

El concepto de ciudadanía

El concepto de ciudadanía se ha desarrollado en dos vertientes principales: la sociología política, en estrecho diálogo con la sociología histórica, y la filosofía política. Se trata de campos interrelacionados, pero conceptual y metodológicamente diferenciados. La sociología se pregunta por el origen histórico del estatuto de ciudadanía, por su evolución y desarrollo, y por el contenido de los derechos que constituyen la ciudadanía, y ubica estos procesos como parte de una larga etapa histórica en la que las relaciones entre los individuos y el Estado se han ido redefiniendo. La filosofía política se cuestiona sobre el carácter y el sentido de la ciudadanía, sobre el significado de ser ciudadano, sobre las relaciones que debe haber entre individuos y Estado, y sobre las relaciones entre ciudadanía y democracia. Los dos enfoques son en realidad complementarios, pues se informan mutuamente. Para hacer más entendible este complejo panorama, a continuación analizaremos por separado cada uno de estos enfoques.

LA CIUDADANÍA DESDE LA SOCIOLOGÍA POLÍTICA

a) *Nacionalidad y ciudadanía*

Thomas Janoski define la ciudadanía como “[...] la membresía pasiva y activa de individuos en un Estado-nación con ciertos derechos universales y obligaciones en un dado nivel de igualdad”.¹⁷ Esta definición nos plantea varios de los problemas que comporta el concepto mismo de ciudadanía. En primer lugar, como podemos observar, se alude a la membresía en un Estado-nación. Podríamos llamar a esta dimensión jurídica o normativa, la cual, si la analizamos desde la perspectiva de la adscripción formal de la gente a un Estado y a su territorio, podríamos definirla simplemente como nacionalidad. Uno es mexicano, guatemalteco o canadiense por el hecho de haber nacido en un determinado Estado-nación, y desde que uno nace

¹⁷ Thomas Janoski, *Citizenship and Civil Society: A Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional and Social Democratic Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 9.

tiene una adscripción formal a ese país, es decir, tiene nacionalidad.

Nacionalidad antecede a la idea de ciudadanía como ejercicio de derechos en tanto que pertenencia, una pertenencia adscriptiva que resulta del hecho de nacer en un lugar determinado. De esta primera perspectiva surge una serie de problemas centrales, sobre todo en los tiempos actuales en que la gente emigra masivamente. En efecto, ¿cómo concebir a alguien que nació en un Estado-nación y vive en otro Estado-nación?, ¿cómo pensarlo como sujeto de derechos si para empezar carece de la nacionalidad del país donde vive? O para situarnos en una perspectiva más histórica, ¿puede o debe un indígena sentirse parte de una nación que él mismo no le reconoce derecho alguno, que no habla su lengua ni entiende sus tradiciones?

Ciudadanía como pertenencia en el sentido de nacionalidad nos habla de las reglas que permiten a un país aceptar a alguien como un nacional, es decir, como un ciudadano con plenos derechos, fundados esos derechos en el otorgamiento de un reconocimiento de pertenencia al Estado-nación. La historia nos indica que hay varias formas de resolver este problema, aun en el mundo occidental. Hay un modelo integracionista, más o menos

tolerante e inclusivo, que se practica en Francia, en Estados Unidos y en buena parte de los países occidentales, en el cual se otorga la nacionalidad por nacimiento o por procesos de nacionalización (o naturalización, como se le llama en nuestro país). Estos procedimientos eran relativamente fáciles de realizar en buena parte de los siglos XIX y XX, pero se han vuelto casi imposibles en el siglo XXI debido al gran volumen de la inmigración ilegal y a la resistencia política conservadora, sobre todo en Estados Unidos. Por otra parte, hay un modelo basado en criterios étnicos, como es el caso de Alemania y de buena parte de Europa Oriental, según el cual la nacionalidad se reserva para los miembros de la comunidad étnica, quienes hipotéticamente comparten rasgos culturales (y raciales) comunes. En Alemania no es posible adquirir el reconocimiento de nacionalidad, y por tanto tener ciudadanía, a menos que la posesión de sangre alemana pueda ser demostrada. En Alemania hay millones de personas de origen turco, nativos de tercera generación, que no son considerados ciudadanos alemanes. Este criterio es muy cerrado y excluyente. Desde esta perspectiva puede haber naciones sin Estado, y por tanto sin ciudadanos, como los polacos a lo largo del siglo XIX, los mismos alemanes y los italianos hasta bien entrado el siglo XIX, o

los kurdos de hoy, repartidos como están en tres diferentes Estados-naciones.¹⁸ Aun los países integracionistas han fallado en incorporar efectivamente a sus propias poblaciones indígenas, por más que *de jure* sean desde el nacimiento ciudadanos en tanto que nacionales. Este problema no ha sido considerado como tal en la teoría de la ciudadanía puesto que ésta en general asumía la identidad entre el individuo y el Estado-nación. Esta limitación no es única del concepto de ciudadanía, ya que se aplica también a la idea de democracia.

Para el caso de América Latina, es relevante recordar que hasta la fecha el tema de la integración de los pueblos indígenas dentro de la nación permanece irresuelto. No sólo se ha fallado en reconocer sus derechos específicos en una forma efectiva, sino que además las políticas públicas siguen siendo omisas frente a su marginación histórica. Por eso no sorprende encontrar que los indígenas en general se sienten poco identificados con las naciones en las que viven, y que históricamente han participado en los procesos políticos de los Estados-nación ante todo para defender

sus espacios de autonomía y no para integrarse a una unidad político-administrativa que en general los ignora como sujetos individuales y colectivos.¹⁹

La democracia se ha pensado siempre dentro del contorno territorial de un Estado-nación. La modernidad ha constituido unas nociones de espacio y de tiempo específicas en este periodo, que se refieren precisamente al tiempo y al espacio del Estado-nación, y esto se aplica por igual a los conceptos de ciudadanía y democracia. Como acabamos de observar, esta asociación conceptual no era aplicable a muchas de las realidades históricas de Occidente ni se compadeció hoy de las nuevas realidades internacionales. La globalización cuestiona esta asociación entre Estado-nación-ciudadanía-democracia, y lo hace desde el momento en que los Estados han perdido soberanía debido a la creciente interdependencia económica internacional

¹⁸ Sobre la forma en que los indígenas entienden los derechos liberales hoy, ver el notable texto de Eduardo Cáceres, “De repente la misma cosa va a ser. Reflexiones en torno a identidades, derechos y bienestar en el Perú contemporáneo”, en Ernesto Isunza y Alberto J. Olvera (eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*, CIESAS-UV-M. A. Porrúa, México, 2006. Para una perspectiva histórica, ver Hilda Sábato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina*, FCE-El Colegio de México, 1999.

¹⁹ Ver William Rogers Brubaker (ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Lanham, 1989.

y desde el momento en que los individuos mismos se mueven de un país a otro en forma masiva.

b) Los derechos de ciudadanía

Pasemos ahora a considerar los derechos y obligaciones de los ciudadanos, campo en el que es preciso remitirse al clásico de los estudios de ciudadanía, el sociólogo inglés T. H. Marshall, cuyo ensayo *Ciudadanía y clase social* (edición original en 1950) constituye el origen contemporáneo del campo de conocimiento de la ciudadanía. Este concepto, cuyo origen se remonta a la Grecia antigua, no formó parte sustancial de la teoría política, sino hasta muy recientemente, logro que le debemos precisamente a Marshall. El teórico inglés sostiene que la ciudadanía es aquel “[...] estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, siendo sus beneficiarios iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica”.²⁰ Ahora bien, de acuerdo con Marshall, los derechos de ciudadanía se han desarrollado históricamente en tres dimensiones sucesivas: la civil, la política y la social.

