

El déficit de la educación en ciudadanía en la construcción del sistema democrático argentino*

por **Mauricio Devoto**

Director de CIVES – Centro de Estudios en Ciudadanía,
Universidad de Palermo, Buenos Aires. Argentina
mdevoto11@gmail.com

“El argentino, a diferencia de los americanos del Norte y de casi todos los europeos, no se identifica con el Estado. Ello puede atribuirse a la circunstancia de que, en este país, los gobiernos suelen ser pésimos o al hecho general de que el Estado es una inconcebible abstracción; lo cierto es que el argentino es un individuo, no un ciudadano”.

J. L. Borges,
Nuestro pobre individualismo, 1946.

Sumario: 1. Introducción. La función ciudadana: educación y ejercicio. 2. Contexto. La debilidad del sistema democrático liberal. 3. Democracia y ciudadanía. Elementos y modelos. 4. Estado anómico. 5. La educación en ciudadanía en la Argentina. La ciudadanía como elemento clave del sistema democrático. Hacia una ética cívica de mínimos. 6. Conclusión. Referencias bibliográficas.

Resumen ejecutivo

En un contexto general latinoamericano de debilitamiento del sistema democrático liberal y el desarrollo de modelos políticos nacionales y populares, se plantea el déficit en el desarrollo y ejercicio de la función constitucional que corresponde a la ciudadanía argentina y en la responsabilidad del Estado en la educación democrática y ciudadana. En este sentido, el trabajo introduce diversas cuestiones acerca del contexto político y social a tener en cuenta a la hora de analizar, promover y diseñar planes de estudio y políticas públicas vinculadas a la educación en ciudadanía. Finalmente, propone trabajar en el desarrollo de una teoría funcional de la ciudadanía democrática republicana sustentada en una ética cívica de mínimos comunes de fuente normativa constitucional. Como se desprende del texto, la función ciudadana -elemento fundamental del sistema político- y la ética cívica de mínimos comunes -que debería servir de base del actuar cotidiano- estarían contempladas en la Constitución Nacional Argentina, aunque sin desarrollar ni sistematizar, siendo mayormente desconocidas o ignoradas por la política, la academia y el sistema judicial. Y desconocidas por la propia ciudadanía.

* Citar: **Devoto, M** (2022), *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.

1. Introducción. La función ciudadana: educación y ejercicio.

El objetivo general de este trabajo apunta a resaltar la educación en ciudadanía como elemento indispensable para la construcción, promoción y fortalecimiento del sistema político democrático liberal de forma republicana en la República Argentina.

De acuerdo a la tesis que enuncio, la Constitución Nacional Argentina contempla a la ciudadanía como un elemento fundamental del sistema político democrático republicano, confiriendo a los ciudadanos un rol o particular función que se traduce no solo en el ejercicio de derechos y la observancia de deberes sino en el cotidiano ejercicio de valores que forman parte de una ética cívica de mínimos. En este sentido, y continuando el pensamiento de Toqueville citado por el filósofo del derecho Andrés Rosler, **“en una república los ciudadanos no cuentan con un sistema político, sino que son el sistema político** (Rosler 2016).

La Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos de jerarquía constitucional estipulan una serie de valores que conforman una ética cívica que sirve de base objetiva para el ejercicio de la función ciudadana y del actuar cotidiano de los habitantes. Dicha ética cívica de mínimos comunes constitucional apunta, fundamentalmente, a consolidar las bases del sistema político democrático liberal adoptado, así como la vigencia de los principios que caracterizan la forma republicana de gobierno. El actuar cotidiano de la ciudadana, 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. De allí que involucrarse en la disposición de carácter y la capacidad de juicio de la ciudadanía para ejercitar aquellos valores -involucrarse en la función ciudadana en general- resulte de fundamental importancia a hora de planificar la responsabilidad del Estado a efectos de alcanzar los objetivos establecidos en el Preámbulo y consolidar el sistema democrático. Es aquí donde la educación pública entra en juego. Como profundizo más adelante, la educación en ciudadanía, en el sentido de mínimos comunes compartidos, se diferencia claramente del adoctrinamiento en una ética de máxima política partidaria o ideológica. Frente a esta postura podrá decirse que el mínimo en que me paro, la Constitución Nacional, ya de por sí es ideológico, y que tiene su sesgo. Respondo que se trata del primer y principal acuerdo adoptado por la ciudadanía argentina. Y siguiendo a Toqueville, 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)

Una democracia republicana requiere de ciudadanos demócratas y republicanos. Demócrata y republicano no se nace, se hace. Y los atributos, cualidades y disposición cívicas para ejercer cotidianamente los valores, derechos y deberes no se heredan ni se adquieren por ósmosis, sino que se enseñan y se aprenden. Desde el inicio de la historia de la democracia y la república antiguas (Grecia y Roma Siglo VI y V ac) el tema de la virtud ciudadana

ha estado dentro de grandes preocupaciones de la política. Una parte importante de la historiografía y la teoría política nos informan que este interés se mantuvo vivo en algunas ciudades italianas de medioevo -y en la obra de Maquiavelo republicano- y es abandonado con la llegada y aparentemente definitivo asentamiento del modelo liberal de democracia. Así, el español Félix Ovejero, en el capítulo dedicado a *La democracia liberal* de la obra colectiva *El Saber ciudadano*, aporta una densa argumentación que resumo en un párrafo: “En la democracia liberal la libertad negativa queda razonablemente garantizada. De diversos modos. En primer lugar, mediante la profesionalización de la actividad política, la gestión política no es tarea de los ciudadanos, se delega en ciertos individuos que libremente -en una relación de intercambio- se ofrecen a realizar un trabajo por el que son retribuidos. En segundo lugar, El Estado no reclama a los ciudadanos su participación, no alienta ciertos modos de vida (participativos, acordes con las virtudes cívicas) y desalienta otros, no se entromete en la vida de nadie. La política es cosa de los profesionales y a los ciudadanos no cabe reclamarles ninguna preocupación por la vida de todos... Los derechos protegen la libertad negativa y su garantía es externa a la comunidad política, no depende de su reconocimiento como justos por parte del demos. Finalmente, dichas instituciones no representativas (contramayoritarias) se encargan de proteger tales derechos (el control judicial de las leyes emanadas de los parlamentos) y de garantizar el funcionamiento de los procesos sociales. En este sentido se puede decir que arrebatan a los ciudadanos – y a sus representantes- buena parte de las tareas públicas, los liberan de sus responsabilidades... El mecanismo no requiere virtud ciudadana para funcionar.” (Ovejero 2008)

Evidentemente no comparto la postura antes referida en cuanto a una natural imposibilidad de encontrar una vía republicana posible dentro del modelo democrático liberal. Incluso considero peligroso y desaconsejable recurrir a la exaltación extrema de la virtud ciudadana del republicanismo clásico como valor a inculcar en un modelo de ciudadanía contemporánea. Sin perjuicio de ello, sí considero de fundamental importancia prestar atención al necesario e indispensable involucramiento de la ciudadanía en la construcción de lo público. Aunque el Estado liberal le diga que no lo necesita y lo haga a un lado -punto también discutible y con el que discrepo- la construcción de lo público siempre deriva del cotidiano actuar ciudadano.

En Argentina, el desconocimiento o negación de la concepción de la ciudadanía como elemento fundamental del sistema político democrático ha condicionado la posibilidad de desarrollo del país y obstaculizado la construcción y desarrollo del sistema democrático liberal en dirección a los objetivos planteados en la Constitución. Para graficar lo que sucede en nuestro país, y que en general se extiende a la región, suelo utilizar el título de una obra editada por la filósofa española Victoria Camps: contamos con democracias y repúblicas sin ciudadanos o ciudadanos sin atributos (Camps 2010). En términos coloquiales: **sin una ciudadanía que esté mayormente educada y dispuesta a actuar y ejercer sus derechos y obligaciones respecto de lo común y respecto de su actuar cotidiano como individuo** (dimensiones inescindibles que conforman la categoría de ciudadano) **en base a la ética cívica constitucional, no existe sistema político que resista**. Una importante parte de este problema se debe a la anomia; otro, a una falencia educativa.

