración de la riqueza y el ingreso.

El presente trabajo pretende plantear la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza como el punto central de la agenda económica y social de la Región y discutir propuestas para su superación a partir de un modelo de ciudadanía que recupere de la tradición de la política social la centralidad de los derechos, la solidaridad y, por, sobre todo, la construcción de formas más inclusivas de organización social.

Modelos de Ciudadanía: Ciudadanía emancipada, ciudadanía asistida.

Cuando un estilo o modelo de política social se hace hegemónico, una de sus primeras funciones es negar cualquier alternativa rival que implique un desafío a su dominio conceptual. En el caso de América Latina, la perspectiva de una política económica neoconservadora basada en el denominado “Consenso de Washington” que

implica, según veremos, una visión muy particular de los derechos sociales y la ciudadanía, ha conseguido implementar un enfoque de política social a la que pareciera no existir una posibilidad viable distinta, equitativa y eficiente. Veremos que ello no tiene fundamentos sólidos.

Siguiendo el planteamiento, veremos que hay esencialmente dos modelos rivales de ciudadanía que hoy disputan la orientación conceptual de la política social en América Latina. Sin embargo, debemos aclarar antes qué se entiende por modelo.

En nuestro caso, se usa la palabra modelo en el sentido de paradigma; como una representación simple de un conjunto valores y conceptos estructurados con un cierto nivel de consistencia. En un modelo es posible reconocer y definir con relativa precisión el conjunto de dimensiones relevantes que estructuran el respectivo paradigma. A través de las distintas dimensiones que componen un modelo es posible entender y diferenciar dos paradigmas de ciudadanía que se han ido cristalizando en la historia de la política social.

Ahora bien, los modelos no se dan en estado “puro” en la realidad ya que ésta es por definición mucho más compleja. Aun así, los modelos posibilitan diferenciar las formas y/o diferentes estilos de política social en el mundo real y referenciarlos y catalogarlos en términos de dos formas básicas de ciudadanía.

El centrar la discusión sobre modelos de ciudadanía tiene la ventaja de que permite analizar, a través de los mismos, las distintas formas que adquiere la política social en el ámbito de lo concreto. Después de todo, la política social no es más que el conjunto de instrumentos para operacionalizar e implementar distintas modalidades de ciudadanía. La relación modelo de ciudadanía y política social permite entonces captar el sentido más profundo de una determinada política social, qué fines últimos se persiguen y también evaluar las relaciones de correspondencia entre la política como medio y la realización de un conjunto de valores –el modelo de ciudadanía– como fin. Este punto no es menor ya que distintas formas de la política social pueden aproximarse mucho en el tipo de instrumentos que usan, pero tener una estructura de valores y fines muy diferentes. Así, por ejemplo, la descentralización como instrumento de política social puede ser postulada tanto desde un modelo de ciudadanía asistida como en uno de ciudadanía emancipada, y en ambos casos, perseguir fines absolutamente diferentes: en un caso, diluir la “esfera de lo público” a lo “local”, fragmentar la demanda de servicios y restringir la participación de las personas a los problemas específicos que los aquejan, mientras que, en el otro caso, se trata de ampliar los espacios de lo público a través del

ejercicio de una ciudadanía plena y la participación democrática.

Volviendo a nuestro punto, entonces, podemos reconocer predominantemente dos modelos de ciudadanía que hoy disputan el contenido de la política social en América Latina. Uno es el *modelo de ciudadanía asistida* (CA) y el otro el de *ciudadanía emancipada* (CE). Para poder diferenciarlos se utilizan diez dimensiones que consideramos relevantes desde el punto de vista del desarrollo histórico de la ciudadanía según, figuran en el Cuadro 1 a continuación.

Para cada una de las dimensiones utilizadas y la conceptualización de los modelos se han tenido en cuenta los trabajos pioneros de Titmuss en el Reino Unido (Titmuss, 1958 y 1974) y de Varsavsky en América Latina (Varsavsky, 1971) así como algunas elaboraciones posteriores (Bustelo, 1990 y Demo, 1995). Lo que sigue es una descripción sucinta de las mismas.