Los derechos civiles protegen la seguridad del ciudadano y le permiten ser autónomo respecto del Estado, en tanto que consideran al individuo como un sujeto competente y capaz de tomar decisiones y de reconocer sus intereses y preferencias. Los derechos políticos se refieren a la capacidad de estos sujetos para elegir a quienes han de gobernarlos, y los derechos sociales garantizan las condiciones mínimas de supervivencia y dignidad para todos los miembros de una comunidad en condiciones de igualdad. Los derechos sociales se han desarrollado principalmente a lo largo del siglo xx (si bien tienen lejanos antecedentes históricos), siendo los derechos a la educación y a la salud los principales, a los cuales se han agregado después otros derechos cuyo verdadero alcance es en sí mismo materia de debate. Para Marshall el desarrollo de los derechos de ciudadanía es un proceso histórico, marcado siempre por la contradicción entre la tendencia natural del capitalismo a crear toda clase de desigualdades y la tendencia igualitaria de los derechos de ciudadanía, que son el corazón de la democracia. Desde su perspectiva, el proceso histórico avanza cada vez más hacia el logro de una igualdad relativa, sin eliminar la desigualdad propia del capitalismo. Los derechos sociales serían la parte final de este proceso.

²⁰ T. H. Marshall y Tom Bottomore, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Londres, 1992, p. 18. Hay traducción al español en Alianza Editorial, Madrid, 1998.

En su ensayo, Marshall usa el caso inglés para explicar la construcción progresiva de la ciudadanía, empezando por el temprano reconocimiento de los derechos civiles, que, originados en el liberalismo clásico inglés (Locke y Mill), adquieren carta de naturalización constitucional durante la Independencia de Estados Unidos y la Revolución Francesa a fines del siglo XVIII, para después trasladarse, al menos formalmente, al resto del mundo occidental. Los derechos políticos estaban originalmente reservados a los propietarios, a los hombres y a los educados, pero fueron después extendidos cada vez más a los trabajadores hasta hacerse universales gracias a las luchas de la clase obrera. El largo proceso de ampliación de los derechos políticos se combina con la construcción del concepto de derechos sociales y su aplicación en Europa Occidental desde fines del siglo XIX, pero especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, siguiendo las pautas marcadas por la confrontación obrero-patronal y la necesidad de regular las relaciones de clase. Todo el aspecto desarrollista de la teoría de la ciudadanía marshaliana es específico al caso inglés, y por consiguiente sería un grave error pensar que esta idea de sucesión de generaciones de derechos es una especie de estado por el cual pasan todos los demás países. Se trata simplemente de una

ejemplificación del carácter procesual de la construcción de la ciudadanía.²¹

Ahora bien, la ciudadanía no solamente permite la inclusión y el reconocimiento de derechos, sino también implica simultáneamente la exclusión y el desconocimiento de otros. Vimos ya que a través de la idea de nacionalidad es posible excluir a los no nacionales de cualquier acceso a derechos. La exclusión en términos de derechos civiles y políticos se puede producir por la vía jurídica o por la vía fáctica. Por la vía jurídica, al no reconocer como sujetos de derecho a ciertas categorías de personas: niños, mujeres, indígenas, “vagos y malvivientes”, por ejemplo. De acuerdo con la época, hay más o menos sujetos legalmente excluidos. Por la vía de hecho, se niegan derechos fundamentales a quienes la justicia no da acceso: los pobres, los indígenas, los extranjeros. En México, por ejemplo, la inseguridad pública afecta ante todo a los más pobres, y las cárceles están llenas de pobres que no tienen debido proceso o no son

²¹ Un breve balance, en Tom Bottomore, “Citizenship and Social Class, Forty Years On”, en T. H. Marshall y Tom Bottomore, *op. cit.* Para una visión comparativa global ver Joe Foweraker y Todd Landman, *Citizenship Rights and Social Movements: A Comparative and Statistical Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

procesados en absoluto. La anulación de los derechos políticos es un hecho muy conocido por todos, principalmente en América Latina y en México, donde durante largas décadas hemos padecido diversos tipos de régimes autoritarios que limitaron o anularon directamente los derechos políticos, aunque éstos permanecieran formalmente reconocidos en la Constitución. Los derechos sociales, la mayoría de los cuales están igualmente establecidos en las constituciones, no son exigibles ni reconocidos como tales en la relación entre ciudadanos y Estado.

En suma, los derechos civiles, los más universales de todos, pueden no ser aplicados o aplicados segmentadamente de acuerdo con criterios de clase social, género, región y raza. Los derechos políticos pueden ser denegados en una variedad de formas autoritarias. Los derechos sociales pueden otorgarse a algunos y negarse a otros, como claramente indica la experiencia histórica. Por tanto, la ciudadanía, si bien como discurso apela a la universalidad y a la generalización, en la práctica funciona con una serie mayor o menor de exclusiones.

Por tanto, es esencial no pensar la construcción de ciudadanía como un proceso secuencial y considerar siempre simultá-

neamente la inclusión y la exclusión que este proceso comporta. Precisamente porque no existe una necesaria simultaneidad en el acceso a los derechos, no sólo algunos sujetos, habitantes de un país, pueden tener más derechos que otros, sino que es posible también la existencia legal y fáctica de ciertos derechos y la inexistencia de otros. Por ejemplo, en México hemos tenido históricamente una aplicación segmentada de ciertos derechos sociales, una débil aplicación de derechos civiles y una anulación completa de los derechos políticos. Al contrario, hoy día tenemos derechos políticos, muy pocos derechos sociales y una aplicación radicalmente diferenciada de los derechos civiles. La estratificación en el acceso a derechos es un elemento conceptual, un instrumento de conocimiento que nos permite entender mejor las condiciones de la ciudadanía.

Si bien en plazos muy largos en la historia es posible pensar que tanto conceptual como fácticamente los derechos se desarrollaron primero en el campo civil, después en el campo político y finalmente en el campo social, esto no quiere decir que esta secuencia sea aplicable universalmente en todos los países.

El propio Marshall reconocía la especificidad histórica de su estudio. En

efecto, en Inglaterra los derechos civiles emergieron en la época constitutiva del liberalismo como un mecanismo de defensa/separación de la burguesía respecto al rey y de protección de la propiedad privada. Los derechos que protegen la libertad y la seguridad del individuo, así como los primeros derechos políticos, emergen en principio como el derecho de los burgueses a elegir a sus representantes ante el Parlamento y sólo progresivamente se van extendiendo a otros segmentos de la población en buena medida debido a la acción de la clase obrera. Pero esta extensión de los derechos debe ser explicada, no sólo narrada. Los estudios posteriores de Turner y de Mann²² establecieron la correlación existente en Europa Occidental entre la ampliación de los derechos civiles y políticos, con luchas sociales de gran magnitud. Sin embargo, para Marshall el desarrollo de la ciudadanía no era sólo un asunto derivado de las confrontaciones de clase, aunque históricamente es posible comprobar que en varios países de Europa Occidental hay una relación cercana entre el crecimiento del movimiento sindical y

el fortalecimiento social de la clase obrera con la ampliación de los derechos políticos. Pero es cierto que éste no es el único factor que condicionó tal ampliación. Barbalet y Mann²³ han demostrado que la expansión de los derechos de ciudadanía tiene que ver con las guerras en que se involucraron con tanta frecuencia los países europeos entre sí durante los siglos XIX y XX. La mayor inclusión en términos de representación política de los trabajadores fue una forma de consolidar una base social de apoyo nacional a las guerras. En el caso específico de Italia y Alemania, la creación tardía de sus Estados-nación vino acompañada de un concepto más inclusivo de ciudadanía política. Por supuesto, estas ampliaciones sucesivas no incluían a las mujeres, pues en Europa, al igual que en el resto del mundo, es muy tardío el reconocimiento del derecho de voto de las mujeres. Así, las exclusiones de la democracia seguían siendo mayores a las inclusiones que se iban produciendo en cada momento histórico.

