

# El estado de la ciudadanía hoy

Nuevos contextos y nuevos actores

## The state of citizenship today

New contexts and new actors

**Juan Russo**

*juan\_russo@hotmail.com*

Universidad de Guanajuato

México

La ciudadanía es un conjunto de derechos que lactúan de forma interconectada, de tal modo que cuando una de sus dimensiones es afectada, hay consecuencias para el conjunto de las dimensiones restantes. Durante el siglo XX predominaron las esferas civil, social y política, mientras que en el siglo XXI emergen las ciudadanía basadas en el reconocimiento, la calidad de vida y la dignidad.

Cuando se habla de *ciudadanías*, en particular en América Latina, nos referimos a esferas de derechos, que por cierto funcionan de modo muy imperfecto, por lo que he hablado también de subciudadanías (Russo 2017). Es decir, la subciudadanía es un ejercicio de los derechos en un marco de desigualdades fuertes, integrada a un tipo de legalidad en la que las desigualdades están naturalizadas, sea por el largo tiempo de su existencia, sea por los procesos de legitimación social y política. En tales contextos, las subciudadanías pueden definirse como *ciudadanías penetradas* por la desigualdad.

Idealmente la ciudadanía es una postulación de igualdad entre los miembros pertenecientes a una comunidad. Como señalara Thomas Humphrey Marshall (1957-1998) la ciudadanía actúa como una fuerza igualadora, en dirección contraria a la clase social. Además de su dimensión igualitaria, la ciudadanía es el nexo entre los derechos de las personas con la pertenencia a una comunidad y el reconocimiento institucional y

comunitario de esa pertenencia. Por ello, es un indicador útil de integración, tanto por el ejercicio objetivo de los derechos como por los derechos percibidos de las personas, de una comunidad nacional. La base de los derechos está en el reconocimiento compartido de esa pertenencia, y cuando hay grandes desigualdades sostenidas en el tiempo, entonces hay problemas de reconocimiento social y estatal hacia los desfavorecidos.

Según afirma Reinhard Bendix (1978), el siglo XVIII implicó una ruptura crucial en Europa, por cuanto se inició un proceso de incorporación de las masas a ser reconocidas como miembros del sistema político. Para el sociólogo germano americano, la ciudadanía política es fundamental, por cuanto no sólo se lucha por la mejora económica sino por el reconocimiento de ser miembros de la comunidad política. El surgimiento de movimientos sociales que impulsan avances de ciudadanía, implican pugnas por el reconocimiento de actores excluidos.

En América Latina, las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales implican déficits de integración y evidencian problemas de pertenencia de larga data, que se remontan en algunos países a la conformación de los Estados nación. Pero si bien en términos jurídicos hay una línea de demarcación clara entre los derechos de quienes pertenecen a la comunidad política, en términos políticos reales el ser considerado jurídicamente miembro de la comuni-

dad, no asegura la efectiva igualdad de derechos. Como ha señalado Giovanna Zincone, la cuestión de la ciudadanía no es sólo una cuestión de pertenencia, es decir, de pertenecer al afuera o al adentro, sino de cantidad, calidad y especificidad de los derechos (Zincone 1992:9). En verdad entre quienes *están adentro* hay muchas desigualdades, contrarias a los derechos jurídicos proclamados. En la medida en que las fuentes principales de la distorsión entre igualdades declamadas jurídicamente y desigualdades efectivas, provengan del Estado o de la sociedad, emergerán distintos tipos de subciudadanías (Russo 2018). Es decir, cuando los factores de la desigualdad se imponen de modo abrumador o cuando, por el contrario, hay tensiones entre la construcción de las desigualdades y los procesos de ciudadanía, hay sub ejercicio de derechos jurídicos, hay sub-ciudadanía.

La ciudadanía que importa es la que se vincula con la vida de los ciudadanos, y que escapa a las máscaras de la legalidad. Por ello, para comprender el funcionamiento efectivo de los derechos debe prestarse atención a dimensiones contextuales, en particular a aquellas vinculadas con la calidad del orden político. La ciudadanía que importa es la relacionada con la vida, y también con la enfermedad y muerte de las personas, pues la desigualdad tiene incidencias directas sobre la expectativa de vida. La desigualdad mata, no sólo por la pérdida de oportunidades, sino por la crudeza y disparidad de los resultados.