MODELOS DE CIUDADANÍA		
Ciudadanía	Asistida	Emancipada
Igualdad	Fuerte estratificación social. La desigualdad social es “natural”. Políticas gubernamentales distributivamente “neutras”.	Objetivo importante. Todo se analiza por su impacto distributivo. Las políticas públicas orientan el proceso de acumulación.
Solidaridad	Dentro de cada estrato social. Alta competitividad. Individualismo posesivo. Para los pobres: asistencia.	Solidaridad social no competitiva. Cooperación, reciprocidad y simetría social. Altruismo.
Movilidad Social	Competencia: los mejores triunfan. Los individuos “ascienden” por canales de movilidad “reconocidos” p.e., el sistema educativo.	Fuerte. Igualdad de oportunidades en educación, salud, ante la ley, etc. Habilitación a los conocimientos y “códigos” para ascender socialmente.
Sociedad	Atomizada. Prioridad al interés individual y particular. Sociedad reducida a “relaciones sociales”.	Sociedad como ‘Nosotros’. Fuerte esfera pública. Comportamiento sistémico: complementariedades y reciprocidad.
Inclusión	A través del Mercado. Participación restringida: sólo para resolver problemas específicos. Los excluidos como “ciudadanía subsidiada”.	Fundamental. A través del trabajo productivo. Participación amplia: social, política y económica. Ciudadanía emancipada. Democracia activa.
Pobreza	Pobres “objeto” de intervención de políticas gubernamentales. Focalización de programas para pobres.	Constitución de sujetos sociales autónomos. Prioridad sobre la distribución del ingreso y la riqueza: pobres y ricos.

Género	En estratos altos, incorporación de la mujer al modelo del varón. En estratos bajos, mujer en situación de pre-ciudadanía.	Equidad de género. Mujer con ciudadanía plena.
Derechos Humanos	Derechos civiles individuales y derechos políticos. Derechos sociales no “demandables”.	Programa ético básico. Unidad de los derechos humanos: políticos, económicos y sociales.
Estado y Mercado	Estado mínimo y marginal. Mercado asignador de los recursos. El Mercado determina lo social y político. “El mercado” manda. Libertades negativas.	Estado activo y democrático. Fuerte “esfera pública”. Mercado instrumento y no un fin. Mercado y eficiencia compatibles con regulación democrática. Libertades positivas.
Política social y Política económica	Política económica central y hegemónica. Política social marginal y posterior a la política económica. La economía es un fin en sí mismo. Concepción tutelar o de “ciudadanía asistida”.	Unidad de la política social y la económica. Política económica es instrumental y no un fin y está sujeta a regulación democrática. Construcción de la nación “social”. Inclusión social como “nosotros” y como ciudadanía plena.

El Modelo de CA se ubica en la tradición más conservadora de política económica y social. Es la concepción hegemónica asociada a los ajustes económicos y modelos de apertura económica predominantes hoy en América Latina, particularmente relacionados con el denominado “Consenso de Washington” (Williamson, 1996).

Se parte de una concepción atomística de la sociedad en la que se reconocen individuos con intereses como el principio básico organizador de toda asociación humana. El arquetipo de modelo es el “hombre económico”, el que maximizando su beneficio personal automáticamente beneficia al conjunto social.

Las libertades negativas constituyen su vertebración teórica más profunda. Son libertades negativas aquellas mediante las cuales se garantiza el ejercicio pleno de las libertades individuales sin interferencia del estado, de otras personas o, en general, de argumentos que invoquen una razón pública. Así el estado debe ser mínimo y no alterar ni interferir sobre el mecanismo autorregulativo básico en el que se encuentran y optimizan socialmente los intereses de millones de vendedores y consumidores, esto es, el mercado. El mercado es concebido como un mecanismo autorregulatorio, autónomo de la política y la política social, y además su lógica es hegemónica en la formulación

de políticas públicas: por eso siempre hay que “escuchar” a los mercados.

No hay modelos ventajosos de cooperación: el estilo es el del “free rider”. Al no existir el “bien público” (otro que el mercado) como algo superior al interés de los individuos, no existe tampoco la posibilidad de políticas públicas.

La ciudadanía es concebida esencialmente como de naturaleza civil. La ciudadanía política es sólo de derechos formales, principalmente el derecho a elegir y ser elegido. Los derechos sociales no son demandables en un sentido positivo a menos que tengan una base contributiva, por ejemplo: un seguro social que consolida en una cuenta individual las contribuciones de cada persona juntamente con los beneficios calculados actuarialmente. Los derechos sociales en el caso de que sean asimilables a servicios sociales están sujetos a la disponibilidad de recursos: por eso son en realidad sólo “conditional opportunities” (Barbelet, 1988).

