

Ciudadanías y subciudadanías: la teoría de los candados

Juan Russo

InIt is theoretically analyzed a type of citizenship that results from the deficit of integration: the sub citizenships. To this end, a conceptual scheme ("locks theory") is proposed, focusing on the guaranteed commitments between civil society and the State. Finally, a typology of types of sub citizenships is proposed, thought from Latin America.

Desde que T. H. Marshall pronunciara su célebre conferencia sobre ciudadanía en el marco de *The Marshall Lectures* en Cambridge, en 1949, y publicada en el clásico *Citizenship and Social Class* (1950 [1998]) han ocurrido profundos cambios en los contextos y sobre los actores de la política. Es decir cambios a- en el aumento de dimensiones de la ciudadanía (a la dimensión civil, política y social consideradas por Marshall, se agregaron las dimensiones culturales, organizativas y funcionales en general, que consideraremos más adelante); b- en términos de la localización territorial de los derechos y deberes (por el surgimiento de ciudadanías fuera de los estados nación), y c- en la relación de la ciudadanía (como principio tendiente a la igualdad) no sólo con la clase social, sino con el sistema político-cultural, también generador de desigualdades¹.

Después de varias décadas, el análisis de Marshall sobre el desarrollo de la ciudadanía conserva vigencia en múltiples aspectos (Bottomore 1992) y constituye una buena guía para contrastar otras realidades². Sin embargo, el trabajo está acotado (geográficamente) al análisis de la vida política inglesa, y (analíticamente) a la relación entre ciudadanía y clase social. Es por ello

¹ La igualdad de derechos es la propiedad fundamental de la ciudadanía, y en tal sentido constituye un aspecto fundamental de la calidad democrática. Al respecto ver Morlino (2004).

² Como lo muestran los ensayos de Guillermo O'Donnell sobre los casos latinoamericanos (2008). Ver también, Jorge Dandler (2002: 121-159).

un trabajo (no obstante su enorme relevancia) de difícil extrapolación. Hoy la ciudadanía es un concepto polisémico³ (Baglioni 2016) (la construcción de la ciudadanía sigue múltiples itinerarios (que, por cierto, van más allá de los horizontes planteados por el sociólogo inglés), tantos como los recorridos particulares de las democracias. Sin embargo, la principal diferencia no radica tanto en el punto de vista del sociólogo inglés como en la diferencias de realidades que se describen. En este trabajo se parte de indagar *realidades ambiguas* (como las que predominan en países de América Latina) con fuertes contradicciones entre normas jurídicas y normas efectivas del sistema político. Por el contrario, la perspectiva de Marshall sobre ciudadanía es “unitaria” en el sentido de que la realidad de los derechos es una sola; los derechos implican instituciones (parlamentos, tribunales, agencias de salud) que son efectivas, y no hay distancia significativa entre derechos reales y derechos formales. En América Latina el desconocimiento de los derechos puede provenir del propio Estado, cuando manipula las normas a favor o en contra de los derechos ciudadanos de individuos o de grupos, o de la sociedad, cuando los grupos poderosos desconocen los derechos de los grupos vulnerables. Pero ¿no se trata simplemente de actores excluidos, de *no ciudadanos*? En verdad se trata de personas a los que las normas jurídicas reconocen un conjunto de derechos, y en ese sentido son formalmente ciudadanos, pero al mismo tiempo son excluidas del ejercicio efectivo de un conjunto de derechos formales. Es decir, se trata de ciudadanos que sub-ejercen sus derechos. Esta situación de ambigüedad es la base de lo que llamo “subciudadanías”.

Este trabajo fue escrito con una imagen omnipresente, la de aquellas personas que habitan el mundo sin derechos efectivos: los “subciudadanos”. Pienso en los pobres que viven en los márgenes de la dignidad, en las comunidades culturales sometidas y despreciadas, en las mujeres violentadas, en los “enfermos mentales”. Más allá del concepto constitucional de ciudadanía (es decir como un conjunto de derechos y obligaciones establecidos jurídicamente) me interesa hablar de la ciudadanía como de un concepto que adquiere alto valor sólo cuando hay un *cumplimiento efectivo* de derechos y de obligaciones (Bosniak 2005).

Defino a la ciudadanía en base a dos dimensiones:

a. como una posición⁴ (relacionada con la tutela de derechos adquiridos por la pertenencia jurídica a un territorio o comunidad), y

³ Como nota Baglioni, hay por lo menos 4 dimensiones que destacan hoy en el concepto de ciudadanía: a. activa (basada en la participación); b. identitaria (basada en la pertenencia); c. formal (basada en el reconocimiento estatal), y material (basada en la efectiva ejecución de derechos y deberes) (2016: 70-71).

⁴ Generalmente las acepciones de ciudadanía se concentran en la ciudadanía como posición definida por un conjunto de derechos. Ello no supone una perspectiva estática de la ciuda-

b. como un proceso político (el proceso mediante el cual se adquieren, conquistan o pierden derechos que contribuyen a una mayor dignidad).

