

Hombres y ciudadanos

Por JUAN JESÚS AGUIRRE DE LA HOZ

Universidad de Valencia

La ciudadanía, que durante décadas fue un término poco problemático y casi desterrado del vocabulario político, ha venido en nuestro presente a constituir un mito, siempre en trance de autorrealización, y la sede privilegiada de un debate en el que convergen parte de las discusiones que hoy dan cuenta de los modos de entender lo político, y no sólo lo político, sino que la ciudadanía ha concitado el interés de sociólogos, antropólogos, juristas y filósofos. De aquella posición marginal ha venido a constituirse en el núcleo de múltiples intereses, ha sido analizada desde perspectivas metodológicas y disciplinares muy distintas y, en definitiva, ha suscitado vivas polémicas a través de las cuales se ha delatado el alto grado de malestar y problematicidad constitutiva de nuestra realidad actual, de modo que el debate que gira en torno a la ciudadanía ha venido a instaurarse en un acicate crítico que ha puesto en cuestión los cimientos de nuestros sistemas sociales e institucionales, ha inducido la reconsideración de la legitimidad de nuestras formas de Estado e incluso sus propios fundamentos normativos.

El interés actualmente volcado sobre la noción de ciudadanía, el desvelamiento de su problematicidad, la convergencia de perspectivas de análisis tan diversos, sugiere una primera reflexión, aquella que debiera explicar este interés, el por qué la ciudadanía ha venido a convertirse en un prisma donde todo pareciera reflejarse, una especie de aleph. En efecto, la ciudadanía constituye una noción que se erige en un epicentro, un lugar privilegiado que se relaciona, cuando no es el mismo soporte, con otras nociones básicas para nuestras concepciones políticas, jurídicas o sociales: pluralismo político, multiculturalismo, democracia radical, contrato social, ingreso ciudadano, etc.

Resulta ponderada la explicación según la cual el interés despertado por la noción de ciudadanía se justificaría, en el plano teórico, como una consecuencia del propio proceso de la argumentación política, el cual habría venido a incidir en aspectos medulares de la filosofía política de los años setenta y ochenta, ya que dicha noción integraría tanto «las exigencias de justicia como de pertenencia comunitaria», cuestiones que han centrado el debate de comunitaristas y liberales, al concitar esta noción tanto la problemática que gravita en torno a los derechos individuales como respecto de la de vínculo que une a esos individuos a una comunidad particular ¹.

Dentro de la tradición liberal, uno de sus más insignes representantes, John Rawls, propone una noción de ciudadanía asentada constitucionalmente, en la cual el elemento definitorio sería la idea de justicia, la cual se sustentaría en sus elementos integrantes: la libertad y la igualdad. Se trata de una idea de justicia en la que los bienes primarios deberían ser distribuidos igualitariamente entre todos los ciudadanos, de modo que en el seno de la ciudadanía cada persona, individualmente considerada, pudiera concebir, revisar y perseguir racionalmente su genuina definición del bien. Los comunitaristas, por su parte, objetan a este planteamiento la ausencia de alguna noción de bien común, así como la imprevisión respecto de los posibles vínculos comunitarios a partir de los cuales pudiera constituirse el sujeto colectivo capaz de controlar y administrar el espacio público-político. Si lo que se pretende es alumbrar una nueva noción de la ciudadanía que sea la expresión de una concepción democrática radical y plural, tal y como ha propuesto por ejemplo Chantal Mouffe ², se debería superar tanto la noción ciudadana de la tradición liberal como la del comunitarismo, pero sin renunciar enteramente a ciertos contenidos y concepciones de ambas tradiciones. Se debería, sobre todo, renunciar a un debate, no siempre hecho de auténtico diálogo, que pudiera resultar estéril e incluso lastrar una noción de la ciudadanía que pudiera ser la respuesta a los retos de la condición moderna.

En efecto, toda pretensión de redefinir la ciudadanía que exprese la superación de este debate no puede prescindir de los logros fundamentales que provienen de la tradición democrática-liberal, en particular lo referido a la defensa del pluralismo, el respeto por la libertad individual, la comprensión de un estatismo laico, cuestiones todas ellas que requieren una separación y diferenciación entre el ámbito público y el privado, entre la política y la moral. Como concluye Mouffe, no parece ni concebible ni deseable una articulación de la ciudadanía y de la política, en un sentido moderno, que estuviera cen-

¹ KYMLICKA, W., y NORMAN, W., «El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía», *La Política*, núm. 3, octubre 1997, p. 5.

² MOUFFE, CH., *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós, 1999.

trada exclusivamente en una idea sustancial de bien común, como tampoco exclusivamente sobre el presupuesto básico de la libertad de los individuos, de modo que una noción ciudadana constituida sobre un espacio público que atiende prioritariamente el bien común, no tiene por que renunciar a la libertad individual³.

Sin embargo, todo parece indicar cómo en los medios académicos e intelectuales, fundamentalmente como consecuencia de las distorsiones y cambios profundos que está provocando el proceso de mundialización, la ciudadanía empieza a contemplarse desde otras perspectivas, lo que implica un desplazamiento desde la centralidad del debate comunitarismo-liberalismo hacia «el problema de la integración normativa de las sociedades complejas, el pluralismo y el multiculturalismo»⁴, como tentativas más realistas que puedan dar respuesta al acuciante problema de la redefinición de la ciudadanía en un mundo en el que se están produciendo cambios tan radicales.

Otro punto de vista, que daría cuenta del creciente interés conceptual y práctico de la idea de ciudadanía, es aquel que afirmaría las dos funciones básicas de la política moderna: las *provisiones* (mercancías de todo género) y los *derechos*. Si la década de los ochenta supuso un importante incremento de las provisiones (sobre todo debido al impresionante incremento de la productividad empresarial), por el contrario esa década representó un grave peligro en lo referido a los logros jurídicos propios de los Estados del bienestar, lo que se hizo patente, entre otras manifestaciones, por medio de la creciente depauperación de las garantías jurídicas de los ciudadanos, cuando no de un claro recorte de los derechos mismos, en particular los de carácter social cuando afectaban a determinadas capas de las poblaciones. En ese caso el renacer del interés por la ciudadanía debería ser entendido como una estrategia tendente a reponer los derechos, particularmente los de carácter social, que habrían sido gravemente erosionados como consecuencia de una generalización de las prácticas económicas liberales. Desde esta perspectiva, la ciudadanía es entendida como una tentativa de devolver a la política la función de aunar provisiones y derechos, lo cual supone llamar la atención sobre la pérdida de la función arbitral del Estado (en su función distributiva, particularmente) y de su repliegue en favor de los intereses económico-financieros transnacionales, situaciones que han intensificado las demandas ciudadanas dirigidas a hacer valer los derechos humanos de carácter económico.

En definitiva, el interés por la cuestión de la ciudadanía procedería de la convergencia del proceso moderno de la argumentación política exacerbado por los cambios, con frecuencia, drásticos y dramáticos en el ámbito social y político. En efecto, no puede dejarse de tener en

³ MOUFFE, CH., *op. cit.*, p. 91.