En el caso de los derechos sociales es también posible afirmar que su desarrollo

²² Bryan Turner, “Outline of a Theory of Citizenship”, en Chantal Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy*, *op. cit.*; Michel Mann, “Ruling Class Strategies and Citizenship”, en Bryan Turner y P. Hamilton (eds.), *Citizenship. Critical Concepts*, *op. cit.*

²³ J. M. Barbalet, *Citizenship, Rights, Struggle and Class Inequality*, Milton Keynes, Open University Press, 1988; Michel Mann, “Ruling Class Strategies and Citizenship”, *op. cit.*

tiene mucho que ver con las guerras. El periodo entre la primera y la segunda guerras mundiales es el momento de mayor ampliación del concepto y de la juridificación de los derechos sociales en Europa Occidental, lo cual puede explicarse también como una necesidad de preservación de los régimenes políticos en esos países. En Alemania el crecimiento de los derechos sociales se produce en pleno ascenso del nazismo, y también es posible observar que en otros países, en otras latitudes, el crecimiento de ciertos derechos sociales se ha dado en el contexto de régimenes autoritarios. Tal es el caso de España en el siglo xx y también de algunos países de América Latina, donde la concesión de derechos sociales a ciertas categorías de la población se produce en el contexto de régimenes autoritarios (el peronismo en Argentina y el priísmo en México). Por tanto, no se puede hablar de una correlación histórica entre el incremento de los derechos y el fortalecimiento de la democracia.

Pero es cierto que es Europa Occidental la región del mundo donde los derechos sociales están más ampliamente desarrollados, y donde hay una correlación casi directa entre la estabilización e institucionalización de los derechos sociales y el ascenso de un tipo de régimen político:

la socialdemocracia. En efecto, en los países nórdicos (Suecia, Finlandia, Noruega y Dinamarca), así como en Alemania e Inglaterra, el ascenso al poder de partidos socialdemócratas después de la Segunda Guerra Mundial significó la universalización de los derechos sociales básicos y la construcción del llamado “estado de bienestar”. El mismo efecto tuvo en Francia e Italia el enorme poderío de los partidos de izquierda, aunque éstos no obtuvieran el poder sino muy tardíamente, apenas en la década de los años ochenta del siglo xx. De forma aún más reciente, los países atrasados de Europa (España, Portugal y Grecia) se sumaron a esta tendencia bajo el comando de partidos socialdemócratas. Este tipo de régimen ha constituido un modelo específico de régimen de bienestar no igualado en otras partes del mundo.²⁴

Si bien Marshall desarrolló una teoría evolucionista de la ciudadanía, por supuesto sólo aplicable en el caso específico de Inglaterra, el hecho de que nos haya explicado el desarrollo de la ciudadanía como un proceso histórico de largo plazo nos ha permitido reflexionar a fondo sobre las múltiples especificidades nacionales

²⁴ Ver Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990.

que se experimentan a lo largo del mundo y nos hace posible pensar también que las relaciones entre ciudadanía y democracia son contingentes, es decir, que dependen de factores complejos de naturaleza histórica.

En el caso específico de América Latina, es importante resaltar que en la región se produce un proceso peculiar, completamente distinto del que los analistas clásicos han descrito para Europa Occidental y para Estados Unidos. Las constituciones de América Latina, aquellas que se emiten después de las guerras de independencia, son constituciones liberales que recogen mucho del discurso político ya vigente en la época en Estados Unidos y en Europa Occidental, sin que dentro de nuestros países se hayan experimentado los procesos de aprendizaje cultural y las luchas sociales que en aquellas otras latitudes condujeron precisamente al desarrollo de los derechos de ciudadanía. La debilidad de las burguesías en nuestros países, la enorme fuerza económica, política y simbólica que tenían los actores del pasado colonial (sobre todo la Iglesia y la oligarquía terrateniente), y la presencia masiva de comunidades indígenas como una parte sustancial de la población, configuraban un escenario radicalmente distinto del que se había experimentado en Europa y

que había determinado el desarrollo del liberalismo como doctrina y como proyecto político, así como de sus conceptos específicos de ciudadanía. La copia o imitación constitucional que se hace en América Latina ignora las realidades históricas nacionales, que no se corresponden con aquellas para las cuales estas normas fueron escritas.²⁵

Charles Tilly²⁶ demuestra en su estudio de orden histórico sobre la construcción de la ciudadanía que en efecto puede observarse una correlación entre derechos y luchas sociales, entre derechos y presiones desde abajo. Cuando los derechos son concedidos desde arriba, la capacidad de aplicación segmentada, particularista o selectiva de los derechos aumenta. La experiencia histórica demostraría que los derechos, cuando no son el resultado de grandes luchas sociales, pueden ser aceptados pero no implantados o no aplicados adecuadamente. Esto es válido incluso para

²⁵ Ver Leonardo Avritzer, “Modelos de sociedad civil: un análisis de la especificidad del modelo brasileño”, en Alberto J. Olvera (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, op. cit.; Hilda Sábato (ed.), *Ciudadanía política y formación de las naciones...*, op. cit.

²⁶ Charles Tilly (ed.), *Citizenship, Identity and Social History*, International Review of Social History Supplements, Nueva York, 1996.

los países desarrollados. Ya hemos mencionado la experiencia de Estados Unidos, donde grandes segmentos de la población –los afroamericanos, particularmente– permanecieron fuera del campo de los derechos civiles, políticos y sociales a lo largo del siglo XIX y de la mayor parte del siglo XX. También en Estados Unidos, a raíz de la reciente emigración masiva de mexicanos a dicho país, se ha creado una nueva casta de personas carentes de todo derecho y que constituyen un porcentaje muy importante de la población. Según los últimos censos estadounidenses, en el 2002 había por lo menos 6.2 millones de mexicanos residiendo permanentemente en Estados Unidos, y si ampliamos los horizontes a la población de origen mexicano, el número aumenta a 11.2 millones. Estamos hablando de más del 5% de la población, y si incluimos a todos los inmigrantes ilegales o con permanencia en Estados Unidos, pero sin estatuto de ciudadanía, el número se incrementa hasta 21 millones, o sea 10% de la población.²⁷ Esta cifra supera el porcentaje que a lo largo del siglo XX representaron los afroamericanos dentro de Estados Unidos, lo cual nos indica que en el país que se considera a

sí mismo el paradigma de la democracia en el mundo, 10% de su población hoy día carece por completo de derechos, a pesar de vivir y trabajar ahí. Esto plantea un problema gravísimo de exclusión. Los inmigrantes están organizándose y levantando un gran movimiento social que eventualmente, en algún momento en el futuro, deberá conducir a un proceso de legalización y de reconocimiento de nacionalidad y por ello de otorgamiento del estatuto de ciudadanía a por lo menos una parte sustantiva de esa población, que en tanto vive una condición de exclusión total del campo de los derechos.