Respecto de la primera dimensión (la ciudadanía como posición), supone ingredientes sistémicos tales como: comunidad política/territorio, pertenencia, derechos/obligaciones. Respecto de la segunda dimensión (la ciudadanía como proceso), supone al menos tres rutas de desarrollo: a. ciudadanización; b. re-ciudadanización y; c. des-ciudadanización, relacionados con los procesos de a. adquisición/ b. reconquista/ c. pérdida de *derechos que dignifican*. Es importante la referencia a la dignidad, que aquí atiende específicamente a la autonomía ciudadana, opuesta a los procesos con políticas públicas clientelares (Mettler y Walker 2013) o de sometimiento. En su sentido clásico, la *dignidad ciudadana* se refiere a ciudadanos considerados valiosos en sí mismos. Esto en concordancia con el significado etimológico *civitas* (ciudadanía) como *conjunto de derechos que dignifican*.

Partiré de una situación ideal de ciudadanía, que llamaré *la ciudadanía digna*⁵ y ello ocurre cuando hay *ciudadanías con candados*, es decir ciudadanías que implican un amplio conjunto de derechos (civiles, políticos, sociales y culturales) efectivamente ejercidos y percibidos de tal modo por toda la comunidad política. En ese mundo, hoy todavía alejado de la mayoría de los países de América Latina,

El Estado tiene propiedades fundamentales:

- a. Garantiza derechos y obligaciones universales;
- b. neutralidad en el cumplimiento de obligaciones y asignación de derechos;
- c. efectividad.

La neutralidad supone ejercer la autoridad por igual para el conjunto de los ciudadanos, y se pone a prueba cuando

1. Se apunta al cumplimiento de los deberes de los actores con mayor poder (económico, político y social) y se aseguran los derechos de quienes poseen menor poder. La efectividad implica que se supera la retórica puramente legalista, y consiste en el cumplimiento de un conjunto de decisiones imperativas sobre la comunidad política.

danía, por ejemplo Marshall define a la ciudadanía como posición y analiza la evolución (y progreso) de los derechos que se ampliaron en Inglaterra desde los derechos civiles a los derechos políticos y sociales. En mi caso incorporo la ciudadanía como proceso por cuanto la situación de adquisición-pérdida de derechos no sólo atiende a una situación jurídica sino también a la dinámica sociopolítica en general.

⁵ Uso el concepto de *ciudadanía digna* por dos razones: a. su vinculación con el sentido etimológico de *civitas* como dignidad del ciudadano; y b. el concepto de dignidad implica el concepto de autovaloración y de autonomía, que me parecen de gran importancia para el concepto de ciudadanía.

2. Hay un sistema de expectativas donde cada actor prevé por parte de la sociedad el reconocimiento de los derechos de los otros. Es decir, cada actor sabe que los demás ciudadanos son ciudadanos protegidos por derechos. Al mismo tiempo cada actor sabe que sus obligaciones son inalterables y por ende no pueden modificarse en razón de posiciones en el sistema social o político, o recursos que pueda ocasionalmente poseer. Ello incluye tanto a “actores horizontales” (miembros de base) como a “actores verticales” (miembros del vértice), es decir ubicados en posiciones de jerarquía en un ordenamiento social o político dado.

3. Cada ciudadano se concibe a sí mismo como sujeto de derechos y miembro de una comunidad, es decir, como un miembro igualitario.

4. Hay un sistema cultural de pertenencia en el que cada ciudadano se siente perteneciente a una comunidad.

5. La ciudadanía se define ante todo como un proceso dinámico a favor de la dignidad. Tal como se puede encontrar en su etimología *civitas*, la ciudadanía es un conjunto de derechos que dignifican. En tal sentido sigo la posición de Amartya Sen (2000) respecto de que los derechos valen cuando son capacidades que hacen más libres a las personas.

Para que ocurran las cinco condiciones anteriores, debe constituirse un “sistema de candados”. Los candados de la ciudadanía implican *un sistema de compromisos* entre la sociedad civil y el Estado. Los candados entre ambas esferas se define por una fuerte reciprocidad entre derechos y deberes que implican el acatamiento a las normas estatales y simétricamente el reclamo de cumplimiento de obligaciones al Estado.

Los candados son estructuras relacionadas con: a. la constitución y reforzamiento de un sistema de deberes (obligaciones militares, el sistema impositivo) y b. el cumplimiento de un sistema de derechos (ej. el voto; derechos sociales, civiles y culturales). Estos candados ocurren a través de organizaciones colectivas (sindicatos, partidos políticos, asociaciones civiles) que pueden ejercer suficiente presión para que se efectivicen normas. Las organizaciones sociales y políticas pueden tener mayor o menor peso en el éxito de sus gestiones, y ello depende de la sensibilidad a ser presionados por los miembros de base, para llevar a cabo ciertas acciones, así como de la dependencia de esas bases. Cuando estas organizaciones se debilitan, los candados pierden eficacia y el sistema de compromisos entre estado y sociedad se debilita o pierde efectividad. Los candados implican un proceso dinámico de relaciones entre el Estado y la sociedad que en un extremo suponen ciudadanía y en el otro suponen la ciudadanía desvinculada o formal, es decir un tipo de ciudadanía sin candados, ni organizacionales de la sociedad civil, ni estatales, dan por ello lugar a prácticas desvinculadas de los derechos y que, sólo con coerción más

que con legitimidad, se convierten en *ciudadanías de deberes*, con pocos derechos garantizados, que suele corresponder a órdenes autoritarios.

