
La ciudadanía en la democracia iberoamericana¹

CITIZENSHIP IN IBERO-AMERICAN DEMOCRACY

Mauricio Devoto

CIVES – Centro de estudios en ciudadanía. Universidad de Palermo, Argentina.
Instituto de Buen Gobierno y Calidad Democrática, Universidad Villanueva, Madrid.
mdevot3@palermo.edu

Resumen: Las democracias reales iberoamericanas, bajo diferentes modelos, tienden a distanciarse del modelo contemporáneo posible establecido por sus constituciones. En un marco de polarización político-partidaria, una particular matriz y tendencia populista de izquierda socava los principios, instituciones, valores y modos constitucionales. Mientras la tradicional combinación liberal de Estado de derecho, instituciones y actores públicos no logra hacer frente a dicha realidad, militantes adoctrinados en alguna épica a la moda e individuos desvinculados de la construcción de lo público común no alcanzan a conformar una ciudadanía que ejerza el rol y función que las constituciones le confieren. El presente documento tiene por objeto descubrir la categoría ciudadana y su campo de acción, ignorados por la teoría y práctica democrática real. Asimismo, brindar un aporte a la construcción de un modelo teórico funcional de la ciudadanía iberoamericana orientado hacia lo posible constitucional y que se integre en un sistema democrático alternativo a las polarizadas versiones de las democracias realmente existentes.

Abstract: Real iberoamerican democracies, under different models, tend to distance themselves from the possible liberal model established by their constitutions. In a framework of political-party polarization, a particular left-wing populist matrix and tendency undermines constitutional principles, institutions, values, and modes. While the traditional liberal combination of the rule of law, institutions and public actors fails to confront this reality, militants indoctrinated in some fashionable epic and individuals disconnected from the construction of the common public are unable to form a citizenry that exercises the function that the constitutions confer on them. The purpose of this document is to discover the citizen category and its field of action, ignored by real democratic theory and practice. In addition, provide a contribution to the construction of a functional theoretical model of iberomerican citizenship oriented towards what is constitutionally possible, and integrated into an alternative democratic system to the polarized versions of real democracies.

1 Basado en la conferencia *La construcción de acuerdos políticos y ciudadanos* organizada por el Instituto de Buen Gobierno y Calidad Democrática de la Universidad Villanueva. Madrid, 4 de octubre de 2023.

Palabras clave: democracia, Iberoamérica, ciudadanía, función ciudadana, ética cívica, educación en ciudadanía.

Keywords: democracy, iberoamerica, citizenship, citizen function, civic ethic, citizenship education.

Introducción

Hace décadas que en el mundo de lo político se habla de la crisis de la democracia representativa liberal. Los veintidós países que conforman la comunidad iberoamericana viven dicha crisis de manera particular, con diferencias, pero con estrechas raíces históricas y culturales que los mantienen unidos y alerta frente a comunes problemas que los aquejan. El temor a regímenes y gobiernos autoritarios constituye una preocupación compartida: respecto de lo político, los mismos lazos que unen países y culturas facilitan el intercambio, importación y exportación de ideas, discursos y prácticas. Mientras tanto, las respuestas ofrecidas a la crisis democrática ponen el énfasis en diferentes y variadas cuestiones haciéndose oír unas más que otras. Así se dice que los gobiernos liberales–neoliberales no han podido o querido tomar a su cargo las realidades sociales surgidas después de la caída del muro de Berlín; que la socialdemocracia no logró alcanzar un adecuado equilibrio entre dosis de necesarias de estado y dosis posibles de mercado; que la ciudadanía no se siente representada por sus representantes y que, en los bordes de la constitucionalidad, es seducida por formas directas y radicales de participación en lo público. La situación no es mejor respecto al devenir de las estructuras institucionales que sostienen el orden político democrático liberal–constitucional: gobiernos populistas de izquierda y derecha —fanáticos, extremistas e iliberales— buscan alcanzar sus objetivos jaqueando la misma institucionalidad que les facilitó el acceso al poder.

Si bien la crisis se extiende por todo el mundo occidental bajo distinto ropaje político (Levitsky y Ziblatt, 2018 y 2023), en varios de los países de la Iberoamérica del sur el real devenir de ciertas pseudo–versiones de democracia comparte una peligrosa matriz y tendencia populista de izquierda que no debería pasar desapercibida para la ciudadanía de toda la región. Como veremos, aún a falta de acuerdo sobre el significado y alcances del populismo, muchas de nuestras democracias compartirían los no menos graves problemas que caracterizan a la denominada democracia delegativa, que, a diferencia de aquél, es profundamente desmovilizadora de la ciudadanía, y si no la excluye activamente, no hace ningún esfuerzo por incorporarla (O’Donnell, 2011).

La pérdida o restricción de las libertades individuales, la afectación del principio de división de poderes, el debilitamiento de las instituciones y del sistema judicial constituyen algunas de las manifestaciones más problemáticas que afectan el orden político democrático liberal iberoamericano. En este sentido, son variadas las propuestas políticas, académicas y de la sociedad civil tendientes a fortalecer los mencionados principios, componentes y actores. Una legislación ajustada a principios y valores constitucionales demócratas–liberales–republicanos, una cuidada institucionalidad y un sistema

judicial con mayor independencia de los demás poderes del Estado constituyen la temática y los ámbitos adonde mayormente apuntan las propuestas de solución o mejora. Es correcto y necesario que así sea, y es saludable —y democrático— que dentro del mismo sistema existan diversas ideas y posturas respecto de la forma de encarar su mejora. Sin embargo, el trabajo sobre normas, instituciones, funcionarios públicos y el sistema judicial no resulta suficiente para hacer frente a la crisis del régimen democrático (Innerarity, 2006; en el mismo sentido: Del Campo, 2019). Las soluciones que recaen sobre la ingeniería institucional —y aun sobre sobre las salas de máquinas de las constituciones (Gargarella, 2014)— se quedan cortas y no aportan demasiado a la comprensión de la realidad de los sistemas democráticos ni a valorar la importancia del contexto en el que los mismos se desenvuelven. En lo que a nuestro tema se refiere, no colaboran en la atribución y asunción de responsabilidades respecto de todos los actores que real y cotidianamente —en cada país— participan de la construcción y fortalecimiento del sistema (o de su debilitamiento o mutación en otra cosa).

La dificultad para considerar y/o comprender el contexto democrático no ayuda a percibir la amplitud y variedad de soluciones que la realidad requiere, afectando incluso la efectividad de propuestas de mejora respecto de los antes mencionados actores y ámbitos institucionales tradicionalmente reconocidos. Considerar el sistema democrático liberal como algo ya consolidado, con principios, valores grabados a fuego en algún lugar sagrado y actuados en exclusividad por una elite burocrática estatal-judicial, no resulta ya suficiente para revertir la degradación promovida teóricamente y practicada consistentemente por regímenes nacionales y populares radicalizados. Regímenes pseudo-democráticos o delegativos que, paradójicamente para muchos, a medida que pasan los años en el poder abandonan sistemáticamente el componente o tradición demócrata que los caracteriza. Por el lado de gobiernos que se dicen liberales o de centroderecha a la *iberoamericana*, tampoco alcanza con pensar y actuar la solución de la crisis democrática exclusivamente en término de normas, instituciones, funcionarios públicos, legisladores y jueces: prescindir del ciudadano y su acción cotidiana implica dejar de lado al actor y fundamental generador del insumo, materia prima o combustible que cotidianamente nutre el funcionamiento de la ingeniería democrática constitucional (Devoto, 2022; en el mismo sentido, Rubio Carracedo, 2005).

Dejando de lado lo patológico que significaría apartarse de la búsqueda del bien común, resulta evidente que pueden atribuirse diversas falencias y carencias a visiones y versiones democráticas liberales mercantilistas, tecnocráticas o procedimentales —en temas sociales, culturales, ambientales, entre otros ámbitos—. Lo mismo cabe decir de tendencias autoritarias por parte de gobiernos de países que dicen adoptar modelos nacionales y populares democráticos. Cada caso, cada país, presenta características y particularidades que tornan difíciles las generalizaciones. Aun así, en este trabajo me concentro en una sola de estas cuestiones: la ciudadanía iberoamericana y su rol como actor del sistema democrático. Más allá de las diferencias entre variantes de modelos y países me atrevo a considerar a la categoría *ciudadanía*, y al desarrollo teórico y ejercicio práctico de la función que constitucionalmente se le atribuye, como un problema o defeción común de la democracia iberoamericana. En definitiva, se trataría de un actor y función artera o ingenuamente ignorados por la política, la sociedad civil, la academia y la ciudadanía en general.

Corre a mi cargo la elección del marco teórico y del sistema político específico que utilizo como sustento del análisis y comparación. Respecto al sustento teórico, recupero y de alguna manera vinculo y sistematizo dos corrientes de pensamiento desarrolladas mayormente entre 1990 y 2010: los modelos y tipos de democracia sugeridos por los politólogos argentinos Carlos Strasser y Guillermo O'Donnell y la ética-cívica cuasi-neorepublicana trabajada por los filósofos españoles Adela Cortina, Aurelio Arteta y José Rubio Carracedo. En otro orden de ideas el agonismo adversarial de la socióloga belga Chantal Mouffe me sirve de referencia para el análisis del modelo (pluri) nacional y popular. Finalmente, a este marco teórico sumo ideas y razonamientos propios referidos al rol o función ciudadana en la construcción del sistema democrático.

Respecto a los sistemas políticos, sus modelos constitucionales posibles y las variantes que se despliegan en la realidad supongo y asumo una cierta similitud en los países iberoamericanos, con las excepciones que en cada caso se indica. Para ejemplificaciones concretas recurro al sistema político democrático de forma republicana argentino y sus variantes realmente existentes. Más allá de encontrarme en contacto directo con su desenvolvimiento teórico y práctico, que facilita su comprensión y explicación, la justificación en este sentido es doble: por un lado, la realidad democrática argentina ofrece algo de todos los componentes que hacen tanto a la crisis o defección de la democracia liberal como a la posibilidad de construir nuevas alternativas en la región; por otro lado la realidad de la democracia argentina se encuentra —todavía— a medio camino entre el extremo plurinacional y popular de Venezuela - Bolivia y los modelos democráticos liberales posibles que continúan iluminando los textos constitucionales de gran parte Iberoamérica.

Con este objetivo en la mira, dejando a salvo las particularidades de diseño en cada uno de nuestros países, introduzco y analizo inicialmente una serie de cuestiones comunes relacionadas con la cotidiana construcción de los regímenes democráticos constitucionales. En primer lugar, hago referencia a la aptitud de las democracias reales para construir los acuerdos políticos y ciudadanos que los sistemas políticos requieren para un adecuado desarrollo. Ello me lleva a considerar el contexto democrático posible contenido en la letra de las constituciones vigentes y diferenciarlo del contexto que ofrecen las variantes democráticas realmente existentes. Estrechamente ligado a esta cuestión planteo un interrogante no menos importante: ¿En qué medida los modelos de democracia realmente existentes favorecen la construcción de ciudadanía, es decir, del tipo de sujeto o actor básico que el sistema constitucional supone y necesita para la consecución de sus objetivos y ejercitar sus principios y valores fundamentales?

Seguidamente introduzco y analizo tres elementos o componentes que entiendo de fundamental importancia para el sistema democrático liberal: primero, la función ciudadana como complemento de la función que le corresponde a las normas, instituciones y funcionarios públicos estatales; segundo, la ética cívica pública común, como conjunto de valores, atributos y pautas constitucionales mínimas exigidas para el cotidiano ejercicio del rol ciudadano; tercero, la educación en ciudadanía como herramienta indispensable en la formación del ciudadano demócrata y su diferencia con el adoctrinamiento en éticas de máximas. Una vez analizada y expuesta la realidad del contexto democrático así como la situación de los componentes y actores llamados a su desarrollo, pondré en

cuestionamiento la posibilidad cierta de alcanzar los mínimos acuerdos políticos necesarios para construir un orden político que permita la convivencia pacífica y el desarrollo de los planes de vida de las personas.