Ahora bien, es importante mencionar que en el caso de Estados Unidos la mayoría de la población carece de derechos sociales propiamente dichos. En ese país nunca ha existido un verdadero estado de bienestar, a diferencia de Europa Occidental, donde a raíz de las guerras mundiales y del poder sindical enorme que hubo durante una larga época, los derechos sociales quedaron firmemente estatuidos y se expresaron como derechos a la salud y a la educación accesibles de manera universal, que no existen como tales en Estados Unidos. Por otro lado, los derechos políticos son también mucho más débiles en Estados Unidos, puesto que en ese país, al igual que en México, el ejercicio del voto

²⁷ Cristina Escobar, “Extraterritorial Political Rights and Dual Citizenship in Latin America”, en *Latin American Research Review*, vol. 42, núm. 3, 2007.

exige el previo registro en padrones electorales, requisito que ha sido manejado en el vecino país de manera sistemática para excluir a los pobres, a los afroamericanos y a otras minorías.²⁸

Como puede observarse, el discurso de la ciudadanía no implica de ninguna manera que los derechos hoy día aceptados universalmente sean en efecto aplicados a toda la población. Los derechos, que constituyen el corazón de la ciudadanía, siguen siendo aplicados de manera segmentada y parcial y experimentando diversos tipos de problemas de implementación y de aplicación universal. Si esta es la situación en los países europeo-occidentales y en Estados Unidos, es de imaginarse que la condición que se experimenta en los países de América Latina, África y Asia es infinitamente peor. La exclusión de derechos es la condición real en que vive la mayoría de la población en esos países.

Nancy Thede²⁹ lo ha expresado bien: “Los ciudadanos son, desde un punto de vista histórico, los miembros de aquellos

grupos dentro de la sociedad cuyas exigencias en cuanto a derechos quedaron reconocidas e institucionalizadas en los sistemas políticos y jurídicos. Desde esta perspectiva, los grupos excluidos son aquellos cuyos derechos [...] articulados por ellos mismos, no forman parte del consenso social que sustenta y define el sistema político; por lo tanto, el motor del cambio democrático viene de estos grupos no reconocidos”.

Esta discusión nos permite darle un sentido más amplio a la definición de ciudadanía originalmente ofrecida en la primera sección (referida a Janowski). Se hablaba ahí de derechos y obligaciones pasivos y activos. Los derechos pasivos se refieren a aquellos que están en la ley y cuya aplicación opera como una concesión del Estado: la educación pública básica, salud a algunos segmentos organizados de la sociedad, derecho a la tierra administrado por el Estado, etc. Derechos activos son aquellos que implican la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Los más importantes son los políticos, pues el voto es una manifestación de opinión, pero la acción puede extenderse

²⁸ Ver Benjamin R. Barber, *A Passion for Democracy, American Essays*, Princeton University Press, Princeton, 1998.

²⁹ Nancy Thede, “Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: nuevos desafíos”, en Ernesto

Isunza y Alberto J. Olvera (eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*, op. cit.

a otros campos. Al analizar los derechos desde la perspectiva de la democracia, la atención deberá estar puesta ante todo en el alcance de la parte activa de los derechos de ciudadanía, que son los vinculados a la práctica de la democracia.

Surge así una diferencia entre un concepto de ciudadanía basado en el estatuto legal de los individuos y uno basado en las prácticas reales. Los derechos de ciudadanía están establecidos en la ley y se supone que deben ser aplicados a todos los ciudadanos por igual. Los derechos no pueden ser informales o particularísticos. Los reclamos por derechos nuevos son parte de una lucha por la ampliación del concepto de derechos, pero no son parte de ellos, y por tanto sólo en el largo plazo constituyen ciudadanía. Los reclamos por la aplicación de derechos ya concedidos o estatuidos son diferentes: tratan de actualizar lo ya ganado legalmente, y hablan de una situación en la cual el Estado es débil, pues no está capacitado para aplicar los derechos o es suficientemente fuerte para violarlos, y en ambos casos los ciudadanos deben presionar para su efectivización. Precisamente porque existe esta diferencia, Turner afirma que la ciudadanía es en realidad un proceso “instituido”, un conjunto de prácticas institucionalizadas, “[...] prácticas políticas, culturales,

económicas y jurídicas que definen a las personas como miembros competentes de una sociedad [...]”, y les permiten canalizar los recursos públicos hacia ellas.³⁰ Esta definición acota mucho el campo de la ciudadanía, pues la limita al terreno de las prácticas efectivas y minimiza la importancia de los derechos estatuidos.

Así, la ciudadanía podría evaluarse desde dos perspectivas diferentes: la formal, basada en los derechos formales, y la real, basada en la práctica social y política efectiva. Como puede observarse, optar radicalmente por una o por otra anularía las ventajas que cada una de ellas aporta. Los derechos formales son fundamentales, mientras que la práctica real permite entender los verdaderos alcances sociales y políticos de las normas. Un equilibrio de enfoques parece ser la vía más adecuada.

c) Alcance de los derechos

Cabe preguntarse si todos los derechos son iguales. La pregunta tiene sentido porque

³⁰ Bryan S. Turner, “Contemporary Problems in the Theory of Citizenship”, en Bryan S. Turner (ed.), *Citizenship and Social Theory*, Sage Publications, Londres, 1993, citado en Juan Enrique Opazo, “Ciudadanía y democracia: la mirada de las ciencias sociales”, *op. cit.*

en nuestro tiempo se habla continua y ampliamente de derechos humanos, y de su extensión cada vez mayor, expresada en pactos y compromisos internacionales que han adoptado el nombre de instrumentos de defensa y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), los cuales se suman a los tradicionales derechos civiles y políticos. Estos derechos, expresados en convenciones internacionales aprobadas por el Senado mexicano,³¹ se relacionan con las condiciones fundamentales para la satisfacción de las necesidades básicas de los seres humanos.³² Ciertamente una cosa son las declaraciones diplomáticas, que por necesidad se definen en torno a estándares casi utópicos, y otra las limitadas realidades nacionales. Pero lo relevante es que el proceso de creación de normas legales internacionales emanadas

de los organismos multilaterales ha propiciado, entre otros factores, la emergencia en nuestro tiempo de una tendencia a expresar en términos de un “lenguaje de derechos”³³ casi todas las demandas de la sociedad, desde el derecho al trabajo hasta el derecho a un medio ambiente sano.

La relativa “inflación” del lenguaje de los derechos plantea preguntas clave: ¿cuál es el verdadero alcance de los derechos humanos?, ¿puede aplicarse este concepto a todas las formas de tutela aplicables a todos (incluyendo el medio ambiente)? También en este campo hay respuestas extremas, desde quienes afirman que el campo de los derechos humanos debe y puede expandirse, y que una estrategia fundamental de construcción de ciudadanía es garantizar la “exigibilidad” o “justiciabilidad” de todos los derechos,³⁴ hasta quienes postulan que sólo los derechos formalmente reconocidos en las leyes merecen ser reconocidos como tales, mientras que los demás son meras demandas sociales.

³¹ Particularmente en este caso nos referimos al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, diciembre de 1966, que se basa en y desarrolla conceptual y normativamente el art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]”.

³² Areli Sandoval, “Experiencias de exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales en México desde organizaciones de la sociedad civil”, en Ernesto Isunza y Alberto J. Olvera (eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil, op. cit.*

³³ Ver sobre el tema, Nora Rabotnikof, “Ciudadanía y derechos”, en Manuel Canto Chac (ed.), *Derechos de ciudadanía: responsabilidad del Estado*, Icaria, Barcelona, 2005.