¿Cuáles son los elementos que convierten a la ciudadanía en un conjunto de derechos efectivos, es decir en lo que llamo “ciudadanías con candados”? ¿Qué factores conducen a que los derechos civiles, políticos, sociales y culturales sean verdaderamente ejercidos por el conjunto de los ciudadanos? La respuesta es que las ciudadanías efectivas implican dos sistemas de candados. Hay al menos dos tipos de factores que contribuyen positivamente a la existencia de ciudadanías efectivas:

- a. *Los candados socio-estatales*, es decir los compromisos entre sociedad y Estado, y que dan lugar a un *Estado garante* regido por dos propiedades fundamentales :
 - *neutralidad*, que supone ejercer la autoridad por igual para el conjunto de los ciudadanos, y se pone a prueba cuando se propone el *cumplimiento de los deberes* de los actores con mayor poder económico, político y social, y también el *aseguramiento de los derechos* para quienes poseen menor poder en la sociedad civil;
 - *efectividad*, que permite que se supere la retórica del marco puramente legal, y consiste en el cumplimiento de un conjunto de decisiones imperativas sobre la comunidad política.
- b. *Los candados individual-comunitarios*, definidos por los compromisos entre actor y comunidad; es decir,
 - *un sistema de expectativas*, donde cada actor prevé por parte de la sociedad el reconocimiento de los derechos de los otros. Cada actor *sabe* que los demás son ciudadanos protegidos por derechos, y al mismo tiempo que sus obligaciones son inalterables por posiciones o recursos que pueda ocasionalmente poseer. Ello incluye tanto a actores horizontales (individuos o actores colectivos de la sociedad civil) como a actores verticales (individuos o estructuras del Estado), es decir ubicados en posiciones de jerarquía. Por último, una relación de integración del actor en la comunidad, es decir
 - *un sistema de pertenencia*, cada ciudadano se siente sujeto de derechos y miembro de una comunidad; es decir, se percibe como un miembro igualitario.

La ciudadanía es un *sistema de derechos-deberes con candados* que consiste en un conjunto de compromisos entre la sociedad civil y el Estado. El enganche entre ambas esferas se traduce en una *fuerte reciprocidad entre derechos y deberes respecto del acatamiento de los ciudadanos con el Estado*, y al mismo tiempo, *en el reclamo de cumplimiento al Estado como proveedor y sujeto de reconocimiento de derechos*. Los “candados” son estructuras relacionadas con:

- la constitución y el reforzamiento de un *sistema de deberes* (obligaciones militares, el sistema impositivo) y

- el cumplimiento de un *sistema de derechos* (ej. el voto; derechos sociales, civiles y culturales).

Los candados ligan hacia las estructuras verticales (Estado), hacia las estructuras horizontales (sociales) y hacia la estructura individual. Estos candados se vinculan *hacia arriba (Estado)* a través de organizaciones colectivas (sindicatos, partidos políticos, asociaciones civiles) que ejercen presión (suficiente) sobre el Estado para que se efectivicen las normas; se vinculan *hacia abajo* a través de la efectividad de normas y sanciones; y se vinculan *hacia adentro (dimensión subjetiva)*, cuando hay compromisos en el interior de los actores, es decir en los miembros de la comunidad política, a través tanto de medidas de control, como de valores introyectados por los agentes de socialización (familia y grupos de pertenencia).

Las organizaciones sociales y políticas pueden tener mayor o menor peso en el éxito de sus gestiones de reforzamiento de la ciudadanía, y ello depende de la sensibilidad para ser presionados por los *miembros de base* para llevar a cabo ciertas acciones, así como de la dependencia de esas bases. Cuando estas organizaciones se debilitan, los candados pierden fuerza y el sistema de compromisos entre Estado y sociedad, pierde efectividad.

1. Tipos de ciudadanía

1.1 El centro político

A fin de avanzar en el conocimiento de las razones de la existencia y el ejercicio de tipos de ciudadanía tan dispares en las sociedades democráticas, recordar la distinción entre constitución del Estado y constitución del centro político. Pues no es del primero sino del segundo de donde se derivan los orígenes, reforzadores e incentivos de un tipo de ciudadanía. El aporte, a mi juicio también útil (como punto de partida) para el análisis de sistemas de América Latina, proviene del clásico trabajo de Badie y Birnbaum (1983) donde se distingue, a propósito de una crítica a Stein Rokkan, entre la formación del Estado y la formación del centro político. En tal sentido, sugieren prestar atención a la formación histórica del centro político. Así, en Europa se puede pensar en dos modelos: 1. *El Estado dirige a la sociedad (State-led Society)*, donde el Estado tiene predominio sobre la sociedad. Así, en Francia el estado dirige a la sociedad civil según sus propios valores (meritocrático y laico). Gran aparato militar, un Estado potente y hegemónico en relación a la sociedad civil. El objetivo del juego político es llegar al Estado y se espera que los principales cambios sean promovidos desde el Estado; y el modelo en

el que 2. *la sociedad civil dirige al Estado* (*Society-led State*), es decir donde el centro político es la sociedad civil y predomina sobre el Estado. Es el caso de Gran Bretaña, donde diversos segmentos de la sociedad expresan sus aspiraciones sin la tutela estatal. Aquí, la política es una actividad social, como otras, y la influencia está basada en los valores no en la conquista del Estado. La política se resuelve más en la negociación directa entre las partes sociales que en las relaciones con el Estado.