I. El contexto democrático

«Los valores y principios compartidos que nos identifican conforman el acervo constitutivo de nuestra comunidad (iberoamericana) y son coincidentes con los principios universales de la Carta de las Naciones Unidas, en especial, la soberanía, la integridad territorial, el no uso o amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados, así como el derecho de cada pueblo a construir libremente, en paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones, y el respeto y la promoción de los derechos humanos. Igualmente, compartimos el firme compromiso con la democracia» (SEGIB, 2006)².

El compromiso oficial con la democracia por parte de los gobiernos de los países iberoamericanos es claro y explícito. Al igual que surge de la cita anterior, este compromiso se manifiesta constantemente en diversas instancias, Tratados Internacionales y foros internacionales oficiales y suele formar parte —o ir acompañado— de una enunciación de principios y valores comunes y compartidos³. La cuestión que planteo en estas líneas es determinar la posibilidad cierta de llevar a la práctica dichos compromisos —referidos, en principio, a términos y cuestiones claros y evidentes— sin considerar la ciudadanía como

2 La Secretaría General Iberoamérica (SEGIB) fue creada en el año 2003 y es «El organismo internacional de apoyo a los 22 países que conforman la comunidad iberoamericana: los 19 de América Latina de lengua castellana y portuguesa, y los de la Península Ibérica España, Portugal y Andorra». Su objetivo es apoyar la organización de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, dar cumplimiento a sus mandatos, e impulsar la Cooperación Iberoamericana en los ámbitos de la educación, la cohesión social y la cultura. Según manifiesta en su sitio de internet se trata de «una institución construida en torno a los valores que unen a los países de la región y que han sido clave para el entendimiento en Iberoamérica». Los valores y principios compartidos que conforman el acervo iberoamericano encuentran sus bases «en una historia, una comunidad y una cultura común, labrada a lo largo del tiempo» (SEGIB, 2006) y su contenido puede resumirse en los siguientes puntos: Cooperación y solidaridad, Soberanía e igualdad jurídica, Democracia y Estado de Derecho, Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, Justicia social, Desarrollo sostenible y con equidad, Vigencia y primacía del Derecho Internacional, Multilateralismo y Naciones Unidas, Integración y regionalismo abierto.

3 En el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en julio de 1998 se suscribe el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), la República de Bolivia y la República de Chile. Allí se acuerda que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Parte del Protocolo y que toda ruptura del orden democrático en uno de los Estados Parte del presente dará lugar a la aplicación de diferentes sanciones. En agosto de 2017 la República Bolivariana de Venezuela fue suspendida del MERCOSUR bajo la aplicación de este protocolo.

actora del sistema político. En el mejor de los casos, en qué medida resulta esto posible teniendo en cuenta el tipo de ciudadanía —calidad, atributos— que los mismos gobiernos construyen.

Introducimos en el análisis de los vínculos sociales y la comunicación adecuada y posible en el ámbito del sistema democrático liberal iberoamericano exige un conocimiento del contexto real en el que se desenvuelven el conflicto, el debate, el diálogo y los eventuales acuerdos a los que se pretenden arribar. Tratándose de cuestiones que se vinculan con el actuar político y cotidiano de la ciudadanía, las variantes de la democracia o régimen realmente existente —por acción u omisión— predeterminan la interacción de que se trate (Romero, 2023). Concretamente, afecta el significado que atribuimos al vínculo social, a la forma de llevarlo adelante y a los atributos y particular disposición que deben poseer los actores para alcanzar los resultados esperados.

Los elementos de la teoría cívica-ciudadana que esbozo en estas líneas parten de ciertas presunciones que entiendo surgen explícita o implícitamente del texto de nuestras constituciones. En el caso, estos presupuestos o suposiciones constitucionales recaen sobre la ciudadanía, cualquiera sea la variante de democracia que se desarrolle en la realidad. La calidad de sujeto político del ser humano —y evidentemente del ciudadano— es el primero de dichos presupuestos y me lleva a referir al concepto de *lo político* y diferenciarlo de *la política*. Como veremos, diversas cuestiones que hacen a esta disquisición suelen formar parte de las críticas que se cruzan entre los partidarios del modelo liberal y del modelo nacional y popular.

1. Lo político y la política

En el lenguaje ordinario no es común hablar de *lo político*. Su diferenciación respecto del término *la política* no resulta tema de interés ni aporta demasiado a las necesidades del común de la gente. Sin embargo, tratar dicha distinción no solo resulta importante para las disquisiciones y elucubraciones de científicos y teóricos políticos, sino que en última instancia hace a la esencia misma de las relaciones sociales y del tipo de democracia que se desarrolla en una sociedad determinada (con distintos alcances, Ranciere, 1996; Mouffe, 2007; Sandel, 2023). Según este último punto de vista, la ciencia política se ocupa del campo empírico de *la política*, que refiere al nivel óntico y tiene que ver con la multitud de prácticas de la política convencional y las políticas públicas; mientras tanto, la teoría política —ámbito de los filósofos— no se pregunta por los hechos de *la política* sino por la esencia de *lo político*, que tiene que ver con el nivel *ontológico*, con el modo mismo en que se instituye la sociedad (Mouffe, 2007). Por mi parte, la idea de ciudadanía que atribuyo a nuestras democracias liberales comprende y supone el cotidiano involucramiento ciudadano en la construcción de lo político. Por el rol y función que le compete al ciudadano, su actuar (acción u omisión) siempre impacta sobre lo político del sistema, sirviendo en unos casos a su configuración, consolidación y fortalecimiento y en otros a corromperlo y desfigurarlo. El hecho de resaltar y promover el rasgo político del ciudadano demócrata no significa otra cosa que lo dicho, algo que se tiene en común, restando todavía lugar para un desacuerdo sobre el significado de *lo político*. Según la posición que comparto —entre ellos Arendt, Sartori, Habermas, Camps y Cortina— lo político consti-

tuye un espacio de libertad y deliberación pública que no desconoce la *potencialidad* del conflicto; para otros como Ranciere, Laclau, Canetti y Mouffe (con Carl Schmitt, como punto de referencia), implica un espacio de poder caracterizado por la permanente e inerradicable *presencia* y *actualidad* del conflicto y el antagonismo.

Distintas visiones sobre el significado de la categoría *ciudadanía*, el alcance del rol del ciudadano en la conformación de *lo político* y los atributos cívicos que el sistema político requeriría de los ciudadanos predeterminan en gran medida las versiones de democracia que desarrollan en la realidad. Es decir, afectan el real contexto democrático en el que se desenvuelven las relaciones sociales. De allí que para acercarme al objetivo inicial de identificar la variante demócrata, liberal, republicana y constitucional que se corresponde con las nociones de ciudadanía, función ciudadana y ética de mínimos, ofrezco una simplificada clasificación de tipos democráticos y las tradiciones en que se sustentan.

2. Tipos de democracia y sus tradiciones

En los párrafos anteriores he hecho referencia en forma general al sistema democrático liberal adoptado por nuestras constituciones iberoamericanas identificándolo como la *democracia posible*. Mientras el término *democracia ideal o utópica* se presenta como el hoy imposible sistema político que rigió en Atenas en el siglo V, he utilizado el término *democracia real* o *democracia realmente existente* para referir a las variantes concretas que se dan en la realidad. En un mundo político de múltiples y complejas posibilidades en el que la pluralidad y otras cuestiones difuminan los contornos y características de lo posible constitucional, una clasificación del estilo sirve para identificar de manera sencilla las principales tendencias y desarrollos a través de los cuales la democracia se concreta en los países y regiones. En otros términos, diferenciar y comparar estos modelos contribuye a determinar en cada país el acercamiento o alejamiento de las variantes democráticas realmente existentes respecto del modelo posible adoptado por las respectivas constituciones. Finalmente, en cuanto a las bases teórico-políticas de los distintos tipos de democracia, los principios fundamentales de las tradiciones demócrata y liberal se complementan en diferentes grados según la visión de los gobiernos de turno y la moderación o radicalidad de sus ideas.

Para contar con una clasificación de sirva de base al análisis, combino la estrategia de modelos democráticos de David Held⁴ (2007) y la teoría democrática desarrollada por el politólogo argentino Carlos Strasser (1995), y así distingo:

- a) La Democracia ideal, que se caracteriza (o es caracterizada) por la primacía del principio de soberanía del pueblo y la participación directa de la ciudadanía en

4 De acuerdo con Held, los modelos «son construcciones teóricas diseñadas para poner de relieve y explicar los elementos principales de una forma democrática y su estructura de relaciones subyacentes». El autor delinea los modelos democráticos en tres variantes: 1) un modelo ateniense de democracia; 2) el republicanismo protector a), del Estado (el de las ciudades italianas del renacimiento) y b) el protector de los individuos particulares (ya liberal, de los Estados Unidos en el siglo XVIII); 3) el republicanismo orientado al desarrollo público del individuo (la Ginebra de Rousseau) (RIVERO, 2007)

el gobierno, en la justicia institucional y en la legislación. El régimen político ateniense del período de Pericles (siglo V ac) constituye el ejemplo más acabado de este modelo. Es una democracia directa, popular y plebeya; con autonomía de la mayoría, que son los pobres, o de los pobres, que son mayoría. Su sujeto, el demo, un colectivo orgánico; su objeto, la participación política (aunque limitada a ciudadanos varones mayores de edad); su eje o principio, la soberanía popular. Su territorio predilecto y posible es la polis o ciudad estado, desarrollada en un territorio acotado.

- b) La Democracia posible, democracia liberal, más propia de los modernos, que toma forma final en los siglos XVIII y XIX. La soberanía sigue siendo la popular, pero en territorios y poblaciones más extensos resulta circularmente limitada y al mismo tiempo posibilitada por los modernos derechos, libertades y garantías de las personas. Se trata de una soberanía bicéfala, con mayoría y Constitución como dos cabezas de un mismo cuerpo. Y es una democracia indirecta, con un sujeto identificado en el ciudadano individual y un objeto que ya no es tanto la participación como la representación de cada uno y todos los ciudadanos. Entre sus principios fundamentales, además de la soberanía del pueblo, la representatividad, el Estado de Derecho, la división de poderes y el control ciudadano. En este sentido, es la democracia constitucional contemporánea.
- c) Democracia real es aquello que tenemos en la actualidad, variante incomparable con el imposible modelo utópico-ideal de la antigüedad y que tampoco se corresponde con lo que describimos como democracia posible. La democracia realmente existente es un régimen mixto: en cualquiera de sus variantes incluye el régimen democrático, pero no se agota en él. Se trata de un régimen que combina, funde (y muchas veces confunde), junto al régimen y tradición democrática propiamente dicho, regímenes diversos: la oligarquía, la burocracia, la tecnocracia, la partidocracia y el neocorporativismo. Estas otras formas de gobierno coexisten con lo propio democrático «de maneras variables o alternativas según los países, los momentos y los ciclos, cada vez con mayor o menor peso cada una». El resultado concreto de este coctel debe ser visto caso por caso, país por país, y con sumo cuidado: en sociedades anómicas y con ciudadanía de baja o mínima intensidad y educación, los ingredientes democráticos liberales ceden fácil y desaprensivamente su lugar a principios, valores, formas y actores que transforman los sistemas políticos en autocracias (Strasser, 2013).

Los tipos de democracia que surgen de esta clasificación puede ser analizados a través de las distintas tradiciones que les dan sustancia y forma. Descartado el modelo de democracia ideal por utópica e irrealizable⁵, me centro en las tradiciones que conforman el modelo contemporáneo descrito como democracia posible. Así distingo tres tradiciones: 1. demócrata, caracterizada por los principios de soberanía popular, igualdad, participación ciudadana activa como cuerpo (demos) y la noción de libertad positiva, destinada al autogobierno; 2. liberal, que reconoce la soberanía del pueblo mediada por el sistema representativo, garantista de derechos y libertades individuales, el Estado de derecho, la división de poderes, frenos y contrapesos, el control ciudadano de los actos

5 Entre otras, por razones de tamaño y población y por ser representativa y no directa la democracia posible.

de gobierno, la libertad como no-interferencia, y una ciudadanía prescindente; 3. republicana/neo-republicana, que tiene en cuenta el autogobierno y al ciudadano como actor del sistema político, requiere de cierto grado de virtud cívica en el actuar, contempla una ética cívica de mínimos comunes como sustento y complemento de normas e instituciones y a la libertad como no dominación (no interferencia arbitraria).