³⁴ Laura Becerra y Emilienne de León, “La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Los instrumentos, las leyes y las políticas públicas”, en Manuel Canto Chac (ed.), *ibid.*

Un camino intermedio, que utiliza los estándares internacionales para evaluar las leyes internas de los países de América Latina, sin abordar el tema de la justiciabilidad de los mismos, han seguido los autores del informe *La democracia en América Latina*,³⁵ con el fin de ponderar los déficits de ciudadanía en la región. Mediante este procedimiento se ha producido un catálogo contemporáneo de los contenidos mínimos de los derechos civiles, políticos y sociales, y de manera indirecta se han tratado categorías de derechos un tanto más elusivas, como los económicos y culturales. Por su parte, la comisión encargada de la investigación y de la redacción del *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*,³⁶ ha sido más exigente y en su análisis ha ofrecido un panorama más amplio de los derechos humanos.

Así, en el campo de los derechos civiles el informe ha determinado cuatro componentes básicos: *el derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal; la igualdad legal y la protección contra la discriminación* (conceptos

en donde se han incluido derechos de los indígenas, de las mujeres, de los trabajadores y de los menores); *la administración de justicia*, donde se estudian los recursos destinados al sistema de justicia y las garantías de debido proceso, y *la libertad de prensa y el derecho a la información*, que condensan la libertad de expresión.³⁷ El diagnóstico añade, correctamente, los derechos de reunión y asociación, y las libertades de pensamiento, de conciencia y de religión³⁸ como parte esencial de los derechos civiles.

En el campo de los derechos políticos, el informe creó varios indicadores de evaluación: a) el índice de democracia electoral, compuesto de las variables derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos electos; b) el porcentaje de participación electoral; c) el grado de competencia electoral y la forma de selección de candidatos; d) las formas de representación electoral, con especial atención a la representación de minorías. De esta manera se ha ido más allá de una mera constatación del reconocimiento de los derechos políticos al esta-

³⁵ Guillermo O'Donnell, et al., *La democracia en América Latina...*, op. cit.

³⁶ *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, op. cit.

³⁷ Guillermo O'Donnell, et al., *La democracia en América Latina...*, op. cit., pp. 102-118.

³⁸ *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, op. cit., pp. 48-50.

blecer criterios que cualifican el modo y grado de cumplimiento de esos derechos. Pero, y esto es muy relevante, el informe reconoce que la efectividad de los derechos políticos depende de la capacidad de los ciudadanos para obligar al Estado a rendir cuentas de sus actos, controlar la gestión de los funcionarios públicos y escuchar la opinión y las propuestas de los mismos en materia de políticas públicas.³⁹ Estos últimos criterios incorporan una nueva generación de exigencias democráticas, especialmente la rendición de cuentas, que no en todos los países han sido estatuidas legalmente. En México ha habido un avance sustancial en la materia con la *Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental*. El diagnóstico considera también el derecho al voto en el extranjero y los derechos de petición y consulta, así como las leyes relativas al referéndum, plebiscito e iniciativa popular, o sea, los mecanismos de democracia directa,⁴⁰ estos últimos también estudiados en el informe. Cabe señalar que los mecanismos de democracia directa son

aún muy débiles y no dejan de tener cierta ambigüedad desde una perspectiva democrática, pues son manipulables.⁴¹

En el campo de los derechos sociales, el informe reconoce que las bases legales en las constituciones y legislaciones secundarias de estos derechos no son muy claras y que los instrumentos internacionales que los desarrollan son aún relativamente débiles y vagos. Pero dos dimensiones fundamentales son establecidas: a) las necesidades básicas: salud y educación; b) la integración social: empleo, pobreza y desigualdad.⁴² Para cada dimensión el informe desarrolla una serie de indicadores estadísticos con fines de evaluación. Si bien los derechos a la educación y a la salud están presentes en la mayoría de las constituciones de América Latina, lo cierto es que no son universales. Las políticas sociales contra la pobreza no están

⁴¹ Sobre la legalización de estos mecanismos en América Latina, y para un balance de otros mecanismos de participación ciudadana no considerados en ninguno de los documentos antes mencionados, ver Felipe Hevia, “Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina”, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE-CIESAS-UV, México, 2006.

⁴² Guillermo O’Donnell, et al., *La democracia en América Latina...*, op. cit., pp. 118-129.

³⁹ Guillermo O’Donnell, et al., *La democracia en América Latina...*, op. cit., pp. 78-91.

⁴⁰ *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, op. cit., pp. 55-56.

definidas en términos de derechos sociales, sino focalizadas y como prácticas públicas de asistencia social.⁴³ Por su parte, el diagnóstico hace una amplia consideración de los DESC, incluyendo lo que denomina los derechos humanos laborales (considerados por el informe dentro de los derechos civiles), y los derechos a un nivel de vida adecuado; al disfrute del nivel más alto de salud física, mental y social; a la vivienda; a la alimentación; a la educación; a un medio ambiente sano, y los llamados derechos culturales. Además, se presentan informes especiales sobre los derechos humanos de las mujeres, de los pueblos indígenas y de los grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación (todos los cuales habían sido subsumidos por el informe en la categoría de las protecciones contra la discriminación, consideradas como parte de los derechos civiles).⁴⁴

El diagnóstico mezcla así derechos sociales más o menos estudiados (pero no

aplicados de manera universal) en México y otros países (laborales, educación, salud), con otros cuyo estatuto es incierto en términos normativos y jurídicos: alimentación, vivienda, y con otros que son aún no muy claros, como un nivel de vida adecuado, un medio ambiente sano y los derechos culturales.

Como puede observarse, los derechos no son iguales. Los civiles son los mejor y más claramente establecidos desde el punto de vista conceptual y legal. Desarrollan ante todo los principios liberales: la libertad y la seguridad de los individuos; las garantías de respeto y defensa frente a otros individuos y frente al propio Estado, todo ello garantizado por instituciones especializadas del propio Estado. Los derechos políticos, siendo claros teórica y legalmente, son precarios en la práctica, pues su aplicación efectiva depende de un sinnúmero de factores legales, institucionales y culturales. Los derechos sociales están aún poco fundamentados teórica y legalmente, y su aplicación también está sujeta a grandes variaciones dependiendo de múltiples factores. Su verdadera institucionalización se produce a través de los llamados “regímenes de bienestar”⁴⁵

⁴³ Ver Carlos Barba, “Las reformas económica y social en América Latina: regímenes de bienestar en transición”, en Gerardo Ordóñez, Rocío Enríquez, Ignacio Román y Enrique Valencia (eds.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, El Colegio de la Frontera Norte-ITESO-Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2006.

⁴⁴ *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, op. cit., pp. 61-140.

⁴⁵ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, op. cit.

que cada país ha construido a lo largo de su historia, y que en América Latina han venido cambiando después del Consenso de Washington.⁴⁶ Pero estos regímenes se basan ante todo en decisiones políticas y administrativas y los criterios de derechos ocupan un lejano lugar en su diseño e implementación.

Los nuevos derechos se abren camino legal e institucional, y hay un proceso de aprendizaje notable a escala internacional que aún debe recorrer un largo camino antes de cimentarse en instituciones y prácticas efectivas.

