

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE ECONOMÍA Y RELACIONES INTERNACIONALES
PROGRAMA DE DOCTORADO EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO GLOBAL



***“LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA A TRAVÉS DE LA CULTURA DE LA
LEGALIDAD. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO EJE FUNDAMENTAL”***

PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO GLOBAL

PRESENTA:

FRANCISCO JAVIER RIVAS RODRÍGUEZ

DIRECTORA DE TESIS:

ANA BÁRBARA MUNGARAY LAGARDA

Tijuana, B.C., abril del 2017

ÍNDICE

1. Introducción.....	4
1.1 Antecedentes.....	4
1.2 Planteamiento del problema.....	8
1.3 Hipótesis.....	9
1.4 Objetivo.....	9
1.5 Justificación.....	9
1.6 Nota metodológica.....	11
1.7 Alcances y limitaciones.....	12
Capítulo 2. Ciudad y espacio público.....	13
2.1 Lo público y lo privado.....	13
2.1.1. <i>Estado y ciudad</i>	20
2.1.2. <i>Usos y significados de la ciudad</i>	21
2.1.3. <i>Ciudad y diversidad</i>	23
2.2 Democracia y plaza pública.....	25
2.3 La traza en la ciudad y las relaciones sociales	29
2.4 Privatización, reconfiguración y formas de participación en el espacio público.....	33
2.5 El derecho a la ciudad.....	43
Capítulo 3. Ciudadanía y participación ciudadana.....	55
3.1 Ciudadanía y espacio público.....	62
3.2 Ciudadanía liberal	84

3.3 Ciudadanía republicana.....	96
3.4 Ciudadanía comunitarista.....	101
3.5 Labor ciudadana en el espacio público.....	106
Capítulo 4. Ciudadanía y cultura de la legalidad.....	121
4.1 Construcción de ciudadanía ante la debilidad institucional.....	122
4.2 Características básicas de la cultura de la legalidad.....	138
4.3 Estado de derecho, cultura de la legalidad y desarrollo económico.....	146
4.4 La legalidad y el desarrollo económico ¿son posibles?.....	167
4.5 Un modelo integral para fortalecer la Cultura de la Legalidad en México.....	177
4.5.1. <i>Implementación de la educación para la legalidad</i>	183
Conclusiones.....	205
Bibliografía	213

1. Introducción

1.1 Antecedentes

De las dos creaciones helenísticas, la ciudad y la estatua, aún es la ciudad la más bella. Tiene además de la línea, el movimiento. Es a un tiempo estatua y tragedia, tragedia en el más elevado sentido de la palabra, espectáculo de un movimiento inserto en la libertad.

Eugeni d'Ors

La ciudad es evidentemente un hecho cultural, resultado de la vida humana en comunidad, y de todo lo que conlleva, como los procesos económicos derivados de las necesidades de intercambio. La ciudad es el lugar en donde transcurre la vida de los hombres, allí nacen, se reúnen, festejan, tienen discrepancias, construyen una simbología, crean mitos, y también en ella mueren.

La ciudad es, tal vez, la más alta creación humana, y a lo largo de la historia ha sido objeto de múltiples y variados estudios de las más diversas orientaciones. En la ciudad se ha ubicado el ideal de vida del hombre, en ella ocurren discrepancias en cuanto al lugar, responsabilidad y derechos de los habitantes, y es allí finalmente donde acontecen los grandes problemas de nuestra sociedad, así como las grandes expectativas, ideales y deseos que los habitantes colocan en el horizonte.

La ciudad no ha sido siempre la misma, un breve repaso histórico nos servirá para comprender que ésta ha sido, es y será una multitud de individuos que conviven en un territorio determinado y definido por la heterogeneidad social y la densidad poblacional. Sin embargo, las ciudades históricas (*polis, urbs, civitas*) distan mucho de las de ahora. Si bien antes era fácil diferenciar el campo de la ciudad, así como las zonas rurales de las urbanas, en nuestros días se vuelve una labor compleja debido a que se superponen realidades diversas, y a que el crecimiento de la ciudad y la expansión de las redes de comunicación provocan que la ciudad trascienda muchos de los límites territoriales.