Además de la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales, la Ley 26.206 de Educación Nacional establece dentro de los fines de la educación nacional el de brindar “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). Mientras tanto, el sistema educativo argentino ha incorporado la educación en ciudadanía en el nivel inicial y secundario de las distintas provincias por medio de asignaturas que han variado de denominación y contenido en el transcurso del tiempo y con los cambios políticos.

Sin perjuicio de ello no contamos con una política sistémica en materia de educación en ciudadanía que responda a una teoría funcional de la ciudadanía democrática y republicana de base constitucional. Cada provincia educa y forma una ciudadanía diferente acorde su mejor saber y entender: cuando no adoctrina militantes que respondan a la ética (de máxima) política, fanática y extremista, del líder carismático de turno, suele relegar a los individuos-habitantes a la apolítica categoría de clientes o simples consumidores de los productos y servicios que la burocracia tecnocrática tiene para ofrecerles, manteniéndolos apartados de la vida política y la construcción del espacio público común hasta el acto de la siguiente votación. No es mi objetivo en esta oportunidad realizar una descripción y análisis de la evolución en el ámbito nacional argentino, que como he señalado, depende de las legislaturas provinciales y de la currícula y contenidos generados por los Poderes Ejecutivos provinciales¹. Mi propuesta en esta oportunidad consiste en señalar algunas de las que considero grandes cuestiones que giran alrededor de la ciudadanía y que tanto nos afectan como sociedad, que no han logrado ser transmitidas ni aprehendidas por el todavía habitante-individuo o ciudadano-sin atributos argentino, y sugerir un camino que colabore en la construcción de un espacio público común de convivencia más justo y pacífico.

En otro orden de ideas, uno de los problemas que presenta el título de este trabajo -el déficit de la educación en ciudadanía- así como el objetivo general planteado -resaltar este tipo de educación como elemento indispensable para la construcción, promoción y fortalecimiento del sistema político democrático de forma republicana- resulta de tomar por *ciertos* o *dados* los institutos y categorías políticas enunciadas -la ciudadanía, la educación en ciudadanía, el sistema democrático republicano, la construcción y fortalecimiento del sistema democrático, a quién le corresponde todo esto- y de que se encuentran finiquitados importantes y diferentes debates que giran alrededor de estos mismos términos y cuestiones. Constituye un problema porque la realidad de nuestro país -y, salvo pocas excepciones, de la región en general- muestra que estas cuestiones suelen ser ignoradas y/o desconocidas por la teoría política, la

¹ Recomiendo la lectura y análisis de los documentos referidos a la construcción y formación de la ciudadanía en la Provincia de Buenos Aires (Nota 4) y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, <https://www.buenosaires.gob.ar/educacion/docentes/formacion-etica-y-ciudadana> y las diferencias que pueden observarse en el sentido de éticas de mínimos y de máximas.

academia, los juristas, el constitucionalismo, la interpretación judicial y misma ciudadanía teórica y nominalmente involucrada.

En el mismo sentido, la grieta ideológica bipolar que caracteriza la política Argentina -Latinoamericana- hace que los términos democracia, ciudadanía y república y los correspondientes principios y valores enunciados en las normativas constitucionales, declamados a viva voz por políticos y electores de todos los partidos políticos, presenten tantas aristas conflictivas que impiden pensar en un significado relativamente unívoco que sirva de marco común. De esta manera, un mismo texto constitucional resulta ser permeable a todo tipo de modelo democrático. Tal es así que se puede estar hablando de defender valores e instituciones democráticas pero pensando en un modelo iliberal (Zakaría 1998), o hablando de construcción o de educación en ciudadanía pero en la práctica adoctrinando militantes y cuadros políticos o alentando el individualismo de los habitantes para que se ocupen exclusivamente de sus temas y consuman los bienes y servicios que el Estado provee sin hacerlos participar en la construcción de lo común.

En este sentido, la propuesta particular de este texto consiste en introducir y analizar brevemente ciertas ideas y cuestiones generales relacionados con los sistemas democráticos, la educación en ciudadanía, el compromiso cívico y finalizar con la ética cívica constitucional Argentina, a efectos de clarificar y ajustar la responsabilidad del Estado en este complejo proceso. Comenzaré por introducir y analizar rasgos generales de los modelos democráticos y de ciudadanía en pugna en la región: el modelo nacional y popular y el democrático republicano liberal. Luego haré referencia a la “anomia boba” (Nino 1992), o estado anómico, actitud no exclusiva, pero generalizada en la ciudadanía argentina y latinoamericana, que atenta contra la construcción y fortalecimiento de los sistemas democráticos. Finalmente, introduciré la concepción de la ética ciudadana -ética cívica de mínimos-, como propuesta de alternativa superadora de parte de las grietas que divide a la sociedad argentina. Considero que este trabajo previo -que implica una importante cuota de sinceramiento, deconstrucción y construcción cívica conjunta- resulta indispensable a efecto de encarar cualquier proyecto de promoción de la democracia o formación/construcción de ciudadanía por medio del sistema educativo, en cualquiera de sus niveles.

Un comentario final para esta sección. El utilizar modelos extremos para el presente análisis no implica que no hayan existido en nuestro país alternativas democráticas intermedias o moderadas, sobre todo luego de restauración del sistema democrático después de los regímenes militares en las últimas décadas del siglo XX. Sin embargo, las fallas de los gobiernos sumado a las particulares características de la ciudadanía que describo, produjeron y continúan produciendo un natural descarte de todo atisbo de propuesta moderada o de mínimos comunes por frágil, tibia o inconducente. Lo mismo sucede con los valores y la disposición de carácter que debería contemplar la formación ética ciudadana: todo se vuelve más extremo, fanático, violento, alejándose de los vínculos solidarios, de la búsqueda de lo más justo y de lo mínimo público común, que paradójicamente, y según la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, sería aquello que se acordó en respetar y cumplir a efectos

de alcanzar sociedades más justas, pacíficas e inclusivas. Como veremos más adelante, la responsabilidad de Estado de educar en ciudadanía y formar ciudadanos en base a una ética cívica de mínimos comunes constitucional no debe confundirse con el adoctrinamiento de cuadros políticos. Esta práctica de los líderes de los gobiernos nacionales y populares, que aprovechan las fragilidades que algunos malos intérpretes del sistema liberal ponen a sus manos, tiende a imponer alguna ética de máxima de contenido ideológico, político o religioso con la pretensión de formar militantes o fanáticos detrás de la causa; un “*nosotros*” que ven en “*otros*” un enemigo siempre a vencer. Por todo lo expuesto sostengo que la democracia liberal tiene todavía mucho para ofrecer en términos de construcción de ciudadanía. El caso Argentino puede servir de ejemplo y modelo para otros países de la región.

2. Contexto. La debilidad del sistema democrático liberal.

El fin del régimen soviético de finales del siglo XXI pareció decretar el triunfo definitivo del sistema democrático liberal. El fortalecimiento de sus principios, valores e instituciones fundamentales constituyó moneda corriente en los países del mundo occidental, y la expansión más allá de sus fronteras entraba en la visión del orden internacional que se avizoraba. Las nuevas generaciones comenzaban a considerar a la democracia liberal como el sistema político dado: una base cuyos materiales constructivos, contornos y sistema de mantenimiento carecían de nitidez e interés, pero que resultaba lo suficientemente sólida como para proveer y garantizar derechos y dejar hacer a la iniciativa privada. Frente a lo que se esperaba, circunstancias de distinto tipo vinculadas a la imprevisibilidad lógica de las diferencias culturales entre occidente y oriente, sumado a errores de apreciación en cuanto a sentencias extremas como las que hablaban del fin de la historia o el fin de las ideologías (Fukuyama 1992), fueron demostrando que la democracia -y el modelo liberal “de una vez y para siempre”- no era un sistema ajeno a la cotidianidad de la ciudadanía sino que dependía de ella y estaba en constante construcción y evolución. La subsistencia del sistema democrático frente a otros regímenes requería, de una u otra manera, el compromiso y participación de todos los involucrados.