⁴ VALLESPÍN, F., «Desafíos y limitaciones de la teoría política», *El País* 5 de mayo de 2001.

cuenta que la ciudadanía como concepto capital de nuestros sistemas jurídico-políticos y como baluarte en el que se asientan muchas de nuestras prácticas sociales, se ha visto afectada por las circunstancias cambiantes que la han cuestionado y afectado de modo profundo, hasta el punto de que se insiste en la redefinición de la noción que habíamos manejado hasta este momento, una redefinición que parece querer ir más lejos de lo que hasta ahora eran meras diferencias en su comprensión, expresadas, como he expuesto antes, por medio de debates y enfrentamientos intelectuales, con frecuencia sin repercusiones en la modificación de la realidad. Así pues, este interés debe relacionarse con el hecho de que siendo la ciudadanía antes un proceso que una noción consolidada de modo irreversible, no debe extrañarnos que habiendo cambiado aquellas circunstancias que dieron estabilidad a la noción, repercutan sobre ella poniéndola en cuestión, de modo que el más intenso problema que soporta la idea de ciudadanía se relaciona con el hecho de que el molde jurídico-político que la define ya no es capaz de contener e integrar las nuevas situaciones, las nuevas demandas y en definitiva se delata su insuficiencia para contener y expresar buena parte de las pretensiones democráticas actuales. En cualquier caso, algo parece contener la cuestión de la ciudadanía que delata debilidades argumentativas, promesas incumplidas, contradicciones insostenibles, como si la cuestión misma representara el talón de Aquiles de nuestros sistemas de convivencia.

La ambigüedad del término ciudadanía y sus múltiples enfoques interpretativos pueden aconsejar una revisión histórica que ayude a comprender su significado como proceso de conformación, antes que como noción sustantiva o esencialista. Lo cierto es que, con frecuencia, las descripciones históricas, bien intencionadas en cuanto a que contribuyen a una comprensión de la ciudadanía como proceso histórico, cuyo conocimiento ayuda de modo decisivo a entender su problemática actual, pero en ocasiones, esas descripciones históricas del proceso constitutivo y evolutivo de la ciudadanía silencian todo lo referido a los sujetos que sufren o promueven los cambios de concepción, los intereses puestos en juego o los componentes ideológicos que auspician o pretenden legitimar determinadas tomas de postura, lo que de ser de otro modo ahuyentaría el fantasma de los porque sí, las tentaciones naturalistas o cualquier forma de determinismo, por los que los procesos constitutivos de la ciudadanía pudieran ser interpretados como el resultado de mandatos divinos, determinismo social o algo que acontece sin la participación decisiva de los hombres: la ciudadanía es un proceso humanamente inducido, lo que ha expresado muy bien Monereo, cuando entiende que, «los derechos de ciudadanía aparecen siempre como el producto de un proceso diacrónico de lucha e integración»⁵.

⁵ MONEREO, J. L., *op. cit.*, p. 170.

Por otra parte, a la hora de realizar una consideración histórica de la ciudadanía convendría retomar la noción foucouthiana de *genealogía*, es decir, un entendimiento de lo histórico como proceso que contiene discontinuidades, regresiones, rupturas, un modo de concebir también el presente no sólo como el resultado de un proceso, sino que la ciudadanía sería portadora de una herencia siempre a punto de actualizarse, como se abre una herida que se creía ya cicatrizada. Algunas formas de regresión, la actualización de episodios pasados (la exclusión anidó siempre en la ciudadanía), el recrudescimiento de tránsitos aparentemente superados, todo esto nos ayuda a comprender que nuestro presente, que el presente de la ciudadanía, contiene su historia tanto como la incertidumbre de su porvenir. En fin, cuando se propone genealógicamente hacer historia del presente, se trataría de «reactivar la carga del pasado que está presente en el presente»⁶. Eh ahí la ciudadanía como proceso titubeante, a veces reversible, tornado, inseguro o incierto. Tal vez la razón de estos vaivenes sean explicables por el hecho elemental de que la ciudadanía como noción y como realidad práctica no goza de tanta autonomía como pudiera pensarse, ni sus logros pueden nunca considerarse definitivos, pues a la postre la noción, adosada al poder político, corre con frecuencia su suerte al ser moldeada por sus conveniencias, siendo la ciudadanía en esos casos, un instrumento que delata intensas deficiencias democráticas. En este sentido, la mejor ciudadanía debería controlar y determinar las acciones del poder político, desde el aval y legitimidad que obtiene a través del reconocimiento de un determinado estatuto jurídico, la peor ciudadanía es aquella que es mero instrumento del poder⁷. Es indudable la relación existente entre la noción de ciudadanía y la de soberanía, que por razón de espacio no puedo desarrollar aquí.

Son las grandes tradiciones jurídicas, políticas y religiosas las que conforman en tiempos premodernos concepciones ya significativas para nosotros. Algunas de ellas pervivirán de formas más o menos larvadas, otras nos ofrecen la posibilidad de establecer el contraste entre lo que la ciudadanía fue y lo que hoy es o pretenden ser, elementos constitutivos de la noción primigenia de ciudadanía, constituida por factores que en estas tradiciones aparecen fusionados, indiferenciados y se presenta como una realidad profundamente influida, por no decir confundida, con nociones de carácter religioso⁸. Desde el punto de vista de Ricard Zapata-Barrero, de entre estas tradiciones cabe resaltar⁹: en primer lugar, la tradición clásica griega, en la cual sobresale el componente participativo del ciudadano en los asuntos

⁶ CASTEL, R., «Presente y genealogía del presente. Pensar el cambio de una forma evolucionista», *Archipiélago* núm. 47, p. 71.

⁷ CAPELLA, J. R., *Los ciudadanos siervos*, Madrid, Trotta, 1993.

⁸ MORENO, L., *Ciudadanos precarios*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 33.

⁹ ZAPATA-BARRERO, R., «Los contextos históricos de la noción de ciudadanía: inclusión y exclusión en perspectiva», *Revista Anthropos*, núm. 191, 2001, pp. 23 ss.

públicos, según una distinción bastante estricta entre el ámbito público y el ámbito privado¹⁰; en segundo lugar, la tradición romano-cristiana, iniciadora de una concepción ciudadana que pone cierto énfasis en el recelo y la desconfianza respecto del poder, lo que expresa mediante su actitud reivindicativa en procura de una ampliación de los derechos y garantías de los que tienen esa condición¹¹; y por último, la tradición hebraica que haría hincapié en la actitud leal del ciudadano para su comunidad, compromiso que puede llegar hasta el autosacrificio.

El Renacimiento y la emergencia de los primeros Estados modernos viene concurrir con el descubrimiento de Aristóteles y la interpretación y sistematización de su Política por parte de Bodino, lo que abre un nuevo modo de entender la ciudadanía, en la cual el ciudadano, reputado libre, no es a la postre más que un ser humano sometido a un soberano¹².