Respecto de estas tradiciones, sostengo que la democracia posible constitucional contiene cierta combinación mínima de principios y valores, instituciones y modos ciudadanos que no puede ser dejada de lado por la democracia real. La democracia posible, su combinación de tradiciones de base y la ética cívica de mínimos comunes que dispone, continúa siendo la guía o faro hacia dónde direccionar lo real, cualquiera sea su versión y forma concreta que la desarrolle —una república o monarquía parlamentaria—.

3. Democracia delegativa

En el análisis de la tipología de las democracias cabe destacar el aporte realizado por el abogado y politólogo argentino Guillermo O'Donnell. Conocedor a detalle de los procesos de transición y consolidación democráticas que se dieron fundamentalmente —pero no exclusivamente— en el mundo iberoamericano en las últimas décadas del siglo XX, el autor advierte que «Sería incorrecto suponer que todos estos procesos culminan con el mismo resultado». Más aun, estos procesos suelen requerir de dos etapas, dos transiciones, aunque nada garantiza que la segunda transición se lleve a cabo efectivamente. Las transiciones democráticas implementadas en aquella época en Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Bolivia, Filipinas, Corea y otros países poscomunistas se ubicarían dentro primera etapa, caracterizada por un particular modelo que O'Donnell identifica con el término *democracia delegativa*. Mientras las conocidas y divulgadas teorías y tipologías de la democracia de fines de siglo se referían a la democracia representativa con base en los países capitalistas de alto nivel de desarrollo (tal el caso de Dahl, Linz, Sartori y Offe), latinoamérica había desarrollado modelos dotados de una compleja combinación de rasgos autoritarios y democráticos por entonces carecían de desarrollo doctrinario. En términos de O'Donnell, las democracias delegativas generaban *zonas marrones*, criadero de poderes que no reconocían ni ciudadanía ni *accountability*, zonas «en las que no rige la ley y el estado es un estado perverso que no obedece a una lógica estatal democrática por estar compuesto de un conjunto de aparatos que responden a lógicas de poder». Estos regímenes podían llegar a cumplir los requisitos de Dahl de la poliarquía, pero «no son democracias representativas y no parecen estar en camino de serlo» (O'Donnell 1995). Sea quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como lo considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente. La base política del presidente-delegado debía ser un movimiento, la supuestamente vibrante superación del faccionalismo y de los conflictos asociados a los partidos. Las tradicionales instituciones como los tribunales de justicia y el poder legislativo, según describe el autor, constituyen estorbos que acompañan a las ventajas a nivel nacional e internacional y de ser un presidente democráticamente elegido. La

rendición de cuentas a dichas instituciones aparece como un mero obstáculo a la plena autoridad que le ha sido delegada al presidente.

Según la argumentación de O'Donnell, las democracias delegativas —aunque con parecido de familia— se diferencian significativamente de los regímenes populistas: mientras el populismo es un régimen de incorporación y participativo (movilización), las democracias delegativas y los caudillismos son profundamente desmovilizadores, y si no excluyen activamente, no hacen ningún esfuerzo por incorporar al ciudadano. Si bien tiene un primer momento movilizador que es el momento plebiscitario de la elección, luego la democracia delegativa se *alegra* de la desmovilización (O'Donnell 1995).

Frente a las clásicas clasificaciones y parámetros que suponían sociedades en las cuales los patrones plebiscitarios, delegativos y crudamente mayoritarios mencionados no eran tan marcados y no tenían mayormente lugar como para requerir una teorización, la experiencia latinoamericana y de otros países ameritaba una especial atención al particular modelo de democracia real que resultaba de los procesos de transición de los regímenes militares-autoritarios. En definitiva, la democracia delegativa aparecía como una nueva categoría a contemplar en la necesaria actualización de que la teorización de la democracia requería. Como explicaba O'Donnell, la necesidad de un particular análisis de las democracias delegativas se hacía más palpable si se tenía en cuenta que los procesos de transición eran complejos: la instalación de un gobierno elegido democráticamente abría camino a una *segunda transición*, con frecuencia más extensa y más compleja que la etapa inicial. Esta segunda transición, según O'Donnell, se desarrollaría entre el gobierno elegido democráticamente y un régimen democrático institucionalizado y consolidado. Como dijimos más arriba, nada garantizaba que esta segunda transición se llevara efectivamente a cabo. Por el contrario, las nuevas democracias podían retroceder a un gobierno autoritario o atascarse y mantenerse en una situación de ineficacia e incertidumbre sin que surgieran posibilidades para el desarrollo de formas institucionalizadas. El éxito de la segunda transición, según el autor, dependía en gran medida de «la construcción de un conjunto de instituciones que se conviertan en puntos de decisión importantes dentro del flujo del poder político». Para que tal exitoso desenlace se produjera, las políticas gubernamentales y las estrategias políticas de diversos agentes debían incorporar el reconocimiento de un interés compartido, de nivel superior, en la construcción de las instituciones democráticas.

Transcurridos treinta años del análisis realizado por O'Donnell, la realidad latinoamericana muestra que, salvo unas pocas excepciones como Uruguay, Costa Rica y Chile, sus democracias no terminan de alcanzar plenamente aquella segunda transición⁶ Sin

6 Respecto a las formas de medir el rendimiento de la democracia se sugieren los siguientes índices: Freedom House, The Economist Intelligence Unit, el índice de Transformación de Bertelsmann y el proyecto Variedades de la Democracia (V-Dem). Con relación a Latinoamérica, Latinobarómetro es un estudio de opinión pública realizado anualmente por la ONG Corporación Latinobarómetro con sede en Santiago de Chile. Aplica anualmente alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 600 millones de habitantes. El informe de 2023 resalta que la recesión democrática de la región se expresa en el bajo apoyo que tiene la democracia, el aumento de la indiferencia al tipo de régimen, la preferencia

siquiera un acuerdo teórico que signifique englobar las versiones más radicales bajo el común paraguas del populismo (de izquierda, preponderantemente), estas presentarían, al menos, las características propias de la democracia delegativa. En el caso de España también podría hablarse de una democracia delegativa que habita en el traje de monarquía parlamentaria, aunque la preocupación por la deriva de sus prácticas pueda recaer, según distintos expertos, sobre gobiernos de derecha más que de izquierda. Un párrafo de un reciente libro del filósofo español Daniel Innerarity condensa esta última opinión:

«Hay antidemócratas para todos los gustos y colores, pero los actores que se sitúan en la extrema izquierda están hoy incomparablemente más comprometidos con los valores democráticos que los de extrema derecha. ¿Son igualmente extremos Lula y Bolsonaro, Boric y Kast, Sanders y Trump? ¿Está Yolanda Díaz en la misma relación con sus principios democráticos que Santiago Abascal?... Podemos podrá parecernos más o menos radical, más o menos antisistema, pero, a diferencia de Vox, no cuestiona derechos fundamentales ni reglas democráticas... Es más, en algunas cuestiones representa un radicalismo democrático que merece la pena atender y al que le debemos valiosas aportaciones al debate público» (Innerarity, 2023).

Innerarity parece preocupado, y con razón, por la ola de populismos de derechas que afecta a los países del occidente del norte. Sin embargo, la experiencia populista latinoamericana, eminentemente de izquierdas, no debería ser desechada como un fenómeno exclusivo de un sur poco desarrollado. Como señalé en la Introducción, los mismos lazos que unen países y culturas iberoamericanas facilitan el intercambio, importación y exportación de ideas, discursos y prácticas en ambas direcciones. El caso del populismo de izquierda de países como Bolivia, Ecuador y Venezuela resulta un excelente ejemplo de esta doble vía de influencia, donde la interacción académica y política con España resultó vital para su desarrollo (Martínez Dalmau, 2019)⁷. «Gracias a América Latina por ser la escuela en la que aprendimos a pensar la política», dijo Pablo Iglesias en Buenos Aires al recibir el título de doctor honoris causa por la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) en marzo de 2018 (Alcántara Sáez y Rivas Otero, 2019). Como comprobaremos más adelante, aquellas ideas nacionales y populares que viajaron de norte a sur y se hicieron carne en países que les sirvieron de conejillos de india pueden retornar potenciadas en la dirección opuesta. Y tomar desprevenida a la ciudadanía europea, generando inconvenientes y daños políticos, sociales y económicos para los que no se esté preparado a resistir.

4. Variantes de la democracia real

Más allá de lo normado por las constituciones liberales y los principios y valores aportados por las tradiciones que les dan forma, los regímenes políticos realmente existen-

y actitudes a favor del autoritarismo, el desplome del desempeño de los gobiernos y de la imagen de los partidos políticos. La democracia en varios países se encuentra en estado crítico, mientras otros ya no tienen democracia (<https://www.latinobarometro.org>).

7 Para una mejor descripción y análisis del proceso de ida y vuelta entre España y el régimen (pluri) nacional y popular latinoamericano ver: DEVOTO, M. (2022b) «El déficit de la educación en ciudadanía en la construcción del sistema democrático argentino». *Revista de Derecho Público, Responsabilidad del Estado*, 2022-2. Rubinzal – Culzoni Editores, Buenos Aires. Una primera redacción del texto puede obtenerse en <https://tinyurl.com/35kjdtwe>

tes nunca responden fielmente a sus modelos posibles. Como ya señalé, alejándose en menor o mayor medida de sus marcos de referencia, ciertos regímenes se sitúan en los bordes de lo posible constitucional. Llamándose a sí mismos democráticos presentan todas las características de regímenes delegativos y/o autoritarios.

En palabras de Strasser, «no era ni es exactamente una democracia el orden político que el presente o el futuro nos deparaban ni deparan». Lo que tenemos hace tiempo es un tercer gran modelo histórico y la última democracia que conoce el mundo, y «ella no es mucha democracia que digamos». Para este autor, la democracia real consiste en «cierto estado constitucional de derecho cuyas autoridades se instituyen mediante votaciones populares y que por eso mantiene cierto parecido con la democracia», pero un parecido cada vez más remoto respecto no ya de una imposible democracia utópica (y todavía, para muchos, ideal, como la ateniense de Pericles), sino de la democracia posible que nuestras propias constituciones recogen. «Aspectos de una democracia, con seguridad, la democracia real contiene, pero en rigor es otra cosa. Es diferente, así sea políticamente valioso, incluso lo más valioso posible en la vida real» (Strasser, 1995). El régimen que llamamos democrático continúa Strasser, es mixto, un *régimen de regímenes* compuesto no sólo por principios, valores e instituciones del orden democrático posible sino por elementos de otros regímenes: la burocracia de gobierno, la tecnocracia, regímenes oligárquicos antiguos o modernos, el corporativismo y la partidocracia. En cada momento predomina o manda alguno de estos regímenes o una determinada combinación de ellos, más allá de que siempre se invoque una legitimidad democrática.

Abro aquí un paréntesis para recordar que dentro del contexto del desenvolvimiento de las variantes reales no puede dejarse de lado aquello que Strasser denomina «condiciones de posibilidad real de lo conceptualizado (como democracia)», o «factores previos o concomitantes». No este el lugar para adentrarnos en el análisis de estas condiciones, pero la idea queda resumida en el siguiente párrafo:

«Es de la falta o la presencia y modo de presencia como... de la combinación y el balance de tales condiciones de posibilidad (políticas, sociales, económicas, culturales, históricas, internacionales) que dependen, a su vez, país por país, la existencia misma, así como el tipo o los rasgos más específicos y el grado de existencia de la democracia, o bien sus límites y precariedades» (Strasser, 2013).