Para hablar de la ciudad necesitamos adentrarnos en la complejidad de sus aristas, y comprender la relación entre los ciudadanos y el lugar en donde se desarrollan. Tenemos pues, ciudades, áreas metropolitanas, regiones transfronterizas y provincias, también hay pueblos, pequeñas comunidades, y municipios autónomos. Cada uno con realidades diferentes, y sin embargo comparten ciertas características comunes que los llevan a formar el cuerpo de un país.

Ante esta complejidad territorial, histórica y funcional relativamente estable, y que se resignifica o se rehace continuamente; en el entramado donde convergen ciudades, barrios, regiones urbanas, pueblos pequeños y medianos que pugnan por la afirmación de sus identidades para no perderse en la inmensidad de la “homogeneidad de la gran ciudad”, es inevitable preguntarnos ¿En dónde surge el ciudadano actual? No es fácil la respuesta cuando de antemano sabemos que las ciudades de las que hablamos, los territorios o espacios de convivencia son diversos y se diluyen ante la presión de la homogenización de la ciudad moderna. ¿En dónde nacen y ejercen los ciudadanos su ciudadanía? Parece claro que no podemos simplemente hablar de un territorio homogéneo, con ciudadanos homogéneos, sino de territorios diversos con múltiples identidades y arraigos territoriales y culturales.

La ciudad es un espacio en donde se crea la ciudadanía y al mismo tiempo, en donde ésta actúa. Ahora bien, entendemos por ciudadanía un status en el cual todos los habitantes de un territorio con una fuerte continuidad física, así como con una gran diversidad de actividades, ejercen, comparten, y reconocen los mismos derechos y obligaciones.

Las diversas relaciones que acontecen entre los ciudadanos se establecen a pesar de las múltiples diferencias de actividades y aptitudes entre ellos. Estas se enriquecen al interactuar y realizar complejos e infinitos intercambios. Las ciudades no son homogéneas. Uno de sus pilares depende de garantizar la igualdad (político jurídica) entre los habitantes, así como la posibilidad de que gocen de todos los servicios y actividades que haya en la ciudad y, al mismo

tiempo, que puedan acceder a aquellas políticas públicas enfocadas en el combate de las desigualdades y a la promoción de la movilidad social.

La ciudad se fundamenta en un ideal en donde la colectividad convive y tolera sus diferencias, pero comparten ciertos valores básicos, así como ciertas pautas de comportamiento comunes que ayudan a consolidar algunos elementos de la identidad colectiva. La ciudad en donde se construye ciudadanía es aquella que rechaza la promoción de los valores individualistas y familiaristas¹, expulsa la insolidaridad, los corporativismos y los localismos. La ciudad, además de albergar a poblaciones heterogéneas, es el lugar en donde la política actúa a través de las relaciones entre diversas instituciones político jurídicas y los ciudadanos. En otras palabras, la ciudad es el lugar del poder, de la representación, de la participación y de la toma o conservación del poder.

Sabemos que la política se da en la ciudad, pero cabría preguntarnos ¿de qué manera ésta puede contribuir a facilitar la participación ciudadana y la innovación de las políticas democráticas dentro de la ciudad? Cuestión que quedará expuesta a lo largo de esta investigación. Al mismo tiempo, tendremos que adentrarnos en el planteamiento del espacio público y de sus funciones integradoras que combinan la universalización con la función comunitaria o de grupo, que abonan en el proceso de socialización e integración de diversos grupos con múltiples características. Tenemos entonces que la política actúa en el espacio público cuando promueve el acceso de todos los ciudadanos a la participación y movilización política. Así mismo, la política en el espacio público

¹ Según Richard Sennett, los valores familiaristas son aquellos que buscan únicamente la cercanía y proximidad de los idénticos, y al mismo tiempo, rechazan a los diferentes.

consiste en reconocer al ciudadano como otro agente mediador en las relaciones sociales además de las instituciones del Estado.

El espacio público debe promover la expresión colectiva e individual al mismo tiempo, así como las manifestaciones cívicas, y el respeto a los diversos grupos sociales por pequeños que puedan ser. El espacio público es el lugar en donde los ciudadanos ejercen sus derechos y de esta manera acceden a su ciudadanía.

