

# Ciudadanía y democracia

Alberto J. Olvera

Nueva edición con  
nota introductoria

27

# Ciudadanía y democracia

**Alberto J. Olvera**



# Ciudadanía y democracia

**Alberto J. Olvera**

Nueva edición con  
nota introductoria

**27**

## **Instituto Nacional Electoral**

### **Consejero Presidente**

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

### **Consejeras y Consejeros Electorales**

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

### **Secretario Ejecutivo**

Lic. Edmundo Jacobo Molina

### **Titular del Órgano Interno de Control**

Lic. Jesús George Zamora

### **Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica**

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

### **Ciudadanía y democracia**

Alberto J. Olvera

Primera edición, 2008

Primera edición en este formato, 2020

D.R. © 2020, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8772-11-7

ISBN volumen impreso: 978-607-8772-38-4

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-90-2

ISBN volumen electrónico: 978-607-8790-22-7

El contenido es responsabilidad del autor y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

## **Contenido**

- 7 Nota introductoria
- 13 Presentación
- 17 Introducción
- 25 El contexto histórico de la emergencia  
de la ciudadanía
- 33 El concepto de ciudadanía
- 79 Democracia y ciudadanía
- 91 Bibliografía
- 95 Sobre el autor



# Nota introductoria

Esta reedición de *Ciudadanía y democracia*, que agradezco profundamente al Instituto Nacional Electoral, aparece en un contexto histórico radicalmente diferente al que había en el momento de su publicación original en 2008. En ese año todavía se vivían los remanentes de la gran crisis electoral de 2006 –cuando Andrés Manuel López Obrador desconoció los resultados de la elección presidencial– y aparecían en el horizonte las primeras manifestaciones de la violencia sistémica que desde entonces padece el país. Hablar de ciudadanía en 2008 implicaba, sin embargo, situarse en un horizonte político aún optimista con la democracia, en el que se pensaba que era posible extender los derechos más allá de la esfera política y empezar a hacer accesibles a todos los ciudadanos los derechos civiles, sociales y culturales establecidos en la Constitución y reglamentados en nuestro vasto y barroco (y básicamente inoperante) orden legal.

La participación ciudadana era vista como una parte central de la construcción de un orden democrático.<sup>1</sup>

Sin embargo, si bien se consolidó un régimen electoral competitivo, la mayoría de la población no tuvo acceso efectivo a los derechos de ciudadanía. No es raro que la democracia haya perdido adeptos en México de una manera alarmante en los últimos años. El déficit histórico de ciudadanía continuó en la fase democrática.<sup>2</sup> La precariedad estructural de la ciudadanía ha expresado una doble debilidad: por una parte, de las instituciones del Estado, en tanto que los derechos constituyen una garantía jurídica, un compromiso político del Estado hacia los ciudadanos, que para poderse hacer efectivos precisan de una institucionalidad operativa que garantice su efectivo goce y ejercicio. Si esta institucionalidad no existe o es deficiente, el derecho otorgado es simplemente discursivo y no efectivo. Hay entonces una ausencia de Estado, una debilidad de las instituciones estatales que bloquea el acceso a los derechos.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Alberto J. Olvera, “Ciudadanía y participación ciudadana en México”, en Enrique Florescano y José Ramón Cossío (coords.), *Hacia una nación de ciudadanos*, México, FCE-CONACULTA, 2014.

<sup>2</sup> Alberto J. Olvera, “De cómo y por qué la democracia mexicana no promueve los derechos humanos”, en Luis González Plascencia y Julieta Morales (coords.), *Derechos humanos. Actualidad y desafíos*, México, Fontamara, 2012.

<sup>3</sup> Ver Sandra Hincapié y Alberto J. Olvera, “Capacidades estatales en órdenes mixtos”, en *Clivajes, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 11, 2019, disponible en <http://clivajes.uv.mx/index.php/Clivajes>

Por otra parte, destaca la debilidad de la sociedad, dado que no solamente los ciudadanos en lo individual han carecido del poder para exigir al Estado el cumplimiento de los derechos que en las leyes se plasman, sino que también sus asociaciones y movimientos no han tenido la fuerza necesaria para cambiar el modo de operar de las instituciones y/o inducir la creación de aquellas que deberían resolver este déficit histórico.<sup>4</sup>

En este marco debe entenderse la coyuntura fundacional de 2019. Veinte años después de la primera alternancia, México vive el fin de los potenciales estabilizadores de la peculiar combinación de un tímido ciclo democratizador limitado a la esfera electoral y un proyecto neoliberal a medias, que terminó protegiendo los intereses de toda clase de monopolios, públicos y privados. En términos económicos, hubo un prolongado estancamiento y un agravamiento de la desigualdad y la pobreza; en términos políticos, se produjo una fragmentación del poder, se minó la soberanía del Estado al generalizarse la violencia criminal, y se destruyeron las escasas capacidades estatales al desplegarse la corrupción en todos los órdenes del gobierno y en todos los poderes del Estado. El hastío generalizado por la violencia y el desorden propiciados

---

<sup>4</sup> Ver Alberto J. Olvera (ed.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, UV-CIESAS, 2010.

por una democracia disfuncional y excluyente y por un capitalismo salvaje condujo a unas elecciones plebiscitarias en 2018 que le dieron un triunfo apabullante a Andrés Manuel López Obrador y a su partido, Morena.

El nuevo gobierno, dotado de una mayoría significativa en las dos cámaras federales y en 19 de los congresos estatales, está impulsando un rápido proceso de cambio político. Así como en 2013 la alianza PRI-PAN-PRD acordó el Pacto por México para reformar la Constitución –cerrando así el ciclo legal neoliberal e instaurando una fallida institucionalidad de control democrático vía órganos autónomos–, ahora Morena está haciendo lo propio para impulsar su proyecto de recentralización del poder político con redistribución de la renta. Su éxito requiere de un ajuste de cuentas entre los sectores hegemónicos del capital nacional y el Estado, un nuevo equilibrio entre poderes y un rediseño del federalismo, todo lo cual se está imponiendo con rapidez.