Volviendo a nuestro tema, la variedad de posibilidades resultantes de esta real combinación de regímenes puede ser expresada en un par de modelos que la política partidaria o líderes personalistas terminan de dar forma a su gusto. Compartiendo una misma constitución más liberal (tal el caso de Argentina, Chile y España) o más progresista de izquierda (caso de Bolivia y Ecuador) la realidad muestra dos grandes ofertas democráticas (o cuatro, si consideramos por separado sus versiones extremas): por un lado la variante liberal-neoliberal, centro-derecha, con su variantes extremistas de populismo de derecha y anarco-libertarianismo; por otro lado, el modelo socialista, progresista, de izquierda, y su variante extrema de populismo de izquierda o modelo nacional (o plurinacional) y popular. Pensado de buena fe, los defensores y actores de estas versiones reales de la democracia interpretan de diferente manera lo político-democrático de los textos constitucionales liberales apoyándose en los principios y prioridades que caracterizan

la tradición preferida. Sin embargo, a poco que nos adentramos en la justificación del actuar, en la mayoría de los casos las versiones o modelos reales confieren mayor peso a la tradición demócrata o liberal no tanto por diferencias respecto a lo ideológico o a la solución de cuestiones sociales, culturales y económicas de la ciudadanía sino por la conveniencia política partidaria del momento o los intereses individuales de unos pocos. Por otro lado, ambos modelos tienden a desconocer o ignorar el componente *ciudadanía* y la ética cívica común contenida en las constituciones, cuyo sentido y atributos son mayormente aportados a la democracia posible por la tradición republicana.

Para concluir con esta breve sinopsis, la particular característica actual de lo político antes referida (democracias sin ciudadanos o ciudadanos sin atributos [Camps, 2010; Rubio Carracedo, 2005]) colabora en conducir las antedichas variantes de la democracia real hacia sus extremos. En los extremos, ya lavados *a la liberal* los aportes de la tradición republicana, las tradiciones demócrata y liberal parecen luchar a brazo partido por anularse recíprocamente y constituir una nueva hegemonía, debilitando, según el caso, la dimensión social o la dimensión económica del desarrollo pretendido. Debilitando o desestabilizando asimismo las reglas y estructura institucional y cívica del mismo sistema constitucional posible que las legitima (Wallace Goodman, 2022). Dejando de lado los regímenes militares del siglo pasado —antidemocráticos, cualquiera haya sido la variante política declamada— en las últimas décadas son los gobiernos populares radicalizados de izquierda o derecha los más propensos a ignorar o reducir al máximo la común institucionalidad democrática y republicana que las constituciones liberales establecen. En pocas oportunidades estos regímenes y sus líderes carismáticos logran la explícita adopción de un nuevo sistema por medio de una reforma constitucional; en la práctica, y por distintos medios, distorsionan y socavan las bases mismas del sistema político liberal-constitucional que les han permitido acceder al poder y garantizan su existencia. Acomodados a la realidad de una debilitada democracia que ha perdido muchas de las propiedades liberales posibles, los regímenes nacionales y populares radicalizados culminan su ciclo evolutivo desprendiéndose de la tradición demócrata que los viera nacer. Dejan de ser una variante real de la democracia posible para convertirse en variantes populistas de regímenes autoritarios⁸.

II. El sujeto democrático

El modelo posible de democracia de las constituciones liberales contempla diversos actores que, con distintos roles y funciones, forman parte de su construcción y conso-

8 En el libro *19 motivos. Ensayando el cambio político* (2015) expliqué la lógica del modelo nacional y popular del Kirchnerismo en la Argentina. El líder carismático vestido de presidente/a de la República recoge y toma arteramente su cargo genuinas demandas sociales insatisfechas del pueblo y las incorpora a su relato político como épica a militar en cada uno de los ámbitos públicos y privados del país. Esta dinámica alcanza todos los poderes del Estado, cuya institucionalidad nunca puede frenar o impedir la conversión de cada necesidad en un nuevo derecho. Recién al final de este ciclo sale a relucir el objetivo de los líderes: más poder —todo lo absoluto que pueda ser— para satisfacer sus intereses personales y los de un grupo reducido de funcionarios y empresarios amigos. La población, mientras tanto, más pobre e ignorante y fuera del sistema.

lidación. Por un lado, encontramos aquellos que en general suelen percibirse como los verdaderos actores del sistema político: los tres poderes del Estado, sus instituciones y demás organismos públicos, los miembros ejecutivos del gobierno, los legisladores, los magistrados y los funcionarios públicos. A esta enunciación agrego una categoría ignorada mayormente por expertos y neófitos: la ciudadanía. Como anticipé, el desconocer o ignorar los aportes de la tradición republicana en la ingeniería del sistema democrático liberal constitucional lleva a las variantes reales a desconocer al ciudadano como actor fundamental del sistema político.

No todos estos actores cumplen el mismo rol ni cuentan con las mismas funciones, deberes y responsabilidades. Algunas de estas funciones son exclusivas, excluyentes y se ejercen en situaciones específicamente determinadas, como sucede con los jueces y su actuación respecto de la dimensión judicial de la justicia. Otras funciones, deberes (u oficios [Cicerón, 2006]) son generales, compartidas y se ejercen cotidianamente, tal el caso de la ciudadanía respecto del cumplimiento de la ley y el ejercicio de principios y valores constitucionales. En este sentido, la Constitución Argentina adopta un principio común para las democracias representativas: «El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución» (Art. 22). En términos de política pública queda de esa manera definido el rol de los representantes y autoridades, así como la limitación de la ciudadanía para ejercer el poder público, legislar y juzgar. Sin embargo, este principio no puede ser entendido ni interpretado cabalmente sin tener en cuenta otras disposiciones que la misma constitución establece (Gelly, 2008). Así el Art. 14 de la Constitución Argentina establece que los habitantes de la Nación gozan de los derechos «de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender». Como puede advertirse, si bien el pueblo no delibera ni gobierna al estilo de funcionarios públicos, legisladores y jueces, sí lo hace en los ámbitos antes mencionados, impactando y afectando —por acción u omisión y en mayor o menor medida— el espacio público común (Devoto, 2022). El impacto que la facultad ciudadana de gobernar y deliberar en aquellos ámbitos produce sobre lo público es de tal trascendencia que la misma constitución condiciona dicho actuar: el goce de los derechos debe ser «conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio» (Art. 14).

En una reciente investigación sobre la forma en que los ciudadanos de Estados Unidos, Reino Unido y Alemania responden a la amenaza democrática, la politóloga Sara Wallace Goodman ofrece una acabada descripción de la categoría *ciudadanía*. La ciudadanía, para la autora, constituye una categoría multidimensional que involucra un estatus legal, un tipo de comportamiento y una identidad en el sentido de cuerpo de valores que promueve un sentido de pertenencia. La ciudadanía, señala enfáticamente Wallace Goodman, constituye una institución política que practica y preserva los objetivos y fines del sistema democrático. Esta lógica, sin embargo, no es unidireccional: la conducta de los ciudadanos determina el desarrollo del sistema democrático tanto como se ve afectada por las características que el mismo sistema va adquiriendo en la realidad. En palabras de la autora, los gobiernos están sujetos a las decisiones de los ciudadanos, pero al mismo tiempo son responsables de la construcción de su ciudada-

nía, estableciendo las reglas que estipulan quienes pueden tomar parte de la actividad democrática y quienes no. «Un gobierno no puede responder democráticamente a la voluntad del pueblo si el pueblo es amorfo y su voluntad no se encuentra bien definida» (Wallace Goodman, 2022).

La referida visión del actor ciudadano no es la que impera en nuestro mundo Iberoamericano. Como individuos que habitamos un país determinado conocemos la función que el sistema atribuye a las normas, los poderes del Estado, las instituciones, funcionarios, legisladores y magistrados. Al menos la ley así lo presume. Sin embargo, poco conocemos acerca de la categoría de *ciudadano* con la que las constituciones nos ponen en un pie de igualdad frente a ley. Nos reconocemos sujetos de derechos, porque corresponde y porque así somos educados, pero poca conciencia tenemos acerca del alcance, deberes y responsabilidades que conlleva la función ciudadana, así como de las mínimas cualidades o atributos que su ejercicio requiere. Con estos antecedentes, siguiendo la lógica de Wallace Goodman, lejos estaríamos los ciudadanos de Iberoamérica de poder practicar y preservar los objetivos y fines del sistema democrático. Esto resulta preocupante porque la ciudadanía constituye la puerta de entrada constitucional del individuo a la participación y cotidiana construcción del sistema político y del espacio público común de convivencia. Igual de preocupante —y paradójico— resulta el que la conciencia ciudadana, las obligaciones cívicas y otras cualidades de pertenencia sean requeridas a los inmigrantes mientras resulta todo un desafío determinar la manera en que los ciudadanos nativos aprenden, adquieren y se habitúan a los valores y conductas democráticas. En este sentido, respecto a las democracias desarrolladas de Estados Unidos, Reino Unido y Alemania, Wallace Goodman resalta la existencia de un fenómeno común: la gran mayoría de los ciudadanos nacen *ciudadanizados*, de allí que rara vez piensen en los beneficios que la ciudadanía les brinda o lo vulnerable que ella puede resultar. Esta realidad, según la autora, puede conducir a infravalorar, o directamente no considerar, el poder de los derechos y las obligaciones a ellos asociadas, con el peligro que implica en épocas como la actual en que la democracia se ve gravemente amenazada. Ahora bien, si la preocupación respecto de la ciudadanía y su actuar cívico en estos países democráticamente más desarrollados y estables aflora únicamente en momentos de excepcionales amenazas al sistema democrático, qué puede esperarse de nuestras frágiles democracias iberoamericanas (las latinoamericanas de seguro) en las que aun en tiempos normales o de bonanza económica sus ciudadanos desconocen y no logran adquirir la conciencia y atributos cívicos que el sistema requiere.

Como puede advertirse, mi argumentación conduce a afirmar que la ciudadanía constituye un actor fundamental del sistema democrático y una categoría constitucional que comprende explícita o implícitamente, por un lado, derechos, y, por otro lado, deberes. Estos deberes conforman, en conjunto, una particular función que las constituciones confieren a sus ciudadanos. Complementando la ley y las instituciones, el cotidiano ejercicio de la función ciudadana resulta fundamental para el devenir del sistema posible. En este sentido, la ciudadanía y la calidad de ciudadano significa un plus, un agregado a la individualidad del ser humano y sus intereses particulares. Sin perder la individualidad, este agregado importa la conciencia acerca de la co-existencia con otros y de la necesaria participación en la construcción de un espacio público común en el que esa convivencia se desarrolla y sostiene la concreción de los proyectos de vida y proyectos individuales.

Volviendo sobre lo dicho, y en sintonía con el déficit teórico señalado por O'Donnell, sostengo que la función o rol constitucional de la ciudadanía es ignorada o desconocida por los distintos modelos de la democracia real y en general ignorada por la academia, abogados y magistrados. Carece de la teorización y sistematización necesarias para una adecuada transmisión y aprehensión. El modelo liberal se desarrolla sobre un sujeto individual al que le basta con actuar sobre sus intereses particulares: la ley y las instituciones resisten hasta «un pueblo de demonios» (Kant, 2011) y la racionalidad exige dejar a un lado los afectos y pasiones. Los gobiernos que adoptan este modelo suelen considerar, por principio, que el individuo-habitante no es actor del sistema político, por lo que su adecuado funcionamiento no requiere actuar cívico-ciudadano alguno. Consecuentemente, no advierten la necesidad o consideran necesario educar a la ciudadanía el talante o sentido democrático/republicano. El modelo nacional y popular, mientras tanto, parece reconocer la necesaria participación cotidiana del ciudadano en el desarrollo del sistema político, pero sus particularidades —entre ellas un líder carismático que representa y detenta la voluntad del pueblo— hacen del ciudadano un simple sujeto militante que responde y delega su poder de decisión en el líder de turno. En este caso, para su funcionamiento, el sistema no necesita ciudadanos educados en una ética cívica democrática constitucional, sino que requiere de partidarios políticos adoctrinados en el relato ideológico encarnado en la palabra del líder.