En la misma dirección, Giovanna Zincone (1989) destaca la importancia de la secuencialidad histórica de procesos políticos como la participación (asociada con movilización y concesión de derechos políticos) y la redistribución (asociada fundamentalmente con la creación y extensión de servicios sociales). Existen así, dos tipos de procesos: a) *la secuencia participación-redistribución* donde se ejerce una estrategia de integración indirecta, y definida a partir de la contratación con las organizaciones sociales, la creación de instancias en las que las oposiciones están representadas y el consenso, a partir de la extensión gradual del sufragio y de la instrucción, con organizaciones sociales. Por otra parte, b) *la secuencia redistribución-participación*, con una estrategia general de integración directa. Supone la represión de organizaciones de oposición, la concentración de decisiones en organismos sustraídos a elites consideradas desleales y el propósito de lograr directamente el consenso de masa tanto a través de la extensión abrupta del sufragio como a través de la gestión estatal de la seguridad social y de la educación.

Estas diferentes alternativas constituyen la base de dos sistemas políticos polares: a) el *modelo societal*, donde la sociedad se proyecta sobre el Estado, y b) el *modelo estatalista*, donde el Estado controla a la sociedad civil. Las distinciones teóricas mencionadas son puntos de partida fundamentales para el análisis de la construcción ciudadana en América Latina. Pues, la ciudadanía no es, a pesar de su formalización jurídica y de su actual universalización, un rasgo abstracto de las democracias. Por el contrario, constituyen un conjunto efectivo de derechos-deberes que se ejercen en modo muy variado y siempre en relación con un tipo de democracia así como con la calidad de la democracia instaurada. Factores como la distribución de recursos económicos y políticos, el tipo de competitividad o de colusión política, la tradición societal/estatalista de un sistema político, los tipos de liderazgo predominantes en la cultura política, las prácticas clientelares/institucionales, la existencia de tradiciones liberales o corporativas son de gran peso a la hora de constituirse un tipo de ciudadanía durante los procesos de democratización. Así, distribuciones asimétricas de los recursos y, fundamentalmente una gran concentración de recursos económicos, junto a la marginación de amplios grupos sociales en los mercados, producen relaciones de poder poco limitadas en la práctica, por los derechos jurídi-

cos. El monopolio de la representación por parte de un partido en los gobiernos nacionales o provinciales convierte a la competencia en un ritual que bloquea el mecanismo de acción entre gobierno-rendición de cuentas-voto. La escasa o nula autonomía de los actores individuales y colectivos del apoyo-sanción estatal así como la dependencia para obtener bienes de supervivencia, disminuyen la posibilidad de contestación y por ende de desarrollo pluralista de los actores políticos. El predominio de liderazgos poco institucionales o directamente contra-institucionales implica que los derechos-deberes ciudadanos operan como cláusulas ad-hoc a la voluntad del líder. La penetración y estabilización de prácticas de sometimiento clientelar dejan poco espacio a la contestabilidad y anulan las posibilidades de control por parte de los ciudadanos a sus gobiernos. La existencia de fuertes corporaciones sociales y económicas en contextos institucionales débiles bloquea la posibilidad de renovación y el surgimiento de actores democráticos alternativos. Cualquiera de estas situaciones afecta y desequilibra el sistema de derechos-deberes.

Siguiendo las tipologías mencionadas (Badie y Burnbaum, y Zincone), las sociedades latinoamericanas poseen un mayor acercamiento al proceso en el cual el Estado dirige a la sociedad, y por ende con la estructuración de órdenes políticos estatistas. Ello implica una tendencia predominante a la integración manipuladora, con una debilidad de los actores representativos de la política de masa. A ello debe agregarse el comportamiento de los grupos de interés que, en la lógica del modelo estatista, ven al Estado como una bolsa de recursos y al resto de la sociedad como una oportunidad para maximizar sus beneficios. La consecuencia en estos casos es la existencia de una doble manipulación, la primera proveniente de las propias elites políticas que ocupan posiciones en el Estado, y la segunda de elites económicas con fácil acceso y fuerte influencia sobre el Estado.