Si bien los análisis sobre la ciudadanía han estado orientados, desde el famoso escrito de Marshall, a mostrar los procesos de avance de la igualdad, el sociólogo sueco Goran Therborn, ha analizado los procesos que generan desigualdad, mostrando con eficacia que no es sólo la pobreza o carencia de recursos es la que genera costos en términos de derechos, sino desigualdad en sí misma (Therborn 2016). La desigualdad profunda genera, como señalara Benjamin Disraeli (2002) en su famosa novela *Sybil*, “dos naciones” en un mismo Estado, aludiendo a la Inglaterra decimonónica.

La desigualdad hoy abarca una amplia gama de aspectos que afectan los derechos de las personas y que van desde limitaciones en las libertades hasta las posibilidades de disponer del tiempo y la información para alimentarse correctamente o para optar por ciertas políticas.

Como afirmé al comienzo, la ciudadanía es un conjunto de derechos en distintas esferas (civil, política, social) que tienden a la unificación en los derechos ciudadanos. Cuando se pierde un tipo de derecho, los otros derechos se ven afectados. En la etapa de génesis de nuevos derechos, hay procesos de acomodación e integración con los anteriores, procesos que no siempre son armónicos. Así, las esferas de la ciudadanía entraron históricamente, en algunos contextos, en colisión, especialmente entre los derechos civiles

y los políticos, por cuanto la revolución francesa proponía el principio liberal de ciudadanía y protegía los “derechos individuales” pero no los colectivos (políticos) ante la ley (Graziano, 1995). Cada esfera se modifica con la incorporación de nuevos derechos y adquiere un nuevo significado. Así, la ciudadanía civil implicó a fines del siglo XIX y comienzos del XX, la protección de los derechos de libertad de creencia religiosa, y supuso proteger a las personas respecto de las presiones o coerción de las religiones dominantes, pero en el siglo XXI la libertad implica entre otras cosas la posibilidad de casarse con alguien del mismo sexo, o la posibilidad de optar por vivir en un país diferente al del nacimiento, o la de disponer del propio cuerpo. Por ello, además de las esferas de ciudadanía consideradas por Marshall, es decir:

- ♦ **Ciudadanía civil**, que implica derechos individuales de opinión, de conciencia, de religión, de propiedad, de pensamiento, de circulación.
- ♦ **Ciudadanía política**, que incluye derechos de participación política, y de construir organizaciones políticas.
- ♦ **Ciudadanía social**, que incluye derechos a la salud a la educación, a una vivienda y una vejez digna.

Debe agregarse un cuarto tipo de ciudadanía que ha cobrado vigor en el nuevo siglo: la **ciudadanía existencial**, que incluye en particular los derechos a la identidad, al reconocimiento, al trato digno y a una buena calidad de vida.

La ciudadanía existencial depende no sólo de la ciudadanía social que asegura por ejemplo la salud, la educación, el empleo y la vivienda, sino que implica la activación de aspectos de democratización. Por el contrario, la ciudadanía social es compatible con regímenes y políticas tendientes a reducir la autonomía y la contestación de actores de la oposición política, como ocurrió en las épocas de Bismarck. La identidad, sobre la que hay reconocimiento, es heredada (etnia) o una elección voluntaria (nacionalidad, sexualidad) e implica aspectos relacionados con la autoestima, la tolerancia y la legitimación de la diferencia. La ciudadanía existencial es un tipo de ciudadanía relacionada con derechos culturales, que atañe a aspectos relativos a la inserción y reconocimiento de una persona en la comunidad, así como a un trato igualitario y digno por parte del Estado y de la sociedad en sentido amplio.

Por otra parte, la ciudadanía existencial está ligada al desempeño de la democracia y del sistema político. La calidad de la democracia es resultado de factores que trascienden al régimen político en sentido estricto, y que incluyen tanto **aspectos estatistas** (por ej., el imperio de la ley), como **aspectos sociales** (la calidad de las relaciones humanas o capital social, entre otros). Una buena democracia implica igualdad, libertades y

paz. La literatura sobre democracias de calidad ha puesto el énfasis, desde las pioneras reflexiones de Norberto Bobbio (1988), en las dos primeras características (libertad e igualdad), dando menos atención al aseguramiento de la paz interna e internacional (Kant, 1998). Para Immanuel Kant, una constitución republicana se asienta en los principios de libertad, sometimiento a la ley e igualdad, y es la única que puede asegurar la paz (Kant, 1998, sec. 2º, art. 1º). La paz es una premisa necesaria para el ejercicio de la ciudadanía existencial. Una reciente investigación de Douglas North (2009) ha puesto el énfasis en el impacto multidimensional de sistemas políticos que aseguran la paz, respecto de otros sistemas que no lo hacen, y esta diferencia sistémica tiene implicancias de significativa importancia para el desarrollo económico de los países. Estos aspectos son importantes porque tienen impacto sobre los derechos efectivos de la población. Vivir con inseguridad afecta todas las esferas de la existencia humana.