Diversas manifestaciones de la función ciudadana flotan a su aire en distintas partes de nuestras constituciones sin contar con la mínima cohesión y sistematización que el sistema requiere ni con una narrativa o argumentación que coherentemente aliñe la acción ciudadana con la visión pretendida. De esta manera resulta difícil, sino imposible, construir la particular ciudadanía demócrata que nuestros sistemas constitucionales requieren para su adecuado desenvolvimiento. Por el contrario, la realidad muestra que mientras las variantes democráticas liberales-neoliberales continúan prescindiendo de la ciudadanía y de su rol político y cívico democrático, las variantes nacionales y populares distorsionan el modelo constitucional mediante el adoctrinamiento de pseudo-militantes. En ambos casos nos encontramos con sujetos de derechos —que el sistema debe respetar y garantizar— pero nunca actores responsables del ejercicio de un rol o función que las constituciones les confiere. Extrañamente, en un mundo en el que la libertad constituye un valor fundamental, la actitud de sus actores va en el sentido de una servidumbre voluntaria⁹. En palabras de Carlos Strasser

«Al presente, la libertad pública en existencia suele descontarse (particularmente en los sectores sociales medios), tan pretenciosa como ingenuamente, cual un derecho adquirido, un datum, conquista ya ganada, mantenida o provista y a seguir provista y confirmada por el Estado... El ámbito común, colectivo, como desde luego el privado, resultan así poblados por una cantidad de individuos qua individuos, y el dominio público toma las características naturales y clásicas del mercado o también de la "sociedad civil"; no casualmente, lo otro de la patria, el Estado, la comunidad. Así y todo, los individuos se consideran, sin más, ciudadanos en sentido propio, y titulares de la soberanía política, pero a su servicio doméstico» (Strasser, 2002).

9 La reflexión sobre la servidumbre voluntaria surgió de una conversación con el politólogo argentino Vicente Palermo. El sentido que le atribuyo en este párrafo es de mi autoría.

III. La función ciudadana y la ética cívica de mínimos comunes

1. El rol del ciudadano como actor del sistema democrático

Como he expuesto, Iberoamérica, en mayor o menor medida, se encuentra dividida y empobrecida por la lucha entre modelos extremos de un sistema político que, bajo el título de democracia republicana, democracia representativa, república o monarquía parlamentaria permitiría cobijar todo tipo de contenido y forma. En épocas de luchas bipolares maniqueas, la población —arropada bajo un disfraz ciudadano— no encuentra más remedio que recostarse sobre una u otra variante. En el caso de Latinoamérica, un nivel de pobreza del 30 % de la población afecta la base institucional del sistema político: si bien la degradación de la educación, la salud, la seguridad y el sistema judicial impacta fundamentalmente en los más pobres, sus consecuencias terminan perjudicando a todos (CEPAL, 2023). La militancia nacional y popular confía, activa y dócilmente a la vez, en el Estado ultrademocrático que le promete el líder carismático de turno: cada una de sus necesidades constituye un derecho por el que se luchará por cualquier medio, aun a costa de la ley. En el otro extremo, un agregado de voluntades individuales aguarda pacientemente el derrame liberal de mercados que difícilmente tendrán en cuenta a quienes no sepan jugar o no cuenten con las herramientas necesarias para participar del juego meritocrático y competitivo. En cualquiera de los casos los responsables de las penurias que padece el pueblo son siempre *otros*, otros públicos o privados, nunca nosotros ciudadanos (Arteta, 2012; Devoto, 2015).

La percepción que la sociedad tiene sobre la justicia —y las consecuencias que ello acarrea— constituye un claro ejemplo de lo dicho. Como describiera en otra oportunidad la justicia es un valor moral indispensable para la existencia y desarrollo todo orden político (Devoto, 2019). La disposición constante y permanente de la voluntad hacia un hacer y dar a cada uno lo que corresponde alcanza a todos los actores y así lo consideran y estipulan las constituciones liberales (Preámbulo la de Constitución Argentina). La realidad, sin embargo, muestra que el valor justicia es confundido con el sistema judicial, con sus operadores jueces, fiscales y defensores públicos o con una dama con los ojos vendados siempre lista y dispuesta a equilibrar todos y cada uno de los desequilibrios que se le presenten. La justicia no es percibida como un valor multidimensional cuya realización compete, aunque de diferentes maneras, a todos los ciudadanos con los ojos bien abiertos. Y la dama no tiene la función ni es dotada de recursos como para ser considerada la única fuente del valor justicia. Ante este panorama no es de extrañar el grado de desafección al cumplimiento de las normas que, salvo pocas excepciones, afecta a los países latinoamericanos¹⁰. La generalización de la anomia y sus consecuencias respecto

10 En 1992 el filósofo y jurista argentino Carlos S. Nino publicó *Un país al margen de la ley: estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*. Para definir en una palabra la actitud característica de la particular ciudadanía argentina —y latinoamericana en general— recurrió al término «anomia boba»: «[U]na acción colectiva es anómica, en el sentido de ilegala-

a la calidad de la democracia y sus instituciones, problema real de Latinoamérica, constituye una alerta importante para otros países y sociedades que todavía tienen al respeto por la ley entre sus valores fundamentales.

Sin perjuicio de la mencionada grieta política y social debemos reconocer que en nuestros países millones de personas viven, trabajan y se esfuerzan cotidianamente para mantener en alto los valores de la democracia posible. Con escasas herramientas pedagógicas en materia de civismo o civilidad en su haber, a veces de manera intuitiva, otras veces a través de reacciones espasmódicas, parte de la ciudadanía procura participar de lo público, construir un espacio común de convivencia pacífica con los demás, tomar decisiones y asumir responsabilidades sin sacar provecho de lo común. Pero ello no resulta suficiente para contener ni revertir las consecuencias negativas de mediano y largo plazo que los reales regímenes autoritarios o extremistas producen.

Frente a esta realidad, vuelvo a señalar que la normativa democrática constitucional posible —de base liberal— pone a disposición de nuestros países ciertas categorías y herramientas que no han sido teorizadas ni llevadas a la práctica adecuadamente, y que ello ha actuado en detrimento del desarrollo de una variante o realidad política democrática liberal que se aproxime al modelo posible. Concretamente, me refiero a la categoría de *ciudadano* como actor fundamental del sistema político democrático y su sustentabilidad; a una particular función a cargo de la ciudadanía y, por último, a una ética cívica de mínimos comunes constitucional con base general en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

En la investigación referida en el punto anterior, Wallace Goodman daba por supuesto que en las democracias desarrolladas el ciudadano nacía *ciudadanizado*. Pero la autora no deja esto aquí: refiriéndose a Estados Unidos, Reino Unido y Alemania ofrece una acabada descripción del rol que le cabe a la ciudadanía respecto del sistema democrático y de la complejidad que presenta dicha función (Wallace Goodman, 2022). En primer lugar, recuerda que los individuos obtienen derechos, privilegios y protección por parte del Estado a cambio de ciertos deberes y obligaciones para con él. Estas obligaciones son de naturaleza diversa: acciones o conductas determinadas, compromisos respecto a principios y valores democráticos liberales y la alineación a particulares normas de pertenencia. En este sentido, agrega la autora, todo sistema democrático liberal contiene una normativa que contempla «un conjunto compartido de expectativas acerca del rol de la ciudadanía en lo político, que le indica aquello que el sistema espera de su actuar y aquello que los ciudadanos esperan o debe esperar de sí mismos». Las normas ciudadanas, en definitiva, soportan, guían, y de esta manera preceden a las conductas. Frente a ello, avanzar en materia de ciudadanía recurriendo solo a las conductas —aquello que los ciudadanos *hacen o no hacen*— únicamente captura las consecuencias observables de ciertas normas que preceden o deberían preceder a la acción y que equivocadamente, a

lidad “boba” que aquí nos interesa, si ella es menos eficiente que cualquier otra que se podría dar en la misma situación colectiva y en la que se observara una cierta norma. [...] Hay anomia boba sólo cuando la acción colectiva en cuestión se caracteriza por la inobservancia de normas y hay al menos una cierta norma que conduciría a una acción colectiva más eficiente en la misma situación» (Nino, 1992).

mi entender, se presumen conocidas y *naturalmente* aprehendidas. En épocas de amenazas a la democracia liberal —aclara la misma autora— si creemos que esta es la mejor forma de gobierno y deseamos preservarla, deberíamos interesarnos en identificar aquello que los ciudadanos *piensan que deben hacer* para reducir o alejar aquellas amenazas; en otras palabras, cómo interpreta la ciudadanía su rol respecto de la defensa del orden político auto establecido.

Trasladando estas reflexiones a la realidad de las frágiles democracias iberoamericanas, si la ciudadanía no sólo desconoce las normas que hacen al ejercicio de su rol como actor del sistema, sino que ordinariamente ignora la existencia de rol o función alguna, poca colaboración sistémica podremos esperar de su parte en tiempos difíciles. El resultado de la debilidad que Woodman advierte en la ciudadanía de las democracias desarrolladas para enfrentar las amenazas de los tiempos difíciles es el mismo resultado que observo respecto de las versiones de la democracia real iberoamericana: la partidización (*partisanship*) del actuar ciudadano, capaz de acomodar conductas, normas e identidad democrática liberal según los incentivos o beneficios que la circunstancial posición política confiera. En palabras de la misma autora, el partidismo constituye una potente identidad social que puede conducir a los ciudadanos a rechazar las normas democráticas liberales. Sin perjuicio de esta concordancia, el problema en nuestros países es más profundo y de mayor gravedad: el desconocimiento del rol ciudadano y la pobre formación en ciudadanía democrática atenta desde el inicio y en todo momento contra el desarrollo de un sistema real que se oriente al modelo posible constitucional.

La común debilidad que en esta materia afecta a nuestros países radica en que la función que se deriva de la categoría *ciudadanía* no cuenta con la teorización necesaria que permita una adecuada, sistemática y cotidiana formación y construcción de ciudadanía democrática acorde al sustento ético-cívico que las constituciones establecen¹¹. Por el contrario, y no cejo en remarcarlo, el rol ciudadano es mayormente desconocido o ignorado por la política, la academia, el sistema judicial y los propios actores-ciudadanos. Respecto de las tradiciones que conforman el sistema democrático liberal posible, la ausencia de una ciudadanía responsable atenta contra unos de los principios fundamentales que aporta la tradición (neo)republicana, tan bien resumido por autores modernos y contemporáneos: en una democracia o república los ciudadanos no *cuentan* con un sistema político, sino que *son* el sistema político (Rosler, 2006). Desconocer el alcance de la función constitucional implica resignar el cotidiano, constante, permanente y sistemático desarrollo y regeneración del sistema democrático que las mismas constituciones pretenden, creando un caldo de cultivo para gobiernos autocráticos y prácticas populistas. Y para nosotros, ciudadanos, implica desconocer —boba o estúpidamente— la forma en que limitamos la libertad democrática posible (Nino, 1995; Wallace Goodman, 2022).

