

## NUEVOS DESAFIOS DERIVADOS DE LA CIUDADANÍA

Marisol Peña Torres

Pontificia Universidad Católica de Chile

### INTRODUCCIÓN

Si hay un concepto sobre el cual el derecho político –y también la teoría política– fue construyendo sus bases es el de ciudadanía. Probablemente, porque en su concepción más tradicional la ciudadanía apareció ligada al ejercicio del derecho de sufragio, que le permite a su titular intervenir en el curso de los asuntos públicos, ya eligiendo a aquellos que, en su representación, han de constituir los órganos a través de los cuales la sociedad políticamente organizada se expresa, ya optando por alguna alternativa concreta respecto de algún asunto que se somete a su consideración, por la vía de los referendos.

Resulta también evidente que la ciudadanía –estrechamente ligada al derecho de sufragio– ha ido experimentando un desarrollo que se manifiesta en una ampliación no solo del universo de personas que pueden ser titulares de ella, sino que también en el tipo y naturaleza de materias en que el ciudadano puede manifestarse en las modernas democracias semidirectas (iniciativa popular, recall, veto popular, entre otras).

En base al tema que convoca a las presentes Jornadas de Derecho Público, particularmente en lo referido a la “modernización del Estado”, nos proponemos explorar el concepto actual de ciudadanía a partir de las siguientes interrogantes:

- ¿Representa hoy la ciudadanía solo un *status* de derechos?
- ¿Puede sostenerse que la ciudadanía, en su sentido más contemporáneo, se asocia a la redefinición de espacios y repertorios de acción?
- ¿A través de qué actores la ciudadanización –como proceso– se está haciendo presente?
- ¿Qué consecuencias acarrea esta nueva noción de ciudadanía para quienes toman las decisiones?

Finalmente intentaremos sintetizar los desafíos que se derivan de esta nueva noción en función de una democracia más real que formal, y que responda a los desafíos de un mundo creciente globalizado e interconectado.

### HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE CIUDADANÍA

Tradicionalmente la ciudadanía se nos ha presentado asociada al ejercicio de un conjunto de derechos

vinculados al ámbito de lo político, entendido este como el conjunto de factores que inciden en el proceso de toma de decisiones por el cual se orienta el rumbo de la convivencia colectiva. Luego la expresión ciudadana, a través del sufragio (o más comúnmente del voto), se manifestaba como la expresión más clásica de la participación de la gente en los asuntos públicos.

El sufragio se nos presentaba de esta forma como un “derecho” reconocido y regulado por el ordenamiento normativo del Estado, es decir, como un *status* o una situación.

La perspectiva de la ciudadanía referida a un conjunto de derechos remite a la tesis de Pakulsky quien, refiriéndose a la evolución de esta noción, señala que “representa un *status* que vincula un set de derechos demandados y conferidos a los miembros de una comunidad política”<sup>1</sup>. Turner alude, a su vez, a la ciudadanía como “una colección de derechos y obligaciones que otorgan a los individuos una identidad legal formal”<sup>2</sup>. Así los derechos de la ciudadanía eran sancionados por el aparato legal, político y administrativo del Estado.

En esta concepción tradicional de la ciudadanía vinculada a un set de derechos –más que a un momento– los derechos que este *status* suponía aparecían “conferidos” por el Estado más que creados por la propia acción colectiva de las personas. En este sentido, puede sostenerse que los movimientos de mujeres, que en diversas partes del mundo se desarrollaron bajo el eslogan de “obtener el voto para la mujer”, parecían tener como objetivo fundamental el “reconocimiento” de ese derecho en los respectivos ordenamientos estatales más que variar significativamente la calidad y textura de la convivencia social, aspecto que se presenta como vital en la concepción moderna de la ciudadanía.

Por su parte, y como sostiene Isin, la teoría política moderna reconoció solamente dos soberanías: la del ciudadano y la del Estado. A su turno, la extensión de la ciudadanía se medía, en su expresión tradi-

<sup>1</sup> PAKULSKY, Jan. “Cultural Citizenship”. En *Citizenship Studies*, Vol. 1 N° 1, 1997. Pág. 73.