Los derechos existenciales dependen de la posibilidad de ser libre y de tener una vida con garantías de salud y educación, y en tal sentido la pérdida de una esfera de derechos (civil, político o sociales) implicará ser afectado en otros derechos. Cada esfera de ciudadanía está en continuo cambio y evolución, y es afectada por el desarrollo de las otras esferas de ciudadanía. El carácter sistémico también atañe a las relaciones entre esferas de derechos y propiedades del orden político. Durante fines del siglo XIX y primera mitad del XX, el Estado fue la institución que garantizó las libertades de culto y creencia de las personas. La ciudadanía civil es una base importante de la democracia liberal, por cuanto da garantías y protección a las personas en sus opiniones. En tal sentido, depende estrechamente de la fuerza del imperio de la ley en el país. La igualdad ante la ley ha sido el punto primero en Inglaterra para el avance hacia otras igualdades (Marshall, 1998). Sin embargo, en América Latina los derechos han seguido caminos diferentes a los trazados por Marshall (O'Donnell, 2010). La ciudadanía política ha sido un motor importante para la progresiva evolución y fortalecimiento, si bien en modo lento y con procesos no consolidados, del imperio de la ley.

Como ha descrito Guillermo O'Donnell (Méndez *et al.*, 2002) la ciudadanía política en América Latina se ha desarrollado sin una contraparte de desarrollo en ciudadanía civil. Esto en parte obedece a los déficits de las instituciones estatales, penetradas fuertemente por intereses económicos de clase, etnia o religión, cuando no directamente colonizadas por intereses de caciques políticos. Las **subciudadanías civiles** están originadas por el déficit del Estado (*subciudadanía civil estatal*) o de la sociedad (*subciudadanía civil societal*) e impactan sobre otras esferas de derechos. Así, la subciudadanía civil puede arrasar

trazar déficits de participación política, tanto como sanciones veladas o explícitas hacia opositores y a quienes no aceptan las ideas y creencias religiosas predominantes.

Aspectos esenciales del Estado de derecho son importantes para el desempeño de la ciudadanía, fundamentalmente el control de la violencia en la resolución de los conflictos. Por otra parte, el control de la violencia es indicador de buen funcionamiento de instituciones asociadas con el imperio de la ley y resulta fundamental para la protección garantizada de derechos ciudadanos (North, Wallis y Weingast, 2009). El Estado, como estructura impersonal y árbitro reconocido por los actores de la comunidad política, es condición de la existencia de la ciudadanía. Por el contrario, los sistemas con altos niveles de personalización, y por consiguiente con baja estatalidad, proveen escasos derechos garantizados. En términos de Douglas North, las sociedades que proporcionan y garantizan derechos, es decir producen ciudadanía, son las *sociedades de acceso abierto*, esto es, Estados con imperio de la Ley (North, Wallis, Weingast, 2009:39). Por el contrario, *las sociedades de acceso limitado*, están personalizadas y regidas por coaliciones dominantes de poder, y resultan proveedoras de desigualdades y de subciudadanías.

Para que las subciudadanías se conviertan en ciudadanía, o para que las ciudadanía efectivas no se deterioren como postulantes de igualdad, se requiere que las instituciones posean una fuerte implantación. Un Estado con imperio de la ley, en particular para el ejercicio de la ciudadanía civil, que compromete a tribunales de justicia. El ejercicio de las ciudadanía política, social y existencial, requiere de procesos de democratización. En particular, la ciudadanía existencial implica reconocimientos de nuevas identidades, y suele implicar (a diferencia de los forjadores de ciudadanía política y social que fueron los partidos políticos y los sindicatos durante el siglo XX) la participación en movimientos sociales. Las mujeres, los migrantes, las poblaciones gays, las comunidades étnicas y nacionales y los jóvenes (muchos sobreformados) desempleados son los actores que construyen la ciudadanía existencial.