Podemos apreciar que el espacio público exige un tipo de ciudadano consciente y participativo que en conjunción con medidas preventivas, disuasorias, represivas por parte de las instituciones de seguridad, así como medidas sociales, económicas y culturales por parte de las instituciones políticas, puedan revertir los procesos degenerativos que rompen el tejido social y generan desconfianza de los ciudadanos hacia sus instituciones. La responsabilidad debe ser compartida entre los ciudadanos y las instituciones; elementos como la calidad formal, la sanidad pública, la accesibilidad urbana, la calidad de servicios y actividades, la vigilancia, la iluminación, son algunos factores que relacionan el entorno con los habitantes y que generan un sentimiento de pertenencia que facilita la integración de los espacios públicos políticos en la vida cotidiana de los ciudadanos. No se ha encontrado mejor manera de garantizar la seguridad en el espacio público que la continuidad de su uso social, es decir, el uso cotidiano y permanente que la gente hace del espacio.

1.2 Planteamiento del problema.

El espacio público es el medio por excelencia para la socialización de la vida colectiva, allí se produce el intercambio, se aprende la tolerancia. Su negación es por lo tanto, la exclusión de la vida colectiva. La calidad del espacio público definirá en gran medida a la ciudadanía, de ahí que la promoción de ésta es un desafío político que involucra tanto a los gobiernos como a los mismos ciudadanos, pues la política no se restringe a las instituciones, partidos o elecciones; va más allá y abarca también las acciones colectivas de la ciudadanía que exigen más participación ciudadana, plantean demandas, exponen propuestas y se involucran para ejercer y gestionar programas sociales, culturales, económicos, etc.

Cabe enfatizar en que se requieren ciudadanos para combatir los grandes males que padece la ciudad, mismos que deben asumir la responsabilidad de sus acciones u omisiones, deben estar conscientes de que sus acciones impactan en el entorno social, para lo cual, es necesario un mecanismo de control o contención que exponemos en el último capítulo de este trabajo, y que conocemos como cultura de la legalidad. Una serie de usos y costumbres enfocadas hacia el respeto de las leyes, bajo el entendido de que seguir y respetar las leyes y normas de conducta básicas, es la mejor forma que tienen los ciudadanos de tener una mejor calidad de vida en comunidad.

1.3 Hipótesis

La implementación de contrapesos sociales a la actuación de las autoridades, los incentivos a la legalidad, la consistencia en sanciones y los procesos formativos que ayudan a resignificar la importancia de la ley, producen la cultura de la legalidad, aunado al desempeño institucional apegado a la norma y la capacidad de incidir en políticas públicas y normas jurídicas por parte de organizaciones de la sociedad civil generan construcción de ciudadanía.

1.4 Objetivo

1.4.1 Explicar la relevancia de fomentar la cultura de la legalidad a través de procesos de participación ciudadana para construir ciudadanía en el Estado de derecho moderno.

1.4.1.1. Establecer las características de un Modelo para la implementación de la Cultura de la Legalidad.

1.5. Justificación

Tras el declive y caída del Estado de bienestar, las sociedades contemporáneas tuvieron que asumir la tarea de reconfigurarse. En ese sentido, la ciudad, la ciudadanía y la seguridad han sufrido el impacto de la falta de políticas públicas y programas gubernamentales que no solamente los fortalezcan, sino que además permitan su permanencia en el presente y el futuro.

En este orden de ideas y en las actuales condiciones sociales que se viven en México, en donde el Estado debe reconfigurar su función social como garante de la estabilidad y guardián del orden mediante el cumplimiento de la ley, así como las exigencias de la sociedad, apremian estudio, desarrollo e implementación de modelos que permitan instalar la Cultura de la Legalidad en el país a fin de

garantizar estabilidad social y política que permitan el desarrollo económico del país.

1.6 Nota metodológica

Esta investigación es eminentemente exploratoria y explicativa de un fenómeno social. En ese sentido, hemos recurrido mayormente a la revisión exhaustiva de la bibliografía y documentos en los cuales se exponen diversas teorías acerca de la ciudad y la ciudadanía. Para ello, en el capítulo 1 hicimos la presentación de los conceptos básicos que guían la investigación. Para el capítulo 2 nos concentramos en detallar los conceptos de ciudad y espacio público. Iniciamos el recuento retomando a autores como Hanna Arendt, Norberto Bobbio y Zygmundt Bauman, entre otros; a través de ellos estuvimos en posibilidad de explicar la relevancia de la ciudad como espacio para la itneracción social y como concepto construido por la sociedad civil.