Transcurrido un cuarto del siglo XXI, la democracia liberal, para muchos, parece no haber logrado cumplir todas las promesas. Así es común escuchar y leer advertencias acerca de distintas o nuevas formas en que el sistema democrático es atacado, debilitado o transformado -desde dentro- por regímenes autoritarios o populistas. Sobre estas cuestiones encontramos en los últimos años una vasta literatura académica ahora accesible al gran público (Acemoglu y Robinson 2012; Levitsky y Ziblatt 2018). Como estos trabajos lo demuestran, Latinoamérica ofrecía -y continúa ofreciendo- una preciosa y a la vez inagotable fuente de casos emblemáticos: bajo el paraguas común de la democracia se oponen sistemas de gobierno nacionales y populares frente a sistemas republicanos liberales de distinta intensidad.

Frente a una división maniquea y simplista de modelos de democracia y de tipos de ciudadanía que azota la región, me permito realizar una aclaración inicial. La democracia – como la república y la ciudadanía- no existe por naturaleza. En consecuencia, demócrata no se nace, se hace. Si para hablar de democracia/s y demócratas requerimos de los regímenes, sus líderes y su ciudadanía el respeto y ejercicio de ciertos mínimos éticos-cívicos, es responsabilidad del Estado que la educación política y ciudadana que le compete responda a dicha ética y no otra. La lectura de los griegos Tucídides, Platón y Aristóteles nos permite tener una idea de la complejidad que implicaba la construcción de ciudadanía en los albores de la democracia. Y, poco más tarde, en la enseñanza del multifacético Cicerón, la importancia fundamental de la educación en la virtud cívica para la conformación de la república romana.

En definitiva, la democracia no es un estado permanente e irreversible, sino un objetivo, una finalidad que siempre está en pos de ser alcanzada. En palabras del filósofo moral español 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). Comprender que la ciudadanía y su cotidiano actuar constituye un elemento fundamental del sistema político me lleva a vincular directamente la educación democrática que recibe el ciudadano en cada país con el modelo de democracia o pseudodemocracia factible de ser implementada (o ser impuesta).

Más allá de lo global de la problemática, cada región presenta, a su vez, una serie de cuestiones culturales comunes que en mayor o menor medida explican el devenir de sus respectivos sistemas políticos. Respecto de Latinoamérica, los análisis académicos y de la crítica política suelen minimizar o desconocer una característica que condiciona toda construcción democrática: la ciudadanía latinoamericana se encuentra en un “estado anómico”, que identifico como la tendencia crónica al incumplimiento de las normas. Esta disposición o padecimiento -que sin llegar a estos niveles existe en toda sociedad en todo lugar del mundo- colabora en buena medida en explicar las grietas, contradicciones y paradojas que marcan el devenir de la democracia y la forma republicana que rige en gran parte de los países desde fines del siglo XIX. Incluso explica la dificultad para adaptar interesantes modelos teóricos como el agonismo adversarial². Luego, dentro de la región, y como excepción, unos

² “El objetivo de la política democrática es construir de tal forma el “ellos” que deje de ser percibido como un enemigo a destruir y se conciba como como un “adversario”, es decir, como alguien cuyas ideas combatimos pero cuyo derecho a defender dichas ideas no ponemos en duda.... Sin embargo, esta categoría del “adversario” no elimina el antagonismo...Un adversario es un enemigo, pero un enemigo legítimo, un enemigo con el que tenemos una base común porque compartimos una adhesión a los principios ético-políticos de la democracia liberal: la libertad y la igualdad. Pero estamos en desacuerdo en lo que refiere al significado y a la puesta en práctica de esos principios.... Introducir la categoría del “adversario” requiere hacer más compleja la noción de antagonismo, y distinguir dos formas diferentes en las que puede surgir ese antagonismo, el *antagonismo* propiamente dicho y el *agonismo*. El *antagonismo* es una lucha entre enemigos, mientras que el *agonismo* es una lucha entre adversarios.” (Mouffe 2012). Según veremos a lo largo del presente trabajo, una sociedad anómica, alentada por líderes populistas

pocos países han logrado establecer sistemas democráticos más equilibrados y escapar de grietas políticas maniqueas (Palermo 2012). Este estado generalizado complica y desdibuja cualquier proyecto e iniciativa pública y privada que se pretenda encarar.

3. Democracia y ciudadanía. Elementos y modelos.

Latinoamérica forma parte del mundo globalizado. En las últimas décadas, sin embargo, bajo el común paraguas de Socialismo del Siglo XXI³, un modelo autóctono de sistema democrático fue desarrollando características particulares que llamó la atención de gran parte de la comunidad política y académica europea y norteamericana. Frente a sistemas políticos democráticos basados en la tradición liberal, los líderes de estos nuevos modelos autodefinidos como nacionales o plurinacionales y populares, al acceder al poder, trastocaban profundamente la lógica liberal de las constituciones. Algunas de las prácticas preferidas eran el debilitamiento de los controles al poder ejecutivo, la “democratización” del sistema judicial, el adoctrinamiento de la juventud, la cooptación del poder legislativo, el control de los medios de comunicación y, finalmente, una nueva Constitución que permitiera la reelección indefinida. Todo ello generaba, de parte de un sector de aquella comunidad, una gran admiración, pero al mismo tiempo, un generalizado rechazo y preocupación.

Diversas constituciones latinoamericanas que trascendieron al siglo XX -la Constitución Argentina entre ellas- encontraban entre sus antecedentes primarios a la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Y las instituciones elaboradas en los Estados Unidos estaban claramente apoyadas en una filosofía particular, bien sintetizada en los papeles de El Federalista. Dicha filosofía era liberal y elitista, es decir, respetuosa de las decisiones personales individuales, y a la vez extremadamente escéptica frente a las capacidades de la ciudadanía para actuar concertadamente. Como dijera Madison en El Federalista 55, en las asambleas colectivas “la pasión nunca deja de arrebatarle su cetro a la razón” (Gargarella 2009). Sin perjuicio de ello, a

radicalizados, hace explotar un sofisticado esquema teórico como el planteado por Mouffe, al no cumplirse el requisito fundamental de respetar la base común de principios ético-políticos. De esta manera, el adversario siempre es un enemigo, y la violencia, en cualquiera de sus formas, inunda el espacio común.

³ Se sostiene que el término Socialismo del Siglo XXI fue introducido por el presidente venezolano Hugo Chávez en el Foro Social de Porto Alegre de 2005. Allí decía Chávez: “...no tengo la menor duda. Es necesario, decimos y dicen muchos intelectuales del mundo, trascender el capitalismo, pero agrego yo, el capitalismo no se va a trascender por dentro del mismo capitalismo, no. Al capitalismo hay que trascenderlo por la vía del socialismo, por esa vía es que hay que trascender el modelo capitalista, el verdadero socialismo. ¡La igualdad, la justicia!” Ante los aplausos y expresiones de respaldo en la audiencia congregada en Porto Alegre, Chávez continuó: “Perdóneme que los interrumpa, pero la hora ¿no? Y además, también estoy convencido, como decía Ignacio Ramonet, que es posible, es posible trascender el capitalismo por la vía del socialismo y más allá, en democracia. ¡En democracia! Pero ojo pelo y oído al tambor: ¿En qué tipo de democracia? No es la democracia que mister Superman (se refiere a Bush) quiere imponernos desde Washington, no, esa no es la democracia.” Tres son los oponentes tres oponentes de las interpelaciones discursivas de Chávez en ese entonces, y cada uno de ellos y sus relaciones involucran debates sustantivos ante las transformaciones acaecidas en el sistema mundial a comienzos del siglo XXI: a) contra el Imperialismo, b) contra el neoliberalismo, c) contra la hegemonía imperante.

efectos de realizar un análisis de las características de los sistemas democráticos vigentes en Latinoamérica y comprender los problemas que de ellos se derivan, no puede desconocerse la paulatina dilución de aquellos principios y valores democráticos republicanos de tradición liberal norteamericana y la influencia que en las últimas décadas han tenido diversas ideas modernas europeas y sobre todo francesas. En el caso particular de países como Bolivia, Ecuador y Venezuela la interacción con España resultó vital (Martínez Dalma 2019). Gargarella planteaba en el referido texto que “si las instituciones que hoy distinguen a muchas de nuestras democracias reproducen las bases de la estructura institucional norteamericana, y dicha estructura es el resultado de una serie de presupuestos relacionados con las (in)capacidades de los individuos para actuar de manera independiente y concertada, ¿qué es lo que debería pasar con aquellas instituciones, si estos presupuestos fueran repudiados en la actualidad?” La pregunta resultaba pertinente, continuaba Gargarella, porque la filosofía pública actual podía representar muchas cosas, pero claramente no era idéntica –y, podríamos agregar, parece ser bastante diferente, en general– a aquella que resultaba predominante en los años fundacionales del constitucionalismo.