Desde la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 (la ciudadanía siempre ha conservando un halo revolucionario), que corresponde con la aspiración igualitaria en la conformación del espacio público, a los campos de concentración de la Alemania nazi, hay la distancia que media entre la ilusión ilustrada que declara el carácter universal de la ciudadanía que iguala a todos los hombres, hasta esa aberración estatal que hizo del ciudadano, y no ciudadanos, mero combustible de una gran hoguera exterminadora.

La ilustración crea las bases teóricas y prácticas de la conformación del Estado liberal de Derecho que permitirán que la noción de ciudadanía sufra una ampliación progresiva de los derechos inherentes a ese estatus o condición, hasta abarcar progresivamente derechos de naturaleza civil, política y económica.

La Ilustración representará un gran vuelco en la conceptualización de la ciudadanía, una concepción ya moderna y de la que parte de modo directo nuestro modo actual de concebirla y de dónde nacen, también, sus ambigüedades y contradicciones, particularmente por la ambición de su planteamiento y la imposibilidad de su realización por

¹⁰ ARENDT, H., *La condición humana*, Barcelona, Seix Barral, 1974, pp. 46 ss. Como ha señalado muy precisamente Celso Lafer, «Lo que Hanna Arendt establece es que el proceso de afirmación de los derechos humanos en cuanto invención para la convivencia colectiva exige un espacio público... Sólo se tiene pleno acceso a ese espacio por medio de la ciudadanía. Por esta razón para Hanna Arendt el primer derecho humano, del cual derivan todos los demás, es el derecho a tener derechos que la experiencia totalitaria mostró que *sólo es posible exigir a través del pleno acceso al orden jurídico que sólo la ciudadanía ofrece*» (subrayado mío), LAFER, C., *La reconstrucción de los derechos humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hanna Arendt*, México, Fondo de Cultura Económico, 1994, pp. 188-189.

¹¹ Como ha señalado Massimo LA TORRE, «El advenimiento del cristianismo exaspera el universalismo de la civitas romana», LA TORRE, M., *Ciudadanía, democracia europea e «ideología italiana»*. Para la crítica del realismo político, *Res Pública* núm. 2, p. 140.

¹² LA TORRE, M., art. cit., p. 144.

parte de los agentes políticos con poder en el ámbito público, es decir, los gestores políticos de los logros revolucionarios¹³. El ciudadano no será ya el súbdito sino el titular del poder legislativo: La teoría democrática será, de ahora en adelante, una teoría de la política como esfera de los ciudadanos y la revolución francesa un movimiento de ciudadanos y ciudadanas¹⁴. Las concepciones universalistas que nacen de la Ilustración, y que afectan a la propia ciudadanía, llevan a Max Weber a preguntarse, «¿Qué clase de concatenación de circunstancias han determinado que solo en occidente se hayan producido ciertos fenómenos culturales, que, al menos como solemos representárnoslos, parecen marcar una dirección evolutiva de universal alcance y validez?»¹⁵ En lo que respecta a la ciudadanía, la Ilustración concibe un modelo político inclusivo respecto de toda diferencia entre los hombres en el seno de un orden político y social universalista.

En esa tradición universalista ocupa un lugar relevante el cosmopolitismo universal concebido por Kant, lo supone una concepción histórica mundial que contuviera un telos en el que convergerían todas las fuerzas civilizatorias en la configuración de un solo estado mundial, pero incluso para el propio Kant esa unidad moral del género humano no produciría una unidad en el orden político¹⁶. Una actualización del cosmopolitismo moral es el representado por Giorgio Agamben, el cual nos presenta un universalismo sin paliativos, que pretende tomar en serio el carácter genérico del hombre, su irrenunciable dignidad, a la par que desconfía y no espera demasiado de las mediaciones políticas¹⁷. Para Agamben nuestra vida, imperceptiblemente, transcurre en un estado de excepción, en donde la condición de refugiado «representa, en el orden jurídico del Estado-nación, un elemento tan inquietante, sobre todo, porque al romper la identidad entre hombre y ciudadano, entre nacimiento y nacionalidad, pone en

¹³ Como dice Samir Amin, «hay que recordar que el pensamiento ilustrado y su producto *par excellence*, la Revolución francesa, no lograron su objetivo universalista. El sistema capitalista que fue conformándose y expandiéndose paralelamente no lo precisaba, Amin S., *El capitalismo en la era de la globalización*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 102.

¹⁴ LA TORRE, M., art. cit., pp. 148-149.

¹⁵ La cuestión no deja de despertar interés, para luego abocar a la perplejidad cuando se pregunta, como ha hecho Dipesh Chakrabarty: «¿Qué les permitió a los sabios europeos modernos llegar a tal clarividencia acerca de sociedades sobre las cuales carecían de conocimientos empíricos? ¿Por qué no podemos nosotros, tampoco en este caso, mantener una mirada recíproca?». Para Chakrabarty no resulta sencillo entender como: «Desde hace varias generaciones, los filósofos y pensadores que han conformado la naturaleza de la historia social han producido teorías que abarcan la humanidad entera. Como muy bien sabemos, sus afirmaciones se han desarrollado en relativa, y a veces absoluta, ignorancia de la mayor parte del género humano, a saber, de todos aquellos que viven en culturas no occidentales», en Chakrabarty D., *La postcolonialidad y el artificio de la historia: ¿Quién habla en nombre del pasado «indio»?*, *Historia social*, núm. 39, 2001, p. 89.

¹⁶ VILLACAÑAS, J. L., «Cosmopolitismo», *Res Pública*, núm. 4, 1999.

¹⁷ VILLACAÑAS, J. L., «Cosmopolitismo», *Res Pública*, núm. 4, 1999.

crisis la ficción originaria de la soberanía»¹⁸, de modo que si se quiere evitar un retorno a la experiencia de los campos de exterminio, es necesario que los Estados-nación pongan en entredicho la trinidad constituida por el Estado, la nación y el territorio sobre los que pretende fundamentarse.

Sin embargo, nuestra historia más reciente supone la crisis del universalismo occidental como ideología de la inclusión y un retroceso respecto de aquellos planteamientos radicales: «Es la receta o la fórmula de la inclusión la que ya no funciona»¹⁹. Es la fórmula universalista y prepotente la que ha resultado ser conflictiva, o si se quiere más difícilmente realizable, de modo que en las condiciones de nuestra modernidad, particularmente en lo que se refiere a los desafíos del multiculturalismo, la ciudadanía típicamente moderna, es decir, estatal, no parece que pueda conseguir resolver los problemas de convivencia política entre comunidades culturalmente diferentes²⁰.