En el capítulo 3 abordamos el concepto de ciudadanía y su manifestación en la participación. Para ello fue indispensable recurrir a diversos autores como Frank Cunningham, Hanna Arendt, Will Kymlicka así como John Rawls. A través de los autores consultados pudimos describimos los diversos tipos de ciudadanía: la liberal, republicana comunitarista.

Por lo que toca al capítulo 4, nos concentramos de manera particular en detallar cómo la debilidad institucional de los Estados puede tener una clara incidencia en la construcción de ciudadanía en sentido inverso al que la estabilidad requiere. Señalamos también algunos aspectos de lo que actualmente se discute respecto a los “Estados fallidos” y compartimos aspectos clave respecto a la relación entre cultura de la legalidad y el desarrollo económico.

En este mismo capítulo presentamos una propuesta concreta de un Modelo de Cultura de la Legalidad que se centra en la educación para la legalidad y en el fortalecimiento de las instituciones del Estado a partir del restablecimiento de la legalidad como eje de acción de programas y políticas públicas.

La investigación que aquí presentamos pretende ofrecer al lector un conjunto de conceptos tales como: ciudad, ciudadanía, espacio público y legalidad, a fin de que le permitan comprender claramente el Modelo de Cultura de la Legalidad que proponemos.

1.7 Alcances y limitaciones

A lo largo de esta investigación hemos planteado los elementos teóricos que nos permite establecer un modelo para la implementación de una Cultura de la Legalidad. Sin embargo, queda abierta la posibilidad para la investigación y diseño de otras propuestas que también puedan hacer contribuciones para la formación ciudadana y la participación en los asuntos públicos. Aunque en esta investigación proponemos un modelo de educación en la Cultura de la Legalidad no pretende ser la solución última y, como toda propuesta, siempre está abierta a revisiones y mejoras.

Capítulo 2. – Ciudad y espacio público

El encuentro con el Otro, con personas diferentes, desde siempre ha constituido la expresión básica y universal de nuestra especie.

Ryszard Kapuściński.

2.1 Lo público y lo privado

La ciudad puede y de hecho ha sido constantemente entendida como un espacio público de “encuentro y de comunicación”²; en donde lo circunstancial y lo heterogéneo tienden sus redes hasta integrarse en un entramado complejo de relaciones. Pero también, puede ser entendida como un espacio público en donde el conflicto, siempre presente, es administrado por las instituciones existentes.

Tenemos sin duda un trabajo que realizar antes de aceptar esta premisa que identifica a la ciudad como espacio público. Es necesario entender a profundidad a qué se refiere esta categoría; labor que nos conduce a adentrarnos primeramente en el análisis independiente de los conceptos *espacio* y *público*, mismos que ya implican cierta complejidad.

² Ramírez Kuri, Patricia, “La fragilidad del espacio público en la ciudad segregada, en Rolando Cordera (coord.), *Pobreza urbana y exclusión social*, México, IIS-UNAM-Siglo XXI, 2008, p. 105.

Para Doreen Masey, el espacio no representa meramente “una superficie”³, sino “una zona de disrupciones”⁴, ya que “el espacio es producto de interrelaciones. Se constituye a través de interacciones, desde lo inmenso de lo global hasta lo ínfimo de la intimidad”⁵. Podemos entonces ver que el espacio es social y territorial al mismo tiempo. Es la concreción física de las redes sociales. Y precisamente por esto, puede ser entendido como:

La esfera de la posibilidad de la existencia de la multiplicidad; es la esfera en la que coexisten distintas trayectorias, la que hace posible la existencia de más de una voz. Sin espacio, no hay multiplicidad; sin multiplicidad, no hay espacio. [...] La multiplicidad y el espacio son co-constitutivos.

Por último, y precisamente *porque* el espacio es producto de las relaciones [...] siempre está en proceso de formación, de devenir, nunca acabado, nunca cerrado.