La necesidad de “Latinoamericanizar Europa” (Mouffe, 2015) resultó una frase que comenzó a escucharse en universidades de Francia, Reino Unido, Bélgica y España a poco de comenzar el siglo XXI. Representaba la admiración de parte de un sector de la academia europea respecto del régimen “democrático” nacional y popular instaurado en Venezuela con Hugo Chávez, Ecuador con Rafael Correa, Bolivia con Evo Morales y Argentina con Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Continuando la línea de la cita de Gargarella, la segunda mitad del siglo XX fue produciendo un lento pero firme vuelco en filosofía pública, que fue teorizado por intelectuales, llevado a la práctica por distintos gobiernos populares y recogido parcialmente por reformas constitucionales latinoamericanas, pero que pasó desapercibido para gran parte de la ciudadanía. Tanto es así que las ideas de Chantal Mouffe, por ejemplo en la Argentina, fueron citadas y adoptadas como propias por la currícula de la asignatura de Construcción de Ciudadanía del Nivel Secundario de la Provincia de Buenos Aires, distrito escolar más grande del país⁴. Con esto destaco la influencia e impacto que en las últimas décadas han tenido en Latinoamérica ciertas ideas europeas (democráticas o democratizantes, en su léxico) por sobre las tradicionales norteamericanas (liberales) en el rediseño de la democracia y sus instituciones. Más aún, varios países de la región sirvieron a aquellas ideas como campo de prueba. Una vez desarrolladas e implementadas con ciertos excesos, retornaron a Europa bajo la forma de un modelo que se instauró en distintos países. Tal el caso de España y el partido político Podemos, expresadas en palabras de quien fuera su líder: “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

⁴ Diseño Curricular Construcción de Ciudadanía, Provincia de Buenos Aires, 1er a 3er año secundaria, 2007. Pág. 108 y 109.

<http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/consejogeneral/disenioscurriculares/documentosdescarga/secundariaciudadania.pdf>

la Educación y el Trabajo (UMET) en marzo de 2018 (Alcántara Sáez y Rivas Otero 2019).

En materia de derecho constitucional, el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano difundido por diversos juristas europeos (entre ellos, Martínez Dalmau 2021) confería soporte argumental y jurídico a determinadas luchas emblemáticas de estos regímenes -derechos de los pueblos originarios, por ej. Según los promotores de este movimiento, la Constitución era fruto del poder constituyente, legitimada democráticamente, plenamente normativa y su objetivo era materializar la voluntad de los pueblos expresada en el uso de su poder constituyente. Desde este punto de vista, se superaba el concepto de Constitución como limitadora del poder constituido y se avanzaba en la definición de la constitución como fórmula democrática donde el poder constituyente expresaba su voluntad (Viciano Pastor y Martínez Dalmau 2011). Estos autores resaltaban que aun cuando resultaba imposible no reconocer los avances en el constitucionalismo europeo a partir del constitucionalismo democrático iniciado en las primeras décadas del siglo XX, en la práctica había sido en América Latina donde habían tenido lugar los últimos intentos de realización práctica de estos modelos, fruto de las condiciones sociales y políticas presentes en determinados países por medio de asambleas constituyentes, plenamente democráticas, que tradujeron a los textos constitucionales la voluntad revolucionaria de los pueblos.

Explicando la diferencia entre la evolución de los procesos democráticos de Europa y Latinoamérica, Chantal Mouffe señalaba que en Europa el *elemento liberal* de las democracias se había vuelto absolutamente dominante, mientras el *elemento democrático*, el de la igualdad y la soberanía popular, había quedado subordinado, y, en algunos casos, eliminado. En Europa la pregunta acerca del significado de la democracia siempre recibía la misma respuesta: Estado de derecho, respeto de los derechos del hombre y separación de poderes; ya nadie hacía referencia a la soberanía popular ni a la igualdad porque ello se había vuelto obsoleto (Mouffe 2012). Para Mouffe y otros académicos (Clarke 2010), no se trataba solo de que la tradición liberal se había vuelto hegemónica, sino que en Europa y en los Estados Unidos se había impuesto una interpretación específica, neoliberal, de esa tradición, que había dejado a la democracia sin sentido democrático. En definitiva, que en el occidente del norte la democracia era liberal o no era; para peor, era neoliberal, ya casi sin atisbos de elementos democráticos.

Frente a los teóricos que consideraban que el principio democrático y el liberal iban necesariamente juntos, Mouffe, defendía la tesis de que siempre había existido una lucha entre esas dos tendencias y que según las épocas un principio había predominado sobre el otro. Finalmente desde la caída del Muro de Berlín, el elemento liberal se impuso sobre el elemento democrático, erigiéndose en la base del sistema democrático “*dado*” para las generaciones subsiguientes. Ante este panorama, decía Mouffe, determinados gobiernos latinoamericanos -ajenos a la tradición democrática europea- comenzaron a cuestionar justificadamente el predominio del componente liberal y pusieron el elemento democrático como elemento principal. En Latinoamérica el elemento liberal no había sido eliminado, pero estaba quedando subordinado al democrático.

Compenetrada con el encanto de su teoría agonista adversarial hecha carne en la realidad política latinoamericana, Mouffe no advertía -o no terminaba de comprender- la falla fundamental en la base del sistema: que el líder carismático local promoviera, y la ciudadanía -o parte de ella- aceptara apartar o eliminar el elemento liberal, pasando por encima de las instituciones que el respectivo sistema democrático desarrollaba. Es decir, no respetando los acuerdos mínimos iniciales (ver nota 2). De advertirlo, habría comprendido que su agonismo adversarial carecía sustento teórico y que en la práctica se encontraba fomentando un régimen típicamente antagónico y violento. Desde el punto de vista de las formas democráticas representativas y republicanas adoptadas por la generalidad de las constituciones de la región, resultaba evidente que ciertas prácticas que caracterizaban los modelos nacionales y populares no terminaban de satisfacer o cumplimentar los requisitos que aquellas establecían. Cabe recordar que en septiembre de 2017 el MERCOSUR constataba que se daban las condiciones para considerar la ruptura del orden democrático de la República Bolivariana de Venezuela, obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración. La resolución disponía “la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR...”⁵

Para los líderes políticos de estos regímenes, sin embargo, el nuevo equilibrio no solo no afectaba la calidad democrática ni la calidad institucional sino todo lo contrario: la fortalecían (Devoto 2015). Sin hacer referencia al largo proceso de mediación republicana que había reintroducido a la democracia en la arena política internacional después de diecisiete siglos de ausencia, ni a la particular ingeniería institucional norteamericana adoptada por las constituciones, Mouffe se preguntaba: ¿Por qué Latinoamérica debe aceptar el modelo de democracia de primacía liberal europeo? Y se respondía: “(La democracia) es una articulación contingente, no necesaria. No es legítimo pretender que ese modelo occidental sea aceptado por el resto del mundo. En el caso de América latina, uno no puede decir que la región no es parte de Occidente, pero eso tampoco quiere decir que Latinoamérica deba aceptar el modelo europeo. Creo que hay que pluralizar la idea de Occidente, aceptar variaciones en su interior y hablar de Occidentales. En las experiencias de las nuevas democracias de Sudamérica no hay un rechazo a la tradición liberal, pero sí hay una articulación distinta entre las tradiciones liberal y democrática.”