Un párrafo aparte merece la percepción moderna sobre lo republicano. Mucho de lo que rodea a la ciudadanía, a la noción de ciudadano, a la virtud cívica y a la función básica a la que he hecho referencia cuenta con mala prensa. Colocado todo dentro de un mismo saco, sin contemplar la evolución histórica de ideas y prácticas, sin diferenciar lo ideal de

11 Para un análisis de distintas posturas acerca de la teorización de la ciudadanía, ver BEINER, R. (ed) (1995) *Theorizing Citizenship*. State University of New York Press, New York.

lo posible, la regla de la excepción, el republicanismo es estigmatizado por el tipo de prácticas y consecuencias de sus excesos (efecto Robespierre) y por la distorsión ideológica o partidaria propia del adoctrinamiento en éticas de máxima por parte de los gobiernos nacionales y populares. Subsumido por el liberalismo, el republicanismo quedó lavado de mucho de lo interesante que ofrecía en materia de participación y virtud ciudadanas. Maurizio Viroli pone en claro el significado de la virtud ciudadana posible recurriendo a las prácticas de las ciudades italianas del siglo XV: «Los que vivieron en las repúblicas hablaron de una virtud menos severa, de una virtud más ligera, y, precisamente por eso, posible» (Viroli, 2014). Asimismo, y como hemos visto, el desarrollo de una teoría funcional de la ciudadanía y su correspondiente práctica también se ha visto afectada por la prescindencia fomentada por diversas corrientes modernas del liberalismo. La experiencia neorrepublicana española bajo el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero pretendió aportar algo diferente a la clásica disputa de doctrinas que sustentaban los modelos socialdemócratas y liberales. El presidente español siguió fervorosamente las ideas del republicanismo cívico del politólogo y filósofo irlandés Phillip Pettit resumidas en su obra *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno* (Pettit, 2018 [1997]). Pettit, a su vez, y transcurridos algunos años, analizó muy condescendentemente —según la crítica— la forma en que su teoría fue llevada a la práctica (Pettit, 2008; Martí, 2010; Oslé, 2010). Al respecto cabe resaltar dos puntos. Por una parte, el intento de recuperar ideas y elementos de una tradición clausurada por las variantes democráticas modernas (o posmodernas); por otro lado, advertir los inconvenientes de incorporar una nueva narrativa (aunque muy antigua, en este caso) a las cerradas ideas y relatos que caracterizan una sociedad bipartidista. Como hemos dicho, la partidización y la imposibilidad de desarrollar un diálogo abierto y democráticamente genuino logran bastardear intentos de abrir el sistema político a la participación y a una indispensable mínima educación laica en ciudadanía. En otro sentido, la Argentina tuvo su hora de gloria filosófica política durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003–2015), con la recepción e intento de implementar la teoría agonista adversarial de Chantal Mouffe bajo el patrocinio de su esposo Ernesto Laclau. Como mencionara en otro lugar, el país (su población) no contaba con la educación ciudadana requerida para internalizar el complejo andamiaje teórico de estas ideas y tampoco ofrecía los acuerdos políticos y sociales mínimos como para que el conflicto permanente no derivara en una lucha violenta y sin cuartel entre enemigos que nunca lograban considerarse adversarios (Devoto, 2015).

Retomando nuestra argumentación, la realidad Iberoamericana no puede dejar de mostrarnos lo evidente: millones de personas que cotidianamente actúan sobre el espacio público común, afectándolo, determinando su realidad. Millones de personas que actúan valores o disvalores, que han desarrollado una disposición por hacer y dar a cada uno lo que corresponde o para renegar de acuerdos, reglas y normas. Millones de personas que, por acción u omisión —al igual que lo hacen leyes, instituciones y el sistema judicial en sus respectivos ámbitos— influyen y determinan el funcionamiento del sistema político. En este sentido la ciudadanía es la categoría que nos equipara y al mismo tiempo un rol de cuyo ejercicio depende, en gran medida, el adecuado funcionamiento del sistema democrático y sus instituciones. Las democracias y las repúblicas necesitan de demócratas y republicanos, y las cualidades o atributos cívicos no se heredan ni se adquieren por ósmosis. Se educan, se enseñan y aprenden (Rubio Carracedo, 2007; Cortina, 1997 y 2007). De allí que considero necesario un replanteo de las tradiciones y los

actores —y sus respectivos roles— que juegan el juego de la democracia constitucional liberal posible. Esto comprende el análisis del sentido de ciudadanía que consideramos corresponde a dicho modelo y el sentido de los valores involucrados. Necesitamos, al menos, una teoría funcional de la ciudadanía democrática constitucional que trabaje y argumente sobre los alcances del rol ciudadano en el sistema político democrático y sobre las éticas cívicas de mínimos comunes que las constituciones disponen. Ello debería servir de base para la educación ciudadana que considero necesaria e indispensable.

2. La ética cívica de mínimos constitucional como sustento del actuar ciudadano

Dejando a un lado las problemáticas particulares de la época en la que originalmente se sancionaron las constituciones, la opción por un modelo democrático liberal —e instituciones, valores y forma de ejercerlos— implica una concreta toma de posición respecto de cuestiones fundamentales que hacen a la ciudadanía y su talante cívico. Hice alusión a una ética cívica pública de mínimos comunes para referir al acuerdo constitucional acerca de un mínimo común denominador cívico y de justicia, de base democrático liberal, que permite a cada ciudadano elegir la forma de vida y felicidad que desee (éticas de máxima) en la medida que respeten dichos mínimos (Cortina, 1986 y 1997). Evidentemente, a mayor responsabilidad pública, mayor obligación de conocer, respetar, hacer respetar y educar en esta ética cívica democrática basada en valores.

¿En qué consiste y cómo se construye esta ética? En general, las constituciones iberoamericanas establecen ciertos objetivos específicos a alcanzar para luego adoptar y promover el desarrollo y ejercicio de principios y valores cívicos básicos que son muy similares en los distintos países. La libertad, la paz y la justicia suelen ser algunos de ellos y, junto a otros, conforman la base de la construcción de ciudadanía y de la educación de los jóvenes. En el caso particular de Argentina así lo expresa el plexo normativo constitucional, comenzando por el Preámbulo de la Constitución, que establece como objetivos, entre otros, el de consolidar la paz interior, afianzar la justicia, consolidar la paz interior y asegurar los beneficios de la libertad. Lo mismo hace la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, que en su Artículo XII establece que «Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas», y en el Artículo XXIX que «Toda persona tiene el deber de convivir con las demás de manera que todas y cada una puedan formar y desenvolver integralmente su personalidad». Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 comienza por considerar en su Preámbulo que la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana son fundamentales para alcanzar los objetivos de la libertad, la justicia y la paz en el mundo. Y concluye proclamando a la Declaración como ideal común a ser adoptado por todos los pueblos y naciones a efectos de que tanto individuos como instituciones promuevan mediante la enseñanza y la educación el respeto a estos derechos y libertades. Completando la lógica de este esquema, las constituciones provinciales y la legislación nacional y local adoptan los mismos valores y modos democráticos antes indicados. A modo de ejemplo señalo la Ley 26.206 de Educación Nacional de Argentina, que establece dentro de los fines de la educación nacional, el de «dar una formación ciudadana

comprometida con los valores éticos y democráticos de participación, libertad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos, respeto a los derechos humanos, responsabilidad, honestidad, valoración y preservación del patrimonio natural y cultural» (Art. 11 c). Como antes referí, este esquema sistémico respecto al actuar de los actores del sistema y el sentido democrático de su accionar se repite, en mayor o menor medida en todos los países de la región. El *modo* de actuar ciudadano, que para ser democrático debe ofrecer ciertas características y no otras —valores y no disvalores— conforma la ética cívica que debe observar la ciudadanía. Si bien puede no estar mencionada expresamente como tal, se llega fácilmente a ella la ética cívica luego de un análisis sistémico y orgánico de las disposiciones constitucionales.

Volviendo a las características generales de la ética cívica, como adelanté, se trata de una ética austera: no se involucra con las concepciones del bien y formas de vida que puedan preferir las personas, pero sí enuncia ciertos mínimos de justicia y una particular disposición de carácter que orienta la acción ciudadana en términos de la construcción del espacio público común y alcanzar los objetivos promovidos en las constituciones (Devoto, 2021). Siguiendo el pensamiento de Adela Cortina decimos que la ética cívica es una ética de mínimos «porque se refiere a esos principios y valores compartidos por las éticas de máximos y por la cultura política propia de Estados de derecho, principios y valores que no pueden transgredirse sin caer bajo mínimos de justicia. No se trata con ello de distinguir entre maximalismo y minimalismo, sino de reconocer el hecho del pluralismo y sus características» (Cortina, 1986). A mi entender, todo ello forma parte del primer y fundamental acuerdo entre los actores de la democracia, cualquiera sea el modelo elegido para gobernar o nuevos objetivos o derechos que se planteen en el futuro. Respetarlo y ejercerlo constituye el punto de partida y primer deber que corresponde al rol de ciudadano. Desconocerlo, abierta o solapadamente, cualquiera sea el justificativo o ética de máxima que pretenda hacerse valer, no solo impide todo acuerdo posterior, sino que implica potenciar constante y permanentemente la anomia y el retroceso a una etapa premoderna y violenta de la sociedad.

Sin perjuicio de la fuente constitucional de la función ciudadana y de la ética cívica de mínimos antes referida, el ilustrado demócrata liberal iberoamericano de esta época —sea político, jurista o académico en general— poco se ha ocupado de su actualización, teorización y sistematización, de manera que sirva de insumo para la administración del Estado, la tarea de legisladores y jueces y para la formación del ciudadano democrático. Por el contrario, todo esto nos parece una obviedad que damos por hecha, conocida y naturalmente internalizada por *la gente*. No somos las democracias estables que estudiaba Wallace Goodman pero, al igual que ellas, nos consideramos *ciudadanizados* por el solo hecho de nacer en sociedad. Esta actitud aletargada y displicente por parte de un agregado de individuos que parece hacer honor a la prescindencia ciudadana del liberalismo de la libertad negativa poco tiene que hacer frente al profuso desarrollo narrativo-argumentativo y de ejercicio militante que en nuestros países despliega la versión populista de izquierda. Frente al adoctrinamiento en las escuelas respecto de diversas éticas de máxima que suelen dividir la sociedad —sean estas políticas partidarias, ideológicas, religiosas, de género o separatistas— se oponen individuos exclusivamente preocupados por sus dramas personales o familiares, que marchan y gritan en reclamo de justicia, por el respeto de la constitución y por una nueva política de la que se sienten ajenos

o simples actores de reparto que votan cada dos años. Como lo expresé anteriormente, si en una democracia o república los ciudadanos más que *contar* con un sistema político *lo construyen*, desconocer o negar el alcance del rol que las constituciones les/nos asignan implica resignar el cotidiano, constante, permanente y sistemático desarrollo y regeneración del sistema democrático que ellas mismas necesitan. La resignación o abandono ciudadano respecto de la construcción de lo público común es caldo de cultivo para todo tipo de gobierno autocrático y prácticas populistas. Para nosotros, individuos-habitantes o pseudo-ciudadanos, desconocer la forma en que limitamos nuestra propia libertad.

Si el panorama democrático real es como es, por lo menos en Latinoamérica y en algunos países de Europa como España, Grecia y Portugal, parecería que nuestros ciudadanos no pueden hacer otra cosa más que transitar por una misma grieta: por un lado, pseudo ciudadanos militantes y fanáticos dispuestos a cumplir con el sueño de una democracia asamblearia radical, saltando por encima de las normas en pos de hacer *de cada necesidad un derecho o de cada autonomía una nación*; por otro lado, habitantes que no logran trascender su individualidad —poner el foco en el *otro*— ni en participar de la construcción del *espacio público común* en el que se desarrolla la vida democrática. En definitiva, *democracias sin ciudadanos o ciudadanos sin atributos* (Camps 2010). No cabe duda de que muchos iberoamericanos no nos sentimos representados por esta descripción de lucha entre extremos. Pero el silencio y el desinterés por lo político y lo público común no solo contribuyen a la confusión e incertidumbre generalizada, sino que afectan la posibilidad de desarrollar una real alternativa democrática que se oriente al modelo posible que instituyen nuestras constituciones. Esto no es atribuible a las izquierdas populistas o a políticos separatistas.

En este sentido, cuanto más educada y fortalecida se encuentre la ciudadanía en términos de la función constitucional que le es atribuida y los atributos ético-cívicos que la sostienen, más fortalecidas estarán nuestras democracias constitucionales para hacer frente a gobiernos autoritarios y prácticas populistas, sean de izquierda o derecha.