Este último punto es quizá de particular importancia porque significa que siempre hay -en cualquier momento del tiempo- vínculos que deben concretarse, yuxtaposiciones que van a traer aparejadas interacciones (o no, pues no todos los vínculos potenciales han de establecerse), relaciones que pueden existir o no⁶.

³ Doreen Masey, “La filosofía y la política de la espacialidad: algunas consideraciones, en Leonor Arfuch, *Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias*, Buenos Aires, Paidós, 2005, p. 120.

⁴ *Ídem*.

⁵ *Ibid.*, p. 104.

⁶ *Ídem*.

Es decir, que el espacio es una posibilidad de encuentros y desencuentros; ya que a la vez es integración, comunicación, acceso, correspondencia, y es interrupción, disputa, conflicto, antagonismo, inaccesibilidad y desigualdad.

El concepto de lo público ha sido fuente de discusiones y planteamientos hasta hoy inacabados; uno de los motivos consiste en que sólo puede ser abordado desde la relación que guarda con lo privado. Podemos rastrear la dicotomía público / privado desde la Grecia Clásica:

La distinción entre la esfera pública y la privada es de antiguo origen; se remonta al griego *oikos*, el hogar, y *ecclesia*, el lugar de la política, donde se evalúan y resuelven los asuntos que afectan a todos los miembros de la *polis*. Pero entre *oikos* y *ecclesia* los griegos situaban una esfera más, de la comunicación entre ambas. El rol principal de esta esfera no era mantener separado lo público de lo privado, ni salvaguardar la integridad territorial de cada uno de ellos, sino asegurar un tráfico constante y fluido entre ambos campos. Esa tercera esfera intermedia, el *ágora* (la esfera privada-pública como la denomina Castoriadis) unía ambos extremos y los mantenía reunidos⁷.

Al respecto, Hanna Arendt, desde la circunstancia de los totalitarismos a la cual le toca asistir, afirma que la “distinción entre la esfera privada y pública de la vida corresponde al campo familiar y político, que han existido como entidades diferenciadas y separadas al menos desde el surgimiento de la antigua ciudad-

⁷ Bauman, Zygmunt, *En busca de la política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 96.

Estado”⁸. Sin embargo, al mismo tiempo Hanna Arendt se planteaba la complejidad de trazar límites precisos entre ambas esferas, ya que el espíritu de la comunidad que es necesario para la constitución de lo público, radica en la propia *Condición Humana* que es pública y privada a la vez.

Para Luis Garay, este planteamiento sentó las bases de una forma moderna de entender la relación entre lo público y lo privado:

A diferencia de la concepción tradicional, en la modernidad no existe una dicotomía clásica entre lo público y lo privado, sino que, por el contrario, debido a la permanente construcción/deconstrucción de lo público-privado con el desarrollo de la sociedad, sobresale su íntima e inmanente interdependencia, co-supeditación y su simultánea determinación.⁹

Por su parte, Norberto Bobbio afirma que:

La percepción tradicional de la ‘gran dicotomía público/privado’ [...] se sustenta en primer lugar en la distinción de dos tipos de relaciones sociales: entre iguales y desiguales. El Estado, y cualquiera otra sociedad organizada donde hay una esfera pública que está caracterizada por relaciones de subordinación entre gobernantes y gobernados, que son relaciones entre desiguales; [...] o bien la sociedad de mercado en la idealización de los

⁸ Arendt, Hannah, *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1969, pp. 41-42.

⁹ Garay Salamanca, Luis Jorge, *Ciudadanía, lo Público, Democracia, textos y notas*, Santafé de Bogotá, 2000, p. 11.

economistas clásicos en cuanto son tomadas normalmente como modelos de una esfera privada contrapuesta a la esfera pública, que están caracterizadas por relaciones entre iguales o de coordinación¹⁰.