La democracia latinoamericana, sin embargo, no estaba representada exclusivamente por el modelo extremo antes descripto. Una posición diferente a la anterior podía encontrarse reflejada en casos concretos de otros países y gobiernos como Brasil, Uruguay y Chile⁶, en los que la dimensión liberal de sus

⁵La resolución disponía que la suspensión “...cesará cuando, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7° del Protocolo de Ushuaia, se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático...” A septiembre de 2022 Venezuela continúa suspendido del MERCOSUR.

⁶ El caso de Chile es diferente en la actualidad. Luego de décadas de una Constitución liberal, en septiembre de 2022 se sometió a un plebiscito el texto de una nueva Constitución que modificaba el sistema político incorporando diversos elementos propios del modelo nacional y popular. El voto de la población fue contrario a la referida reforma. Dentro de los puntos a destacar del proyecto de Constitución se encontraba lo referido al reconocimiento de derechos, emblemas, símbolos, formas de vida de los pueblos y naciones indígenas y tribales. Entre sus primeras disposiciones el proyecto establecía: “Artículo

regímenes democráticos no se había visto dañada. En estos casos, y como lo sostiene gran parte de la academia, el liberalismo, así como el republicanismo (con todo lo diferentes que son entre sí), constituyen dimensiones sin las cuales la índole democrática de un régimen político resulta inevitablemente erosionada (Palermo 2012). En la democracia, la soberanía popular jamás puede entenderse -como sí se la entiende en los casos latinoamericanos ya mencionados- como encarnada o materializada en la voluntad de un cuerpo político y/o un líder. Cuando eso ocurre, las dimensiones liberal y republicana, así como la propia dimensión democrática, sufren daños irreparables. La soberanía popular, por el contrario, tiene diversos campos de realización, desde el electoral hasta distintas formas de participación política y en el juego de las instituciones. Instituciones que, para que estén abiertas a la participación popular, han de estar regidas por fuertes dimensiones liberales y republicanas. Y esto se encuentra establecido en las constituciones.

Sin perjuicio de lo anteriormente expresado, el surgimiento de los regímenes nacionales y populares latinoamericanos de fines de siglo XX y comienzos del XXI no puede atribuirse exclusivamente a las ideas de Gramsci, Ernesto Laclau o Chantal Mouffe o la simple continuación de los movimientos de Juan Domingo Perón en Argentina (1946-55), de Getulio Vargas (1930-45/1951-54) y João Goulart (1961-64) en Brasil, de Lázaro Cárdenas (1934-40) en México, de Víctor Paz Estensoro (1952-56/1960-64) y Hernán Siles Suazo (1956-60) en Bolivia, y de José María Velasco Ibarra (1934-35/ 1944-47/1952-56/1956-61/1968-72) en Ecuador. La realidad fue demostrando que los diferentes gobiernos de base y forma democrática republicana liberal, no lograron en Latinoamérica contener ni dar respuestas a diversas demandas culturales y sociales que fueron desarrollándose desde el último período de reformas constitucionales (Gargarella 2015). Luego, la confusión entre la cuestión liberal y el liberalismo *tout court*, al asimilar “una cuestión” con una “tradición ideológica” y recubrir la cuestión liberal con el ropaje del liberalismo o con la execración al neo-liberalismo, conspiró contra la posibilidad de reflexionar acerca de la cuestión liberal como parte de una historia que se ocupara en el largo plazo de la constitución de la cultura política... (en varios de los países latinoamericanos) (Roldán 2016). Haciendo una gran simplificación, el resultado que marca el destino de la región, finalmente, es una división bipolar extrema entre un modelo

1. 1. Chile es un Estado social y democrático de derecho. Es plurinacional, intercultural, regional y ecológico. 2. Se constituye como una república solidaria. Su democracia es inclusiva y paritaria. Reconoce como valores intrínsecos e irrenunciables la dignidad, la libertad, la igualdad sustantiva de los seres humanos y su relación indisoluble con la naturaleza. 3. La protección y garantía de los derechos humanos individuales y colectivos son el fundamento del Estado y orientan toda su actividad. Es deber del Estado generar las condiciones necesarias y proveer los bienes y servicios para asegurar el igual goce de los derechos y la integración de las personas en la vida política, económica, social y cultural para su pleno desarrollo.” “Artículo 2. 1. La soberanía reside en el pueblo de Chile, conformado por diversas naciones. Se ejerce democráticamente, de manera directa y representativa, reconociendo como límite los derechos humanos en cuanto atributo que deriva de la dignidad humana. 2. Ningún individuo ni sector del pueblo puede atribuirse su ejercicio.” “Artículo 5 1. Chile reconoce la coexistencia de diversos pueblos y naciones en el marco de la unidad del Estado. 2. Son pueblos y naciones indígenas preexistentes los Mapuche, Aymara, Rapanui, Lickanantay, Quechua, Colla, Diaguita, Chango, Kawésqar, Yagán, Selk'nam y otros que puedan ser reconocidos en la forma que establezca la ley. 3. Es deber del Estado respetar, promover, proteger y garantizar el ejercicio de la libre determinación, los derechos colectivos e individuales de los cuales son titulares y su efectiva participación en el ejercicio y distribución del poder, incorporando su representación política en órganos de elección popular a nivel comunal, regional y nacional, así como en la estructura del Estado, sus órganos e instituciones.” A septiembre de 2022, la información referida al proceso constitucional se encontraba disponible en <https://www.chileconvencion.cl/>

nacional y popular, que absorbe todo movimiento progresista y de izquierda, y gobiernos democráticos republicanos de base liberal -de centro, centro derecha, y en algunos países, libertarios y de derecha- que se oponen encarnizadamente sin encontrar puntos en común.

Si este es el panorama democrático, la ciudadanía no puede -en principio- hacer otra cosa que transitar por la misma grieta: por un lado, pseudo ciudadanos militantes y fanáticos dispuestos a cumplir con el sueño de una democracia asamblearia⁷ radical, saltando por encima de las normas en pos de hacer “*de cada necesidad un derecho*”; 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, una *democracia sin ciudadanos* o *ciudadanos sin atributos* (Camps 2010). Como expreso más adelante, seguramente muchos latinoamericanos no nos sentimos representados por esta lucha de extremos. El silencio y el desinterés por lo público, sin embargo, contribuyen a la confusión.

Dicho todo esto, termino con una importante aclaración respecto de la teoría de la democracia radical de Mouffe que tanta influencia tuvo en los regímenes nacionales populares Latinoamericanos. Como la propia autora dejaba bien en claro en sus escritos, por lo menos para los países del “occidente del norte”, como ella los denominaba, a la hora de implementar sus propios sistemas democráticos nacionales y populares, los líderes de los gobiernos de España y Grecia no pretendieron discutir ni salirse de la institucionalidad que marcaba la tradición liberal (Haro León 2019).

4. Estado anómico

En el libro *Un país al margen de la ley*, el filósofo y jurista argentino Carlos S. Nino presentaba una reconstrucción muy crítica de la vida institucional argentina, su historia jurídica, constitucional y económico-social. Para resumir la actitud característica de la particular ciudadanía argentina recurrió al término “anomia boba”: “[U]na acción colectiva es anómica, en el sentido de ilegalidad “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).

⁷ Propuesta que forma parte del catálogo de formas de conversación entre iguales sugerido por Roberto Gargarella en su obra *El derecho como conversación entre iguales* (2021). Siglo XXI Editores, Buenos Aires. Allí cita como ejemplo satisfactorio, casi excepcional “*en un contexto político social marcado por la división y polarización extremas...la grieta política*”, el debate que se dio en la Argentina sobre el proyecto de ley de interrupción voluntaria del embarazo en 2018. Si bien este y otros ejemplos “excepcionales” se dieron curiosamente bajo modelos que no fueron nacionales y populares, de acuerdo a lo que sugiero en el presente trabajo, la regla general de esta forma política sería una artera utilización por parte del líder autoritario. Más complicada resulta la cuestión si la coordinación y desarrollo del proceso asambleario queda en manos del sistema judicial, como sugiere Gargarella (pág.326).