<sup>2</sup> TURNER, Bryan S. “Citizenship Studies: A general theory”. En *Citizenship Studies*. Vol. 1 N° 1, 1997. P. 5.

cional, por el principio de la propiedad de la tierra. Durante el siglo XX la ciudadanía experimentó una extensión universal, en el sentido de que todas las personas residentes en un territorio, ya sea porque hubiesen nacido en él o porque se habían naturalizado, adquirirían el acceso a los derechos de ciudadanía. Así la propiedad de la tierra –que fue el sustento de las formas de sufragio censitario– dejó de ser el factor determinante de la ciudadanía en la medida que la burguesía fue teniendo éxito en su incorporación al proceso de toma de decisiones, desplazando de esta forma el monopolio de la aristocracia<sup>3</sup>.

Desde el punto de vista de su contenido, la ciudadanía dejó de perfilarse exclusivamente como un *status* de derechos vinculados a “lo político” (en el sentido ya explicado) para ampliarse hacia aspectos sociales y también culturales. Desde el punto de vista social –y en la última mitad del siglo XX– se aprecia una extensión de la ciudadanía a la esfera social del bienestar y de los derechos de seguridad social, lo cual se ha estimado como una respuesta brindada por el Estado benefactor para reducir el impacto de las desigualdades económicas originadas por la aplicación del liberalismo económico y las políticas de mercado<sup>4</sup>.

En el aspecto cultural, la extensión de la ciudadanía se expresa en la mantención y propagación de las identidades culturales diferenciadas y de los estilos de vida relacionados, entre otros, con el multiculturalismo y los derechos de los pueblos indígenas, entre otros. Así la ciudadanía cultural pasa a ser vista como una materia de “representación simbólica, reconocimiento y promoción de un *status* cultural”<sup>5</sup>.

Para Pakulsky, esta nueva dimensión de la ciudadanía de orden cultural se manifiesta en tres vertientes:

- a) Impulsar el derecho a la presencia simbólica y a la visibilidad;
- b) Dignificar la representación, y
- c) Consolidar el derecho a la propagación de la identidad y la mantención de los estilos de vida<sup>6</sup>.

¿Qué nos sugiere lo anterior?

Que aun cuando la ciudadanía haya evolucionado en su contenido –abarcando progresivamente los aspectos sociales y culturales superando su mera reducción a la expresión del voto– se manifiesta la presencia recurrente del Estado-Nación como articulador de la misma. Esta noción se asocia, en consecuencia, a la pertenencia o a la calidad de miembro de una comunidad política, que se organiza a través del Estado, el cual pasa a definir los criterios de inclusión y de exclusión en ella.

<sup>3</sup> ISIN, Engin F. “Who is the new citizen? Towards a Genealogy”. En *Citizenship Studies*, Vol 1 N° 1, 1997. Págs. 127-128.

<sup>4</sup> TURNER. *Ob. Cit.* P. 11.

<sup>5</sup> PAKULSKY. *Ob. Cit.* pp. 74 y 80.

<sup>6</sup> PAKULSKY. *Ob. Cit.* p. 80.

Un aspecto de gran interés nos parece el relativo a la forma como se definen los criterios de inclusión y de exclusión dentro de la comunidad política, los que naturalmente inciden en el ejercicio de prácticas ciudadanas capaces de exigir una efectiva rendición de cuentas de los decisores.

Patricia Fernández-Kelly sugiere que el análisis de los movimientos de género y del progresivo reconocimiento de las mujeres como “agentes económicos” y no solo como “entes domésticos” demuestra que el comportamiento ciudadano está estrechamente ligado a bases de carácter económico. En efecto, la creciente incorporación de las mujeres a los mercados laborales las ha incorporado automáticamente al segmento –privativo de los hombres hasta hace algunos años– que recibe una compensación material por su trabajo<sup>7</sup>. Hasta hace muy poco no se reconocía que el trabajo doméstico estuviera dentro de la categoría del trabajo productivo por carecer de una compensación material. Así las demandas y necesidades que puedan generarse “desde” y “a partir” de las mujeres que se incorporan a los mercados de trabajo productivos puede insertarse dentro de prácticas ciudadanas en la medida que se genera una lucha por valores y recursos que se estiman valiosos en función de las condiciones de trabajo que se desempeñan.

La construcción de identidades ciudadanas suele ser más compleja en sociedades altamente heterogéneas como las que caracterizan a América Latina. Amparo Menéndez Carrión y Fernando Bustamante señalan que, “en algunos sentidos, hay muchas América Latina hoy, mientras que, en otros, no hay ninguna”<sup>8</sup>.