2. Del anclaje nacional a las desterritorialización

El concepto tradicional de ciudadanía define a la ciudadanía como una relación entre un conjunto de derechos y obligaciones, y la pertenencia de personas individuales a un territorio. Este concepto incorpora tres elementos: derechos, pertenencia e individuos, y hoy estos elementos resultan insuficientes por diversas razones. En primer lugar el territorio es hoy algo difuso por el gradual desdibujamiento de los estados naciones, de tal modo que muchos derechos dejan de estar ligados a condiciones territoriales y se relacionan más bien con la posesión de una condición particular. Así por ejemplo, los derechos humanos son intrínsecamente universales: hay organismos justamente

internacionales que en principio velan a favor de ciertas garantías para todas las personas con independencia de su pertenencia territorial. Es cierto que la fuerza jurídica o efectividad de control de estos organismos es débil, pero también lo es que su evolución es positiva si se los compara respecto de sólo unas pocas décadas precedentes. El Estado nacional hoy tiene poca legitimidad internacional si comete abusos aberrantes, y los argumentos sobre seguridad, autonomía y no injerencia en los asuntos internos (que otrora eran considerados argumentos fuertes) hoy dependen de la calidad de las acciones en relación a valores universales.

Los tipos de ciudadanía han avanzado durante el siglo XX por una parte a incorporar nuevas esferas de derechos, y por otra en el sentido de incorporar dimensiones extraterritoriales. Así, por una parte a la secuencia de Marshall sobre ciudadanía civil, ciudadanía política y ciudadanía social, se agregaron avances relacionados con el reconocimiento y legitimidad de actores como las mujeres, los *gays* y los migrantes (Siim 2013; Ambrosini 2016). Es decir la ciudadanía cultural, con gran vigor en el último cuarto del siglo XX (Kymlicka 1996). Por otra parte, la ciudadanía deja de estar ligada a un territorio geográfico y se transforma en cuestión de distribución universal de derechos (ciudadanía universal) (Walzer 1997; García y Lukes 1999). La desterritorialización (Neuman 2015) implica también asociar el concepto de derechos y obligaciones al interior del mundo del trabajo y se habla en la actualidad de ciudadanía organizativa (Organ 1988; Bartolini 2013). En verdad, la ciudadanía es sinónimo de distribución de derechos, de pertenencia y de inclusión social y cultural. Por ejemplo los estudios sobre ciudadanía organizativa muestran que en ambientes más igualitarios de trabajo y con mayor autonomía de los trabajadores, aumenta la satisfacción sobre el trabajo y la productividad, los trabajadores más satisfechos son más prácticos, colaboradores y amigables, cambian menos frecuentemente de trabajo, hay menos ausentismo, y son más solidarios con los colegas. También la ciudadanía organizativa predice una mayor satisfacción de los clientes. De este modo se ha pasado de ciudadanías fuertemente localizadas en el estado-nación a ciudadanías con territorialización más débil. En cualquier caso, y más allá de las transformaciones de los estados nación, la ciudadanía posee mayor o menor efectividad y alcance, en la medida en que existan o no los candados entre sociedad y Estado. En tal sentido es importante analizar los tipos de subciudadanías, o trípodas (Estado, sociedad, individuo) con candados ineficaces o fallados.

El sistema de candados implica un *proceso dinámico de relaciones entre el Estado y la sociedad* con dos extremos: por un lado ciudadanía (*Citizenship*) (con candados) es decir un sistema de compromisos universales respecto de derechos y deberes de ciudadanía entre Estado y sociedad civil; versus No ciudadanía

(*Denizenship*), es decir un sistema sin compromisos universales. Entre los polos señalados está el espacio mayoritario de los países de América Latina, el espacio de las *subciudadanías*, es decir un tipo de *ciudadanía con candados poco eficientes tanto organizacionales de la sociedad civil como organizacionales del Estado, que dan (por ello) lugar a prácticas desvinculadas de los derechos* y que, más con coerción que con legitimidad, se convierten para los sectores más vulnerables en un sistema casi exclusivamente de ejecución de deberes (con pocos y variables derechos).

3. Candados poco eficientes

Entre las condiciones más frecuentes que contribuyen a *la ineficiencia de los candados (o descompromiso)* en el sistema de derechos- deberes, podemos contar con dos tipos de fallas: aquellas que radican en el funcionamiento del Estado y aquellas que implican fallas en el sistema de pertenencia. Respecto de la primera, *la evasión impositiva y la corrupción* constituyen dos casos emblemáticos. Respecto de los segundos, los procesos de *migración* también pueden producir este tipo de sub ciudadanías, como ocurre con las poblaciones de origen latinoamericano (mayoritariamente mexicano) en Estados Unidos. Un caso particular, perteneciente a este segundo tipo de falla está dado por la escasa participación política que constituye un proceso que debilita o anula los candados entre sociedad y Estado. En México, como he mostrado en otra sede (Russo 2010) los déficits de participación obedecen a un déficit de cohesión social⁶ derivado de problemas de integración nacional, que caractericé como *el problema de la desvinculación*. La desvinculación atiende a 1. la relación entre ciudadanos y a 2. la relación entre ciudadanos y gobierno. Esto supone sociedades donde la confianza es escasa y de ahí deriva que el compromiso colectivo así como el sentido de pertenencia, sean débiles. La desvinculación es también un tipo de capital social que desalienta la participación. En lo que respecta a la relación entre ciudadanos y gobiernos, la desvinculación supone la falta de conexión entre demandas y ofertas políticas; la prioridad de gobernar por sobre la prioridad de representar; el privilegiar metas organizacionales abstractas por sobre las concretas metas de bienestar de la comunidad política; el privilegiar la acción de mando por sobre la satisfacción colectiva; el priorizar la gobernabilidad por sobre la racionalidad de las decisiones implementadas. La desvinculación deriva de una cultura vertical que produce el descompromiso, la defección, cuando no la alienación política. También entre ciudadanos y gobierno, la desvinculación supone la quiebra de las ex-