Cada esfera de la ciudadanía tiene impacto sobre la calidad del régimen democrático: la ciudadanía civil refuerza las libertades, la ciudadanía política, la participación, la ciudadanía social, la dignidad social, y la ciudadanía existencial la felicidad y la calidad de vida.

Durante el siglo XX en América Latina, la ciudadanía política fue la piedra de toque del resto de las ciudadanía, y se manifestó en los movimientos independentistas, durante la segunda mitad del siglo XIX y primera parte del siglo XX, la ciudadanía civil es la expresión de la construcción del Estado, durante la época de predominio

de los liberales (el matrimonio civil, la educación pública, procesos de secularización de separación Estado e Iglesia, definición de la propiedad, los tribunales de justicia independientes, pero fue un proceso con resultados precarios). Desde las primeras décadas del siglo XX se iniciaron procesos de ciudadanía política que a mediados del siglo implicaron cierta expansión de ciudadanía social, reforzados con el modelo de Industrialización por sustitución de importaciones (**Modelo ISI**). La ciudadanía existencial corresponde fundamentalmente al siglo XXI.

Como se ha mencionado, la ciudadanía actúa en modo sistémico respecto de las esferas de derechos como de dimensiones de la calidad democrática. Puede afirmarse que cada una de las esferas de ciudadanía es un *motor de contagio*, es decir: activado un movimiento de ciudadanización (civil, política o existencial) se activan los otros motores u otras esferas de ciudadanía. Al mismo tiempo, estos *motores* pueden convertir subciudadanías en ciudadanía efectivas. La ciudadanía existencial implica el movimiento del conjunto de derechos (civiles, políticos y sociales) y en tal sentido es un tipo de *ciudadanía eje* que activa al resto de las esferas ciudadanas. La ciudadanía existencial es un tipo de ciudadanía que democratiza y refuerza las otras esferas ciudadanas, en la medida en que produce igualdad sobre nuevas áreas de ciudadanía civil, abre espacios inesperados de participación a través de los movimientos sociales y avanza sobre áreas de igualdad social y cultural.

Los trabajos aquí reunidos pueden ser presentados a partir de intereses, perspectivas y resultados comunes de los investigadores. Así, el trabajo de Martha Elisa Nateras González sobre *el sofisma de la ciudadanía como concepto universal* evidencia el carácter histórico del concepto y las relaciones con la construcción de un orden democrático con tensiones por su ampliación. El artículo revisa posiciones de teoría sociológica y de filosofía, mostrando la expansividad del concepto y los nuevos desarrollos a partir de procesos de transformaciones del estado nación y del curso de globalización existente. También el trabajo de Justino Lozano Alvarado sobre *Democracia y ciudadanía*, reflexiona sobre los aportes teóricos vinculados a las relaciones entre democracia y ciudadanía, en particular problemática la inclusión en términos de política y diversidad étnica. La relación entre ciudadanía y democracia es compleja y no unilateral, así como el concepto de ciudadanía se ha vinculado con regímenes políticos diversos. Así, la ciudadanía social ha sido históricamente compatible con órdenes políticos democráticos y autoritarios.

La globalización y sus implicancias para la estructuración y ejercicio de derechos ciudadanos es un eje de varios artículos presentados. En tal sentido, Elizabeth Amador analiza en *Nuevas formas de ciudadanía en contextos democráticos*

*extraterritoriales* las consecuencias de las áreas de ciudadanías binacionales que implican desafíos en el ejercicio de los derechos en contextos donde surgen nuevas esferas de desigualdad, expresadas en las subciudadanías de inmigrantes. Reflexión que encuentra respaldo empírico en el caso de las decenas de millones de migrantes en Estados Unidos y en las dificultades para lograr el reconocimiento pleno. Desde otra óptica, el artículo de Federico Sandoval Hernández sobre *la construcción de ciudadanía y educación en México*, muestra cómo los procesos de globalización pueden dar lugar al predominio de una lógica de mercado adoptada por el propio Estado para la evaluación de los resultados del sistema educativo en México. Esto implica un sistema que en vez de producir mayor ciudadanía, produce más desigualdades. En el mismo sentido, los estudiosos Javier Hugo López Rivas, José Luis Estrada Rodríguez y Erik Tapia Mejía, prestan atención en *Subjetivación neoliberal en el proceso de ciudadanización del emprendedor*, al modo en que la ciudadanía deja de ser un modelo de igualdad y solidaridad dando espacio a una cultura de mercado desnaturalizante del sentido de ciudadanización.