En este nuevo contexto, el debate sobre la ciudadanía adquiere relevancia política. El nuevo gobierno entiende la justicia como redistribución de la renta bajo el patronazgo estatal. Si bien es imprescindible atacar la pobreza por todos los medios, la ciudadanía efectiva implica un acceso y goce efectivo de todos los derechos. Garantizar la vida, la libertad, el respeto a la diferencia, a la propiedad

y a la libertad de expresión, es decir, al conjunto de los derechos civiles, es una agenda pendiente si la violencia continúa cobrando vidas inocentes, cerrando espacios públicos y amenazando a los individuos. Los derechos sociales no pueden alcanzarse sin instituciones operativas y profesionales en materia de salud, educación y respeto a la naturaleza. Los derechos políticos estarán en riesgo si la entrega de becas y apoyos individualizados conduce a nuevas prácticas clientelares y si el partido mayoritario se torna hegemónico.

La ciudadanía y la democracia se co-construyen en la práctica social. El desarrollo de un Estado social de derecho no es producto de la voluntad presidencial, sino de la articulación virtuosa del Estado y la sociedad. Y para entender esto es menester tener en claro el concepto de ciudadanía. Los invito a leer este texto con los ojos de nuestros presentes retos.

**Alberto J. Olvera**



# Presentación

En un contexto de constantes transformaciones político-sociales, a inicios del siglo XXI la lucha por el reconocimiento de la ampliación de derechos de ciudadanía, tanto en sociedades con sistemas democráticos ya consolidados como en incipientes democracias, orienta el debate conceptual sobre la ciudadanía y la democracia hacia un replanteamiento de la configuración de la ciudadanía más allá del ámbito de la democracia electoral, que considere la construcción de una ciudadanía activa, responsable, que conoce sus derechos y los defiende.

En este Cuaderno de Divulgación el doctor Alberto J. Olvera analiza desde diferentes enfoques teóricos los conceptos de ciudadanía y democracia, así como su interrelación de acuerdo con determinadas especificidades históricas y contextuales de las distintas sociedades, y destaca la necesidad de formular nuevas herramientas

conceptuales que den cuenta de la correspondencia de tales conceptos.

Para el autor, en la teoría democrática se deben considerar otras dimensiones en la construcción de ciudadanía porque ésta no se circunscribe al ejercicio de derechos políticos, sino que comprende los ámbitos social y civil, para trascender el concepto de ciudadanía ligado a la elección de autoridades y avanzar en términos de “[...] una ciudadanía activa que no sólo espera que el Estado por fin respete e implemente los derechos universales de ciudadanía, sino que lucha por ellos, coopera con el Estado, se enfrenta políticamente con él, hace valer sus argumentos en el espacio público y busca construir alianzas con la sociedad política en la promoción de un proyecto democrático-participativo”.

La ciudadanía implica la conformación de espacios públicos para el debate, la reflexión y la propuesta, de instituciones que den respuesta a los requerimientos de los ciudadanos de hoy, activos, arquitectos de las nuevas democracias, a las que dan forma y vida, no sólo como sujetos de derechos, sino que se apropian de esos derechos y los ejercen a la vez que asumen sus responsabilidades ante su comunidad.

Sin la participación activa del individuo, el concepto de ciudadanía pierde su sentido original y permanece sólo como identidad con el Estado, comunidad o territorio al que pertenece, de ahí la pertinencia de abordar la relación de la ciudadanía con la concepción, construcción y permanencia de la democracia.

**Instituto Federal Electoral**



# 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.<sup>1</sup> Y en

---

<sup>1</sup> 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.

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.<sup>2</sup>

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 gobernantes, 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*,<sup>3</sup> es

---

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

<sup>3</sup> Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas, Gerardo Munck (coords.), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD, 2004.

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 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 de 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.<sup>4</sup> Casos excepcionales han sido algunos

---

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

estudios desde la visión del feminismo<sup>5</sup> y desde la perspectiva indígena,<sup>6</sup> o bien desde la promoción del debate teórico.<sup>7</sup> Podemos contar también como parte de este campo algunos de 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.<sup>8</sup> 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

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

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

<sup>7</sup> Ver Juan Enrique Opazo, "Ciudadanía y democracia: la mirada de las ciencias sociales", en *Metapolítica*, núm. 15, México, vol. 4, julio-septiembre de 2000, número cuyo dossier se dedica al tema del Estado y la ciudadanía, así como *Metapolítica*, núm. 33, México, vol. 8, enero-febrero de 2004. Otras muchas revistas académicas mexicanas han ofrecido artículos sobre la ciudadanía desde perspectivas teóricas y empíricas.

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

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.

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.



# El contexto histórico de la emergencia de la ciudadanía

Para situar el debate sobre la ciudadanía en México es preciso reconocer que éste no es nuevo, y que hace ya casi 20 años que el discurso de la ciudadanía está en boga no sólo en América Latina y en México, sino en el mundo. Varios factores explican el interés internacional por la ciudadanía. En los países desarrollados la recuperación del concepto de ciudadanía es una reacción a la crisis del llamado estado de bienestar en Europa, que inicia en los años setenta del siglo XX y se extiende como una ola en el resto del mundo europeo, trayendo como consecuencia una disminución en la extensión de los servicios sociales, y por tanto el incumplimiento de los derechos sociales universales hasta entonces vigentes. Pero también responde a otras crisis, como la de integración moral y cultural que se interpreta en Estados Unidos como una pérdida de virtudes cívicas y de capital social,<sup>9</sup> y a la crisis y reconstrucción

---

<sup>9</sup> Robert D. Putnam (ed.), *Democracies in Flux*, Nueva York, Oxford University Press, 2002.

de la democracia misma en otros lugares del mundo. La oleada democratizadora que Huntington<sup>10</sup> ha llamado la "tercera ola de la democracia", puede ser leída desde la perspectiva de la redemocratización o de la transición a la democracia, pero también como la reconstitución de la ciudadanía, siendo este proceso una preocupación más propiamente latinoamericana, precisamente porque es en nuestra área donde el proceso de transición ha asumido una centralidad extraordinaria desde mediados de los años ochenta. Son 20 años de transiciones donde la construcción ciudadana ha sido un elemento central, constitutivo del proceso de democratización.<sup>11</sup>