⁶ Sobre ciudadanía y cohesión social ver Spreafico (2017).

pectativas recíprocas. Pues frecuentemente frustrar las expectativas del otro, obedece a la intención latente o manifiesta de reafirmar la autoridad. Las culturas verticales son culturas donde el flujo de comunicación es unilateral. Al respecto, es importante enfatizar una perspectiva societal de la ciudadanía, que integre dimensiones no sólo estatistas (Frymer 2016). Uso una noción de ciudadanía como sistema de compromisos contraídos por el Estado, por la sociedad y por el individuo cuyo objetivo es la *igualdad*. La sociedad se abre o se cierra, acepta o rechaza el reconocimiento de igualdad, a través del acceso al trabajo, a bienes y a un trato digno. El compromiso base es un compromiso de igualdad y tanto la sociedad como el Estado se comprometen a ofrecer y garantizar igualdad.

4. Las subciudadanías, tipos

Para nuestra clasificación de subciudadanías, las tipologías de Badie-Birnbaum y de Giovana Zincone resultan relevantes porque nos ayudan a comprender el impacto que posee sobre la constitución de derechos, un rol dominante de la esfera estatal o de la esfera societal. Sin embargo en nuestro análisis de la subciudadanía, es claro que cualquier modelo estatal o societal, en América Latina, encuentra un problema previo: Que ocurre cuando los derechos proclamados jurídicamente no se hacen efectivos? Y esto más allá de un modelo estatista o societal? En tal sentido la relación estado y sociedad que se considera en la tipología de subciudadanía supone considerar no el dominio de una esfera sobre otra, sino el impacto de los déficit en los ámbitos estatal o societal sobre la constitución de derechos ciudadanos.

La sub ciudadanía es un tipo de ciudadanía que se desarrolla de modo incompleto. Esto puede ocurrir de dos modos: porque se expanden derechos en un área de derechos y no en todas, por ejemplo expansión de derechos políticos y restricción de derechos civiles. Pero además la sub ciudadanía puede ocurrir porque el reconocimiento proviene sólo de una sola parte (el Estado o la comunidad) y no del conjunto. A ello me referiré como subciudadanía o ciudadanías parciales. Así, la ciudadanía garantizada por el Estado pero con problemas de reconocimiento de la sociedad civil y percepción de rechazo por parte del individuo corresponde a la *subciudadanía societal*. En segundo lugar, la ciudadanía reconocida por una comunidad de pares o por actores de la sociedad civil pero con déficits de reconocimiento del Estado es una *subciudadanía estatal*. En ambos casos la ciudadanía es sentida por los individuos como discriminación del Estado o de la sociedad general. Ejemplo de *subciudadanía societal* es el de los jóvenes afrodescendientes de Francia, que en 2015

produjeron un movimiento de quema de coches como acción de rebeldía por la falta de integración social y subjetiva, a pesar de poseer garantías por parte del Estado de un tratamiento jurídico igualitario. Por su parte, un ejemplo de *subciudadanía estatal* es el de las comunidades mesoamericanas en Guatemala o en México, donde el Estado no hace un tratamiento efectivo de igualdad ante la ley de las comunidades, sino que este reconocimiento proviene de las propias comunidades.

Fig. 1. Tipos de sub ciudadanía



En la fig. 1 la sub ciudadanía está determinada por dos tipos de déficits: los que provienen del Estado y los que provienen del sistema de pertenencia a la sociedad. Cuando hay problemas de integración por parte de la sociedad, se habla de subciudadanías societales, cuando el déficit de integración es del Estado, entonces se habla de subciudadanías estatales.

5. Subciudadanías y contextos

La ciudadanía no se desarrolla si hay problemas de desarrollo de la nación. Esto obedece a las relaciones entre ciudadanía y comunidad de pertenencia. Al mismo tiempo, si hay un Estado con déficit de funcionamiento como Estado de derecho o con escasa eficacia o efectividad, entonces esto puede traducirse en déficits de ciudadanía. La evolución positiva de los derechos ciudadanos está asociada a tres condiciones sociopolíticas:

- Instituciones estatales que garantizan neutralidad en el cumplimiento de la ley y de las garantías ciudadanas;
- redes sociales de solidaridad y confianza social que se traducen en organizaciones sociales, y políticas promotoras y defensoras de la ampliación de derechos;
- sentido subjetivo generalizado de pertenencia a una comunidad.

Cada uno de estos aspectos ha sido tratado por separado abundantemente en la ciencia social (Putnam 1993; Stabili 2016). Estos aspectos guardan estrecha relación y constituyen potenciadores fundamentales tanto para una

evolución positiva de los derechos ciudadanos, como para analizar las dificultades de su ejercicio y desarrollo.