Dos décadas más tarde, otro filósofo argentino Osvaldo Guariglia recordaba la obra de Nino y la realidad allí descrita: “Se describe un escenario caótico, en el que las leyes se tergiversan o se desconocen, las normas se proclaman pero no se cumplen, los deberes sociales, como la obligación de pagar impuestos, se evaden y las transacciones con el estado se “arreglan” mediante sobornos. Nino llama esta situación anomia boba, porque proviene de un juego en el que todos pretenden sacar ventajas y terminan en la peor situación posible (Guariglia 2014). Vinculado a la ciudadanía, lo denomino estado anómico, y puede hacerse extensible, en mayor o menor medida, a la ciudadanía latinoamericana⁸.

La referida actitud y disposición vinculada a lo político, al (in)cumplimiento de las normas y al ejercicio de una ciudadanía sin atributos -derechos sin deberes- (Devoto 2022), sin embargo, no agota el conjunto de razones que conforman un generalizado estado de anomia ineficiente y antieconómica. Cuando de lo público y común se trata -incluyendo el ejercicio de valores constitucionales como la justicia, la libertad y la paz- el particular ciudadano argentino-latinoamericano suele transferir a *otros* -políticos en general, funcionarios públicos, legisladores, magistrados, comunicadores sociales, empresarios, policías, etc.- la carga de los deberes y responsabilidades que se corresponden con la función ciudadana. En otras palabras, actúa como si fuera posible hacerlo, desvinculando la realización de la justicia, libertad y la paz, entre otros valores, de las consecuencias de su actuar cotidiano, cualquiera sea el ámbito en el que desarrolle su actividad u oficio. Como veremos, dicha delegación o transferencia de responsabilidad no se corresponde con diseño que la función ciudadana tiene asignada dentro de nuestro ordenamiento constitucional: al fin y al cabo, siempre *los otros* no dejamos de ser antes *nosotros*, ciudadanos, pero debemos ser educados para percibirlo y poder ejercer la función.

Como ciudadanos, aún no hemos sido educados para participar plenamente de la construcción del sistema democrático de forma republicana diseñado por nuestras constituciones liberales ni ejercer la función fundamental que ellas le asignan. Mientras que como individuos o militantes -según nos haya conducido la lotería de la vida- cotidianamente parcelamos nuestras vidas acorde al parcelamiento del espacio en defensa de lo propio, respecto del espacio público común que deberíamos co-construir con los demás no somos capaces de superar dicha individualidad o fanática militancia como para ejercitar las cualidades y capacidad de juicio que una ciudadanía democrática y republicanamente orientada debería proveer. En este sentido, la falta de ejemplaridad pública, la anomia generalizada y la fallas educativas generan un círculo vicioso cívico que resulta indispensable romper. Al menos reducir.

Pensar en la promoción de la democracia y sus valores en Argentina y Latinoamérica en general, requiere del conocimiento y análisis previo de cuestiones como las anteriormente referidas. Lo mismo digo respecto a la inquietud por la educación democrática y ciudadana en todos sus niveles. No se

⁸ A modo de ejemplo, ¿Qué es la anomia y por qué la sociedad colombiana la padece?, del Profesor Víctor Alberto Reyes Morris, Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia. https://www.youtube.com/watch?v=W_XvywQ7aWA&ab_channel=UniversidadNacionaldeColombia%7C%40Televisi%C3%B3nUNAL

trata simplemente de diseñar programas de instrucción cívica, ciudadanía digital, incorporación de tecnología en las escuelas plataformas de e-learning y hablar de democratización. **En cualquiera de los casos, no puede ni debe ignorarse que más allá de lo que establece la normativa constitucional y la Ley Nacional de Educación, el tipo de educación cívica pública que se brinda a los habitantes depende del modelo de democracia que rige en el país y las provincias en un momento político determinado.** Evidentemente, en épocas de gobiernos de modelos nacionales y populares, con instituciones públicas sometidas y dependientes del Poder Ejecutivo y una ciudadanía educada para militar por el régimen, la educación pública en sus distintos niveles suele responder a los dictados y modalidades del referido modelo, y el presupuesto de Educación destinado a programas y proyectos van en el mismo sentido. De esta forma, la formación y la investigación pública de las últimas décadas se ha volcado, en general, hacia la visión y discurso del modelo nacional y popular de la democracia: el ejercicio directo de la soberanía popular, la participación ciudadana y más derechos prevalecen en general respecto de los medios, observancia de formas, deberes, actitudes y valores democráticos republicanos para alcanzar estos objetivos. Como he resaltado con anterioridad, la debilidad y falencias respecto a la construcción y educación en ciudadanía por parte de los gobiernos que adoptaron sistemas democráticos liberales desde 1983 en adelante, impide ofrecer a los argentinos una teoría y práctica funcional ciudadana alternativa al modelo nacional y popular. El modelo nacional y popular, con las características enunciadas al comienzo, termina erigiéndose en la actualidad en la esencia del real modelo político vigente. El modelo que educa a la mayor parte de la ciudadanía del país.

5. La Educación en ciudadanía en la Argentina. La ciudadanía como elemento clave del sistema democrático. Hacia una ética cívica de mínimos⁹

Como he expuesto, la Argentina se encuentra dividida y empobrecida 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 si misma o en diferentes grupos de pertenencia, es

⁹ La idea de mínimos compartidos respecto de cuestiones actitudinales o éticas y su importancia para la educación en ciudadanía ha sido desarrollada en forma teórica por diversos filósofos y científicos políticos con distintas posturas y miradas sobre su alcance. Algunas de ellas limitan tales mínimos al conjunto de derechos, deberes y garantías reconocidos por cada Estado a las personas. Según estas opiniones (Savater 2014) este conjunto de derechos, deberes y garantías que constituyen la ciudadanía democrática no estaría basado en ninguna identidad cultural, étnica, ideológica, religiosa o racial predeterminada sino en nuestra pertenencia como miembros de la institución constitucionalmente vigente, que establece las reglas de juego compartidas desde las cuales cada quien puede procurar diseñar el perfil que quiera dar a su vida. Otras concepciones son más abarcativas, profundizando en principios y valores éticos, comunicacionales, convivenciales y dialógicos, aunque también serían deducibles de la normativa general en materia de derechos humanos (Cortina 1986). Finalmente, otros pensadores, partiendo de la base de que la democracia necesita actores que hoy es incapaz de producir, sostienen que la competencia ciudadana implica una capacidad de enfrentarse a una diversidad de opiniones e intereses y hacerse una imagen coherente de la realidad. La capacitación ciudadana - capacitación política- como ya vimos en este mismo texto, no sería solamente una habilidad cognitiva sino que implicaría otras disposiciones de tipo emocional (Innerarity 2018; Ignatieff 2018).

llamada elegir entre uno y otro bando. El líder de turno -con mucho o poco carisma- requiere del ciudadano que milite su épica y para ello lo educa¹⁰, mientras lo ilusiona con transformar cada necesidad en un derecho. El presidente liberal, mientras tanto, se dirige a la gente, la escucha e invita a dar lo mejor de sí; le pide a cada argentino que se concentre en su trabajo y que confíe en que un mejor Estado le brindará mejores servicios. No hace falta demasiada épica cívica ni virtud ciudadana. Suficiente con la ley, las instituciones y la justicia judicial.

Los *militantes* o *individuos-habitantes* que resultan de esta extraña construcción de ciudadanía tienden a considerar que los responsables de los males que en conjunto los aquejan como sociedad y país suele ser siempre *otros*, nunca *nosotros* ciudadanos. Asimismo, por ejemplo, confunden 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 de acuerdo al ámbito de acción (Devoto 2019). La anomia generalizada no es de extrañar ante este panorama. En cualquiera de los casos, y salvando las distancias entre las dos variantes del sistema político democrático mencionadas, el militante y el ciudadano light constituyen los dos prototipos o modelos de ciudadanía que la dirigencia política argentina, salvo honrosas excepciones, ha pretendido construir y educar en los últimos 40 años. Militantes de una democracia de tipo iliberal (de características aún desconocidas para los argentinos) o ciudadanos apolíticos sin atributos de una república que languidece sin pena ni gloria.