Otro elemento histórico que nos permite entender la importancia de este debate es el colapso del socialismo real, mejor conocido en todo el mundo como la caída del Muro de Berlín, que tuvo lugar a fines de 1989. El hecho de que el socialismo haya colapsado en el horizonte simbólico y político de Occidente significó para la izquierda una obligación de reconsiderar el discurso de la ciudadanía como parte de una alternativa radical a la democracia minimalista y al discurso neoliberal,<sup>12</sup> que desde

---

<sup>10</sup> Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in Late Twenty Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

<sup>11</sup> Evelina Dagnino, *Meanings of Citizenship in Latin America*, Sussex, Institute of Development Studies, Working Paper 258, 2005.

<sup>12</sup> Chantal Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy*, Londres, Verso, 1992.

entonces reclaman ser las únicas opciones políticas para el mundo. De alguna forma derrumbados los mitos sustantivos del socialismo, y con ellos el principio de fusión entre ciudadanos, Estado y economía que el socialismo postulaba, emergió la necesidad de reconsiderar que los derechos de los ciudadanos son un elemento central que permite pensar de una manera nueva tanto la democracia como la justicia.

Junto con los procesos antes mencionados también debemos considerar los efectos de la globalización, especialmente uno que no es todavía adecuadamente comprendido como parte de la misma y que sin embargo es, sin dudarlo, uno de sus elementos constitutivos: la migración masiva. En efecto, las migraciones se producen en el fin del siglo XX y en el principio del XXI en una escala que recuerda lo acontecido a fines del siglo XIX y principios del XX, pero con la connotación específica en nuestro tiempo de que la escala es todavía mayor y se produce en una situación totalmente nueva. Ya no se trata de poblar espacios vacíos y de colonizar territorios, como se pretendía a fines del siglo XIX en América, en una época en que todos los países del área tenían todavía una frontera por conquistar, sino que experimentamos ahora una emigración hacia territorios constituidos y colonizados, una migración económica que pasa a ocupar nuevos y viejos espacios laborales como parte de una

nueva división nacional e internacional del trabajo. Esta migración entra directamente en una sociedad ya establecida, que vive esta experiencia como una especie de intromisión externa dentro de un mundo ya existente y de alguna forma coherente consigo mismo desde el punto de vista cultural y legal. Esta nueva migración masiva de fines del siglo XX e inicios del XXI plantea retos enormes y no considerados en el concepto de ciudadanía, tradicionalmente asociado con el de nación y nacionalidad.<sup>13</sup> En efecto, ahora millones de personas que son legalmente ciudadanos de otros países pasan a vivir en terceros países, en los cuales no son ciudadanos y en los que, sin embargo, viven, trabajan y en algunos casos son beneficiarios de ciertos derechos sociales y civiles. Es el caso de millones de mexicanos que viven en Estados Unidos, país en el que carecen de derechos de ciudadanía, y también de decenas de miles de centroamericanos que viven en México, de millones de europeos del Este, árabes y africanos que viven en Europa Occidental y de cientos de miles de sudamericanos que han emigrado a Europa.

Para México, tan relevante como la migración es el debate sobre los derechos de ciudadanía de las minorías étnicas en grandes Estados-nación. En Europa, Canadá y Estados Unidos el tema se discute como parte del debate sobre

---

<sup>13</sup> David Held et al. (eds.), *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford, Stanford University Press, 1999.

el “multiculturalismo”, concepto que se refiere al reconocimiento de la diversidad de culturas étnicas que pueden convivir dentro de un Estado-nación.<sup>14</sup> El concepto liberal de ciudadanía se funda en el individuo, y por tanto no tiene en su horizonte el problema de las identidades y los derechos colectivos. Como todos los mexicanos sabemos desde que el movimiento neozapatista nos lo hizo notar en 1994, los pueblos indios de México carecen de reconocimiento de sus derechos en cuanto tales, problema político que permanece irresuelto hasta la fecha. En otros países, numerosas minorías étnicas, que al igual que en México preexistían a la formación de la nación, o que se constituyeron como consecuencia de procesos migratorios, también enfrentan el mismo problema, y por tanto obligan a reconsiderar los temas de la ciudadanía y de la democracia bajo una nueva óptica.

Por su parte, el movimiento feminista ha demostrado desde hace muchos años que la idea de ciudadanía ha sido históricamente excluyente, pues las mujeres carecieron de derechos políticos, y casi de cualquier otro derecho, hasta hace muy poco tiempo, y aún padecen diferentes formas de exclusión. En otra forma de ausencia de reconocimiento a la diferencia, el movimiento lésbico-gay ha dejado en claro que las leyes vigentes

---

<sup>14</sup> Ver Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996.

no reconocen su propia existencia y sus necesidades específicas. A su vez, los movimientos juveniles han planteado en diversos países el problema de la exclusión de los jóvenes de la vida público-política. Los movimientos ecologistas por su parte han expuesto la necesidad de reconsiderar las relaciones entre los humanos y la naturaleza, y dentro de ese contexto, la posibilidad de exigir un derecho a un medio ambiente sano. Estos movimientos sociales han traído a la agenda pública el hecho de que el tema de la ciudadanía ya no puede acotarse a los temas y sujetos clásicos, y que debe reconocer nuevas generaciones de derechos.

Ahora bien, es pertinente recordar que la exclusión de que hablamos antes no se refiere solamente a un proceso de privación legal. La exclusión alude también a –y se funda en– un proceso cultural, que podemos denominar *autoritarismo social*.<sup>15</sup> En Brasil este proceso ha sido analizado como un conjunto de orientaciones culturales que le niegan a categorías completas de la población dignidad y reconocimiento. Los “negros”, los “indios”, los “pobres”, las “mujeres”, los “homosexuales”, han sido culturalmente constituidos como categorías excluyentes, que no son reconocidas como iguales a los demás, y con frecuencia ni siquiera como partes de la comunidad.