La construcción de derechos ciudadanos tiene lugar en ordenes autoritarios y con déficits de garantismo estatal. En esos contextos, en los que los reclamos son sancionados, la música puede ser un canal de expresión válido y difícil de contener, como lo muestra Eduardo Espinoza en *Música, ciudadanía y afrodescendientes en dos contextos nacionales* el análisis de los casos de poblaciones afrodescendientes de Cuba y del sur de México.

El artículo de Katya Rodríguez, *Políticas sociales y cambio hacia la izquierda en México (2018): ¿reforzamiento de la ciudadanía o clientelismo político?* plantea una cuestión decisiva en los países latinoamericanos, en particular en aquellos que poseen una matriz histórica populista, relativa a si las políticas sociales refuerzan derechos ciudadanos que otorgan mayores libertades e igualdad, o por el contrario producen nuevos súbditos vía el clientelismo político. A partir del análisis de las políticas sociales y sus resultados en los gobiernos de centro derecha post alternancia en México, se plantean cuestiones comparativas con el gobierno de centro izquierda de Andrés Manuel López Obrador en un contexto ideológico de tendencias opuestas en América Latina.

La ciudadanía es un sector de investigación prolífico y variado en las dimensiones que abarca y transversal en términos de edades, géneros y nacionalidades. Sobre la ciudadanía en adultos mayores el trabajo de Alejandro Klein, *El estado de la ciudadanía en los adultos post adultos*.

*Una problemática con plena posesión del futuro*, a partir del análisis de tendencias poblacionales y de las nuevas prácticas que asumen, apuesta por una perspectiva de reconstrucción de lazos sociales y de replanteos del contrato social, dando lugar a un renacer de demandas ciudadanas no-

vedosas en el nuevo siglo. Por otra parte, el nuevo contexto de innovación tecnológica, implica nuevas formas de participación y de disputas por el poder. La política ha cambiado drásticamente y se ha radicalizado como forma de adaptación al nuevo formato de las tecnologías. Por último Felipe Matus en *Formas de Representación de la Participación Política Digital*, plantea la relevancia de analizar las formas emergentes de nueva participación en la era digital, que impactan sobre tipos nuevos de representación social y política.

La ciudadanía del reconocimiento de identidades (ciudadanía existencial) es trabajosa pero

ineludible cuando los conflictos poseen una dimensión cultural inédita, de gran importancia para la construcción de buenas democracias y que asumen en el nuevo siglo creciente relieve. El conjunto de los trabajos muestran la unicidad de los derechos ciudadanos, así como la fuerte vinculación con dimensiones institucionales y sociales. En estos tiempos difíciles de retorno y movilización de prácticas de discriminación y manipulaciones políticas, es claro que el actor central de la democracia, las y los ciudadan@s requieren órdenes políticos que les aseguren mayores y mejores derechos.

## Bibliografía

- Bendix, R. (1978). *Ciudadanía y Estado nacional*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bobbio, N. (1988). "Dalla priorità dei doveri alla priorità dei diritti". *Mondoperaio*, N° 41, vol. 3, pp.57-60. Roma.
- Disraeli, B. (2002). *Sybil o Las dos naciones*. Madrid, Debate.
- Graziano, L. (1995). *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma: Nuova Italia Scientifica.
- Kant, I. (1998) "La paz perpetua", *Revista de Estudios Sociales*, pp. 142-144. Disponible en <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/res2.1998.27>.
- Marshall, T. H., (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Anaya.
- North, D. C., Wallis, J. J. y Weingast, B. R. (2009). *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (2010) *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Méndez, J. E., O'Donnell, G. Y Pinheiro, P.S. (Comp) (2002). *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.
- Rokkan, S. y P. Flora (2002). *Stato, nazione e democrazia in Europa*. Bologna: Il Mulino.
- Russo, J. (2017) "Ciudadanía y subciudadanías, la teoría de los candados". *Rivista italiana di sociologia Società, Mutamento e política*, N° 15, vol. 8, pp. 407-422.
- (2018). "Rethinking (Democracy in) Latin America". *Società, mutamento e política, Rivista italiana di sociología*, N° 17, vol. 9, pp-43-69.
- Therborn, G. (2016). *Los campos de exterminio de la desigualdad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Zincone, G. (1992). *Da sudditi a cittadini: Le vie dello Stato e le vie della società civile*. Bologna: Il Mulino.