Sin embargo, a la hora de hacer un balance sobre los derechos de ciudadanía, es preciso recordar que sería un error pensar en ellos de una manera separada. Como bien nos advirtió el informe:

[...] estos derechos –políticos, civiles y sociales– pueden ser analíticamente separables pero en la práctica se presuponen los unos a los otros, y usualmente avances en cualquiera de ellos hace posible que otros derechos puedan moverse en la misma dirección. Los avances en derechos civiles, o en derechos sociales, o en derechos polí-

ticos, son valiosos *per se* y también porque son resortes para la conquista de otros derechos.⁴⁷

d) Notas sobre multiculturalismo y derechos

En años recientes se ha abierto una nueva perspectiva desde la cual abordar el tema de la ciudadanía: la diferencia. Contra el principio inmanente de igualdad contenido en la idea misma de ciudadanía, filósofas feministas y defensores de pueblos indígenas y de minorías nacionales han postulado la necesidad de reconocer la diversidad social real y sacar las conclusiones de ello en términos de derechos y, por tanto, de ciudadanía. Las feministas han hecho notar, con pertinencia, que la idea de la igualdad ciudadana hizo caso omiso de las desigualdades de reconocimiento y de acceso a la justicia que la diferencia de género implica. Caso ejemplar es la histórica negativa de derechos políticos a las mujeres, pero también el hecho de que hasta la fecha sus salarios son más bajos en promedio que los de los hombres y que la presencia femenina en altos puestos de gobierno y en cargos de elección

⁴⁶ Carlos Barba, “Las reformas económica y social en América Latina...”, *op. cit.*

⁴⁷ Guillermo O’Donnell, *et al.*, *La democracia en América Latina...*, *op. cit.*, p. 58.

popular sigue siendo minoritaria. La filósofa Iris Marion Young⁴⁸ extendió el concepto de diferencia para que a través de él se hicieran visibles las condiciones de opresión de todos los grupos sociales que por razones de género, clase, raza, religión, preferencia sexual o nacionalidad padecen. La consecuencia práctica de tal reconocimiento sería una “ciudadanía diferenciada”, es decir, un conjunto de políticas públicas orientadas a compensar esas desventajas en el acceso a derechos, sobre todo a través de acciones afirmativas y la creación de derechos especiales.⁴⁹

Una crítica radical a este planteamiento⁵⁰ señaló que la idea de ciudadanía diferenciada viola los principios liberales clásicos (igualdad de ciudadanos y neutralidad del Estado), e introduce un factor de arbitrariedad al ser difícil establecer los criterios de determinación de quiénes son los oprimidos. En todo caso, puede

decirse que la mayoría de la población padece algún tipo de opresión, por lo que la ciudadanía diferenciada termina siendo impracticable. Más relevante aún es la crítica de que bajo este modelo teórico no es posible resolver problemas al interior del campo de los oprimidos: ¿quién es más oprimido y tiene por tanto prioridad en derechos sobre el otro?⁵¹

En la arena pública internacional ha adquirido mucha visibilidad en la última década el debate sobre la “ciudadanía multicultural”, concepto desarrollado por el filósofo canadiense Will Kymlicka.⁵² Basándose en la experiencia de la minoría nacional francófona que habita el estado de Québec, en Canadá, Kymlicka ha sostenido que es posible, legítimo y necesario complementar los derechos humanos tradicionales con los derechos de las minorías, es decir, los derechos universales de ciudadanía con los derechos diferenciados para grupos minoritarios. Hay dos tipos principales de esos grupos: los pueblos indígenas, cuyo reclamo principal y por tanto derecho especial consiste en el autogober-

⁴⁸ Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

⁴⁹ Iris Marion Young, “Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizen”, en *Ethics*, vol. 99, núm. 2, 1989, citada por Manuel Pérez Ledesma, “Ciudadanos y ciudadanía: un análisis inicial”, en Manuel Pérez Ledesma (ed.), *Ciudadanía y democracia*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 2000.

⁵⁰ Will Kymlicka y Wayne Norman, “El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, *op. cit.*

⁵¹ David Miller, “Ciudadanía y pluralismo”, en *La Política...*, *op. cit.*

⁵² Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural...*, *op. cit.* Una reformulación en Will Kymlicka, *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Paidós, Buenos Aires, 2003.

bierno; y las comunidades étnicas que han inmigrado a terceros países y desean conservar su identidad cultural, reclamando derechos multiculturales como la enseñanza bilingüe y el permiso para incumplir normas y leyes contrarias a su religión. Reconociendo estos derechos, Kymlicka sostiene que el problema fundamental es la definición de los límites de los mismos, pues sin acotarlos, los derechos especiales se prestan a todo tipo de microautoritarismos y a la negación de la libertad individual. Por ello, los derechos de grupo deben estar limitados por los derechos individuales de sus miembros. Así, sólo son admisibles medidas de “protección externa” a los grupos para que éstos conserven su cultura frente a las presiones externas si así lo deciden, pero no las “restrictiones internas” que obliguen a los miembros del grupo a adherirse al mismo, practicar sus costumbres y preservar la tradición. “Es erróneo o injusto que un grupo etnocultural preserve su ‘pureza’ o su ‘auténticidad’ mediante la restricción de las libertades básicas de sus propios miembros”.⁵³

Esta vía de solución de la contradicción entre universalismo liberal y los derechos de grupo no carece de problemas teóricos y prácticos, pero lo cierto es que este tipo de reconciliación es necesario si los derechos de los grupos étnicos han de ser aceptados y aceptables dentro de una sociedad democrática.

En América Latina hay una larga tradición de debate sobre los derechos de los pueblos indígenas, con exponentes en cada país.⁵⁴ En la región el acento ha sido puesto sobre la autodeterminación de los pueblos indígenas y la forma de construir “autonomías regionales” dentro del contexto nacional. En general, ha habido una tendencia favorable a la preservación de las tradiciones vía el reconocimiento jurídico de los “usos y costumbres” indígenas y la legalización del autogobierno. Ello es problemático, como la experiencia

⁵³ Will Kymlicka, “Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal”, citado por Manuel Pérez Ledesma (ed.), *Ciudadanía y democracia, op. cit.*

⁵⁴ Un texto notable por su profundidad teórica y vastedad empírica en este terreno es el de Sinesio López, *Ciudadanos reales e imaginarios*, IDB, Lima, 1997. Para México en el siglo xix, ver Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México, México, 1992. Para tratamientos contemporáneos, ver Héctor Díaz Polanco, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo xxi, México, 1991, entre muchos otros.

lo ha demostrado,⁵⁵ y las diferencias nacionales son notables, siendo México uno de los países con mayor rezago en América Latina en este ámbito.

Pero es muy cierto que una de las vías de construcción de ciudadanía en la región han sido las luchas por el reconocimiento de las diferencias. La vitalidad de los movimientos feminista e indígena en casi todos los países, de los negros en Brasil y Colombia, de los homosexuales en varios países, y crecientemente por la tolerancia a la diversidad religiosa, ha propiciado un cambio cultural y una modificación en la composición de las fuerzas políticas que poco a poco se expresa en leyes y en políticas públicas favorables a los grupos oprimidos. La lucha por “el derecho a tener derechos” ha sido considerada en Brasil, por ejemplo, una vía de construcción de ciudadanía aun antes de que sus logros se plasmen en los ordenamientos jurídicos.⁵⁶

CIUDADANÍA LIBERAL, CÍVICA Y REPUBLICANA

Desde la perspectiva de la filosofía política, el concepto de ciudadanía remite a preguntas fundamentales sobre el orden social y sobre las relaciones entre individuos y Estado, sobre las formas que asume la construcción de las identidades colectivas, y por tanto acerca de la manera en que la comunidad se construye y cómo ésta se relaciona con el Estado.