---

<sup>15</sup> Ver Evelina Dagnino, *Meanings of Citizenship in Latin America*, *op. cit.*

Este autoritarismo social antecede y acompaña a la exclusión legal, y es aún más dañina y peligrosa que ésta, pues justifica culturalmente actos de denegación de justicia, y es por tanto antitético al concepto de ciudadanía.

Otra de las dimensiones de la globalización ha sido el creciente protagonismo de entidades internacionales y agencias multilaterales que, como parte de sus labores, y en general bajo el amparo de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, han constituido foros de discusión de los que han emanado desde hace décadas convenios, acuerdos y resoluciones, muchos de los cuales han sido ratificados por la mayoría de las naciones del orbe, que definen, protegen y promueven los derechos humanos y constituyen poco a poco un estándar internacional de derechos. Sin que esos tratados hayan podido aún pasar en los hechos de la condición de recomendaciones y orientaciones, se ha generado sin embargo un *corpus* normativo que ha sentado un nivel de comprensión global de la ciudadanía que no tiene antecedentes en la historia.<sup>16</sup>

Como puede observarse, el tema de la ciudadanía es absolutamente relevante para nuestro tiempo y para nuestro espacio nacional.

---

<sup>16</sup> Para un resumen, ver introducción y capítulo 1 de *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, 2003.



# 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”.<sup>17</sup> 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, si la analizamos desde la perspectiva de la adscripción formal de la gente a un Estado y a su territorio, 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 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

---

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

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.<sup>18</sup> 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

---

<sup>18</sup> Ver William Rogers Brubaker (ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham, University Press of America, 1989.

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.<sup>19</sup>

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

---

<sup>19</sup> 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*, México, CIESAS-UV-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006. Para una perspectiva histórica, ver Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina*, México, FCE, El Colegio de México, 1999.

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 compadece 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 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 sustantiva 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”<sup>20</sup> 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

---

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

desigualdad propia del capitalismo. Los derechos sociales serían la parte final de este proceso.

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 marshalliana de la ciudadanía 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.<sup>21</sup>

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 procesados en absoluto. La anulación de los derechos políticos es un hecho muy conocido por todos, principalmente en América Latina y en México,

---

<sup>21</sup> 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, Oxford University Press, 1997.

donde durante largas décadas hemos padecido diversos tipos de regímenes 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 simultáneamente 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 Mann<sup>22</sup> 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 Mann<sup>23</sup> 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

---

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> J.M. Barbalet, *Citizenship, Rights, Struggle and Class Inequality*, Milton Keynes, Open University Press, 1988; Michel Mann, "Ruling Class Strategies and Citizenship", op. cit.

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 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 regímenes 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 regímenes 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 regímenes

autoritarios (el peronismo en Argentina y el priismo 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.<sup>24</sup>

---

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

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 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 aquéllas para las cuales estas normas fueron escritas.<sup>25</sup>

Charles Tilly<sup>26</sup> 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 los países desarrollados. Ya hemos

---

<sup>25</sup> 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 Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones...*, op. cit.

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

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.<sup>27</sup> 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

---

<sup>27</sup> Cristina Escobar, "Extraterritorial Political Rights and Dual Citizenship in Latin America", en *Latin American Research Review*, vol. 42, núm. 3, 2007.

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 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.<sup>28</sup>

---

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

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 ésta 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 Thede<sup>29</sup> 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.

---

<sup>29</sup> 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.*

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 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.<sup>30</sup> 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

---

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

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 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,<sup>31</sup> se relacionan con las condiciones fundamentales para la satisfacción de las necesidades básicas de los seres humanos.<sup>32</sup> Ciertamente una cosa son las declaraciones diplomáticas, que por necesidad se definen en torno a estándares casi utópicos, y

---

<sup>31</sup> Particularmente en este caso nos referimos al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, de diciembre de 1966, que se basa y desarrolla conceptual y normativamente en 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 [...]”.

<sup>32</sup> 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.

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”<sup>33</sup> 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,<sup>34</sup> 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.

---

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

<sup>34</sup> 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*,<sup>35</sup> 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*,<sup>36</sup> 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*

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

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

a la información, que condensan la libertad de expresión.<sup>37</sup> El diagnóstico añade, correctamente, los derechos de reunión y asociación, y las libertades de pensamiento, de conciencia y de religión<sup>38</sup> 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 establecer 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.<sup>39</sup> Estos últimos criterios incorporan una nueva

---

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

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

<sup>39</sup> Guillermo O'Donnell *et al.*, *La democracia en América Latina...*, *op. cit.*, pp. 78-91.

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,<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup>

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,

---

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

<sup>41</sup> 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*, México, FCE, CIESAS, UV, 2006.

pobreza y desigualdad.<sup>42</sup> 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 definidas en términos de derechos sociales, sino focalizadas y como prácticas públicas de asistencia social.<sup>43</sup> 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).<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Guillermo O'Donnell *et al.*, *La democracia en América Latina...*, *op. cit.*, pp. 118-129.

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

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

El diagnóstico mezcla así derechos sociales más o menos estatuidos (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"<sup>45</sup> que cada país ha construido a lo largo de su historia,

---

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

y que en América Latina han venido cambiando después del Consenso de Washington.<sup>46</sup> 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 políticos, son valiosos *per se* y también porque son resortes para la conquista de otros derechos.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Carlos Barba, "Las reformas económica y social en América Latina...", *op. cit.*

<sup>47</sup> Guillermo O'Donnell *et al.*, *La democracia en América Latina...*, *op. cit.*, p. 58.

#### **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 popular sigue siendo minoritaria. La filósofa Iris Marion Young<sup>48</sup> 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

---

<sup>48</sup> Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

a compensar esas desventajas en el acceso a derechos, sobre todo a través de acciones afirmativas y la creación de derechos especiales.<sup>49</sup>

Una crítica radical a este planteamiento<sup>50</sup> 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?<sup>51</sup>

En la arena pública internacional ha adquirido mucha visibilidad en la última década el debate sobre la “ciudadanía multicultural”, concepto desarrollado por el filósofo

---

<sup>49</sup> 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*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 2000.