En tal sentido, la evolución de los derechos responde a factores anclados tanto en el sistema político como en el sistema social:

- Factores institucionales y específicamente la existencia de burocracias autónomas en el Poder Judicial.
- Factores socioculturales relacionados con la integración y organización de los grupos sociales.
- Factores psicosociales relativos al sentido de identificación y pertenencia comunitaria, así como el sentido de derecho subjetivo, y de percepciones y sentimientos y evaluaciones, relativos a asegurar y hacer valer derechos propios.

Como afirmé anteriormente, en la literatura sobre ciudadanía ha predominado un enfoque que ubica en el centro del discurso, la relación Estado-ciudadanos. Es decir, se ha otorgado gran importancia a instituciones con capacidades de coerción, extracción de recursos, asignación de derechos y en general, imposición de obligaciones a los ciudadanos. Ciertamente la ciudadanía es una relación normada jurídicamente por el Estado, y descansa en un sistema de derechos y obligaciones efectivas de los ciudadanos. Por ello privilegiar las funciones y dinámicas del Estado, encuentra una sólida justificación. Sin embargo, una perspectiva que privilegie sólo las relaciones Estado-ciudadanos es *restrictiva*, por cuanto la ciudadanía no es sólo un vínculo objetivo entre personas e instituciones estatales. Es también un *vínculo de carácter simbólico-afectivo* entre individuos, identidades colectivas y nación. Y ello involucra directamente la calidad del orden político que se construye, pues este no sólo es un orden político estatal, sino que su calidad depende también de dimensiones relacionadas con la comunidad política. La construcción de la buena democracia depende, no sólo del Estado de derecho (que es su garante), sino de la *fortaleza de la/s nación/es*, es decir, de la existencia de una/varias comunidad/es, *cuyos miembros se sienten identificados y reconocidos entre sí*. Esta identidad deriva de la experiencia de compartir tradiciones y un pasado, y también obligaciones morales a partir de esa pertenencia originaria (Panebianco 1999).

Las ciudadanía reales resultan así un trípode entre Estado, sociedad y personas, y ello tiene dinámicas propias y contextualizadas. Las diferencias de dinámicas entre ese trípode en Europa con América Latina, ha conducido no pocas veces a ver de modo erróneo el desarrollo de la ciudadanía en América Latina. Así, la construcción del Estado en Europa se desarrolla entre los siglos XIII y XIV (della Porta 2002) y se caracterizan por una progresiva centralización del poder que implica:

- *Territorialidad del dominio*, con la sumisión de los señores feudales al Estado, la pérdida del poder temporal de la Iglesia, el surgimiento del poder del soberano, el nacimiento de los confines políticos, y la revolución como mayor centralización del dominio.
- Reconocimiento del Estado como *monopolio de la fuerza legítima*, única entidad para usar la fuerza y mantener el orden interno, pues se reconoce la legitimidad del mando, no tanto por el miedo al castigo sino porque la legitimación del soberano se deriva de la existencia de leyes que regulan el uso de la fuerza.
- *Impersonalidad del poder*, con el desarrollo de una burocracia pública, que el Estado ha podido remunerar con la introducción de las tasas consentidas por el desarrollo de la economía monetaria.

Si vemos el caso de México, el desarrollo del Estado ocurre en el siglo XIX, con limitantes estructurales para lograr la integración cultural, y donde las prácticas patrimonialistas han sido abundantes. Estos son los tipos de Estado y distribución de derechos en modo esquemático y que han existido en México:

- Estado colonial, pocos derechos de la Corona a comunidades originarias y a comunidades de criollos.
- Estado oligárquico post independencia, con ciudadanía de los criollos y subciudadanías por marginación de las comunidades originarias.
- Estado de Industrialización por sustitución de importaciones (ISI), régimen político populista, régimen económico desarrollista y subciudadanías por negación de comunidades originarias.
- Estado post ISI, régimen neoliberal, y subciudadanías por negación de comunidades originarias.

Los procesos de construcción de la ciudadanía en América Latina son muy diferentes respecto de Europa. En gran medida ello obedece al proceso de construcción del Estado y también a los procesos de industrialización, que se vinculó con el populismo en Argentina, Brasil y México, y que implicó procesos de: a. Estatalismo, b. Escasa autonomía de la sociedad civil y c. Manipulación política de las élites sobre las instituciones.

Entonces ¿Qué factores hacen de la ciudadanía una moneda de poco valor en México y en gran parte de América Latina? He aquí el problema central que se ubica en la relación entre ciudadanía y desigualdad. América Latina, y México es un caso relevante al respecto, ha avanzado de modo importante (aunque cuestionada) en la construcción de la ciudadanía política. Sin embargo, en otras esferas (cultural, civil y social) aún se está lejos del afianzamiento de derechos ciudadanos efectivos. ¿Qué ocurre cuando la confianza en el gobierno, en la policía, en los jueces, declina? ¿Cuando la población no se siente protegida por el