En esta concepción de la ciudadanía que venimos examinando, el Estado se convierte en el verdadero árbitro de los conflictos sociales generados por aquellos que luchan por un mayor bienestar (aspecto social) o por el reconocimiento y promoción de su propia identidad luego de haberla tornado visible (aspecto cultural). En esta perspectiva las nuevas dimensiones culturales de la ciudadanía tornan más extensivas y, en definitiva, más problemáticas las intervenciones del Estado en los dominios de las articulaciones culturales, incluyendo los medios de comunicación social y las instituciones educacionales.

Lo “nuevo” –respecto de la noción tradicional de un mero *status* o set de derechos– parece ser la idea de “lucha” que la redefinición de la ciudadanía va sugiriendo como también la idea implícita de que el ámbito de “lo político” se va redefiniendo en un senti-

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ-KELLY, Patricia. “Género, ciudadanía y economía global; mujeres inmigrantes y minorías étnicas”. FLACSO, mimeo, 1994 pp. 2, 22 y 23.

<sup>8</sup> MENÉNDEZ CARRIÓN, Amparo y BUSTAMANTE, Fernando. “Purposes and methods of intraregional comparison”. En Peter H. SMITH. (Ed.) “Latin America in Comparative Perspective. New Approaches to Methods and Analysis”. Boulder, Colorado: Westview Press, 1995, p. 60.

<sup>9</sup> PAKULSKY. *Ob. Cit.* p. 83.

do más amplio que la noción convencional que se asumió en un principio. Es decir, la arena de "lo político", referida al proceso de toma de decisiones, se concreta en su referencia a la distribución de valores y recursos en un contexto social concreto. Como sostiene Amparo Menéndez Carrión, "la arena de lo político se ensancha, se amplía a medida que surgen nuevas causas, nuevos espacios y nuevas instancias, nuevos actores y nuevas estrategias —que no necesariamente anulan o reemplazan a las anteriores— para la prosecución en la esfera de lo institucional convencional, en la esfera de lo cotidiano, en la esfera de la interacción local, regional o nacional, entre partes contrapuestas o en competencia, de los recursos y valores que una sociedad comporta"<sup>10</sup>.

#### ACTORES INVOLUCRADOS EN LA MODERNA CONCEPCIÓN DE LA CIUDADANÍA

Al respecto cabe preguntarse, ¿se trata de los actores tradicionales, es decir, las clases vinculadas a la propiedad de la tierra o estas han sido definitivamente desplazadas por aquellas que se fundan en la propiedad del capital industrial o existe aún una "nueva clase" que desafíe las concepciones hasta ahora conocidas?

Isin sostiene que efectivamente existe una "nueva clase" que ha emergido en el horizonte de la ciudadanía, que lucha por su hegemonía (en el sentido de predominio) y que se ha constituido en un elemento decisivo de la economía y de la sociedad contemporáneas. Esta nueva clase —agrega Isin— no se basa ni en la propiedad de la tierra (propio de la aristocracia) ni en la propiedad del capital industrial (propio de la burguesía), sino que en la propiedad del conocimiento y en su acumulación como "capital cultural". Los conflictos que se generan entre sus miembros se basan en intereses territoriales y ocupacionales y, a su vez, tales miembros son seleccionados, en el contexto de carreras jerarquizadas, en base a su mérito y a la experiencia fundada en el entrenamiento previo. En estas condiciones la única vía legítima para acceder al *status*, al poder y a niveles de bienestar razonables pasa por el acceso a esta "nueva clase"<sup>11</sup>.

Para lograr legitimarse, esta nueva clase ha debido obtener un reconocimiento universal y lograr una actuación autónoma. Ello le ha significado un conflicto, una lucha con las clases preexistentes (la aristocracia, la burguesía, las clases trabajadoras) en términos de que la "nueva clase" lucha por la obtención de un "espacio político" en el que pueda desplegar sus recursos de poder —constituidos básicamente por el "capital cultural"— de forma tal que estamos en presencia

de un desplazamiento de las posiciones que ocupaban las clases preexistentes<sup>12</sup>.

Desde esta perspectiva puede coincidir con Amparo Menéndez Carrión en el sentido de que estas nuevas expresiones de ciudadanía, centradas en el accionar de la "nueva clase" de intelectuales, indican que la ciudadanía puede ser entendida también como un "dispositivo de cambio social" en cuanto involucra, en este caso concreto, un desplazamiento de las clases existentes y la pugna por nuevos valores y recursos funcionales a los intereses de la nueva clase emergente<sup>13</sup>.