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

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

canadiense Will Kymlicka.<sup>52</sup> Basándose en la experiencia de la minoría nacional francófona que habita el estado de Quebec, 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 autogobierno; 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 “restricciones internas” que obliguen a los miembros del

---

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

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 ‘autenticidad’ mediante la restricción de las libertades básicas de sus propios miembros”.<sup>53</sup>

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.<sup>54</sup> 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

---

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

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

vía el reconocimiento jurídico de los “usos y costumbres” indígenas y la legalización del autogobierno. Ello es problemático, como la experiencia lo ha demostrado,<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup>

---

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

<sup>56</sup> Evelina Dagnino, *Meanings of Citizenship in Latin America*, *op. cit.*

### **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 posible 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.<sup>57</sup> 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

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

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.<sup>58</sup>

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 comunitarista, por parte de filósofos como Charles Taylor, Michel Sandel, Michel Walzer<sup>59</sup> 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

---

<sup>58</sup> A. Oldfield, "Citizenship: An Unnatural Practice?", citado en Manuel Pérez Ledesma, *Ciudadanía y democracia*, op. cit.

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

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 compromisos 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,<sup>60</sup> cuyos

---

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

orígenes también pueden ser rastreados hasta la Grecia antigua. Su principal sostén ha sido Hanna Arendt, filósofa germanoestadounidense,<sup>61</sup> 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.”<sup>62</sup>

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

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

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

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:<sup>63</sup> “[...] 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 deben ser preservados para garantizar la autonomía de los individuos, mientras que éstos deben participar de lleno en la vida pública.

---

<sup>63</sup> Chantal Mouffe (ed.), *ibid.*, p. 235.

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 público<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup>

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

---

<sup>64</sup> 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*, Cambridge, MIT Press, 1991 (edición original en 1962); Nora Rabotnikof, *En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM, 2005.

<sup>65</sup> Ver Andrés Hernández (comp.), *Republicanism contemporáneo: igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*, op. cit.

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).<sup>66</sup> La versión sociedad-civilista del republicanismo tiene la ventaja de reconocer el pluralismo de principios y 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

---

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

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.<sup>67</sup>

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.

---

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

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.

# Democracia y ciudadanía<sup>68</sup>

Desde la introducción habíamos destacado el hecho de que el concepto de democracia ha sido y es objeto de un profundo debate. Para los fines de este texto, es importante llamar la atención sobre los conceptos centrales en pugna y sobre los procesos históricos que enmarcan la actual discusión del tema en América Latina en general y en México en particular.

El debate sobre la democracia se produce hoy bajo condiciones históricas peculiares: en primer lugar, la consolidación fáctica de la democracia electoral en casi toda América Latina (si bien con altibajos y diversos grados de precariedad institucional). Al mismo tiempo, se ha extendido en toda la región una profunda insatisfacción

---

<sup>68</sup> No es éste el sitio para hablar *in extenso* de la teoría democrática, tema abordado ya desde muy diversos ángulos en otros títulos de la colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Se trata aquí únicamente de precisar las relaciones entre los conceptos de ciudadanía y democracia.

con los resultados de esas democracias en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política. El extraordinario ejercicio desarrollado por el PNUD (*La democracia en América Latina*) tiene entre sus méritos el haber demostrado claramente la magnitud de la decepción ciudadana respecto al rendimiento de las democracias realmente existentes.<sup>69</sup> Esta decepción ha obligado a replantear viejas certidumbres.

Las teorías que han sido utilizadas para analizar la transición y la consolidación de la democracia en América Latina se basaron en una versión de la teoría democrática que ha sido dominante en el pensamiento político occidental: el elitismo democrático. Weber y Schumpeter<sup>70</sup> entendieron a la democracia simplemente como un mecanismo que permite cambiar a los gobernantes en forma cíclica y predecible, es decir, elegir a la élite gobernante. Para ellos el Estado moderno es tan complejo que no puede haber intervención ciudadana en la administración estatal. Siendo aún más rígidos, es posible afirmar que lo que define en última instancia a la democracia es el

---

<sup>69</sup> El índice de apoyo a la democracia es bajo en toda la región, debido a la insatisfacción con la pobreza y la percepción de ineficiencia y corrupción del gobierno. Ver Guillermo O'Donnell et al., *La democracia en América Latina...*, op. cit., pp. 224-234.

<sup>70</sup> Joseph Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*, Nueva York, Harper, 1942. Para una crítica a ambos autores, ver Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, op. cit., cap. 1.

principio de incertidumbre en los resultados electorales.<sup>71</sup> La democracia minimalista (democracia es poder elegir a los gobernantes) y la elitista (la democracia sólo sirve para cambiar a la élite gobernante) se hermanan en este concepto restrictivo. Este concepto de democracia implica que la única ciudadanía es la ciudadanía política, y por tanto los únicos derechos propios de la democracia son los políticos. En efecto, en la práctica sólo los derechos políticos se vinculan directamente con la democracia. La democracia se funda en los derechos políticos, existe en su reconocimiento y deja de existir en su anulación.

El filósofo alemán Jürgen Habermas ha explicado muy bien esta sobredeterminación:

[...] sólo los derechos de participación política fundan la posición jurídica del ciudadano, es decir, una posición jurídica reflexiva, referida a sí misma. Los derechos negativos de libertad y los derechos sociales pueden, en cambio, venir otorgados en términos paternalistas. Estado de derecho y Estado social son también en principio posibles sin democracia [...] Ciertamente, tanto las libertades subjetivas como los derechos sociales pueden considerarse como base jurídica de esa autonomía social que es la que empieza haciendo efectiva la realización de los derechos

---

<sup>71</sup> Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1991.

políticos. Pero esas son relaciones empíricas, no relaciones conceptualmente necesarias.<sup>72</sup>

Es así como la concepción minimalista de la democracia y su correlato, la teoría elitista de la democracia, implican un concepto acotado de ciudadanía. Nada hay en la teoría democrática convencional que exija ir más allá de la concesión de derechos políticos para fundar la ciudadanía. No es extraño entonces que la mayoría de los estudios sobre la democracia hagan caso omiso de las otras dimensiones de la ciudadanía.