IV. Los ciudadanos y su educación: ¿construcción de ciudadanía constitucional o adoctrinamiento?

En estudios anteriores he sostenido la idea de que las constituciones iberoamericanas y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos de jerarquía constitucional estipulan una serie de valores que conforman una ética cívica de mínimos comunes que sirve de base objetiva para el ejercicio de la función ciudadana y su cotidiano actuar (Devoto, 2022). Dicha ética cívica pública constitucional fija pautas mínimas y comunes que sirven para orientar la cotidiana construcción de la democracia real en dirección de los principios, valores y disposición ciudadana adoptados por las constituciones de nuestros países. Salvo algunos casos como Venezuela y Bolivia, constituciones democráticas y liberales. Según mi razonamiento, esta narrativa encuentra su lógica en el hecho de que el

actuar cotidiano de los ciudadanos, en mayor o menor medida justo, pacífico, solidario y acorde a la ley, constituye el insumo o materia prima que pone en movimiento el sistema político y sus diversos componentes. El actuar injusto, violento, que no busca mínimos acuerdos o consensos, y fundamentalmente contrario a la ley, traslada al sistema sus nocivos efectos, debilitándolo, corrompiéndolo y desvirtuándolo. Lo torna violento. En términos coloquiales, aquello que nace injusto o corrupto en el nivel del simple ciudadano, contamina y corrompe las instituciones públicas del Estado y a sus funcionarios, legisladores y magistrados. Rubio Carracedo resume esta cuestión en pocas palabras:

«En ausencia de tal sentido democrático, la corrupción, en su forma más genérica, invade los sistemas políticos de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, tornando la democracia en un sistema tan manipulador (o casi) como las oligocracias y las dictaduras populistas. Y, lo que es peor, sin formación cívico-democrática es imposible llevar a término ningún plan de reforma o regeneración del sistema por falta del necesario apoyo ciudadano, ya que los ciudadanos no saben/no contestan; y ello es así porque carecen de ideas claras sobre lo que es o no democrático, con lo que la dictadura populista es siempre una alternativa amenazante en el incierto futuro...» (Rubio Carracedo, 2005).

Esto justifica, a mi entender, el necesario e indispensable involucramiento de la educación pública en la formación cívica, la disposición de carácter y la capacidad de juicio de la ciudadanía para ejercitar aquellos mínimos valores —involucrarse en la función ciudadana en general—. De la formación de *demócratas constitucionales* depende en gran medida el poder de alcanzar los objetivos establecidos en las constituciones y consolidar el sistema democrático. Es aquí donde la educación pública entra en juego (Devoto, 2023).

Como he expuesto, nuestros países se encuentran divididos y empobrecidos por una lucha mediocre y mezquina entre modelos extremos de un deslucido sistema político que pareciera ser permeable a todo tipo de contenido y forma. La oferta política es limitada, los medios de comunicación también se fanatizan y la población, cerrada sobre sí misma o en diferentes grupos de pertenencia, es llamada a elegir entre uno y otro bando. El líder nacional y popular de turno —con mucho o poco carisma— requiere del *ciudadano-militante* que milite su épica de máxima y lo educa para ello, mientras lo ilusiona con transformar cada necesidad en un derecho¹². El presidente liberal, mientras tanto, se dirige a *la gente*, la escucha e invita a dar lo mejor de sí; le pide a cada individuo que

12 El Diseño Curricular Construcción de Ciudadanía 1er a 3er año secundaria del año 2007 de la Provincia de Buenos Aires, distrito con mayor cantidad de estudiantes de la República Argentina, constituye un buen ejemplo de adoctrinamiento proveniente de un gobierno nacional y popular. Coherentemente con este relato, en el discurso de apertura del 138 período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación del 1 marzo de 2020, el entonces presidente argentino Alberto Fernández manifestó que el sistema de medios públicos sería puesto en valor a efectos que sirva de plataforma de distribución, «garantizando a partir de ellos contenidos de calidad y pluralidad de ideas para llegar de forma igualitaria a todos y todas. Estos serán la punta de lanza en la épica educativa que hemos encarado en materia de contenidos». <http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/consejogeneral/disenioscurriculares/documentosdescarga/secundariaciudadania.pdf>

se concentre en su trabajo y que confíe en que un Estado más eficiente le brindará los servicios que necesita. No reclama, porque no hace falta, ni épica cívica ni virtud ciudadana. Suficiente con la ley, las instituciones y la dimensión judicial de la justicia. *Militantes e individuos* que resultan de esta extraña construcción de ciudadanía tienden a considerar que los responsables de los males comunes que los aquejan son siempre *otros*, nunca *nosotros* ciudadanos. Se confunde la justicia con el sistema judicial, sin percibirla como un valor multidimensional cuyo ejercicio cotidiano corresponde a cada ciudadano en base a determinados parámetros mínimos y ámbito de acción (Devoto 2019). En definitiva, se considera que los males de la democracia como sistema político siempre vienen de arriba y la ejemplaridad pública es siempre la de otros (Gomá Lanzón, 2009). En cualquiera de los casos el ciudadano-militante y el ciudadano light constituyen los dos prototipos o modelos de ciudadanía que las dirigencias políticas, salvo honrosas excepciones, han construido y educado desde el regreso de las democracias. Militantes de una democracia de tipo iliberal o individuos apolíticos sin atributos cívicos de una democracia que languidece sin pena ni gloria.

En paralelo, y sin perjuicio de la situación general descripta, reconocimos que millones de personas en nuestros países viven, trabajan y procuran educar y educarse cotidianamente de otra manera. Aun con escasas herramientas pedagógicas en materia de civismo en su haber, a veces de manera intuitiva, otras veces a partir del ejemplo familiar o de comunidades de la sociedad civil más abiertas, parte de la población procura participar de lo público, construir un espacio común de convivencia pacífica con los demás, tomar decisiones y asumir responsabilidades sin sacar provecho de lo común. Pero dijimos que ello no resulta suficiente para contener ni revertir las consecuencias que los regímenes autoritarios producen sobre el sistema democrático y sus instituciones. Tampoco resulta suficiente para alcanzar mínimos puntos en común en materia de formación democrática y cívica-ciudadana entre los actores del sistema educativo, directores de escuelas y universidades, docentes, institutos de formación y gremios. Y tampoco resulta suficiente para romper la inercia negativa que la apoliticidad y el aletargamiento de gran parte de la sociedad produce en la percepción de demandas sociales insatisfechas y la convivencia en el espacio público común que aloja las instituciones públicas.

La educación en ciudadanía, en el sentido de mínimos comunes compartidos, se diferencia del adoctrinamiento en una ética de máxima política partidaria, ideológica o religiosa. Y no quiero escapar de manifestarme sobre una cuestión no menor: la ética cívica pública y común que sustenta la función ciudadana explicada es laica; se trata de mínimos que sirven para unir y generar una particular identidad compartida. Frente a esta postura podrá decirse que el mínimo es de por sí ideológico y que tiene su sesgo. Lo reconozco. Pero respondo que se trata del primer y principal acuerdo adoptado por la ciudadanía democrática. Y siguiendo al Toqueville citado por Rosler, agrego que cualquiera sea el acuerdo, cualquiera sea la ley, se llega a un punto donde el legislador está obligado a depender del buen sentido y de la disposición de los ciudadanos. «No hay país en donde la ley pueda prever todo y donde las instituciones deban tener el lugar de la razón y de las costumbres» (Rosler 2016). Poniendo como ejemplo a la Argentina, si toda la educación pública estatal debe ser considerada adoctrinamiento, como sostenía el referente en educación del flamante presidente argentino Javier Milei, educar estudiantes que militen por la ética cívica constitucional nos haría a todos un gran favor.

Conclusión

La filosofía política posmoderna —o posdemocrática— enseña que el desarrollo de los sistemas políticos se caracteriza por el dinamismo, la contingencia y la lucha entre modelos hegemónicos (Mouffe, 2007; Laclau y Mouffe, 2005). Según esta corriente los principios y valores que orientan los sistemas realmente existentes no se encuentran grabados a fuego en lugar alguno. Imponentes términos constitucionales como libertad, igualdad, justicia, seguridad, paz, solidaridad y orden adquieren distintos significados según las épocas y la interpretación de los actores político. Comparto algo de todo esto. Para comprender algunas prácticas o manifestaciones que se desprenden de ciertas versiones de democracia real es necesario tener en cuenta esta visión de la realidad axiológica, sobre todo para quienes somos educados constitucionalmente en un esquema de rigidez, cláusulas pétreas y un poder constituyente derivado que es limitado por el derecho positivo en términos de procedimiento y contenido. Dicho esto, nuestras constituciones iberoamericanas descansan y continúan descansando en una mezcla de tradiciones históricas que dan un mínimo sentido común a los principios, valores y estructuras institucionales. La soberanía del pueblo moldeada por el sistema representativo y demás principios e instituciones liberales continúan dando forma al sistema democrático contemporáneo posible. A lo que hemos sumado componentes republicanos como la participación ciudadana basada en una particular ética cívica de mínimos comunes. En definitiva, la orientación derivada de la mezcla de las tradiciones demócrata, liberal y republicana puede variar según las épocas, alternándose entre un mayor peso de principios de una tradición sobre los de otra, pero ello no puede resultar en el abandono de la base institucional y axiológica mínima que nuestras constituciones adoptan. Basamento que sin lugar a dudas es liberal.

Aun aceptando la idea de una construcción dinámica del sistema democrático y los vaivenes políticos que según la época colorean y matizan la realidad de forma diferente, los principios, valores, modos y formas constitucionales continúan orientando y guiando la dirección que deben tomar las normas, las instituciones y el actuar de funcionarios, legisladores y magistrados. Como he resaltado en el desarrollo del texto, dicha guía no está dirigida únicamente a normas e instituciones ni a los actores públicos estatales encargados de llevarlas adelante: se dirige a la ciudadanía en general y al cotidiano actuar que involucra lo público común, cualquiera sea el ámbito y sector en el que el actuar ciudadano se desarrolle. El agregado del cotidiano actuar ciudadano, en mayor o menor medida acorde o alejado de los mínimos comunes establecidos por la guía constitucional, va determinando la evolución y calidad del sistema democrático, sus instituciones y del espacio público común que lo aloja. El actuar de la ciudadanía, en definitiva, es determinante en la consolidación y continuidad democrática del sistema. O determinante de su corrupción, debilitamiento y transformación en otra cosa.

Las democracias reales surgidas luego de la caída del muro de Berlín, sea en sus versiones liberal-neoliberal o (pluri) nacional-popular, poco o nada se han ocupado de analizar, fundamentar y construir el contexto cívico mínimo que la ciudadanía y la función constitucional requieren como actor del sistema democrático posible. Mientras las versiones reales del orden democrático constitucional eluden/precinden de la ciudadanía

como co-actores del sistema, los sujetos que educan y producen —se trate del individuo liberal o del militante populista— no desarrollan el talante o disposición democrática y ciudadana que la democracia constitucional posible necesita. Esta falencia debilita el marco o bases constitucionales mínimas que sostienen —o deberían sostener— la resolución de conflictos, el diálogo, el debate, los acuerdos políticos y el diseño e implementación de políticas públicas.

Con esta realidad, y en estas condiciones, el diálogo y los acuerdos necesarios para la convivencia de los pueblos de las naciones y el desarrollo de los proyectos de vida de sus ciudadanos se torna extremadamente dificultoso. No constituye diálogo democrático el intercambio de palabras y frases entre personas a las que no les interesa comprender o abrirse de buena fe al otro en lo que hace a variedad de significados e interpretaciones que la democracia posible admite. Poco y nada aporta dicho intercambio a una mejor resolución o administración de los conflictos. La violencia y la razón hegemónica del más fuerte termina imponiéndose como modo y forma característicos de las relaciones sociales. El conflicto y la lucha permanente o la permanente actualización del potencial conflicto se convierte en la regla o propio de lo político (recordamos, entre otros a Carl Schmitt y Ch. Mouffe). Éste parece ser el panorama que nos ofrecen las democracias reales.

