

Introducción

Ciudadanía y democracia son dos conceptos centrales en el pensamiento político de nuestro tiempo. Se trata, en principio, de conceptos estrechamente vinculados. El sentido común dominante nos indica que sin democracia no puede haber ciudadanía, aunque ya veremos que hay excepciones a este *dictum*. Ahora bien, el concepto de ciudadanía es complejo, fundado en una serie de derechos establecidos históricamente, pactados socialmente y pautados legalmente. El conjunto de estos derechos es un producto histórico que se ha constituido de manera diferente en cada país, y que está sujeto a constante debate y transformación. Asimismo, el vínculo real entre estos derechos y el sistema político de un país (sea democrático o no) es un fenómeno contingente, pues varía en cada época histórica y de nación en nación. En efecto, la relación conceptual general que podemos establecer entre la ciudadanía y la democracia se expresa en la historia de una manera diferenciada en el tiempo y en el espacio. Hay dos caminos vinculados, pero distintos, en el estudio de esta relación: de un lado, el abordaje teórico; de otro, el análisis de su

expresión histórica. Hablar de ciudadanía nos sitúa simultáneamente en los dos planos. En las páginas que siguen trataremos de referirnos a ambas dimensiones, si bien la teoría será nuestro eje articulador.

La ciudadanía es un concepto que, después de décadas de olvido, en los años noventa del siglo xx adquirió centralidad en el debate público internacional, como una respuesta a los grandes cambios que experimentaba el orden político mundial: la caída del socialismo real, el neoliberalismo como una de las nuevas formas de la globalización y la consiguiente reducción de los derechos sociales y el aumento de la desigualdad, “la tercera ola de la democracia”, las nuevas migraciones masivas. La noción de ciudadanía permitía abordar los complejos temas abiertos por los cambios globales desde dos perspectivas simultáneas: la construcción de identidades colectivas asociadas al sentido de pertenencia (a una nación, a una comunidad), y el contenido de la justicia (como otorgamiento y usufructo de derechos). En efecto, el concepto de

ciudadanía combina elementos de identidad colectiva y de acceso a la justicia, y de ahí su potencial analítico y político.¹ Y en ambas dimensiones la ciudadanía apela a un sentido de igualdad, de superación de las diferencias de toda índole por la vía de los derechos. Esta tensión entre la igualdad que presupone la ciudadanía y la desigualdad *de facto* que imponen las sociedades modernas, incrementadas al límite por la globalización, ha sido y es uno de los ejes críticos de las teorías de la ciudadanía desde su origen.²

Pero la evaluación de qué tanta ciudadanía gozan los habitantes de un país es una cuestión en debate, que se presta a la interpretación y exige la investigación histórica como elemento central de definición. Lo mismo podemos decir de la democracia, que no es un concepto con un significado unívoco. Puede entenderse la democracia, desde una perspectiva minimalista, como la capacidad de los habitantes de un país para elegir a sus go-

bernantes, pero esta definición ha sido cuestionada desde hace muchos años y continuamente se agregan elementos cada vez más exigentes a una definición más amplia de democracia. De hecho, el amplísimo estudio que en 2004 organizó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y que lleva por título *La democracia en América Latina*,³ es precisamente un alegato a favor de una democracia que trascienda el espacio meramente electoral y un análisis crítico de la ciudadanía fragmentaria y parcial que caracteriza a nuestros países. En suma, los dos elementos de esta ecuación: la ciudadanía y la democracia, están constituidos por conceptos polémicos que se prestan a distintas definiciones, cada una de las cuales tiene a su vez diferentes consecuencias políticas. Es por ello necesario que en este trabajo definamos cada uno de estos conceptos y que extraigamos las consecuencias prácticas de esta decisión.

El debate que vamos a presentar en este Cuaderno de Divulgación tiene una gran trascendencia política, pues se trata ni más ni menos de entender qué implica

¹ Una clara explicación de esta relación, en Will Kymlicka y Wayne Norman, “El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en *La Política: Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, vol. 3, 1997, pp. 5-40.

² Ver Bryan Turner y P. Hamilton (eds.), *Citizenship. Critical Concepts*, Introducción, Routledge, Londres, 1994.

³ Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas, Gerardo Munck (coords.), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires, 2004.

considerarnos ciudadanos. Nos referimos a las consecuencias que tiene –no sólo desde el punto de vista jurídico, sino desde las perspectivas social y cultural– el considerarnos ciudadanos de un país, y qué significa, desde el punto de vista de las instituciones democráticas, actuar como ciudadanos. Veremos que la ciudadanía y la democracia implican no sólo la existencia de derechos, sino también de obligaciones, y que esto exige que las instituciones del Estado funcionen de una determinada manera, como componentes de un Estado de derecho, un Estado democrático y un Estado social. En efecto, situándonos en una perspectiva normativa, es decir, basada en los principios y normas fundamentales a los que apelamos cuando usamos los conceptos, nos daremos cuenta que hablar de ciudadanía implica situarnos dentro de una democracia amplia y fuerte, operativa y no solamente discursiva, y también exige en contrapartida hablar de ciudadanos activos y no solamente pasivos. Para aclarar estos temas, en una primera sección de este trabajo abordaremos las diferentes perspectivas teóricas que informan el debate sobre la ciudadanía, desde dos ángulos: el de la sociología política, que explica el origen y desarrollo de los derechos (a los cuales daremos centralidad), y el de la filosofía política, que explica el significado y contenido de la ciudadanía.