La teoría democrática convencional opera en realidad sobre la base de muchos supuestos insostenibles. La teoría democrática supone la existencia de un Estado y de una nación;<sup>73</sup> supone la existencia de ciudadanos como agentes competentes capaces de elegir y libres de toda traba para ejercer esas capacidades; supone que la competencia electoral permite la expresión real de las preferencias; además, la teoría democrática convencional no puede considerar el conflicto social dentro de su propio marco y limita el concepto de la política a la lucha por

---

<sup>72</sup> Jürgen Habermas, *Facticidad y validez*, op. cit., p. 143.

<sup>73</sup> Guillermo O'Donnell, "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", en *La democracia en América Latina: contribuciones para el debate*, Buenos Aires, PNUD, 2004.

el poder entendido como el logro de la autorización y la representación a través de las elecciones.<sup>74</sup>

Muchas críticas se han hecho a este concepto de democracia, pero para poder ir más allá de él es necesario ampliar el canon de la teoría, es decir, el marco de los temas considerados posibles de tratar en el campo teórico de la democracia.<sup>75</sup> Ciertamente, esto va mucho más allá de nuestras posibilidades en este breve ensayo. Por tanto, nos limitaremos a señalar algunos elementos a ser tomados en cuenta.

Una forma de abordar el tema que es cercano a nuestra experiencia es a través de la crítica a los estudios de la transición y consolidación democráticas, muy abundantes en nuestro medio. Estos estudios permitieron tematizar los retos estratégicos que marcaron una época histórica, pero lo hicieron a un costo muy alto,

[...] pues al recurrir a los conceptos del elitismo democrático y a diversas versiones de la teoría de la elección racional,

---

<sup>74</sup> Ver Evelina Dagnino *et al.*, "Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina", en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, *op. cit.*

<sup>75</sup> Ver la excelente explicación de esta necesidad en Boaventura de Souza Santos y Leonardo Avritzer, "Para ampliar el canon democrático", en Boaventura de Souza Santos, *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, México, FCE, 2004.

dejaron de lado el estudio de las innovaciones democráticas que portaba la propia práctica de los actores sociales cuya movilización era reconocida en los estudios transitológicos como detonante del proceso [...] la teoría de la transición se limitó a interpretar la movilización social como respuesta a la baja del costo de oportunidad de la acción derivada de la liberalización. Una vez alcanzada la democracia representativa, la sociedad civil activada deja su espacio de acción a la sociedad política, la cual asume las causas y los intereses de la sociedad civil y monopoliza las funciones de la representación legítima. No hay análisis alguno de las innovaciones en términos de cultura política, agenda, actores y prácticas derivadas de la apertura de nuevos espacios públicos y de la emergencia de nuevos actores. Al concebir la democracia como mero ejercicio de representación política (electoralmente autorizada) en el campo del Estado, se reproduce y se afirma una separación conceptual entre la sociedad civil y la sociedad política que impide analizar las continuidades entre ellas y por tanto leer la democratización como un proceso que se origina en y transforma a la sociedad misma. Los estudios sobre la consolidación democrática continuaron esta tradición conceptual al concentrarse en el análisis de los diseños institucionales, los pactos y los equilibrios políticos entre civiles y militares, fuerzas autoritarias y democráticas, que posibilitan la continuidad del régimen democrático.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, op. cit., p. 20.

En efecto, la mucha tinta que se ha utilizado en nuestro país acerca de nuestra larga transición a la democracia, caracterizada por consistir en una serie muy prolongada y aún inacabada de reformas electorales, magnificó el protagonismo de los partidos en el proceso y asumió que la democracia electoral era la única democracia posible. Al proceder así, se perdieron de vista los cambios culturales ocurridos, mientras que las ciertamente escasas innovaciones en la forma de gobernar, ante todo en las formas de relación entre ciudadanos y Estado, quedaron fuera del foco del análisis. Más aún, el papel de la sociedad civil en el proceso fue considerado irrelevante. La construcción de ciudadanía se limitaba a garantizar el derecho al voto.

Esta limitada perspectiva hacía caso omiso de las preven- ciones y críticas que desde hacía mucho había adelantado Guillermo O'Donnell, el politólogo más importante de América Latina. Sus conceptos de "democracia delegativa", que se refiere a las democracias que se limitan a elegir un presidente que luego se convierte en un autócrata sin límite alguno, y de la "democracia de baja intensidad", que habla de la carencia de otros derechos de ciudadanía en nuestras democracias, son apenas dos de las formas en que las debilidades de las democracias realmente exis- tentes se definieron de una manera descriptiva.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Ver Guillermo O'Donnell, *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democracy*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1999.

Ahora, en el informe sobre *La democracia en América Latina*, O'Donnell hace una crítica pertinente a las teorías convencionales de la democracia, ya que demuestra que el modelo liberal-democrático no sólo opera en ausencia de solución a los problemas de la nación y del Estado (al simplemente presuponerlos como dados), sino que asume que la ciudadanía política es un desarrollo de los derechos civiles (que se toman como dados al presuponer al ciudadano como ente racional y libre) y que el tema de las condiciones sociales y políticas generales en las que la democracia puede funcionar no forman parte del campo de atención de la teoría. En efecto, señala O'Donnell, "[...] la igualdad de la democracia política ignora los clivajes sociales, incluyendo sus desigualdades".<sup>78</sup>

Para trascender esta forma de entender la democracia, dice O'Donnell, es necesario introducir en el análisis de la democracia el estudio diferenciado del Estado, de la nación, del régimen político y del gobierno, especialmente de la "democraticidad del Estado", vale decir, el grado en que los componentes del Estado (aparato burocrático, sistema legal y discurso y prácticas de construcción de identidad colectiva nacional) en verdad promueven el estatus de la ciudadanía.