La ciudadanía ya no aparece tan estrechamente ligada a un set de derechos como a un "espacio político" sobre el que se pretende actuar y que se lucha por ganar. De allí que Isin sostenga que la comprensión de la ciudadanía como espacio político —y creemos que también como "momento"— solo se logra cuando el poder de la clase predominante es efectivamente desafiado por la emergencia de nuevas fuerzas<sup>14</sup>.

Si convenimos en que el redimensionamiento de la ciudadanía supone una suerte de lucha por el acceso a recursos que se caracterizan por su escasez, nos parece que Turner define apropiadamente el punto crucial de la ciudadanía en la actualidad como la tensión entre la solidaridad que el sentido de copertenencia a una comunidad va haciendo nacer vis a vis la escasez derivada de la desigualdad en el acceso a los recursos necesarios para una vida más digna y equitativa<sup>15</sup>.

#### REDEFINICIÓN DE LOS ESPACIOS CIUDADANOS Y POSIBILIDAD DE EXIGIR RENDICIÓN DE CUENTAS

La pertenencia a un contexto de convivencia colectiva es codefinitoria, es decir, nos otorga la triple condición de productos, agentes y reflejos del entorno que compartimos. La copertenencia a lo que sentimos como "lo propio" genera un sentido de covigilancia, asociada a la protección de ese espacio que compartimos.

Quiroga llama a recuperar aquella noción clásica de esfera pública, que remite, la idea de un campo de deliberación y actuación colectiva "a un lugar donde el hombre sitúa la acción común destinada a adquirir aquellos bienes y valores que interesan indistintamen-

<sup>12</sup> Un ejemplo interesante de la forma en que la "nueva clase" intelectual despliega sus redes en forma transnacional se encuentra en el estudio realizado por Andrés SERBIN: "Integración y relaciones transnacionales: El entramado social del proceso de regionalización en la Cuenca del Caribe." En *Perfiles Latinoamericanos* (México, D.F.: FLACSO). Año 3 N° 4, Junio 1994.

<sup>13</sup> MENÉNDEZ CARRIÓN. Ob. Cit. p. 82.

<sup>14</sup> ISIN. Ob. Cit. p. 118.

<sup>15</sup> TURNER. Ob. Cit. pp. 10-11. Sobre el valor de la solidaridad que compromete a la persona con el entorno al que pertenece, véase también QUIROGA, Hugo. "Esfera pública, política y ciudadanía. Dilemas de la política democrática argentina". En CAVAGLIO Silvia & MANERO Edgardo (Comp.). *Desarrollos de la teoría Política Contemporánea*. Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones, 1996, p. 94.

<sup>10</sup> MENÉNDEZ CARRIÓN, Amparo. "Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto". En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Segunda Epoca. Vol. 1 N° 1, 1991, p. 81.

<sup>11</sup> ISIN. Ob. Cit. pp. 128-129.

te a todos". Para favorecer la construcción de nuevos espacios que permitan a los hombres acercarse unos a otros, debe fortalecerse el espacio público como "lugar de encuentro"<sup>16</sup>. Este fortalecimiento se hace necesario frente a la tendencia a privatizar los espacios públicos o a reducir los espacios de encuentro de todos, lo que haría necesario "diseñar reglas claras para determinar cómo y cuándo se puede accionar en el campo público"<sup>17</sup>.

Pero la pertenencia a entornos de convivencia colectiva también genera un sentido de corresponsabilidad en la preservación y fortalecimiento de ese entorno, que es mucho más fuerte en quienes deben tomar las decisiones que afectarán el destino de todos, lo que permite exigirles la necesaria rendición de cuentas de su gestión ("accountability"). Precisamente lo que legitima esa exigencia es la responsabilidad inherente a la gestión de lo que se estima como "propio".

Por el contrario, la ingobernabilidad que ha caracterizado a las sociedades latinoamericanas —que ha sido preocupación preferente de un sector de la literatura vinculada a la ciencia política<sup>18</sup>— se ha producido, en medida importante, por la imposibilidad de construir mínimos sentidos de proximidad, de copertenencia y de corresponsabilidad.