El alejamiento de la realidad respecto de nuestros posibles modelos democráticos constitucionales no depende exclusivamente de normas, instituciones, funcionarios y magistrados, sino también del cotidiano actuar la ciudadanía, una particular categoría constitucional de habitantes presuntamente dotados de atributos que el sistema-real no sabe, no puede, no desea o no le conviene desarrollar. Como lo expresa el filósofo español Aurelio Arteta, gran parte de los males democráticos son «males difusos» que tornan difícil medir su cuantía ni identificar quién y cómo los cometen. Males que producen un daño sin víctima aparente, un daño sin autor, un mal sin malo, «hasta el punto de que las propias víctimas —que en este caso son casi todas— colaboran en su daño colectivo». Frente a la idea de bien común, agrega Arteta, habría que recurrir a la idea de un *mal común*, daño compartido del que nadie se libra y que permite que nos pasen desapercibidas categorías enteras de víctimas (Arteta, 2012).

Como un círculo vicioso, bobo e idiota¹³ —en el que pocos se reconocen siquiera como huevo o gallina— gobiernos, normas, instituciones públicas y de la sociedad civil, partidos políticos, ciudadanos-legisladores y ciudadanos-magistrados se apuntan recíprocamente y son apuntados por el ciudadano de a pie como los cotidianos destructores de las estructuras y diseños constitucionales. Sin embargo, con dijimos, todos formamos parte de aquel mecanismo vicioso. Dicho de otra manera, los otros somos nosotros, pseudo-ciudadanos o ciudadanos light que no comprendemos que somos co-actores principales de la cotidiana construcción y fortalecimiento de una versión de la democracia que apunta al orden posible constitucional, o responsables de su debilitamiento, por acción u omisión. No estamos formándonos para ello ni sabemos mucho acerca de

13 Utilizo el término para referir a la prescindencia respecto a la construcción del espacio público común. En este mismo sentido se manifestaba el economista y filósofo político español Félix Ovejero en su obra *Idiotas o ciudadanos. El 11M y la teoría de la democracia* (OVEJERO, 2013).

los atributos o especial disposición que el rol ciudadano requiere de nosotros, cuando la disposición cívica-ciudadana no se hereda ni se adquiere naturalmente o por ósmosis.

La democracia liberal constitucional no se construye y consolida sin la ley, el Estado de derecho y las instituciones, pero tampoco sin una ciudadanía formada al efecto. En palabras de Maurizio Viroli, «Para proteger la libertad, la república tiene que poder contar con la virtud cívica de los ciudadanos, es decir, con su disponibilidad y capacidad para servir el bien común. La virtud cívica es el fundamento, o el espíritu del gobierno republicano» (Viroli, 2014). Sin ciudadanos dotados de los atributos adecuados tendremos constitución, normas e instituciones, pero alejadas de la democracia posible por la que en la letra de nuestras constituciones decidimos apostar. Con esta realidad, el diálogo y los acuerdos políticos democráticos y constitucionales que pretendemos seguirán marcados por la exaltación de la inmediatez, la mezquindad y la corrupción, pública y privada, de militantes e individuos apolíticos y prescindentes de lo público común. Y, al poco tiempo, marcado por la violencia. Si esta es la deriva de la democracia experimentada por muchos países latinoamericanos en las últimas décadas, es esperar que los demócratas de España, Portugal y Andorra analicen atentamente visiones y relatos como el de *latinoamericanizar* Europa, caracterizado con suma claridad por Chantal Mouffe a un diario argentino en 2012 y complementado años más tarde en su libro *Por un populismo de izquierda* (Mouffe, 2012 y 2018).

Toda ética implica una filosofía, en este caso la idea de mínimos comunes de justicia democráticos que oriente la cotidiana acción política de la ciudadanía cualquiera sea el derecho, el deber o el ámbito de deliberación y gobierno que el orden político le atribuya. Esta disposición o sentido democrático no se adquiere naciendo ser humano ni se transmite expidiendo un documento de identidad o carta de ciudadanía, sino que se enseña y aprende. Su cotidiano ejercicio construye el tipo de orden que deseamos para nuestra sociedad; si pensamos en un orden democrático nuestro actuar debe ir en el mismo sentido, tanto para la defensa de derechos como para el cumplimiento de los deberes que lo público común requiere. Finalizo con una frase de José Rubio Carracedo:

«Y es que la democracia es la conquista decisiva de la humanidad, pero el contrato social que la fundamenta ha de repetirse cada generación. Por ello, la tarea de la educación cívico-democrática es incesante, esto es, ha de repetirse igualmente con cada generación. En efecto, la sensibilidad para los valores democráticos no se hereda; al contrario, el naturalismo político —el impulso de dominación— renace con cada nuevo individuo. Por lo que la tarea de la educación democrática ha de reiniciarse inacabablemente» (Rubio Carracedo, 2007).

Bibliografía

ALCÁNTARA SÁEZ M. y RIVAS OTERO, J. (dir) (2019) *Los orígenes Latino-Americanos de Podemos*. Tecnos, Madrid.

ARTETA, A. (2012) *Mal consentido. La complicidad del espectador indiferente*. Alianza Editorial, Madrid.

- CAMPS, V.** (2010) *Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales*. Editorial Trotta S.A., Madrid.
- CEPAL** (2023) *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023*. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CICERÓN, M.T.** (2006) *Los oficios o los deberes*. Editorial Porrúa S.A, México.
- CORTINA, A.** (1986) *Ética mínima: Introducción a la filosofía práctica*. Tecnos, Madrid.
- CORTINA, A.** (1997) *El mundo de los valores. Ética y educación*. Editorial El Buho LTDA, Santafé de Bogotá.
- CORTINA, A.** (2007) *Educación en la Justicia*. Generalitat Valenciana, Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia. Valencia.
- DEL CAMPO, E.** (2019) «Construcción de ciudadanía iberoamericana». Quinto acto de la Cátedra *Cartagena de Integración Iberoamericana*, Casa de América, Madrid. https://www.youtube.com/watch?v=LQIl7s_FJy8&ab_channel=CasadeAm%C3%A9rica
- DEVOTO, M.** (2015) *19 Motivos. Ensayando el cambio político*. Grupo Editorial Planeta S.A.I.C. Buenos Aires.
- DEVOTO, M.** (2018) «Hacia una ciudadanía del MERCOSUR». *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, Vol. 2: 2018.
- DEVOTO, M.** (2019) «La justicia como valor». En RODRÍGUEZ, F. (dir) *Aportes para la construcción de un ecosistema de justicia centrado en las personas*. Ediciones SAIJ, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Buenos Aires.
- DEVOTO, M.** (2021) «Develando una ética cívica de mínimos comunes para la Argentina. Adela Cortina y la realidad (objetiva) inmaterial de los valores». *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Año 19, N.º 1, Buenos Aires, 2021.
- DEVOTO, M.** (dir) (2022) «Democracia, ciudadanía y república en la discursiva presidencial Argentina 2010-2020». *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Año 20, N.º 1, Buenos Aires. <https://www.palermo.edu/derecho/cives/publicaciones.html>
- DEVOTO, M.** (2022b) «El déficit de la educación en ciudadanía en la construcción del sistema democrático argentino». *Revista de Derecho Público, Responsabilidad del Estado*, 2022-2. Rubinzal – Culzoni Editores, Buenos Aires.
- DEVOTO, M.** (2023) «Teaching Democracy and Citizenship and Higher Education in Latin America». En MUNK, R. (Ed.) *Higher Education in Latin America and the Caribbean: Civic Engagement and the Democratic Mission*. Machdohnil Ltd, Dublin, Ireland.

- GARGARELLA, R.** (2014) *La sala de máquinas de la Constitución*. Katz Ediciones, Buenos Aires.
- GOMÁ LANZÓN, J.** (2009) *Ejemplaridad pública*. Taurus, Madrid.
- GELLI, M.A.** (2008) *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada, La Ley, Cuarta Ed., Tomo II*. Buenos Aires.
- HELD, D.** (2007) *Modelos de democracia*. Alianza Editorial, Madrid.
- INNERARITY, D.** (2006) *El nuevo espacio público*. Espasa libros, Madrid.
- INNERARITY, D.** (2023) *La libertad democrática*. Galaxia Gutemberg, Barcelona.
- KANT, I.** (2011) *Sobre la paz perpetua*. Ediciones Akal, S. A, Madrid.
- LACLAU, E. y MOUFFE, CH.** (2015) *Hegemonía y estrategia socialista*. Editorial Siglo XXI de España editores.
- LEVISTSKY, S. y ZIBLATT, D.** (2018) *Cómo mueren las democracias*. Editorial Planeta S.A. Barcelona.
- LEVISTSKY, S. y ZIBLATT, D.** (2023) *Tyranny of the Minority*. Crown, New York.
- MARTÍNEZ DALMAU, R.** (2019) «El Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS) y América Latina: una experiencia de mutuo aprendizaje». En ALCÁNTARA SÁEZ M. Y RIVAS OTERO, J. (dir) *Los orígenes Latino-Americanos de Podemos*. Tecnos, Madrid.
- MARTÍ, J. y PETTIT, P.** (2010) *A political philosophy in public life: civic republicanism in Zapatero's Spain*. Princeton University Press.
- MINDUS, P.** (2019) *Hacia una teoría funcionalista de la ciudadanía*. Marcial Pons, Madrid.
- MOUFFE, CH.** (2007) *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires.
- MOUFFE, CH.** (2012) «Hay que Latinoamericanizar Europa». *Diario Página 12*. Buenos Aires, Octubre 21 de 2012.
- MOUFFE, CH.** (2018) *Por un populismo de izquierda*. Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires.
- NINO, C.** (1992) *Un país al margen de la ley*. Ariel, Buenos Aires.
- RANCIERE, J.** (1996) *El desacuerdo. Política y filosofía*. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.
- O'DONNELL, G.** (1995) «Democracias y Exclusión». *Ágora, Cuadernos de Estudios Políticos*. Grupo Universitario de Estudios Políticos, Año 1, Número 2, Buenos Aires.

- O'DONNELL, G. Y OTROS** (coord.) (2011) *Democracia delegativa*. Prometeo, Buenos Aires.
- OSLÉ, R.** (2010) «El aprendiz de brujo». *Diario El Mundo*, 21 de octubre de 2010.
- OVEJERO LUCAS, F.** (2013) *Idiotas o ciudadanos. El 11M y la teoría de la democracia*. Montesi Editor, Barcelona.
- PETTIT, P.** (2008) *Examen a Zapatero*. Ediciones Temas de Hoy, Madrid.
- RIVERO, A.** (2007) «El discurso republicano». En DEL ÁGUILA Y OTROS, *La democracia en sus textos*. Alianza Editorial, Madrid.
- ROMERO, C.** (Dir) (2023) *Democracia y educación escolar. Concepciones de estudiantes, docentes y directivos de escuelas argentinas a 40 años de la recuperación democrática*. Investigación, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- RUBIO CARRACEDO, J.** (2005) *Ciudadanos sin democracia*. Editorial Comares, Granada.
- RUBIO CARRACEDO, J.** (2007) *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Editorial Trotta S.A. Madrid.
- SANDEL, M.** (2023) *El descontento democrático*. Penguin Random House, Barcelona.
- SECRETARÍA DEL MERCOSUR** (1998) «Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático». En *Textos fundacionales*. <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA** (2006) *El acervo iberoamericano. Valores, principios y objetivos de la comunidad iberoamericana*. Madrid.
- STRASSER, C.** (1995) *Democracia III. La última democracia*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- STRASSER, C.** (2002) *La vida en la sociedad contemporánea*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- STRASSER, C.** (2013) *La razón democrática y su experiencia: temas presente y perspectivas*. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- VIROLI, M.** (2014) *Republicanism*. Ediciones Universidad Cantabria, Santander.
- WALLACE GOODMAN, S.** (2022) *Citizenship in hard times*. Cambridge University Press, New York, USA.