---

<sup>78</sup> Guillermo O'Donnell *et al.*, *La democracia en América Latina...*, *op. cit.*, p. 41.

Partiendo de esta perspectiva, O'Donnell propone que sólo una ciudadanía integral (es decir, el acceso pleno a los derechos civiles, políticos y sociales) puede garantizar la existencia de una verdadera democracia. Mientras el acceso o disfrute de los derechos sea parcial o no exista para sectores amplios de la población, la democracia electoral será precaria y manipulable. Estas ideas, completamente compartibles, fueron ya defendidas desde años atrás, primero en Brasil y luego en casi toda América Latina.<sup>79</sup>

Sin embargo, esta propuesta no deja de ser normativa, un deber ser que no se ancla en una teoría diferente de la democracia. Para ello habría que retomar elementos de la teoría republicana de la ciudadanía en sus vertientes participativa y "sociedad civilista". Una "ciudadanía integral" sólo puede entenderse como un proceso de construcción que implica una acción social desde abajo y una capacidad de articulación y respuesta desde arriba, y por tanto como un proceso de "democratización de la democracia". Desde el punto de vista empírico, este proceso podría visualizarse así:

---

<sup>79</sup> Ver Evelina Dagnino, "Cultura, ciudadanía e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latinoamericana", en Sonia Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.), *Cultura e política nos movimentos sociais latinoamericanos*, Belo Horizonte, Novas Leituras, UFMG, 2000; Evelina Dagnino, *Meanings of Citizenship in Latin America*, op. cit.; Alberto J. Olvera, "La construcción de ciudadanía en México en los albores del siglo XXI", en *Este País*, agosto de 2000.

[...] los derechos políticos de la democracia [...] deberían ser usados para conquistar otros derechos. Eso fue lo que los movimientos feministas y de otras minorías han hecho en el Noroeste: usar los derechos políticos como base para luchar por derechos civiles y sociales. Esta estrategia no ha sido en absoluto lineal [...] Más bien, ha consistido en un largo movimiento de idas y vueltas, desde y hacia los derechos políticos, sociales y civiles. Esta es una dialéctica de *empowerment* en una esfera de derechos empujando conquistas en otras.<sup>80</sup>

Para poder teorizar estas prácticas es necesario abordar otra serie de debates sobre la democracia que se sitúan en otro plano, a la vez normativo y descriptivo, de la construcción democrática. Nos referimos a

[...] las teorías contemporáneas de la democracia participativa, de la democracia deliberativa, de la sociedad civil y de los movimientos sociales. Desde este campo emergen desde hace años una serie de críticas a las democracias realmente existentes, incluidas las latinoamericanas, y de aquí surgen también nuevas formas de pensar la agencia en la lucha por la democracia, la estructura o diseño de un régimen democrático y el tipo de derechos y de ciudadanía necesarios a un proyecto democrático que no sólo pide el

---

<sup>80</sup> Guillermo O'Donnell *et al.*, *La democracia en América Latina*, *op. cit.*, pp. 57 y 58.

cumplimiento cabal de las promesas del Estado democrático de derecho, como lo hace el Informe, sino que plantea cambios radicales en la forma de pensar y ejercer la política, esto es, el poder, la representación y la participación de la sociedad.<sup>81</sup>

Ciertamente las recientes teorías de la democracia participativa, de la sociedad civil y del espacio público no han logrado construir una propuesta teórica integral de la ciudadanía, pero han avanzado un trecho importante en términos de una ciudadanía activa que no sólo espera que el Estado por fin respete e implemente los derechos universales de ciudadanía, sino que lucha por ellos, coopera con el Estado, se enfrenta políticamente con él, hace valer sus argumentos en el espacio público y busca construir alianzas con la sociedad política en la promoción de un proyecto democrático-participativo. Esta visión de la ciudadanía como proceso de construcción es completamente opuesta a la neoliberal que campea dominante en nuestro país y que la limita a un ejercicio pasivo de derechos, cuyo alcance depende del Estado, y en la que sólo el ejercicio del voto permite percibir la existencia episódica del ciudadano.

---

<sup>81</sup> Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, op. cit., p. 23.



# Bibliografía

Aboy Carlés, Gerardo, "El ágora turbia: reflexiones sobre populismo y ciudadanía en la Argentina", en Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comps.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Argentina, Paidós, 2001.

Assies, Willem, "Apuntes sobre la ciudadanía, la sociedad civil y los movimientos sociales", en Willem Assies, Marco Antonio Calderón y Ton Salman (eds.), *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, Michoacán, México, El Colegio de Michoacán, IFE, 2002.

\_\_\_\_\_, Marco Antonio Calderón y Ton Salman, "Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina", en Willen Assies, Marco Antonio Calderón y Ton Salman (eds.), *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, Michoacán, México, El Colegio de Michoacán, IFE, 2002.

Carretón, Manuel Antonio, "Política, partidos y sociedades en la época contemporánea", en Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (coords.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Argentina, Paidós, 2001.

Cheresky, Isidoro, "Hipótesis sobre la ciudadanía argentina contemporánea", en Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (coords.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Argentina, Paidós, 2001.

Dagnino, Evelina, *Meanings Citizenship in Latin America*, Sussex, Institute of Development Studies, Working Paper 258, 2005.

Fregosi, Renée, "Sistemas de partidos, representación y consolidación democrática", en Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (coords.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Argentina, Paidós, 2001.

Gledhill, John, "Los pasos difíciles a la ciudadanía amplia: más allá de la transitología", en Willen Assies, Marco Antonio Calderón y Ton Salman (eds.), *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, Michoacán, México, El Colegio de Michoacán-IFE, 2002.

González Luna Corvera, Teresa, "Ciudadanía temerosa", en *Metapolítica*, núm. 33, México, vol. 8, enero-febrero de 2004.

*Indicadores de desarrollo humano y género en México*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006.

Kompass, Anders (coord.), *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003.

López Jiménez, Silesio, *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Lima, Instituto de Diálogo y Propuestas, 1997.

Mouffe, Chantal, "Democratic Citizenship and the Political Community"; en Chantal Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*, Londres, Verso, 1992.