Sin perjuicio de la situación descrita, millones de argentinos viven, trabajan y procuran educar y educarse cotidianamente de otra manera. 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 pertenencia, parte 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. En todo el país, en todas las provincias, encontramos personas dispuestos a ejercer y compartir cotidianamente los valores cívicos constitucionales. Pero ello no resulta suficiente para contener ni revertir las consecuencias de mediano y largo plazo que los regímenes autoritarios producen sobre el sistema democrático y sus instituciones. No resulta suficiente para buscar puntos en común con todos los actores del sistema educativo, fundamentalmente directores de escuelas, docentes, institutos de formación y gremios. Tampoco resulta suficiente para romper la inercia negativa que la apoliticidad y el aletargamiento de gran parte de la sociedad han producido respecto de la percepción de demandas sociales insatisfechas y de la convivencia en el espacio público común que aloja las instituciones públicas. Ni siquiera para comenzar a reducir el grado de lo bobo de la anomia.

¹⁰ En el discurso de apertura del 138 período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación del 1 marzo de 2020, el Presidente Argentino Alberto Fernández dice que el sistema de medios públicos será 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.”

De las cuestiones expuestas, ciertamente considero que el problema más grave que atraviesa el sistema democrático en la Argentina, así como en distintos países de la región, radica en la facilidad con la que los gobiernos nacionales y populares logran atravesar y doblegar el orden público y las instituciones, sin encontrar prácticamente resistencia alguna de la ciudadanía. Frente a ello, me consta el esfuerzo y empeño que docentes y habitantes de varias provincias país realizan todos los días para ejercitar y defender los valores democráticos republicanos constitucionales (ética de mínimos) frente a políticas gubernamentales que adoptan el modelo nacional y popular que incluyen el adoctrinamiento del alumnado hacia un populismo de izquierda (ética de máximo), y la sistemática resistencia que reciben de las autoridades locales. A título de ejemplo, en una sociedad con poco apego al cumplimiento de las normas y con altos niveles de violencia e inseguridad, la expresa adopción de la teoría agonista adversarial de Chantal Mouffe por parte del Diseño Curricular de la asignatura Construcción de Ciudadanía de la Provincia de Buenos Aires, 1 a 3er año Secundaria, actúa en los casos antes mencionados como una bomba a punto de explotar: *“lo que la política democrática requiere, es que los otros no sean vistos como enemigo a ser destruidos sino como adversario cuyas ideas serán combatidas, incluso de modo virulento, pero cuyo derecho a defenderlas nunca será puesto en cuestión”*. Más allá de si la realidad de la Provincia de Buenos Aires se encuentra preparada para educar a sus jóvenes en base a la terminología y metáfora con la que la socióloga belga intenta hacer un juego de palabras con la teoría amigo-enemigo de Carl Schmitt, entiendo que el contenido no condice la ética cívica que surge del preámbulo de la Constitución Nacional, la Ley Nacional de Educación Nro. 26.706, la Ley 13.688 Art.4, Art.11 y Art. 16 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

En este sentido sostengo que la Constitución Nacional Argentina, los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos de jerarquía constitucional y otra legislación interna establecen una serie de disposiciones y herramientas en términos de construcción ciudadanía que aún no han sido desarrolladas de manera adecuada y que ello ha actuado en detrimento del desarrollo del modelo democrático liberal¹¹. Así, por un lado, enfatizo que se contempla la categoría “ciudadanía” como elemento sustancial del sistema político democrático; por otro lado, se estipula una ética cívica de mínimos comunes con base en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Luego, se confiere a los ciudadanos una *función -derechos y deberes-* que debe ser ejercida

¹¹ Mi posición difiere a la defendida, entre otros, por el economista español Félix Ovejero Lucas, (Ovejero 2008). Según este autor, en la democracia liberal el componente democrático *siempre* se encuentra debilitado o se cumple de forma incompleta frente a otros tipos de modelos posibles de democracia. “Los representantes, según Ovejero, disponen de un poder superior a los ciudadanos; pueden proponer leyes, votan directamente las propuestas de ley, su peso en el parlamento es mucho más relevante que el de los votantes. Los votantes actúan como una suerte de aristocracia elegida”. La primera y gran preocupación, y lo que pretende garantizar la democracia liberal y sus instituciones, en palabras de Ovejero, es la libertad negativa, la mínima intromisión en la vida de los ciudadanos. Consecuentemente, “La política es cosa de los profesionales y a los ciudadanos no cabe reclamarles ninguna preocupación por la vida de todos”. Como se advierte de las ideas y propuestas que incluyo en el presente texto -una propuesta austera, de mínimos comunes- el sistema democrático liberal, sus instituciones y una ciudadanía educada que ejerza su función, tiene todavía mucho para ofrecer en pos de alcanzar los objetivos planteados en la Constitución Nacional.

responsablemente a efectos de que el sistema político en su conjunto pueda funcionar razonablemente (Devoto 2022).

El desafío que enfrentamos es que **la función ciudadana -su teoría y su práctica- no se encuentra desarrollada ni sistematizada, siendo mayormente desconocida o ignorada como tal por la política, la academia y el sistema judicial. Y, evidentemente, desconocida por la propia ciudadanía.** Si, como expresé anteriormente, en una democracia o república los ciudadanos no *cuentan* con un sistema político, sino que *son* el sistema político, desconocer el alcance de la función constitucional implica resignar el cotidiano, constante, permanente y sistemático desarrollo y regeneración del sistema democrático que las misma Constitución presume y pretende. Esto es caldo de cultivo para todo tipo gobierno autocrático y prácticas populistas. Y para nosotros, ciudadanos, desconocer la forma en que limitamos nuestra propia libertad.

En las democracias republicanas latinoamericanas de tipo liberal, las funciones del Estado se distribuyen entre órganos ejecutivos, legislativos y judiciales. Alcanzar el cumplimiento de las políticas públicas depende en gran medida de un delicado equilibrio en el funcionamiento de estos poderes, controles cruzados, pesos y contrapesos y, fundamentalmente, la independencia del Poder Judicial. En los países de organización federal, la suma de objetivos a tener en cuenta, así como la convivencia de órganos e instituciones de los gobiernos estatales o provinciales, junto a los del gobierno federal, requieren que dicho equilibrio se encuentre bien aceitado a efectos de que las políticas alcancen los resultados esperados. El imperio de la ley y el juego de las instituciones deben mantener a raya cualquier exceso decisionista, exabrupto o interpretación antojadiza que la máxima autoridad ejecutiva pretendiera ejercer sobre de las Constituciones. Pero esta sentencia resulta incompleta; por sobre todas las cosas, el juego se juega con todas sus partes: la ciudadanía, el cotidiano actuar más o menos justo o injusto, más o menos pacífico o violento de millones de personas, no puede quedar fuera del sistema, a la deriva, por acción de otro o por omisión. Porque la ciudadanía, como ya expresara, es el sistema político.

Pero esto no es todo. En general, las constituciones latinoamericanas establecieron fines específicos y adoptaron y promovieron el desarrollo y ejercicio de principios y valores cívicos comunes, que constituyen la base sobre la que los constituyentes acordaron construir ciudadanía y educar a los jóvenes. La libertad, la paz y la justicia suelen ser algunos de ellos. 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. Así lo hace la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, que en su Artículo 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 integralmentesu personalidad.” Lo mismo la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que en su preámbulo comienza por considerar 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.

Más allá de las problemáticas particulares de la época en la que originalmente se sancionaron las constituciones, la opción por un modelo democrático republicano -e instituciones, valores y forma de ejercerlos- implica una concreta toma de posición respecto de cuestiones fundamentales que hacen a la cultura ciudadana que debería sustentar el actuar de todos los hombres del mundo que deseen habitar el suelo de la región. A mayor responsabilidad pública, mayor obligación de conocer, respetar, hacer respetar y educar en esta ética cívica democrática basada en valores.