No hay preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza ya que las desigualdades son naturales y fruto del triunfo de los más aptos. Por lo tanto, las políticas del estado deben ser marginales y distributivamente neutras. Las denominadas políticas sociales deben concentrarse (focalizar) sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables formando “redes de contención”, y no sobre la distribución del ingreso. En este punto la política social de CA se junta con el viejo clientelismo electoral y paternalismo social (de ciudadanía “tutelada” por un “líder”) que ha estado tradicionalmente vigente en América Latina. En los presentes ajustes económicos basados en el modelo de economía abierta, la política social se percibe como necesaria para establecer las bases de gobernabilidad que garanticen la legitimación de las reformas exigidas por el mercado.

Las distintas formas de transferencias de ingreso a los pobres que implican la política social se basan sobre una ética de compasión que fundamenta el subsidio: la ciudadanía social es esencialmente una ciudadanía subsidiada. Desde el punto de vista del cálculo económico el subsidio es un desincentivo y, por lo tanto, su uso debe ser marginal y transitorio. Es posible desarrollar políticas de salud y educación estatales mínimas fundamentadas en el capital humano y cuya estructura no escapa a la lógica privada: los individuos invierten en sí mismos calculando el retorno futuro de esas inversiones. También para enfrentar los imponderables y riesgos de la vida, los individuos deben capitalizar parte de sus ingresos en fondos privados o seguros que siguen una lógica actuarial individual. En este punto, la política social “cierra” con la económica ya que provee los fondos necesarios para aumentar el ahorro que se canaliza

a la inversión a través del mercado de capitales.

El modelo de CE reconoce otra tradición conceptual, desde los tempranos pensadores utópicos incluyendo los socialistas, y que culmina en los procesos que provocaron el desarrollo del denominado “Estado de Bienestar”, con las reformas sociales impulsadas por los Fabians y Beveridge en Inglaterra, por G. Moller en Suecia (Olson Hort, 1993) y en el ámbito académico por las contribuciones ya mencionadas de Thomas Marshall y Richard Titmuss. Para esta tradición el tema central lo constituye la igualdad social como valor central, entendida principalmente como derecho de las personas –en tanto que miembros/socios de un esquema de cooperación social común– a tener iguales oportunidades para acceder a los bienes social y económicamente relevantes. Igualdad implica equidad –proporcionalidad en el acceso a los beneficios y costos del desarrollo– y, también, la justicia redistributiva basada en la solidaridad colectiva.

Un esquema de cooperación social implica la existencia de un “nosotros” como posibilidad de hacer viable una sociedad humana particular. No se niega a los individuos, pero hay sociedad y en consecuencia hay esfera pública, en el sentido de una preocupación por lo común, por lo compartible, por el interés del conjunto. El “nosotros” coincide con “lo social” como “asociados”, como el conjunto de “socios” solidarios en una propuesta de cooperación mutua compartida. El “nosotros” como propuesta concreta no es sino compartir una comunidad de argumentos: y esto consiste esencialmente en la definición de a dónde se quiere ir y cómo se pretende caminar. El “nosotros” se constituye así en la dimensión fundante de una sociedad, lo que se hace más relevante en un mundo globalizado en donde se compite con otros proyectos sociales y productivos. Las libertades individuales en la forma de libertades negativas son importantes, pero igualmente relevantes lo son las libertades positivas: ampliar el campo de las personas para acceder a las oportunidades que les permitan su superación y desarrollo. Así, la igualdad más que una propuesta niveladora es un proyecto habilitador.

Así planteada, la CE es por definición una propuesta socialmente inclusiva. Todos forman parte de la conversación a través de la cual se desarrolla una comunidad de argumentos. Y en la comunidad de argumentos hay algunos que son claves para reducir los múltiples aspectos a través de los cuales se reproduce la exclusión: el acceso a un empleo productivo, a una educación de calidad y a los códigos socialmente relevantes que permiten a mujeres y hombres participar y ampliar el campo de sus derechos y

responsabilidades. En la CE las personas no son “pacientes” –como objetos de tratamiento o intervención pública– sino actores en su doble dimensión individual y societaria: la emancipación es individual ya que los individuos son autónomos. Pero la emancipación no se cuenta de uno a uno, no es una sola, no es única. Implica, como se dijo, una comunidad de argumentos y una responsabilidad por el conjunto: por eso se trata de una emancipación democrática.

El mercado y la lógica de la ganancia no son sancionables en sí mismos, pero son claramente posteriores. Aquí todas las instituciones políticas, económicas y sociales son analizadas según sus efectos sobre las personas, sobre mujeres y hombres, sobre las nuevas generaciones, sobre si contribuyen a emancipar o a generar dependencia, sobre si degradan, humillan, explotan o concentran poder y riqueza sobre los que deberían tener igualdad de oportunidades.