Siguiendo la interpretación de Nora Rabotnikof, Bobbio se acerca a un planteamiento normativo¹¹ de la dicotomía; ya que “[...] el par público-privado nace conceptualmente en el campo jurídico, y luego se aplica en todos los niveles y dimensiones de la vida práctica (economía, moral, política)”¹². De esta manera, se entiende que lo público y lo privado se hacen patentes en los diferentes ámbitos de la vida, y su presencia se distingue más por los usos, significados y relaciones que dan a un contexto o lugar determinado, que por el número de agentes que se encuentren en un tiempo y espacio determinados. En otras palabras, la idea de un hombre aislado no remite necesariamente a la noción de lo privado; como tampoco la presencia de una multitud nos remite necesariamente a lo público.

Para Hanna Arendt y María Zambrano las masas constituyen una deformación al extremo del pueblo, son una forma de muerte de lo público, ya que la multitud de personas pierden su identidad homogenizándose en una masa amorfa que anula la diversidad y el sentido de comunidad. Podemos caer en el

¹⁰ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y sociedad. Por una teoría general del a política*, México, Breviarios FCE, 1989, p. 15.

¹¹ “Desde una dimensión normativa, el término [público] se refiere al discurso colectivo acerca de los problemas que interesan –o deberían interesar- a todos: los asuntos de la política, las cuestiones prácticas de la vida colectiva, ese poder comunicativo de los ciudadanos que limita y articula el poder social”. Innerarity, Daniel, *El nuevo espacio público*, Madrid, Espasa, 2006, p. 17.

¹²Rabotnikof, Nora, “El espacio público: caracterizaciones teóricas y expectativas políticas”, en Quesada, F (ed.), *Filosofía política I. Ideas políticas y movimientos sociales*, Madrid, Editorial Trotta, 1997, p. 140.

simplismo de considerar que la libertad individual y la conciencia se encuentran dentro de la esfera privada, sin embargo, para ambas pensadoras, esto sólo es posible si existe previamente un trabajo público, “[...] la *libertad individual* sólo puede ser producto del trabajo colectivo (sólo puede ser conseguida y garantizada colectivamente)”¹³.

Ahora que hemos analizado lo público y lo privado, debemos regresar un poco y adentrarnos en la categoría de espacio público. Para comprenderla, será necesario entender que este espacio rebasa los límites del sujeto, aunque no lo excluye, y se vincula con la condición política de quienes lo integran, lo que le da la posibilidad de constituirse como espacio público en donde “se ponen en juego intereses, demandas y necesidades distintas, se expresan ciudadanías de distinto tipo y calidad y aparecen formas organizativas diversas”¹⁴. Para Daniel Innerarity, la acción política es indisociable de la formación de una comunidad, de un vínculo humano con sentido, lo que implica también un rechazo de todo ejercicio de dominación o de neutralización de la pluralidad. Su ambición más valiosa consiste en promover un imaginario positivo del vivir juntos, que atraiga con la perspectiva de los beneficios de la acción común¹⁵.

Ahora bien, el espacio público siempre se encuentra circunscrito a un espacio físico, ya que es evidente que los hechos sociales ocurren en un contexto (tiempo y espacio) determinado. Mencionábamos que históricamente, la ciudad ha

¹³ Bauman, Zygmunt, *En busca de la política, op., cit.*, p. 15.

¹⁴ Ramírez Kuri, Patricia, “La fragilidad del espacio público en la ciudad segregada”, *op. cit.*, p. 100.

¹⁵ Innerarity, Daniel, *op. cit.*, p. 24.

sido considerada como espacio público y en nuestros días esta afirmación se vuelve más evidente, ya que “la ciudad hoy emerge nuevamente como lugar, como mixtura, como espacio colectivo, como referente cultural¹⁶. La ciudad ahora es entendida como:

(...) intercambio, comercio y cultura. La ciudad es la concentración física de personas y edificios, diversidad de usos y de grupos, densidad de relaciones sociales. Es el lugar del civismo, donde se dan procesos de cohesión social y se perciben los de exclusión, de pautas culturales que regulan relativamente los comportamientos colectivos, de densidad que se expresa material y simbólicamente en el espacio público y en la vida ciudadana”¹⁷.

La ciudad es pues, el espacio de encuentro, apropiación, significación, uso y reconocimiento del otro. En la ciudad ocurren diversas expresiones de apropiación física, simbólica y afectiva del espacio público, y de la misma manera, se hacen patentes múltiples formas de participación y de organización comunitarias que evidencian la diversidad que constituye, delimita y estructura a la ciudad. La diversidad implica ya, una tensión constante entre lo no institucional y lo legal, lo que nos lleva a profundizar sobre la importante reflexión de las formas de apropiación subjetivas de la ciudad.