Sermeño, Ángel, "Ciudadanía y teoría democrática"; en *Metapolítica*, núm. 33, México, vol. 8, enero-febrero de 2004.

Taylor, Lucy, "Ciudadanía y cultura política: el agente político y la jerarquía natural"; en Willen Assies, Marco Antonio Calderón y Ton Salman (eds.), *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, Michoacán, México, El Colegio de Michoacán, IFE, 2002.

Turner, Bryan, "Outline of a Theory of Citizenship", en Chantal Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*, Londres, Verso, 1992.

# Sobre el autor

**Alberto J. Olvera** es maestro y doctor en Sociología por la Graduate Faculty of Political and Social Science de la New School for Social Research. Es investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana desde 1981; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III, y de la Academia Mexicana de Ciencias.

Destacan en su obra: *La sociedad civil: de la teoría a la realidad* (1999); *Sociedad civil, espacios públicos y democratización en América Latina* (2003); *La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México* (2010); *Veracruz en crisis*, cuatro vols. (2012); *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz* (2015); *Veracruz en su laberinto: autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte* y *La justicia denegada: ensayos sobre acceso a la justicia*

en *Veracruz* (2018). Ha publicado más de 90 artículos y capítulos de libro en México, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Nicaragua y Estados Unidos.

Ha sido profesor invitado en las Universidades de California (San Diego), York (Canadá), Federal de Minas Gerais (Brasil), Nacional de Colombia y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.

Miembro del Comité Técnico de la Comisión de Educación Cívica del IFE (2005-2006), del Comité Técnico Consultivo de la Ley Federal de Apoyo a las Actividades Desarrolladas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (2006-2008), del Consejo Consultivo de la Secretaría de la Función Pública (2007-2010), del Consejo Nacional de Seguridad Pública (2014-2016), consultor de la Secretaría de Gobernación y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en temas relacionados con la sociedad civil; actualmente es miembro del Consejo Directivo de FUNDAR, A.C. (2010-).





# 27

## **Ciudadanía y democracia**

se terminó de imprimir en noviembre de 2020 en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., Centeno 195, col. Valle del Sur, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09819, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Acumin Pro y Slate Pro; papel Bond ahuesado cultural de 90 gramos y forros en cartulina Bristol de 240 gramos.

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.





**Consulta las bases  
de datos del INE**



## CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA (TÍTULOS PUBLICADOS)

1. **Principios y valores de la democracia**, Luis Salazar y José Woldenberg, 1993
2. **La cultura política democrática**, Jacqueline Peschard, 1994
3. **La democracia como forma de gobierno**, José F. Fernández Santillán, 1995
4. **La participación ciudadana en la democracia**, Mauricio Merino, 1995
5. **Elecciones y democracia**, José Antonio Crespo, 1995
6. **Gobernabilidad y democracia**, Antonio Camou, 1995
7. **Sistemas electorales y de partidos**, Leonardo Valdés, 1995
8. **Partidos políticos y democracia**, Jaime F. Cárdenas Gracia, 1996
9. **Esferas de la democracia**, Jesús J. Silva-Herzog Márquez, 1996
10. **Tolerancia y democracia**, Isidro H. Cisneros, 1996
11. **Oposición y democracia**, Soledad Loaeza, 1996
12. **Estado de derecho y democracia**, Jesús Rodríguez Zepeda, 1996
13. **Diálogo y democracia**, Laura Baca Olamendi, 1996
14. **Democratización y liberalización**, César Cansino, 1997
15. **Consulta popular y democracia directa**, Jean-François Prud'homme, 1997
16. **Democracia y educación**, Gilberto Guevara Niebla, 1998
17. **Federalismo, gobiernos locales y democracia**, Tonatiuh Guillén López, 1999
18. **Libertad y democracia**, Víctor Alarcón Olguín, 1999
19. **Gobiernos y democracia**, Javier Hurtado, 1999
20. **Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial**, Ricardo Espinoza Toledo, 1999
21. **Rendición de cuentas y democracia. El caso de México**, Luis Carlos Ugalde, 2002
22. **Concepciones de la democracia y justicia electoral**, José Ramón Cossío D., 2002

23. **Género y democracia**, Estela Serret, 2004
24. **Comunicación y democracia**, Enrique E. Sánchez Ruiz, 2004
25. **Democracia y (cultura de la) legalidad**, Pedro Salazar Ugarte, 2006
26. **Multiculturalismo y democracia**, Lourdes Morales Canales, 2008
27. **Ciudadanía y democracia**, Alberto J. Olvera, 2008
28. **Democracia y formación ciudadana**, Teresa González Luna Corvera, 2010
29. **Sufragio extraterritorial y democracia**, Víctor Alejandro Espinoza Valle, 2011
30. **Políticas públicas y democracia**, David Arellano Gault y Felipe Blanco, 2013
31. **Derechos fundamentales y democracia**, Miguel Carbonell, 2013
32. **Formación ciudadana en México**, Silvia L. Conde, 2014
33. **Democracia y organismos internacionales**, Alejandra Nuño, 2016
34. **Democracia y medios en México: el papel del periodismo**, Manuel Alejandro Guerrero, 2016
35. **Democracia y burocracia**, Guillermo M. Cejudo, 2016
36. **Democracia, populismo y elitismo**, Luis Daniel Vázquez Valencia, 2016
37. **Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano**, Natalia Saltalamacchia y María José Urzúa, 2016
38. **Mujeres y derechos políticos en México: una introducción conceptual**, Ricardo Ruiz Carbonell, 2017
39. **Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas**, Oliver D. Meza, 2017
40. **Democracia y género. Historia del debate público en torno al sufragio femenino en México**, Gabriela Cano, 2018
41. **Democracia, privacidad y protección de datos personales**, María Solange Maqueo Ramírez y Alessandra Barzizza Vignau, 2019

# 27

 CUADERNOS DE  
DIVULGACIÓN DE LA  
CULTURA DEMOCRÁTICA



Consulta el catálogo  
de publicaciones del INE