Lo cierto es, como ha señalado Ferrajoli, que los revolucionarios de 1789 no pudieron ni imaginar ni prever que los hombres y mujeres procedentes del tercer mundo pudieran llegar a Europa para hacer valer los derechos contenidos en el texto constitucional. Los revolucionarios de 1789 identificaban persona y ciudadano y aun cuando tal identificación pudo ser un exceso retórico de la revolución, lo cierto es que esa concepción ha marcado un punto de referencia irrenunciable, aun cuando hoy pueda parecerse utópico. Por contraste la ciudadanía imperante en las democracias occidentales representa el último privilegio de un *status*, el último factor de exclusión y discriminación, el último residuo premoderno²¹.

Actualmente la ciudadanía plena puede entenderse como configurada de modo dual, ya que puede considerarse desde un punto de vista *formal*, como la condición por medio de la cual es posible ser miembro de una comunidad o bien desde un punto de vista *sustancial*, que referiría las atribuciones de derechos reconocidos y amparados por el Estado²². En este último supuesto es ya clásica la comprensión jurídica de la ciudadanía plena integrada por los derechos políticos, los derechos civiles y los derechos sociales. La ciudadanía otorga a quien la posee una identidad política, es decir, conforma la identidad de los

¹⁸ AGAMBEN, G., *Medios sin fin. Notas sobre la política*, Valencia, Pre-Textos, 2000 p. 26.

¹⁹ DONATI, P., «El desafío del universalismo en una sociedad multicultural», *Revista Internacional de Sociología* núm. 17, mayo-agosto 1997, p. 13.

²⁰ DONATI, P., art. cit., p. 12. Este diagnóstico pesimista está contrarrestado por su propuesta, que consistiría en la por él denominada «movilización por una sociedad relacional», DONATI, P., art. cit., p. 36.

²¹ FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías*, Madrid, Trotta, 1999, p. 117. En efecto, como ha señalado Javier De Lucas, «ya no puede presentarse como "natural" por más tiempo la barrera que excluye», DE LUCAS J., *Encrucijadas de la ciudadanía*, en Golvano F., *Encrucijadas Mediterráneas. Viajes y Errares*, Valencia, Diputación de Valencia, 2000, p. 74.

²² MONEREO, J. L., *op. cit.*, p. 170.

individuos en el espacio público al que pertenecen²³. Hablar de ciudadanos implica hacerlo respecto del modo en que los sujetos individuales se insertan en una colectividad organizada políticamente, así como el modo en que esos individuos se relacionan entre sí. Esta forma de abordar la noción de la ciudadanía moderna implica, como ha señalado Ricard Zapata-Barrero, su relación con una formalización de alguna clase de teoría del consenso, lo que supone que el ciudadano está inserto en la esfera pública, de forma tal que la ciudadanía sería aquella posición alcanzada por los individuos de una comunidad política de acuerdo con la normatividad estatal prescrita para tal situación, siendo el Estado el que respalda la misma, mediante la atribución a determinados individuos de derechos y obligaciones establecidos por él: «El ciudadano es, pues, la percepción estatal de la persona²⁴». La ciudadanía constituye así una adscripción de derechos y obligaciones a aquel que es miembro de una unidad social, unidad social que se concreta en el Estado-nación. Estos dos componentes definen, en lo esencial, la noción de ciudadanía, por una parte, es esta pertenencia lo que hace que determinados individuos sean ciudadanos de un Estado u otro, lo que permite entender la adscripción ciudadana como instrumento estatal de inclusión o exclusión, por otra parte, el contenido de la ciudadanía está conformado por una serie de derechos y obligaciones, como veremos más adelante.

Respecto del primer componente habría que señalar cómo, en el caso de Europa, la ciudadanía se confunde a menudo con la nacionalidad, con lo que la primera tarea podría consistir en la separación entre la dimensión formal (pertenencia nacional) de la ciudadanía y su dimensión sustancial (atribución de derechos y obligaciones), para crear el cauce de una real y abierta ciudadanía europea.

Por otra parte, después de la segunda guerra mundial la problemática que suscitaba la ciudadanía, como han señalado Kymlicka W. y Norman W., se centró en la naturaleza jurídica del vínculo ciudadano, es decir, tanto sobre contenido de los derechos inherentes a la condición ciudadana como a la clase de actuación estatal exigida para colmar dichos derechos. Desde tal punto de vista resulta imprescindible hacer referencia a la aportación efectuada por T. H. Marshall, cuyo planteamiento al respecto constituye un punto de referencia obligado por cuanto supone una actualización de la noción de ciudadanía en el contexto del Estado del bienestar.

Las conferencias celebradas en Cambridge en 1949 a cargo de Thomas Henry Marshall, más tarde convertidas en texto bajo el título «Ciudadanía y clases sociales», constituyen, como he dicho, un inevitable punto de referencia respecto de una noción actualizada de la ciudadanía que toma ya en consideración muchos de los problemas que hoy nos afectan y que pretende dar respuesta a cuál es el contenido y natu-

²³ THIEBAUT, C., *Vindicación del ciudadano*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 24.

²⁴ ZAPATA-BARRERO, R., art. cit., p. 7.

raleza de la ciudadanía en un contexto de implantación, con mayor o menor intensidad, del Estado del bienestar. La tesis central de Marshall, como se sabe, se sustenta en la afirmación de que «la tendencia actual hacia la igualdad social» constituye «la última fase de una evolución de la ciudadanía que ha conocido un progreso ininterrumpido desde hace doscientos cincuenta años»²⁵. El contenido de la noción de ciudadanía manejado por Marshall estaría compuesta por los tres siguientes elementos: a) el elemento civil, que «se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia»; b) el elemento político, entendido como «el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros, y c) un elemento social, que abarcaría «todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y un mínimo de bienestar económico al compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad»²⁶. Estos tres elementos que para Marshall instauran la ciudadanía plena se habrían ido realizando a lo largo de los tres últimos siglos, de manera que los derechos civiles se habrían formalizado en el siglo XVIII, los derechos políticos en el siglo XIX y los derechos sociales en el siglo XX, en el cual culmina la reunificación de todos ellos, lo que habría determinado la institución del estatus pleno de la ciudadanía moderna. La culminación de dicho proceso debe entenderse no tanto como una acumulación de caracteres sino, más bien, como la integración e interdependencia entre ellos.

Esta postura optimista, juzgada por algunos críticos como un poco ingenua, viene a pesar de todo a plantear la cuestión clave de la consideración actual de ciudadanía, lo que desde el punto de vista de Marshall supone la superación de una noción anterior, basada en la discriminación y el privilegio, para instaurar el logro histórico de la igualdad ciudadana. La repercusión que tal proceso supone consiste en que la igualdad es así la genuina expresión de la identidad ciudadana, la cual consistiría en un derecho que ya no depende de la posición jurídica de los individuos y de su consideración diferenciada en función de sus diferentes niveles de renta, sino que es el estatus ciudadano el que confiere a esa condición una posición independiente respecto del mercado, es decir, la situación jurídica de todos los ciudadanos es idéntica, con lo que se rompe con la tradición anterior en que la asignación de derechos y su ejercicio había gravitado sobre la posición relativa de cada cual en función de su situación económica. No se trata tanto de la consecución de una igualdad absoluta entre los individuos como una tendencia al equilibrio entre «los elementos

²⁵ MARSHALL, T. H. y BOTTOMORE, T., *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 22.