¹⁶ Borja, Jordi, La ciudad del deseo, p, 395, documento en línea <<https://www.flacso.edu.ec/portal/files/docs/sfccborja.pdf>>

¹⁷ *Ibíd.*

2.1.1. **Estado y ciudad.**

La pertenencia y accesibilidad a la ciudad es un derecho que el Estado debe garantizar y salvaguardar para todos. Jurídicamente, el dominio público se refiere a la propiedad del Estado, en contraposición al dominio privado que se refiere a la propiedad (vida y propiedades) de los individuos.

Históricamente 'lo público' y lo 'privado' han estado asociados a la intersección de dos ejes conceptuales que se podrían sintetizar en propietario/acceso, es decir, por un lado el propietario es el Estado y por otro, un particular. En el primer caso se piensa en un acceso democrático y en el segundo, un acceso selectivo.

[...] Otra diferencia a considerar, pero que proviene más bien del universo de las significaciones, es el 'fin de lucro' que sería característica principal de lo privado y estaría ausente de lo público¹⁸.

Por otra parte, las ciudades globales sostenidas en estructuras neoliberales también dan cabida a formas de construcción del espacio público que van más allá de la distinción Estado-individuo y lucrativo-no lucrativo. Es decir, existen formas de participación u organización comunitaria autónomas que se desarrollan en el espacio privado y público al mismo tiempo; estas identidades locales llegan a establecer usos o significaciones del espacio que no llegan a ser públicos o privados. También podemos identificar espacios privados que desempeñan

¹⁸ Rojas Alcayaga, Mauricio, "Hacia nuevas configuraciones de lo público y lo privado en espacios urbanos", en María Ana, Portal, *Espacios públicos y prácticas metropolitanas*, UAM. México, 2007, pp. 21-22.

funciones públicas o espacios públicos apropiados por particulares, lo cual evidencia la necesidad ineludible de establecer límites entre lo público y lo privado.

2.1.2. Usos y significados de la ciudad.

Lo público puede ser entendido mediante una noción más amplia que se construye desde la convivencia y desde los usos que se asignan a lugares determinados, lo que nos lleva a reconocer nuevas realidades y formas de entender el espacio público. Así mismo, hemos llegado a identificar y reconocer casos extremos en donde ante la ausencia de espacios jurídicamente reconocidos como públicos y nuevos panoramas sociales, se originan nuevas formas de relacionarse en espacios con funciones evidentemente públicas, pero de naturaleza privada y con fines de lucro.

[...] este nuevo mapa urbano provoca el eclipse de los ‘centros’ y provoca el nacimiento de las plazas comerciales o *malls*. Estos nuevos centros vinieron a cambiar los hábitos urbanos al albergar en un mismo espacio, locales comerciales de la más amplia gama [que junto con otros servicios: entretenimiento, seguridad, confort, llevan a cuestionarse]: ¿Para qué sería necesario ir más allá? Esta simple cuestión vendría a asestar un duro golpe al espacio público, pero lo realmente extraordinario es que estos espacios comienzan a significarse como tales, lo que inevitablemente trastoca al concepto de espacio público¹⁹.

¹⁹ Rojas Alcayaga, Mauricio, *op. cit.*, p. 28.

Estamos presenciando la reconfiguración del espacio público y al mismo tiempo, a nuevas formas de entender lo político y los procesos democráticos, ya que estos espacios fueron históricamente catalizadores de la actividad política porque cumplían con la formación de un *ethos* ciudadano²⁰. Así, resulta fácil comprender que si las formas de relacionarse, practicar y entender lo político cambian, la forma de significar (usos, delimitaciones) los espacios públicos también lo hace.

En la actualidad, nos toca ser testigos de novedosas formas y prácticas en las relaciones sociales que se presentan con nuevos atributos como ser virtuales, estamentales y pláticas; características que abren el espectro de los espacios públicos, así como los usos o funciones que desempeñan. Por ejemplo, los centros comerciales cuyo objetivo no se encuentra vinculado con la formación de la ciudadanía, ni con la movilidad política, como era el caso del ágora, los centros históricos, los cafés, las plazas públicas, etc²¹.