Desde fines de los años setenta del siglo pasado, y fundamentalmente a lo largo de los años ochenta, dos corrientes principales han mantenido un conocido debate sobre la primacía del individuo o de la comunidad al momento de pensar la ciudadanía. De un lado, los defensores contemporáneos del liberalismo clásico, escuela con tres siglos de historia que conserva su actualidad en tanto que sus postulados centrales siguen siendo los cimientos legales de las democracias contemporáneas. De otro, los llamados comunitaristas, filósofos que defienden la primacía de la comunidad frente al individuo como la única vía para que en el capitalismo contemporáneo se pueda garantizar la convivencia y el orden y la concomitante expansión de las virtudes cívicas. Es po-

⁵⁵ Ver Thomas Calvo y Bernardo Méndez (coords.), *Sociedad y derecho indígenas en América Latina*, CEMCA, México, 1995. También Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, Juan Pablos Editor-UACM-BUAP, México, 2005.

⁵⁶ Evelina Dagnino, *Meanings of Citizenship in Latin America*, op. cit.

sible agregar una tercera corriente que ha emergido en los años noventa, que postula la centralidad de formas de intermediación civil entre los individuos y el Estado, que son menos fuertes que la comunidad, pero que cumplen sus funciones. Nos referimos a los defensores de la sociedad civil, quienes a través del énfasis en la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos han desarrollado el republicanismo contemporáneo.

El debate entre el liberalismo y el comunitarismo se ha producido principalmente en Estados Unidos, con repercusiones europeas importantes. El contexto político de esta discusión filosófica fue la gran crisis moral que abrieron el movimiento por los derechos civiles de los afroamericanos en los años sesenta y la guerra de Vietnam. Además, se vivía una época en la que nuevos estilos de vida emergían, grandes protestas públicas se desarrollaban y un nuevo sentimiento de vacío moral cuestionaba el consenso que parecía inmutable en los años anteriores. Estados Unidos enfrentaba una crisis en donde había tenido que reconocer que una parte importante de su población estaba excluida de los consensos y de las condiciones de la ciudadanía, y que había sido derrotado por primera vez en una guerra

internacional. Era necesario entonces repensar cómo reconstruir la comunidad en ausencia de un consenso que se creía previamente establecido y cómo dar respuesta a la emergencia de nuevos estilos de vida y de nuevos valores, y al reclamo de reconocimiento de comunidades hasta entonces oprimidas.

Este patrón de crisis moral-política propició la emergencia de dos formas distintas de entender el problema de la ciudadanía, las cuales en realidad siempre habían estado presentes en la teoría política desde su nacimiento. Por un lado, la respuesta liberal clásica que insistía en la centralidad del individuo, en la necesidad de protegerlo de los excesos del Estado y propiciar las condiciones para que en la búsqueda de su propio bienestar individual, el sujeto también pudiese establecer relaciones de asociación y vínculos con otros de tal forma que por interés propio se construyeran instituciones y prácticas beneficiosas a todos. John Rawls, famoso filósofo político estadounidense, escribió en 1970 *Teoría de la Justicia*, libro fundacional del liberalismo contemporáneo, obra que propone que, bajo condiciones de origen iguales, los individuos desarrollan en la búsqueda de su propio interés las capacidades y virtudes que mejor convienen

al conjunto social.⁵⁷ Como bien sintetizó Oldfield:

Los individuos son seres soberanos y autónomos en el terreno moral, y sus deberes consisten en respetar los derechos similares de otros ciudadanos, pagar sus impuestos y participar en la defensa del sistema político en los momentos en que esté amenazado. Más allá de esto [...] no tienen otras obligaciones en relación al conjunto social [...] los individuos como seres soberanos y autónomos [...] deciden si ejercen o no los derechos del estatus de ciudadano en la esfera pública, o en el terreno más restringido de la política.⁵⁸

Así, el liberalismo produce fuertes derechos negativos, es decir, de separación del individuo frente al Estado y frente a la comunidad, y pocas obligaciones frente a ellos, apenas las necesarias para mantener vivas las libertades individuales.

Contra esta visión liberal basada en los fundamentos clásicos vino una respuesta, a la que genéricamente se le llamó comunitaria, por parte de filósofos como Charles Taylor, Michel Sandel, Michel Walzer⁵⁹ y muchos otros, quienes consideraban que en realidad el problema central era el colapso de los lazos comunitarios que históricamente habían caracterizado la vida pública estadounidense en épocas pasadas. Lo urgente era rescatar la primacía de los lazos que constituyen la red de protección y de significación de los individuos, de tal forma que antes de pensar en el rescate del individuo y de sus derechos habría que rescatar los bienes colectivos formados por valores y normas que ponen a la comunidad por encima de los individuos. Para ello los comunitaristas recuperan una tradición filosófica que puede rastrearse hasta Aristóteles y su idea del hombre como “animal cívico”. La idea-fuerza es que la identidad individual se forja en la integración en la comunidad y no en la autonomía radical del sujeto. Los compro-

⁵⁷ John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, 1970. Para una reformulación y autocritica, ver del mismo autor, *La Justicia como equidad: una reformulación*, Paidós, Buenos Aires, 2002. Otras versiones del liberalismo, en Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, Nueva York, 1974; Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge, 1977.

⁵⁸ A. Oldfield, “Citizenship: An Unnatural Practice?”, citado en Manuel Pérez Ledesma, *Ciudadanía y democracia*, op. cit.

⁵⁹ Charles Taylor, *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna*, Paidós, Barcelona, 1996; Michel Sandel, *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982; Alasdair MacIntyre, *After Virtue*, Notre Dame University Press, Notre Dame, 1981. Una brillante versión que dialoga con el republicanismo, en Michel Walzer, *Las esferas de la justicia*, FCE, México, 1993.

misos y valores de la colectividad a la que se pertenece proporcionan los elementos de juicio sobre lo bueno y lo correcto, no la autodeterminación individual. Por tanto, la primera responsabilidad y la mejor manifestación de ciudadanía son la defensa de la colectividad y la participación en sus instituciones y prácticas. Así, la esencia de la libertad es la participación en el gobierno comunitario, como casi aristotélicamente definiera Taylor. Esta versión comunitarista contemporánea es de alguna forma tributaria de conceptos provenientes del campo de la sociología de Durkheim y Parsons, quienes sostuvieron que la integración social era producida fundamentalmente por valores y normas compartidos. Los comunitaristas conciben así a la ciudadanía como la participación en la vida comunitaria, como la defensa de sus valores y principios. Por tanto, las obligaciones de ciudadanía (participar y preservar los principios) son mayores a los derechos. El ciudadano debe ser activo, pues de su acción depende el bienestar de la colectividad.

Esta corriente se expuso rápidamente a muchas críticas, ante todo por el hecho de que en las sociedades modernas no es posible encontrar un solo conjunto de valores y normas compartidas. La pluralidad cultural, ideológica y religiosa de nuestro

tiempo impide pensar a la sociedad como un conjunto culturalmente homogéneo, incluso a la escala de una ciudad, ya no se diga de un país. Además, las creencias y valores tradicionales pueden pensarse también como una camisa de fuerza normativa respecto de los individuos que piensan diferente, que quieren liberarse de ataduras o proponer nuevas ideas y principios. Si bien los postulados liberales tradicionales tampoco tienen mucho fundamento práctico, ya que la autonomía individual plena no puede existir en un mundo en el cual vivimos adscritos a categorías de clase, género, raza y religión, entre otras, lo cierto es que en sociedades modernas la defensa de valores y principios sólo puede pensarse dentro de la pluralidad y por tanto de la tolerancia de los otros.