²⁶ MARSHALL, T. H. y BOTTOMORE, T., *op. cit.*, pp. 22-23.

colectivos y los individuales de los derechos sociales», lo que comporta la asunción de un compromiso estatal, es decir, de una obligación «hacia la sociedad en su conjunto», consecuencia derivada de la legitimidad del estatus de ciudadano ²⁷.

La cuestión clave respecto de esta definición de ciudadanía consiste en que estando inicialmente asociada a una noción universalista su aplicación dentro del contexto del Estado del bienestar debe realizarse en el marco de una economía de mercado. Se produce así una tensión que llega a ser mera contradicción entre una propuesta de ciudadanía universalista que deviene en utópica al tener que ser realizada en el contexto de un mecanismo económico que genera desigualdad y por tanto imposibilita su cumplimiento. El problema consistiría entonces en como armonizar la propuesta igualitaria de la ciudadanía universalista y a la par promover su realización en el seno de un dispositivo que produce diferencias entre los individuos que la integran.

Desde esta perspectiva conviene insistir en el hecho de que mientras que en la mayor parte de las democracias occidentales la noción de ciudadanía incorpora los derechos civiles y políticos, no existe unanimidad respecto de si la noción debe incorporar también los derechos sociales. La respuesta remite a la intensa controversia suscitada respecto de esta cuestión, de modo que, simplificada, nos encontramos con dos posturas claramente diferenciadas: a) La ciudadanía como elemento esencial de los regímenes democráticos comporta la atribución a los individuos que participan de esta condición tanto de derechos civiles como políticos y sociales, y b) los derechos inherentes a la condición de ciudadano son los derechos civiles y los políticos, siendo los llamados derechos sociales de una categoría distinta y no asociados necesariamente a la condición ciudadana.

En todo caso, mientras que las democracias occidentales han problematizado escasamente el significado de los derechos políticos y civiles, los sociales han sido origen de buena parte de las controversias en torno a los cuales se está produciendo el debate político actual.

Desde este punto de vista, el problema de la ciudadanía vendría a consistir en su duplicidad constitutiva, es decir, la paradoja consistente en la convivencia de dos lógicas antagónicas que provendrían de la escisión entre política y economía, paralela a la distinción entre lo público y lo privado. De modo más general, la cuestión así planteada remite a la relación siempre problemática entre libertad e igualdad. Hablar de la ciudadanía plena supondría el cuestionamiento del modo en que se ha entendido la democracia en los últimos siglos y en definitiva la consideración crítica tanto de la racionalidad política como de la económica, pero sobre todo el modo en que interactúan ambas racionalidades ²⁸. En la medida en que la tesis de Marshall propone

²⁷ DE FELICE, F., «El Welfare State: cuestiones a debatir y una hipótesis interpretativa», *Debats*, núm. 11, marzo 1985, p. 59.

²⁸ DE FELICE, F., art. cit.

unos derechos sociales que pretenden corregir la desigualdad provocada por el mercado capitalista, no parece evitable problematizar una noción regida por dos principios contrapuestos: la igualdad y la desigualdad. La tendencia igualitaria de la que habla Marshall viene a identificar al Estado del bienestar, pero comporta inevitablemente un equilibrio inestable: una situación de conflicto²⁹. Este conflicto implica la actualización de aquel que es inherente al contrato social, entendido como fundamento de la racionalidad política moderna, contrato realizado entre los ciudadanos y las instancias estatales institucionalizadas.

Tal contrato, como ha señalado Santos³⁰, encierra una tensión dialéctica, la que se produce entre la regulación y la emancipación social, entre la inclusión y la exclusión ciudadana, tensión puesta en juego y mantenida por la polarización entre los intereses particulares y la persecución social del bien común, de manera que el propio contrato social alberga los componentes de la diatriba entre liberales y comunitaristas a la que me refería más arriba. Así pues, es constitutiva de la lógica contractual un mecanismo inherente a ella que consiste en aquel procedimiento que dota al sistema de la capacidad de determinar quienes están incluidos en él y quienes están fuera del mismo: son ciudadanos aquel conjunto de individuos que gozan plenamente de los derechos que les otorga la pertenencia a un Estado territorialmente fundado.

Tal vez la consecuencia más importante del propio mecanismo de inclusión/exclusión es el hecho de que ha venido a constituir un criterio fundamental en la legitimación del propio sistema jurídico-político de los Estados, de modo que podemos afirmar que la contractualización asentada sobre el mecanismo inclusión/exclusión y su consecuente racionalidad activa tropiezan permanentemente con la tensión que proviene de su lógica legitimadora³¹.

Por otra parte, la funcionalidad del pacto entre capital y trabajo, entre economía y política, que se llevó a cabo después de la segunda posguerra europea procuró los resultados buscados en cuanto que se había hecho operativa sobre una noción de pacto no reduccionista ya que comprendía tanto la inversión y acumulación de capitales, el reparto de la riqueza nacional bajo ciertos criterios de equidad, así como la promoción de la conciencia cívica nacional, produciendo por estos procedimientos una tendencia intensa a la integración social de la ciudadanía³².

Sin embargo, el proceso generalizado del auge de la ideología liberal habría desequilibrado la frágil armonía en que se asentaba este pacto, más, si como parece observarse hoy, los procesos de exclusión

²⁹ ZAPATA-BARRERO, R., art. cit., pp. 38-39.

³⁰ SANTOS B. DE S., *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, Madrid, Sequitur, 1999.

³¹ SANTOS, B. DE S., *op. cit.* p. 3.

³² TOURAINE, A., «El reinado de los banqueros», *El País*, 16-2-1996.

son tendencialmente dominantes sobre los de inclusión³³. La capacidad integradora de los Estados democráticos después de las dramáticas experiencias de la depresión de 1929, los fascismo y la segunda guerra mundial que alumbró el Estado del bienestar, supuso la vinculación entre ciudadanía y la titularidad de los derechos civiles, políticos y sociales. Esa modalidad estatal, hoy en retroceso, estaría invirtiendo lo que fue su tendencia integradora, es decir, se estaría intensificando la tendencia excluyente, bien en el sentido de restringir la entrada en la condición ciudadana, bien se estaría vaciando de contenido la noción de ciudadanía misma, pero por los dos medios estarían proliferando e incrementándose nuevos estados de naturaleza, como afirma Santos³⁴.

Creo que para comprender la clase de involución que hoy se está produciendo respecto de los derechos ciudadanos y en particular respecto de los derechos sociales habría que hacer una reconsideración crítica del tiempo de auge y esplendor del Estado del bienestar. Me refiero al hecho de que con frecuencia una mirada retrospectiva respecto de ese tiempo benigno contiene un casi inevitable toque de idealismo que vela algunas cuestiones que de ser consideradas no nos parecerían que emergen enteramente de nuevo.