La ciudadanía argentina, como elemento fundamental del sistema político democrático, debe desarrollar los atributos necesarios para ejercer el rol -derechos, y fundamentalmente deberes- que la Constitución le asigna. Atributos, valores y disposición de carácter constituyen una ética cívica que no se hereda ni se adquiere por ósmosis: debe ser educada, en todos los niveles. Como ya he expresado, la fuente de la cultura o ética cívica de mínimos se encuentra fundamentalmente en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos de jerarquía constitucional, aunque aún no cuenta con mayor desarrollo político ni académico. Esta ética, como adelanté, es austera: no se involucra con las concepciones del bien que puedan elegir las personas, pero sí enuncia ciertos mínimos de justicia y disposición de carácter que tienden a alcanzar los objetivos y valores promovidos. Este debería ser el primer y fundamental acuerdo, cualquiera sea el modelo elegido para gobernar, o nuevos objetivos que puedan plantearse en el futuro. Respetarlo 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.

Finalmente, como ya lo he expuesto, es el constante y cotidiano compromiso cívico ciudadano el que confiere vida al sistema democrático.

6. Conclusión

A efectos de promover una efectiva formación democrática y ciudadana en la educación argentina considero necesario **trabajar en el diseño una teoría funcional de la ciudadanía democrática que se sustente en una ética cívica que se desprende de la normativa constitucional**. La propuesta parte, entre otros, de una serie de presupuestos: 1) La ciudadanía constituye uno de los elementos fundamentales del sistema político democrático. Como tal, implica el ejercicio de una función, a la que le corresponden derechos y deberes; 2) El

desarrollo de una ética cívica de mínimos comunes -valores y disposiciones- en el sentido que se explica en el presente texto; 3) El (resultado del) actuar cotidiano de la ciudadanía -mayor o menor apego a la referida ética cívica, al cumplimiento de las normas, a sus valores y modos de ejercerlos- constituye el insumo o materia prima que nutre la vida de los demás componentes del sistema político (Devoto 2020).

Esta ética, sus elementos y valores, se corresponde con ciertos aspectos de las teorías contemporáneas del republicanismo (Rosler 2016), los valores y principios generales establecidos por la Constitución Nacional Argentina, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y demás normativa internacional en materia de Derechos Humanos de jerarquía constitucional. Indica el acuerdo de los ciudadanos acerca de un mínimo común denominador cívico y de justicia que permite a cada uno elegir la forma de vida y felicidad que desee (éticas de máxima), en la medida que se respeten dichos mínimos.

En este sentido, cuanto más educada y fortalecida se encuentre la ciudadanía en términos de una ética cívica pública común sustentada en valores democráticos, más fortalecido estará el sistema político constitucional para hacer frente a gobiernos autoritarios y prácticas populistas. Finalizo con una cita del politólogo argentino Natalio Botana, reafirmando la necesidad de construir una ciudadanía acorde con el tipo de democracia que se pretende desarrollar: “Desde las primeras constituciones del XIX, tal bellamente escritas, hasta las actuales, tan generosamente abiertas a la incorporación de un amplio espectro de derechos, nuestros regímenes no han elaborado todavía un razonable compromiso entre derechos y obligaciones. La experiencia no debería caer en saco roto porque de lo que se trata es de pasar de los derechos escritos a los derechos instituidos y de estos a las obligaciones asumidas por la ciudadanía. Son tres escalones a través de los cuales se puede subir o bajar. Este es un desafío enorme para la democracia republicana” (Botana 2016).

Referencias bibliográficas

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012) *Porqué fracasan los países*. Editorial Paidós SAICF, Ariel. Buenos Aires.

Alcántara Sáez M. y Rivas Otero, J. (dir) (2019) *Los orígenes Latino-Americanos de Podemos*. Tecnos, Madrid.

Arteta, A. (Ed) (2008) *El saber del ciudadano*. Alianza Editorial S.A. Madrid.

Borges, J.L. (1946) *Nuestro pobre individualismo*. Otras Inquisiciones. Obras completas, Emecé Editores S.A., Buenos Aires, 1974.

Botana, N. (2016) *La democracia republicana: pasado y presente*. Estudios Sociales, revista universitaria semestral, año XXVI, n° 51, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, julio-diciembre, pág. 17-29.

Camps, V. (2010) *Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales*. Editorial Trotta S.A., Madrid.

Cortina, A. (1986) *Ética mínima: Introducción a la filosofía práctica*. Tecnos, Madrid.

Cortina, A. (2019) *Ciudadanos del mundo*. Alianza Editorial. Madrid.

Cortina, A. (2021) *Ética cosmopolita*. Paidós Ibérica. Madrid.

Clarke, J.B. (2010) *Ser Ciudadano: Conciencia y praxis*. Sequitor, Madrid.

Devoto, M. (2015) *19 Motivos. Ensayando el cambio político*. Grupo Editorial Planeta S.A.I.C. Buenos Aires. Pág.65-66.

Devoto, M. (2019) *La Justicia como Valor*. En *Aportes para la construcción de un ecosistema de justicia centrado en las personas*. Ed. SAIJ Argentina, Ministerio de Justicia de la Nación. https://www.academia.edu/43568970/La_justicia_como_valor

Devoto, M. (2020) *¿Por qué ciudadanía?* Revista Jurídica de la Universidad de Palermo. Año 18, N° 2. https://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-18-2/Revista-juridica-ano18-N2-09.pdf

Devoto, M. (dir) (2022) *Democracia, ciudadanía y república en la discursiva presidencial Argentina 2010-2020*. Investigación CIVES, Facultad de Derecho, Universidad de Palermo, Buenos Aires. <https://www.palermo.edu/derecho/cives/publicaciones.html>

Fukuyama, F. (1992) *El fin de la historia y el último hombre*. Editorial Planeta S.A. Barcelona.

Gargarella, R. (2015) *La sala de máquina de la constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Katz Editores, Buenos Aires.

Gargarella, R. (2021) *El derecho como conversación entre iguales*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Guariglia, C. (2014) *La anomia y la teoría política de la oligarquía*. En Revista Latinoamericana de Filosofía Política. Vol. III N° 1 — pág.1-17.

Ignatieff, M. (2018) *Las virtudes cotidianas. El orden moral en un mundo dividido*. Ed. Barcelona: Taurus.

Innerarity, D. (2018) *Comprender la democracia*. Editorial Gedisa S.A., Barcelona.

Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018) *Cómo mueren las democracias*. Editorial Planeta S.A. Barcelona.

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) (2019) *Los orígenes Latino-Americanos de Podemos*. Tecnos, Madrid.

Martínez Dalmau, R. (2021) *Nuevo Constitucionalismo Americano*. Olejnik Ediciones, Madrid.

Mouffe, Ch. (2012) *La paradoja democrática*. Gedisa, Barcelona.

Mouffe, Ch. (2012) *Hay que Latinoamericanizar Europa*. Diario Página 12. Buenos Aires, Octubre 21 de 2012.

Mouffe, Ch. y Errejón, I. (2015) *Construir pueblo. Hegemonía y radicalización de la democracia*. Icaria S.A. Barcelona.

Nino, C. (1992) *Un país al margen de la ley*. Ariel.

Ovejero, F. (2008) *La democracia liberal*. En Arteta, A. (Ed) (2008) *El saber del ciudadano*. Alianza Editorial S.A. Madrid.

Palermo, V. (2012) *Una sofisticada legitimación para democracias polémicas*. Diario La Nación, Buenos Aires, Noviembre 28 de 2012.

Roldán, D. (2016). *La cuestión liberal*. Dossier 77. Programa Interuniversitario de Historia Política.

Rosler, A. (2016) *Razones públicas: Seis conceptos básicos sobre la República*. Katz Editores, Buenos Aires.

Rubio Carracedo, J. (2007) *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Editorial Trotta S.A. Madrid.

Savater, F. (2014) *Defensa de la Ciudadanía*. Planeta, Barcelona.

Veugelers, W. and de Groot, I. (2019) *Theory and Practice of Citizenship Education*. In Veugelers, W. (Ed.) *Education for Democratic Intercultural Citizenship* (Vol. 15). Brill. <http://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctvrk389>

Viciano Pastor, R. y Martínez Dalmau, R. (2011) *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: Fundamentos para una construcción doctrinal*. Revista General de Derecho Público Comparado 9.

Zakaría, F. (1998) El surgimiento de las democracias no liberales. Revista Política Exterior Nro.62.