En México el interés por la ciudadanía ha estado comprensiblemente ligado al proceso de construcción de la democracia electoral. La mayoría de los textos que tratan el tema de la ciudadanía lo hacen desde la perspectiva de los derechos políticos y/o bien desde el ángulo de la cultura política.⁴ Casos excepcionales han sido algunos estudios desde la visión del feminismo⁵ y desde la perspectiva indígena,⁶ o bien desde la promoción del debate teórico.⁷ Podemos contar también como parte de este campo algunos de

⁴ Por ejemplo, entre otros muchos títulos, Víctor Manuel Durand Ponte, *Ciudadanía y cultura política: México, 1993-2001*, Siglo xxi, México, 2003; IFE, *Programa estratégico de educación cívica*, IFE, México, 2005; IEDF, *Formación ciudadana para la consolidación democrática*, Memoria, IEDF, México, 2003; Alejandro Monsiváis, *Vislumbrar ciudadanía: jóvenes y cultura política en la frontera noreste de México*, Plaza y Valdés-El Colegio de la Frontera Norte, México, 2004.

⁵ Marta Lamas (comp.), *Ciudadanía y feminismo*, IFE-UNIFEM-Debate Feminista, México, 2001; Dalia Barrera (comp.), *Mujeres, ciudadanía y poder*, El Colegio de México, México, 2000.

⁶ Guillermo de la Peña, “Notas preliminares sobre ciudadanía étnica”, en Alberto J. Olvera (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 1999; Rodolfo Stavenhagen, “Derechos humanos y ciudadanía multicultural: los pueblos indígenas”, en Jean François Prud’homme (comp.), *Demócratas, liberales y republicanos*, El Colegio de México, México, 2000.

⁷ Ver Juan Enrique Opazo, “Ciudadanía y democracia: la mirada de las ciencias sociales”, en *Metapolítica*,

los muchos estudios realizados sobre el desarrollo de la sociedad civil en México, que aluden al despliegue de luchas sociales por derechos y/o a experiencias de participación ciudadana.⁸ Lo relevante es que en México el concepto mismo de ciudadanía ha estado simbólicamente atado al ejercicio del voto y al desarrollo de la conciencia de la importancia del mismo, dejando las perspectivas de otros derechos en un lejano segundo lugar. Particularmente notable es que los derechos civiles no han sido estudiados desde la perspectiva de la ciudadanía. Los derechos sociales tampoco aparecen como tema de estudio de la ciudadanía, excepto en el caso de los recientes estudios sobre pobreza y política social. La hegemonía del

enfoque culturalista en la década pasada, expresada en la abundancia de encuestas y en la atención analítica otorgada a las mismas, parece haber tenido como uno de sus efectos inesperados el desplazamiento del debate de la ciudadanía desde un punto de vista integral. Como mostraremos más adelante, es preciso abordar el estudio de la construcción democrática desde una visión holística, es decir, integral, para poder entender la complejidad de los procesos que implica otorgar y ejercer los derechos de ciudadanía y crear las bases culturales, legales e institucionales de una democracia que trascienda el espacio y el tiempo electorales. Para explicar mejor esta relación, en la sección final de este Cuaderno discutiremos brevemente el concepto mismo de democracia y de transición a la democracia.

vol. 4, núm. 15, México, julio-septiembre de 2000, número cuyo *dossier* se dedica al tema del Estado y la ciudadanía, así como *Metapolítica*, vol. 8, núm. 33, México, enero-febrero de 2004. Otras muchas revistas académicas mexicanas han ofrecido artículos sobre la ciudadanía desde perspectivas teóricas y empíricas.

⁸ Alberto J. Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, FCE-Editorial de la Universidad Veracruzana, México, 2003; Ernesto Isunza, *Las tramas del alba: una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo (1968-1993)*, CIESAS-M. A. Porrúa, México, 2001; Andrew Selee y Leticia Santín (coords.), *Democracia y ciudadanía: participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars-Ágora, Washington, 2006.

Este trabajo es sólo una aproximación al tema, una introducción a un vasto campo de conocimiento que en estas páginas sólo se dibuja en sus contornos más generales dentro del campo de la teoría. Invitamos al lector a tomar en sus manos la tarea de profundizar su interés en estos temas y de trasladarlos al terreno de nuestra realidad nacional.