Lo bien cierto es que en los tiempos de esplendor del Estado del bienestar nunca dejó de existir una minoría de ciudadanos pobres, a pesar de lo cual antes de la crisis de los años setenta se pretendía que la cuestión social era constitutiva de una etapa histórica que había concluido. Eso implicó ignorar las críticas que los nuevos movimientos sociales de los sesenta que hicieron respecto del «autoritarismo represivo-asistencial, a sus variadas formas de reproducir la desigualdad, a sus mecanismos para integrar a los ciudadanos a través del consumo y a su consagración de papeles diferenciados y desiguales para géneros y grupos étnicos»³⁵. Lo cierto es que ni la cuestión social dejó nunca de tener vigencia ni parece que la historia esté en trance de concluir por el cumplimiento de todas sus aspiraciones.

El término exclusión ha venido justamente a ilustrar el hecho de que en las sociedades democráticas que llegaron a realizar alguna clase de Estado del bienestar, la condición ciudadana no fue nunca aquella situación por la cual todos los ciudadanos gozaran de los derechos civiles, políticos y sociales en plenitud, como tampoco parece

³³ SANTOS B. DE S., *op. cit.*, p. 15. La globalización, como la más ambiciosa y reciente empresa liberal no estaría sino incrementando los procesos de exclusión, lo cual no deja de ser paradójico, como señala Javier de Lucas: «El escándalo es aun mayor si pensamos en la contradicción que pone de manifiesto la actual orientación del proceso de globalización pues, al mismo tiempo que insiste en la visión de una comunidad mundial comunicada e interdependiente, multiplica a los excluidos de esos beneficios». De Lucas J., *Encrucijadas de la ciudadanía*, art. cit., p. 74.

³⁴ SANTOS B. DE S., *op. cit.*, p. 19.

³⁵ PAN-MONTOJO, J., «Pobreza, exclusión y desigualdad», *Revista de Occidente*, núm. 215, abril, 1999, pp. 5 ss.

que haya imperado en esas situaciones una noción universalista de la ciudadanía. La existencia de pobreza en estas sociedades impide ser ni optimistas ni ciegos y en ellas los pobres estaban, evidentemente, fuera de la comunidad político-social, bien por que el trabajo no llegaba a ser estable, bien por que los sistemas de seguridad eran para ellos insuficientes, bien por que la escasa educación los desvinculaba de toda forma de participación política, por elemental que fuera, de modo que en estas sociedades democráticas la pobreza y la ciudadanía plena aparecen, en cierto sentido, como contradictorias³⁶.

Las recetas keynesianas adoptadas por los Estados occidentales tras la derrota del fascismo en la Segunda Guerra Mundial se convirtieron en un hito histórico al proponerse una conciliación entre las demandas de crecimiento y acumulación del capital, a la vez que se daba de forma organizada e institucionalizada respuesta a la llamada cuestión social. Estos sistemas, mientras pudieron llevar a cabo estas políticas, fueron capaces de obtener simultáneamente diversas ventajas: a) satisficieron la exigencia capitalista de la reproducción y la acumulación de capital; b) al satisfacer parte de las demandas sociales de las clases menesterosas redujeron las tensiones que habían provocado y podían provocar situaciones de conflicto social, facilitando la gobernabilidad del conflicto de base, y c) el propio sistema se vio favorecido por la situación como propulsor y gestor de las políticas del bienestar, con lo que obtuvo una relegitimación de su propia posición, incrementado así adhesiones, frecuentemente clientelares.

La crítica a la ortodoxia de posguerra, representada por la concepción marshaliana que entiende que la plenitud de la condición ciudadana solo es realizable en el seno del Estado de bienestar liberal-democrático, Estado que asume la función de favorecer el que cada miembro de la sociedad sea capaz de participar y disfrutar de una vida en común, viene a poner de manifiesto algunas de las insuficiencias de una concepción de la ciudadanía, que por parte de algunos se entiende como restrictiva, estrecha e insuficiente³⁷.

La crisis económica de los años setenta y la caída del muro de Berlín enmarcan cambios profundos que vienen a cuestionar la concepción ciudadana propia del auge y plenitud de los Estados del bienestar. Como han sintetizado muy bien Kymlicka W. y Norman W., la ortodoxia de posguerra se ve cuestionada, fundamentalmente en dos frentes: el primero de ellos delata la pasividad ciudadana como una forma imperfecta de ciudadanía que crearía las condiciones para su progresiva restricción, es más, esta crítica supone que la pasividad niega la condición ciudadana. La propuesta consistirá en encontrar cauces para

³⁶ PAN-MONTOJO, J., *op. cit.*, p. 8.

³⁷ Para KYMLICKA, W. Y NORMAN W., «Esta concepción viene a denominarse ciudadanía "pasiva" o "privada" dado su énfasis en los derechos puramente pasivos y en la ausencia de toda obligación ciudadana de participar en la vida pública», Kymlicka W. y Norman W., *art. cit.*

esa participación, que se concibe como elemento esencial de la constitución ciudadana plena; la segunda de las críticas proviene de la escasa consideración que hasta el momento se habría otorgado al creciente pluralismo cultural y social constitutivo de las sociedades modernas³⁸.

En efecto, entre estos cambios que alteran los presupuestos de la ciudadanía que hemos denominado ortodoxa, tiene especial relevancia el auge de una economía capitalista internacionalizada que viene a cuestionar los sistemas estatales de protección social, con la consecuen- te deslegitimación del poder político que en buena medida es sustituido por una creciente autonomía de los poderes económicos no estatales.

Estos cambios de los que hablo ponen de manifiesto hasta que punto las políticas del Estado del bienestar estaban eminentemente orientadas a la regulación de la pobreza en aras del mantenimiento de la paz social, de modo que el objetivo del Welfare, no habría consistido tanto en proporcionar ayuda a los necesitados de ella como el de mantener a sus destinatarios dependientes, siendo en este caso esa ayuda un instrumento del control social³⁹. En estos rasgos ha visto el profesor Santos una de las tendencias que identifican nuestra sociedad actual, que él denomina *la emergencia del fascismo societal*⁴⁰.

Esta tendencia no deviene tanto en un régimen político como en un régimen social, el cual presenta una curiosa, paradójica y trascendente peculiaridad, aquella que consiste en que el fascismo societal no precisa el sacrificio de la democracia ante las crecientes exigencias del capitalismo internacionalizado, sino que por el contrario la fomenta ya que esta democracia devaluada promueve espontáneamente los intereses del capital.