Esta constatación es la que ha dado pie a una tercera corriente filosófica, el republicanismo moderno,⁶⁰ cuyos orígenes también pueden ser rastreados hasta la Grecia antigua. Su principal sostén ha sido Hanna Arendt, filósofa germano-estado-

⁶⁰ Ver la excelente síntesis de Philip Pettit, *Republicanismo. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Editorial Paidós, Barcelona, 1999. También Andrés Hernández (comp.), *Republicanismo contemporáneo: igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*, Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes, Bogotá, 2002.

unidense,⁶¹ para quien la “[...] ciudadanía es vista como el proceso de deliberación activa sobre proyecciones identitarias competitivas [...] cuyo valor [...] reside en la posibilidad de establecer formas de identidad colectiva que pueden ser reconocidas, probadas y transformadas en una forma discursiva y democrática”.⁶²

El republicanismo arendtiano tiene un cierto hermanamiento con el comunitarismo, en cuanto piensa la ciudadanía, al estilo griego, como el ejercicio de la razón en público para fines públicos. Arendt tiene en mente una especie de ágora, el espacio público, donde los individuos debaten sobre sus distintas versiones de lo correcto y de lo justo. Pero la diferencia está precisamente en que para ella no es necesario que exista una comunidad prepolítica cuyos valores y normas crean un consenso sustantivo sobre la base del cual los individuos actúan. Por el contrario, es en el debate sostenido en el espacio público en donde se han de construir y consensar esos principios y normas. Esta práctica, que es la política, es la que hace

humanos a los humanos, es la *vita activa* que es consustancial y específica a nuestra especie, y la que abre la posibilidad del ejercicio de la razón como vía de construcción de las identidades colectivas.

El problema con Arendt es que ella lleva demasiado lejos su intuición. Cree que sólo la democracia directa puede garantizar que cada ciudadano ejerza realmente esas capacidades de discusión y decisión. La representación política es negativa pues priva a los ciudadanos de la capacidad de decidir. El sistema político ideal no es la democracia representativa, sino una especie de sistema federado de consejos donde los ciudadanos participan directamente de las discusiones y las decisiones, ejerciendo así una agencia efectiva. Como dijera otra proponente de estas ideas, Chantal Mouffe:⁶³ “[...] un nuevo concepto del ciudadano deviene posible [...] la identidad política que es creada a través de la identificación con la *res publica* [...]”. De esta manera, la identidad colectiva se construirá en la práctica política, y la cultura política tendría que ser activa y participativa, no pasiva o clientelar. En esta versión, los derechos y obligaciones parecen estar más balanceados, pues los derechos individuales

⁶¹ Obras clásicas de Hanna Arendt, entre otras, son: *The Human Condition*, Doubleday, Nueva York, 1959; *On Revolution*, Pelican Books, Harmanworth, 1973.

⁶² Maurizio Passerin d'Entrèves, “Hanna Arendt and the Idea of Citizenship”, en Chantal Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy*, op. cit., p. 158.

⁶³ Chantal Mouffe (ed.), *ibid.*, p. 235.

deben ser preservados para garantizar la autonomía de los individuos, mientras que éstos deben participar de lleno en la vida pública.

Si bien las ideas son excelentes, y están más vivas que nunca en el debate contemporáneo, no es difícil observar la inaplicabilidad de la propuesta como un conjunto. En grandes Estados-nacionales y en sociedades complejas como las actuales, resulta imposible la anulación de la representación, y la democracia directa requeriría que los ciudadanos se dedicaran solamente a la política, como en la Grecia antigua, lo cual es inviable. Sin embargo, la apelación al debate en el espacio público⁶⁴ informa hoy día las teorías que postulan la democratización de la democracia, y modelos menos radicales de innovación democrática que se basan en la participación activa de los ciudadanos se inspiran en las ideas de Arendt.⁶⁵

⁶⁴ El concepto de espacio público se ha vuelto central para la teoría de la democracia desde que el filósofo alemán Jürgen Habermas lo sistematizó. Ver Jürgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, MIT Press, Cambridge, 1991 (edición original en 1962); Nora Rabotnikof, *En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*, UNAM, México, 2005.

⁶⁵ Ver Andrés Hernández (comp.), *Republicanismo contemporáneo: igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*, op. cit.

Debemos anotar también que esta versión republicana admite otra vertiente de interpretación. La idea de solidaridad e identidad generalizada con base en principios y normas puede leerse desde una perspectiva antropológica, como una exigencia de conciencia comunitaria que prevalecería por encima de todo interés individual, pero también desde una perspectiva más moderna que, basada en el asociacionismo, la solidaridad, el voluntariado, puede traducirse en términos de una teoría de la sociedad civil. Esta densa red solidaria constituiría tanto la autoprotección de los individuos modernos como su vía específica para generar identidades colectivas. Los actores de la sociedad civil tienen que actuar en el espacio público, en el que debaten sus diferentes y plurales interpretaciones de lo correcto y lo justo, y al definir esos estándares tienen la necesidad de actuar políticamente (es decir, manifestando sus ideas y presionando al Estado para que se legalicen e implementen).⁶⁶ La versión sociedad-civilista del republicanismo tiene la ventaja de reconocer el pluralismo de principios y

⁶⁶ El texto fundamental en esta corriente es Jean Cohen y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México, 2000. Ver también Alberto J. Olvera (ed.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 1999. La bibliografía sobre el tema es enorme.

normas, de reconocer la importancia del espacio público y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, sin exigir de éstos dedicación plena, mientras admite la representación política, es decir, la democracia electoral. Por supuesto, a cambio de ello esta versión es mucho más suave en el campo de las obligaciones, y contiene un concepto de ciudadanía mucho más cercano al liberalismo que al comunitarismo.

Para cerrar esta sección baste decir que las versiones liberal, comunitarista y republicana de la ciudadanía que hemos mencionado anteriormente implican diferentes conceptos de democracia. La versión liberal percibe a un Estado mínimo como complemento de una maximización de la libertad de los sujetos, y la democracia es entonces solamente un mecanismo de selección de gobernantes débiles. La vertiente comunitaria piensa que la identidad, la virtud y las decisiones se construyen desde el campo de lo social y no desde lo estatal, por lo que la democracia debería limitarse a la capacidad de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes entendidos como mandatarios, es decir, ejecutantes de decisiones tomadas por la colectividad. El republicanismo radical, al plantear la democracia directa virtualmente anula la democracia representativa, pero

la versión de la sociedad civil abre espacio para pensar la complementación entre la democracia representativa y la democracia participativa.⁶⁷

El vínculo entre ciudadanía y democracia pasa por el Estado, que es una instancia necesaria de materialización tanto de la ciudadanía como de la democracia. Al pensar el Estado, necesariamente nos hemos de remitir también al concepto de nación, pues la forma del Estado en la modernidad es, como sabemos, el Estado-nación. Como vemos, el mapa se vuelve más complejo, no podemos hablar solamente de los conceptos aislados de ciudadanía y democracia, sino tenemos que referirnos al conjunto conceptual que explica derechos, prácticas e instituciones. Hablar de ciudadanía y democracia nos obliga a hablar del conjunto de la política y la sociedad.

⁶⁷ Ver la mejor explicación de esta complementación en Jürgen Habermas, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998. Ver también la excelente discusión que propone Leonardo Avritzer, en *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton Paperbacks, Princeton, 2002.