A estas alturas del proceso de investigación en la construcción de espacios de ciudadanía, se ha evidenciado que el Estado-Nación —como tradicional articulador de la ciudadanía— no pudo ser capaz de resolver los imperativos de la copertenencia y de la corresponsabilidad. Las causas suelen encontrarse en el debilitamiento de los procesos de socialización política<sup>19</sup> a partir del Estado y de sus instituciones.

El dilema parece ser entonces si es preciso conformarse con los "arreglos heredados" o si es posible, por el contrario, aprovechar los vacíos o imperfecciones que estos presentan para construir nuevos espacios en que la gente común participe, con sentido de significado, en la construcción de estilos de convivencia social de mayor textura y calidad.

El estudio efectuado por Deborah Yashar demuestra que, en el caso de la integración de las comunidades indígenas latinoamericanas a la identidad nacional, se procedió más bien en términos de "asimilación" de esas realidades culturales a las del Estado-Nación, en lugar de respetarse la diversidad

cultural. Para favorecer esa asimilación se crearon institutos indígenas que, en realidad, estaban orientados por la finalidad de "construir una nación homogénea que coincidiera con el Estado"<sup>20</sup>. Ello produjo que los movimientos indígenas buscaran primero la visibilidad para construir sus propios espacios de pertenencia en que lo básico resultaba ser la reivindicación del derecho a la diferencia. Se trataba de ganar una nueva presencia doméstica e internacional, pero no necesariamente de capturar el Estado que no les brindó un espacio válido para socializarse sin perder su identidad.

La evolución del movimiento indígena en América Latina parece, pues, un buen ejemplo para demostrar cómo el Estado-Nación no favoreció la copertenencia y la construcción de identidades ciudadanas en un contexto de convivencia multicultural, sino que, por el contrario, algunas de sus políticas fomentaron la exclusión de ciertos sectores de la sociedad y sus consecuentes anhelos de buscar otros referentes de significado distinto del mismo Estado.

Por su parte, si de fortalecer los procesos de ciudadanía se trata, en orden a convertir a la gente común en "actores" de sus propios contextos de convivencia colectiva, parece urgente incentivar la participación de todos en aquellos temas que se "sienten como propios" más allá de los particularismos o de los intereses parciales.

La sugerencia de Amparo Menéndez Carrión, relativa a la construcción de procesos de socialización en torno al tema de la seguridad ciudadana, nos parece altamente relevante y pertinente para el momento actual por el que atraviesa la sociedad chilena. El mismo carácter "aglutinador" parece tener hoy día en nuestra sociedad el tema de propender a un medio ambiente sano, más allá de toda la lucha desarrollada por organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales contruidos precisamente en torno a él.

En el campo del Derecho, la percepción de que se están levantando ciertos temas que interesan a todos (o al menos a una amplia mayoría de personas) ha llevado a la construcción de nuevas categorías conceptuales en el campo de la defensa de los derechos vinculados a esos temas, como ocurre con "los intereses difusos", cuya protección se confía, por los ordenamientos constitucionales y procesales, a cualquier persona sin que necesariamente deba probar una "titularidad" del derecho respectivo.

Para abordar el tema de los espacios a través de los cuales es posible hoy en día construir la ciudadanía y reforzar, por ende, la calidad y textura de la convivencia social, cabe tener en cuenta que la tradicional heterogeneidad que ha caracterizado a América Latina se ha visto incrementada y complejizada por la creciente internacionalización de los procesos económicos, sociales y culturales. Puede apreciarse que di-

<sup>16</sup> QUIROGA, Hugo. Ob. Cit., pp. 90-91.

<sup>17</sup> VALENZUELA, Samuel P. "¿Qué brujas esconden las microescenas? En O'DONNELL, Guillermo. "Situaciones: Microescenas de la privatización de lo público en Sao Paulo". Working Paper N° 121 (Notre Dame: The Helen Kellogg Institute), mayo 1989, p. 22.

<sup>18</sup> Estamos pensando en el clásico estudio de HUNTINGTON Samuel P.: "El orden político en las sociedades en cambio" (Buenos Aires, Paidós, 1991).

<sup>19</sup> Estamos entendiendo la "socialización política" como el aprendizaje constante de hábitos y actitudes participativas que refuerzan el sentido de copertenencia y de corresponsabilidad en los contextos de convivencia colectivos reforzando la triple condición de producto, agente y reflejo del entorno que se comparte.