Ante la incapacidad de la realización de la fórmula de la ciudadanía plena e inclusiva el cuerpo social parece que antes se atrinchera que persigue la reforma a ultranza, con lo que las actitudes sociales parecen estar tomado otros derroteros. Entre ellos merece especial atención el *temor* creciente entre las clases medias y las clases trabajadoras estables de verse desbordados por la tropa de los excluidos, melancólicos de la ley y orden que frene el caos que los desheredados pudieran imponer. El peligro que acompañó al Estado moderno en buena parte de su recorrido histórico fue la revolución, con la superación de la guerra fría y exorcizado el peligro comunista el enemigo se ha vuelto interior⁴¹. La búsqueda de la seguridad parece haberse vuel-

³⁸ KYMLICKA, W. Y NORMAN, W., art. cit.

³⁹ DENEUVE, S. Y REEVES, CH., El modelo americano. Reflexiones sobre los mecanismos de control social, *Archipiélago* núm. 21, 1995.

⁴⁰ SANTOS B. DE S., *op. cit.*, p. 22.

⁴¹ Debería decir, más bien interior/exterior, pues el enemigo internalizado hace referencia tanto a los ciudadanos excluidos como a los inmigrantes no incluíbles, pero en definitiva el temor de los que están en el interior de una *fortaleza sitiada*. Por otra parte, como con acierto ha reseñado Bauman, «Cada tipo de orden social produce los fantasmas que lo amenazan. Pero cada sociedad genera esas visiones a su propia medida: a la medida del tipo de orden que lucha por alcanzar. En conjunto, esas

to dominante y entre sus instrumentos podemos delatar el proceso de segmentación social, las variadas formas de apartheid, la acentuación de los instrumentos de exclusión, la penalización y el recurso carcelario como tratamiento de ciertas formas de criminalidad o las deportaciones⁴². Se renueva de este modo el problema de la fractura social que derivaría sobre todo del hecho de que en el seno de las sociedades organizadas estatalmente se estarían constituyendo dos fracciones claramente diferenciadas, incluidos y excluidos, entre las cuales impera una relación presidida por el temor, el recelo u el odio. Cuando los miembros de una diada sienten miedo los unos de los otros, con facilidad se convierten en enemigos mutuos y como ya sabemos la dialéctica amigo/enemigo engendra el racismo, la gran metafísica del siglo XX como la denominara Michel Foucault, con lo que a lo largo del siglo XX hemos transitado, no de modo imperceptible precisamente, de la lucha de clases a la lucha de etnias⁴³. De este modo la dicotomía incluido-excluido no sólo marca dos posiciones de hecho, corrobora sobre todo, dos modos de percepción mutua. En esta situación, como ha señalado pesimistamente Castel, hace que el debate hoy se plantee entre los partidarios del retorno de las sociedades estatales y los defensores de la utopía igualitaria. El contrato social como viejo fundamento de la sociedad política ha hecho crisis y de ello da también cuenta cómo el capitalismo avanzado ha propiciado la crisis del modelo liberal clásico del Estado de Derecho⁴⁴.

En efecto, lo que se produce en una situación tal es una incapacidad, bien voluntaria, bien procedente de la propia naturaleza de las instituciones estatales-liberales, por parte del Estado de dar respuestas a las nuevas demandas sociales de la ciudadanía, exigencias a la que los Estados se someten formalmente desde su reflejo en los textos constitucionales, pero esos derechos al carecer de las garantías que

visiones tienden a ser fiel reflejo de la sociedad que las genera; cuando son amenazantes, sobre todo, suelen ser autorretratos de la misma sociedad pero precedido por un signo negativo. Dicho en términos psicoanalíticos: las amenazas son proyecciones de la ambivalencia interna de la sociedad con respecto a sus propios modos y medios, con respecto a la forma en que la sociedad vive y se perpetúa. Una sociedad insegura de su supervivencia desarrolla la mentalidad de una fortaleza sitiada», en Bauman Z., *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona, Gedisa, 1999, p. 114.

⁴² Me parece que es bastante revelador el modo en que se ha privilegiado un entendimiento de la expresión *seguridad ciudadana* para hacer referencia a la cobertura del riesgo que supone la delincuencia para personas y bienes, cuando sería más comprensivo un significado que hiciera mención genérica a toda situación de cobertura que procura ampliamente la seguridad (en todo sentido) a todos los ciudadanos: seguridad, pues, de los ciudadanos respecto de sus empleos, respecto de sus ingresos, respecto de la atención sanitaria, respecto de un desarrollo sostenible o en lo referido al respeto y conservación del medio ambiente, por citar sólo algunos de los derechos ciudadanos que deberían, sin duda, estar incluidos en una noción racional y más justamente comprensiva de la expresión *seguridad ciudadana*.

⁴³ NOVELLA, J., «Racismo, ética y modernidad», *Leviatán* núms. 53/54, 1993.

⁴⁴ FERRAJOLI, L., «Estado Social y Estado de Derecho», *Política del Derecho*, a XIII, núm. 1, marzo 1982, Trad. Del italiano de Alexei Julio y Gerardo Pisarello.

los harían enteramente eficaces quedan en meras proclamaciones. ¿Pero acaso el Estado no sufrirá de este modo una mengua preocupante de su legitimación ante los propios ciudadanos?

Ciertamente que sí, pero como ha señalado Ferrajoli, esto no compromete la estabilidad del sistema, que sigue consolidado gracias dos procesos, uno, el que resulta del grado de satisfacción ciudadana respecto de las demandas sociales parcialmente resueltas, otro, el debido a la particular integración de las instituciones representativas y de los aparatos partidistas⁴⁵.

La concepción y práctica estatal de una ciudadanía progresivamente excluyente, como ha señalado De Lucas, es identificable a través de la nueva normativa que regula la nacionalidad, el tratamiento de la inmigración, la regulación de la situación de refugiado o asilado en los países de la Unión Europea, lo que permite reconocer una estrategia que se caracteriza por su funcionalidad respecto del sistema social, jurídico y político, en primer lugar, «por que desempeñan una tarea importante en la estrategia de relegitimación necesaria en un contexto de desmantelamiento del Estado social», pero también por su contribución a la consolidación del sistema económico que por este medio obtendría una casi ilimitada demanda laboral sin apenas exigencias salariales⁴⁶. El estado keynesiano como fundamento y organización de una forma de entender el Estado social, viene a presentar, más allá de las apariencias, un modalidad estatal funcional al Estado, tanto como instrumento desactivador del conflicto social como propiciador de los intereses económicos del capitalismo, aun cuando el desarrollo de políticas de bienestar social representó una clara ventaja histórica para las clases desfavorecidas.

Por otra parte, el Estado social de derecho no llegó a fraguar como una teoría coherente, sistemática y suficientemente desarrollada como para regular las complejidades sociales que la modernidad trajo consigo⁴⁷, y aunque se había dejado un amplio margen de operatividad al Estado en la gestión de sus compromisos políticos de naturaleza

⁴⁵ FERRAJOLI, L., art. cit.

⁴⁶ DE LUCAS, J., *Contra el racismo institucional*, en Álvarez-Uría F., G. Santesmases A. y Muguerza J. (Compiladores), *Neoliberalismo vs. Democracia*, Madrid, La Piqueta, 1998, pp. 330-332.