Estado? Para algunos la pregunta que muestra el fracaso del orden, la evidencia del Estado fallido. La hipótesis que aquí se sostiene propone que en vez de Estado fallido (Chomsky 2008) debe hablarse de *ciudadanías fallidas*, que dan lugar a las subciudadanías por cuanto hay problemas que radican tanto en el Estado como en la conformación de la nación. Respecto del Estado no sólo la evidencia de un fracaso como punto final del relato, sino el surgimiento, desordenado y paulatino de *Estados alternativos*. Ello es claro en los casos de algunos estados de México, como Guerrero y Michoacán. Para que emerja un estado alternativo se requiere una condición básica: la existencia de recursos organizativos, dados por la cohesión del grupo y una tradición identitaria (caso de Guerrero o de Cherán) como de recursos económicos y cohesión, como ocurrió con la emergencia de las autodefensas en Tierra caliente de Michoacán. El surgimiento de estados alternativos supone la apertura para un resurgimiento de la ciudadanía multicultural en México. Frente a la trágica situación de violencia por el narcotráfico en México, que afecta seriamente los derechos ciudadanos, es claro que el horizonte puede cambiar si se toman decisiones desde la política a partir de una reforma institucional que replantee el Estado y que cambie las relaciones del trípede sociedad, Estado y ciudadanos. Así, el infinito túnel en el que se encuentra México en términos de integración ciudadana, podría convertirse en una carretera que conduce hacia destinos abiertos.

Referencias

- Ambrosini M. (2016), *Cittadinanza formale e cittadinanza dal basso. Un rapporto dinamico*, en «Società Mutamento Política. Rivista italiana di sociologia», 7, 13: 83-103.
- Badie B. y Birnbaum P. (1983), *The Sociology of the State*, University of Chicago Press, Chicago.
- Baglioni L. (2016), *A Reflection on Material Citizenship*, en «Società Mutamento Política. Rivista Italiana di Sociologia», 7(13): 67-83.
- Bartolini S. (2013), *Manifesto per la felicità*, Feltrinelli, Milano.
- Bosniak L. (2005), *Citizenship*, en Tushnet M. y Cane P. (Eds.), *The Oxford Handbook of Legal Studies*, Online Publication Date: Sept. 2012.
- Chomsky N. (2008), *Estados fallidos*, Ediciones B, México.
- Dandler J. (2002), *Pueblos indígenas e imperio de la ley en América Latina: ¿Tienen una oportunidad?*, en Méndez J.E., O'Donnell G. y Pinheiro P.S. (Coord.), *La (in) efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.
- Delich F. y Russo J. (Coord.) (2017, de próxima publicación), *Construyendo ciudadanía, construyendo teoría*, Eudeba, Buenos Aires.
- della Porta D. (2002), *Introduzione alla scienza politica*, il Mulino, Bologna.
- Frymer F. (2016), *Citizenship and Race*, en *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford University Press, Oxford.

- García S. y Lukes S. (comp.) (1999), *Ciudadanía: justicia y participación*, Siglo XXI, Madrid.
- Hirschman A. (1980), *Salida, voz y lealtad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Kymlicka W. (1996), *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona.
- Marshall T.H. (1950 [1998]), *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid.
- Mettler S. y Walker A. (2013), *Citizenship*, en D. Béland, K. J. Morgan, C. Howard (eds.), *Oxford Handbook of U.S. Social Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Morlino L. (2004), *What is a 'good' democracy?*, en «Democratization», 11, 5, December: 10-32.
- Neuman G.L. (2015), *Citizenship*, en M. Tushnet, M. A. Graber, S. Levinson (eds.), *The Oxford Handbook of the U.S. Constitution*, Oxford University Press, Oxford.
- O'Donnell G. (1998), *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*, LASA, Chicago, paper.
- O'Donnell G. (1998), *Accountability Horizontal*, en «Agora», 8: 5-34.
- Organ. D.W. (1988), *Organizational citizenship behavior: The good soldier syndrome*, Lexington Books, Lexington.
- Panebianco A. (1999), *El precio de la libertad*, Losada, Buenos Aires.
- Putnam R. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Russo J. (2010) (Coord.), *Calidad democrática, formación ciudadana y participación electoral*, IFE-CONACYT, México.
- Sen A. (2000), *Desarrollo y Libertad*, Planeta, Buenos Aires.
- Siim B. (2013), *Citizenship*, en Waylen G., Celis K. y Weldon S.L., en *The Oxford Handbook of Gender and Politics*, Online Publication Date: Aug. 2013.
- Spreafico A. (2017, de próxima publicación), *Ciudadanía, integración de inmigrantes y cohesión social*, en Delich F. y Russo J. (Coord.) (2017), *Construyendo ciudadanía, construyendo teoría*, Eudeba, Buenos Aires.
- Stabili M.R. (2016), *La ciudadanía como sentimiento. Movimientos sociales y prácticas de participación política en América Latina. El caso de Chile*, en Iazzetta O. y Stabili M.R. (Coord.), *Las transformaciones de la política*, Prometeo, Buenos Aires, cap. 13: 317-345.
- Taylor C. (1993), *El multiculturalismo y la "política del reconocimiento"*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Walzer M. (1997), *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Zincone G. (1989), *Due vie alla cittadinanza: il modello societario e il modello statalista*, en «Rivista Italiana di Scienza Politica», 19(2): 223-265.