<sup>20</sup> YASHAR, Deborah J. "Indigenous Protest and Democracy in Latin America". Mimeo, 1995.

versas partes de los Estados-Naciones se han conectado al mismo tiempo a redes y circuitos de acción transnacionales, que influyen y determinan sus roles de conducta.

Desde el punto de vista de los efectos que esa conexión transnacional ha generado podemos destacar la existencia de diversas situaciones de exclusión que afectan principalmente a quienes no tienen acceso a tales redes y circuitos de acción. El estudio efectuado por Alison Brysk sugiere que, en el caso de los movimientos indígenas que han usado la estrategia del "acting globally" (actuación global), suelen recibir más atención de los gobiernos que muchos numerosos ciudadanos, que comparten necesidades similares, pero que no gozan de la "visibilidad" que tales movimientos transnacionales brindan<sup>21</sup>.

Patricia Fernández-Kelly describe el fenómeno de la exclusión de la siguiente manera: "Las fronteras reconstituidas y las cambiantes condiciones económicas afectan a distintos grupos de manera desigual. Para los grupos de profesionales y para aquellos ligados a los sectores más avanzados de la economía, el llamado "villorio global" presenta oportunidades sin precedentes. Para otros, en particular, las minorías raciales y étnicas, los inmigrantes y los trabajadores de menor calificación —entre ellos las mujeres— las perspectivas son mucho menos favorables. Los primeros gozan de una ciudadanía ampliada ...los segundos enfrentan salarios reducidos, estados de bienestar inexistentes o debilitados, y una creciente exclusión de todo tipo de participación cívica"<sup>22</sup>.

La vinculación de los Estados-Naciones con los nuevos circuitos de acción se caracteriza, porque no se realiza necesariamente a través de las redes estatales, al punto que algunos han sostenido que "la función tradicional de intermediación de los Estados-Naciones y de sus gobiernos sea innecesaria en buena medida"<sup>23</sup>.

Es decir, existe una nueva forma de relacionamiento de lo transnacional con lo local, a lo cual se le ha dado el nombre de "redes intermísticas"<sup>24</sup>. Esta nueva forma de relacionamiento pudo apreciarse en los circuitos de acción que se conectaron para construir la agenda de la reciente Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile, en el mes de abril de 1998. Lo que esta experiencia deja en evidencia es que estos circuitos de acción conectan fundamentalmente a las "personas" más que a las instituciones, entendidas estas como "patrones de relaciones lo suficientemente estables como para poder ser descritos"<sup>25</sup>. En el caso de la Cumbre de las Américas, los contactos se hicieron entre un grupo de personas vinculados desde hace años por diversos lazos en que el predominio del fac-

tor intelectual parece ser relevante. De allí que pensamos que en este ejemplo se manifiesta —en forma más o menos nítida— la actuación de la "nueva clase" a que nos hemos referido, que basa su predominio en el acceso a la información y en la posesión del denominado "capital cultural".

Por su parte, la fuerza con que se presentan estos circuitos de acción depende de su mayor o menor grado de articulación, lo cual parece determinante a la hora de formular o interconectar intereses y demandas de personas que están situadas en distintos lugares geográficos contribuyendo también a su socialización. Esta función de articulación de intereses fue cumplida tradicionalmente por las instituciones como el Estado y los partidos políticos.

El desenvolvimiento de los circuitos de acción, centrados en el contacto entre personas, se asocia a la pérdida de legitimidad de las instituciones tradicionales, lo cual ha obligado a abrir nuevos espacios a través de los cuales dichos intereses se expresen.

En su análisis sobre el caso argentino, Hugo Quiroga sostiene que "el comportamiento de las estructuras partidarias frente al Estado autoritario no fue ni lineal ni homogénea". De allí que la creación de condiciones para constituir un espacio público que abriera esperanzas de una mayor participación no se debió a los partidos políticos, sino que a otros canales como las organizaciones de derechos humanos ("Madres de la Plaza de Mayo") y los medios de comunicación social, en particular, la televisión"<sup>26</sup>.

No puede desconocerse el hecho de que las alternativas que las personas construyen frente a la pérdida de legitimidad de las instituciones tradicionales no necesariamente implican prácticas formales, sino que en algunos casos dan origen a expresiones informales, como es el caso del clientelismo.