⁴⁷ Es importante tomar en consideración las consecuencias que para lo que estamos tratando tiene la cuestión del *incremento de la complejidad social*, para resaltar lo cual sigo el punto de vista de Norbert Lechner, que considero muy realista y perspicaz. Para Lechner, la nueva complejidad social conlleva dos consecuencias de gran trascendencia. La primera hace referencia al hecho de que «mina los principios universales y las creencias colectivas que servían de anclaje a las identidades colectivas»; la segunda, implica el incremento de la «heterogeneidad estructural» (consecuencia de la proliferación de las racionalidades, de los sistemas lógicos que rigen de manera separada una multiplicidad de parcelas de la realidad, lo que también ha tratado Santos) y que supone, «el cuestionamiento del Estado y de la política como instancias generales de representación y coordinación de la sociedad», LECHNER N., «¿Por qué la política ya no es lo que fue?», *Leviatán* núm. 63, p. 65.

social, se percibe el grado de arbitrariedad estatal por las escasas garantías con que se dotan a los derechos sociales declarados y constitucionalmente reconocidos. Desde este punto de vista parece que en los compromisos constitucionales de los Estados modernos existían muchas promesas y pocas responsabilidades, lo que podría ser explicado por el hecho de que el Estado social, a diferencia del Estado liberal, no cuenta ni con una teoría jurídica ni tampoco política, lo que se traduciría en una deficiencia esencial tanto institucional como en el terreno de las garantías⁴⁸. El predominio que la razón económica instaura en los modos de la gestión pública no hace sino profundizar la arbitrariedad de ese poder público respecto de los compromisos jurídicos adquiridos constitucionalmente, priorizando la gobernabilidad y desactivación del conflicto social antes que el cumplimiento de las obligaciones constitucionales en materia social. La mundialización habría venido a ahondar en esta tendencia, por lo que es hoy prioritario encontrar los cauces que puedan articular la dimensión económica y la ciudadana, incluyendo en este esfuerzo el hallazgo de fórmulas que posibiliten un desarrollo equilibrado a escala planetaria⁴⁹.

Las dificultades de fondo, que son consecuencia de los procesos de mundialización, consisten fundamentalmente en el grado de autonomía que está alcanzando el sistema económico respecto del sistema político, lo que ha propiciado que la gestión económica mundializada esté siendo gestionada por un reducido número de grupos de poder económico. En esta situación la ciudadanía está siendo instrumentalizada en favor de la racionalidad imperante, de modo que, parafraseando a De Lucas, los Estados occidentales en lugar de hacer una política ciudadana, están haciendo política con la ciudadanía⁵⁰. No obstante, en buena medida se sigue pensando y actuando como si nada de esto estuviera sucediendo, o estándolo, no tuviera las repercusiones que aquí meramente se insinúan. Así, se sigue creyendo en el sistema político «como si siguiera siendo el bastión de poder supremo que un día fue. Al igual que se sigue razonando sobre el sistema económico como si se ocupara de producir riqueza, cuando de hecho se ocupa de facilitar su adquisición y concentración como vehículos de poder»⁵¹. Esta escisión entre la realidad y sus apariencias y la situación en que quedan los recursos políticos como consecuencia de todo ello no permite ser optimista respecto de la recomposición de la ciudadanía como sujeto del control y cambio político inducido desde sus intereses profundos y generales⁵².

⁴⁸ FERRAJOLI, L., art. cit.

⁴⁹ Ver AMIN, S., *op. cit.*, particularmente el Capítulo 5, ¿Cuáles son las condiciones para relanzar el desarrollo del sur?, pp. 115 ss.

⁵⁰ DE LUCAS, J., *Encrucijadas Mediterráneas. Viajes y Errares, op. cit.*, p. 81.

⁵¹ NAREDO, J. M., «Globalización económica y pensamiento único: perspectivas», en ALCINA J. y CALÉS M. (edt), *Hacia una ideología para el siglo XXI. Ante la crisis civilizatoria de nuestro tiempo*, Madrid, Akal, 2000, p. 371.

⁵² Como ha señalado Touraine, «Esta capacidad de lo político de organizarlo todo, ha disminuido a causa del capitalismo, por el aumento de los intercambios

«La jaula de hierro de la ciudadanía en la modernidad», como ha señalado De Lucas, supone salvar el obstáculo de las diferencias mediante «la construcción de un espacio público *governable*, estable y que tiene como precio la institucionalización (aun más, el incremento) de la exclusión, como coste “natural”, justificado»⁵³. Parte de esa justificación provendría, como reseña el propio De Lucas, en una difusión de la idea de que la ampliación de la ciudadanía se llevaría a cabo necesariamente mediante la disminución de sus contenidos, lo que en modo alguno podría constatarse a partir de nuestra propia experiencia histórica. Por otra parte, la ampliación del estatuto de ciudadanía, comprensivo de las garantías propias del Estado liberal, del bienestar y social, no parece realizable sobre la base de un proyecto globalizador sustentado sobre la competencia, la exclusión y la desigualdad⁵⁴. En estas circunstancias, si se descarta la sumisión a los hechos o la obediencia a las consignas de los *mass media*, una estrategia racional y de futuro sólo parece que pueda consistir en «tratar de encontrar un nuevo modelo de ciudadanía»⁵⁵, lo que implica un replanteamiento de lo político o al menos no olvidar su fundamento moderno, es decir, que la voluntad popular encarnada en la ciudadanía es el auténtico sujeto político. Replanteamiento que debería asumir un entendimiento de la ciudadanía que se identificase con los principios políticos de la democracia pluralista y un sentido de la política que afirme la libertad y la igualdad para todos⁵⁶.

Unas consideraciones como las que preceden llevan a una oscilación que bascula entre el optimismo y el pesimismo. La esperanza puede ser entendida como una manifestación espontánea del optimismo, pero también puede proceder de la necesidad que se tiene de ella cuando todo sugiere decepción y desconfianza. Sea como fuere constituye un *principio de esperanza* entender que la presente situación de conflicto obligará a encontrar soluciones y bueno sería, como ha señalado Lechner, y dicho con la prudencia que él reclama, que consideremos ésta: «existen condiciones favorables (no sé si necesarias y suficientes) para “ciudadanizar” la política desplazando su eje del ámbito estatal al ciudadano». Al fin y al cabo ¿no es esto la democracia? En todo caso, sí es la esperanza.

comerciales, por el cambio tecnológico, por algunos aspectos de esta famosa globalización», Touraine A., El fin de la cultura instrumental, *Quaderns de la Mediterrània* núm. 1, 2000.

⁵³ DE LUCAS, J., *op. cit.*, p. 75.

⁵⁴ DE LUCAS, J., *op. cit.*, p. 74.

⁵⁵ DE LUCAS, J., *op. cit.*, p. 78.

⁵⁶ MOUFFE, CH., *op. cit.*, p. 120.