Como se ve desde el análisis anterior, existen y han cristalizado a través de la historia dos modelos rivales de ciudadanía y los dos pueden ser plausibles en la realidad de América Latina. Ahora bien, despejado el punto de que no hay alternativas corresponde tratar ahora el argumento sobre el carácter utópico-ideal y hacer algunas precisiones sobre el modelo de CE.

En primer lugar, existe una tensión natural y permanente entre cómo las sociedades son y cómo deberían ser de acuerdo con los valores de igualdad y solidaridad. Es por eso que una CE es social y democráticamente construible. Como lo explica Veca (Veca, 1996), esto presupone “una actitud de confianza razonable –no prometeica– en la posibilidad de diseñar, reformar, corregir y renovar instituciones políticas, económicas y sociales en la dirección coherente con la idea de igualdad”. El carácter de construcción social implica superar una propuesta reducida al compromiso sólo individual o con un proyecto específico o la propuesta banal ridiculizada por R. Rorty (Rorty, 1992) de pretender que la gente sólo “sea más amable y generosa y menos egoísta”.

En segundo lugar, no podría dejar de mencionarse que en el presente contexto de economías abiertas en donde se exigen mayores niveles de productividad e incorporación tecnológica, de desmantelamiento de la intervención estatal y en donde han aumentado las distintas formas de exclusión como la pobreza, las desigualdades, el desempleo y la precarización del trabajo, la nueva “governabilidad” exige la reducción de la política a ser meramente el arte de gobernar los imperativos del sistema de mercado y la lógica de la ganancia. Un determinismo de esa naturaleza negaría toda

posibilidad de libertad humana. En el contexto de una CE el rol de las personas no es el de meros espectadores sino el de participantes, habilitados para construir.

En tercer lugar, tampoco se plantea con la CE el regreso del “Gran” proyecto o el “Gran” experimento ni mucho menos resucitar las distintas variedades de “megadiscursos”. No hay ninguna marcha ineluctable de la historia ni la promesa de una redención humana definitiva. La CE se construye democráticamente como un proceso de expansión –no necesariamente lineal–, de una conversación compartida sobre cómo incluir a mujeres y hombres en la igualdad, en un “nosotros” que los libere de las distintas formas de exclusión económica, social y política.

Reflexiones finales

A pesar de las declaraciones y de los ingentes recursos financieros que se invierten para implementar distintas modalidades de políticas sociales “asistenciales/tutelares” de ciudadanía, la pobreza sigue aumentando, nuevos sectores sociales son crecientemente vulnerables, se expanden en fin las distintas modalidades de exclusión social y la desigualdad social exhibe niveles verdaderamente alarmantes. La hipótesis principal de este trabajo es que la política social predominante en la Región continúa esquivando el principal problema social: la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza.

Paralelamente se han revisado en el trabajo de una manera sintética las distintas tradiciones de la política social para concluir que gran parte de la explicación de su desarrollo tiene que ver con cómo construir mayores márgenes de igualdad social, cómo incorporar a la gente al empleo productivo y cómo fortalecer los procesos de solidaridad social. Y todo ello tiene que ver, por último, con los procesos de expansión de los espacios de inclusión social a través del reconocimiento de los derechos que posibiliten a los ciudadanos emanciparse de las limitaciones materiales y de los intentos de manipular y tutelar su desarrollo. El medio y no el fin para sustentar una ciudadanía emancipada son las condiciones materiales –ingreso y riqueza productiva– que posibilitan su expansión.

Se trata de poner en movimiento un proyecto social y productivo construible democráticamente para enfrentar los desafíos de una economía globalizada. Expandir el proceso para una ciudadanía emancipada con todo lo que ello implica –fundamentalmente hacer política social como en su verdadera tradición–, es acumular en capital social, que es lo que “sella” económica, social y políticamente una organización social para posibilitarle su desarrollo. Un programa redistributivo no

presupone una verdad definitiva y acabada.

Por el contrario, implica sumergirse en la incertidumbre de la construcción de la justicia social y, en un estado esencialmente deliberativo, para poder procesar los acuerdos/soluciones imprescindibles para la democracia y el desarrollo.

Bibliografía:

Bustelo E. y Minujin A. (1997). *La política social esquiva* en Revista de Ciencias Sociales N° 6, pp.7-56. Universidad Nacional de Quilmes.

Trocello, M. G. (2009). *La manufactura de ciudadanos siervo: cultura política y regímenes neopatrimonialistas*. Ed. Nueva Universidad - U.N.S.L. San Luis.