Visto desde otra perspectiva, en la medida que nos fuimos quedando sin actores en América Latina y que los repertorios tradicionales de participación fueron perdiendo su significado, nuevos movimientos sociales empiezan a perfilarse como lugares válidos de expresión de una ciudadanía que más que representar un *status* de derecho implica una verdadera lucha por acceder a los nuevos espacios.

Esto parece lograrse en la medida que se adquiere una identidad —por ejemplo, la de los movimientos indigenistas que comparten una identidad de marginalidad social extrema asociada a su tradicional exclusión de la comunidad política que sustenta al Estado-Nación<sup>27</sup>— y en cuanto se logra, asimismo, el acceso a recursos que aseguren posiciones de poder como sucede con la información.

La identidad nacional sobre la que se construyó el modelo del Estado-Nación tradicional no resulta hoy suficiente para explicar la convivencia societal. Así

<sup>21</sup> BRYSK. Ob. Cit. p. 45.

<sup>22</sup> FERNÁNDEZ-KELLY. Ob., Cit. p. 1.

<sup>23</sup> OHMAE KENICHI. "El fin del Estado-Nación". Editorial Andrés Bello, Santiago, 1997, p. 19.

<sup>24</sup> MENÉNDEZ CARRIÓN y BUSTAMANTE. Ob. Cit. Pág. 66.

<sup>25</sup> MENÉNDEZ CARRIÓN Ob. Cit., p. 84.

<sup>26</sup> QUIROGA, Hugo. Ob. Cit., pp. 82-83.

<sup>27</sup> BRYSK, Allison. "Acting globally: Indian rights and international politics in Latin America".

como la heterogeneidad tradicional de América Latina se ha complejizado, la aparición de nuevos espacios a través de los cuales la gente se legitima y accede a recursos de poder ha complejizado también el tema de las identidades, tal como tuvo ocasión de expresarse. Así la visibilidad que persiguen los nuevos movimientos sociales, a nivel transnacional, tiene que ver con la legitimación de la representación y la propagación de identidades y estilos de vida a través de los sistemas de información y de los diversos foros públicos.

En este mismo contexto el tipo de conflictos que ha generado la existencia de circuitos de acción y redes de carácter transnacional tiene que ver con conflictos entre redes profesionales y redes transnacionales a nivel local. De esta forma, el espacio nacional, como escenario de conflictos esencialmente de clase, parece haber sido superado. La pregunta que surge es, a nuestro juicio, ¿quién dirige estos nuevos conflictos? ¿Quién ha reemplazado al Estado-Nación como árbitro o como referente de significado en los contextos de convivencia colectiva? ¿O, más bien, la preeminencia de uno u otro interés depende solamente de la fuerza con que actúa cada circuito de acción y de la capacidad de empoderamiento de sus actores?

#### CONCLUSIONES

1. El creciente desarrollo de los estudios sobre la ciudadanía en los últimos años<sup>28</sup> abre un campo propicio para superar las nociones tradicionales que vinculaban esta noción solamente a un *status* basado en la posesión de un conjunto de derechos reconocidos y regulados por el Estado-Nación, y que se expresaba fundamentalmente a través del sufragio. Tal vez sea la hora de retomar las viejas tesis de Alexis de Tocqueville cuando llamaba a valorar la participación a nivel local más allá del propio ejercicio del sufragio.
2. La profundización de los estudios sobre la ciudadanía nos remite no solo a la dimensión política (en un sentido restringido) de la misma, sino que también a sus expresiones sociales y culturales. Estas últimas aportan la idea de construcción de identidades que se desea tornar visibles en pos de su reconocimiento y apropiada consideración, en un contexto social caracterizado por el multiculturalismo y la expresión de muy diversos modos de vida, que coincide precisamente con la heterogeneidad creciente que presenta América Latina. Desde el punto de vista normativo, no debe extrañar que cundan las presiones por reformar las Cartas Constitucionales, incorporando las diferentes expresiones de la identidad nacional o que se produzcan mutaciones constitucionales que lleven a la atrofia de muchas normas actuales.
3. La existencia y desarrollo de redes y circuitos de acción transnacionales ha contribuido a conectar a las personas (más que a las instituciones) que aspiran a tornar visibles esas identidades más allá del espacio del Estado-Nación logrando un mayor o menor grado de influencia en la medida que cuentan con el acceso efectivo a recursos y valores que les aseguran posiciones de poder junto con autonomía de manejo y reconocimiento internacional. Es importante entonces que el Estado asegure un cierto control sobre estos procesos, tanto para evitar que estos actúen de forma asistémica como para asegurar que no se afecten intereses nacionales que podrían ser superados con la hipercompetencia a que la globalización invita a los actores del mundo de hoy.
4. No obstante lo anterior, no todas las personas han accedido del mismo modo a los beneficios derivados de la acción de las redes y circuitos de acción transnacionales. Quienes quedan fuera suelen encontrarse en situaciones de precariedad y de exclusión que dificultan el ejercicio de una ciudadanía activa, entendiéndose por esta la posibilidad de influir crecientemente en la calidad y textura de la convivencia societal. Desde este punto de vista, la igualdad de oportunidades como el principio de solidaridad, que se derivan del marco valórico contenido en el Artículo 1º de nuestra Constitución Política, cobran particular importancia.
5. Pero no solamente la superación de las situaciones de exclusión y de marginalidad puede contribuir a fortalecer los contextos ciudadanos, sino que la revalorización de lo público en cuanto "lugar de encuentro" o "lugar de todos". La "ghettoización" de la convivencia<sup>29</sup>, esto es, su reducción a espacios cerrados, como los condominios tan difundidos en nuestras urbes, dificultan el fortalecimiento de los sentidos de copertenencia y de corresponsabilidad en la construcción de una convivencia que nos va a afectar a todos. La revalorización de lo público tiene que ver, por un lado, con una conducta más responsable por parte de quienes ejercen cargos de poder, pero también con la enseñanza del Derecho que debe seguir reforzando la importancia del proceso de toma de decisiones al más alto nivel, y de todos aquellos principios que llevan a valorar el aporte de cada miembro de la sociedad dentro de dicho proceso.
6. Sin desconocer el rol que las instituciones tradicionales —como el Estado o los partidos políticos—

<sup>28</sup> Ejemplo de ello es la publicación "Citizenship Studies" a la que tuvimos posibilidad de acceder.

<sup>29</sup> La expresión corresponde a MENÉNDEZ CARRIÓN, Amparo en "Desde dónde y cómo pensar las ciudades latinoamericanas hacia fines del milenio? Algunas impresiones". En Ciudad Alternativa (Quito: Ciudad) N° 14, abril, 1988, p. 2.

cumplieron como articuladores de la construcción de espacios públicos su creciente desplome o, al menos, pérdida de legitimidad, lleva a valorar el papel que los nuevos movimientos sociales (los movimientos medio ambientales y los movimientos étnicos, entre otros) puedan cumplir en la construcción de nuevos referentes de significado que apunten al objetivo de reforzar la calidad y textura de la convivencia societal.

Nuevamente aparece importante regular su actividad e impedir que, al carecer de canales formales de expresión orgánica, se transformen en movimientos asistémicos que socaven la estabilidad y desarrollo de nuestros Estados, particularmente frágiles aún en América Latina.

7. La indispensable rendición de cuentas (accountability) por parte de quienes toman las decisiones se torna mucho más eficaz en contextos ciudadanos como los que se han descrito, donde un proceso de socialización política es mucho más posible que en aquellos contextos altamente disgregados o privatizados (al estilo de las microescenas en São Paulo que se plantea O'Donnell).

Si la gente se siente más comprometida con el destino colectivo fluye más naturalmente la necesidad de asegurar la rendición de cuentas a través del control de los órganos de autoridad que es uno de los elementos fundamentales del Estado de Derecho. En este sentido, los mecanismos de democracia semidirecta como el recall pueden jugar un rol trascendente.

Finalmente la auténtica democracia no se garantiza por los preceptos que la consagren formalmente ni tampoco por la creación de instancias que repitan los vicios que ya se han apreciado en los mecanismos tradicionales de participación. Una democracia "se vive" y se ejercita en el contexto pleno de su diversidad y expresión de identidades diferenciadas, pero a través de canales orgánicos. No se puede esperar el ejercicio regular del sufragio con la periodicidad que las normas indiquen mientras muchas aspiraciones y demandas no encuentran canales orgánicos de expresión. Así la ciudadanía, concebida como un mero *status* de derecho representa una noción obsoleta para responder a los problemas que hoy demanda la participación democrática y el auténtico control que exige el Estado de Derecho.