“[...] en el mundo hoy en medio del proceso de globalización, la transformación de *lo público* y de su íntima interrelación con *lo privado* se caracteriza por su dinamismo en términos de una variada multiplicidad de

²⁰ Mercè, Rius, “El ciudadano sin atributos”, en Victoria Camps (coord.), *Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales*, Madrid, Trotta, 2010, p. 31. El *ethos* refiere a un código de significados y modelos de comportamiento, en este caso vinculados a valores democráticos como la pluralidad, la libertad, la tolerancia, el respeto y la inclusión.

²¹ Richard Sennett, Richard, señala que en el “café francés del antiguo régimen “los extraños discutían (...), murmuraban y se informaban con toda libertad. En los años anteriores a la Revolución, a menudo surgieron grupos políticos de estos encuentros de café”. Sennett, Richard, *Carne y piedra*, Madrid, alianza, 1994, p. 367.

espacios públicos y de una amplia diversidad de espacios privados objeto de recíproca mutación, redefinición, renovación [...]”²².

Sin duda, es importante reconocer jurídicamente el espacio público, sin embargo, no basta para su construcción, ya que sufre transformaciones constantes a partir de los usos y significados que los habitantes le asignen, y estos pueden ser tan disímiles o convergentes dependiendo de los contextos.

2.1.3 Ciudad y diversidad

La ciudad se nos presenta como un espacio público que admite y promueve “contenidos variables”²³, es decir, necesariamente nos remite a lo diverso, reconociéndose como:

[...] el lugar del aprendizaje de la alteridad por la presencia simultánea de la figura del otro y de la del mismo, lazo que une en la separación, mantiene juntos elementos heterogéneos y refleja el ideal del vivir juntos desde la convivencia plural y la socialización que este espacio posibilita; en él puede reconocerse el individuo como miembro de la sociedad, en las diferencias

²² Garay Salamanca, *op. cit.*, p. 5.

²³ Roncayolo, Marcel, *La ciudad*, Barcelona, Paidós, 1988, p. 9.

como en las semejanzas con el otro, todo esto, además, dentro del anonimato que caracteriza la vida urbana.²⁴

Queda claro que referirnos a la ciudad nos remite inmediatamente al espacio público debido a su relación intrínseca, misma que redundando en las prácticas cotidianas y se hacen visibles cuando ocurre una transformación en una de estas dimensiones, y repercute inevitablemente en la otra. La forma en la que se construye la ciudad, impacta la manera en que nos relacionamos en los espacios públicos, así como la forma en la que comprendemos y asumimos un rol en el mundo, ya que la ciudad es uno de nuestros vínculos (tal vez el más importante) con el exterior. Por otro lado, el modo en el que entendemos y construimos nuestras relaciones con los otros y con el entorno, determina su construcción.

La diversidad de actores sociales que se relacionan en el espacio público, complejiza su gestión debido a que los intereses individuales y colectivos son distintos y llegan a ser contradictorios, pues los intereses individuales y colectivos no sólo son peculiares, sino en muchas ocasiones antagónicos.

La ciudad es una evidencia física de estos intereses, ya que la configuración del espacio determina las formas de convivencia en un lugar. Por ejemplo, calles cerradas que modifican el tránsito, falta de espacios públicos que

²⁴ Valenzuela Aguilera, Alfonso, “Las nuevas centralidades: fragmentación, espacio público y ciudadanía”, en Luis Felipe Cabrales, *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-UNESCO, 2003, p. 23.

obligan a los habitantes a buscar alternativas fuera de sus barrios, zonas de gentrificación y por lo tanto de exclusión, etc.

2.2 Democracia y plaza pública

Los regímenes democráticos dan la posibilidad de pensar el espacio público como un espacio político. Históricamente, desde la *polis* griega, el espacio público, los ciudadanos y la democracia interactuaban en el *ágora*, que representaba un espacio público en donde los asuntos privados se hacían públicos y los ciudadanos se reunían para discutir y decidir asuntos públicos²⁵. Debemos aclarar que el *ágora*, entendida como espacio público, no se limitaba a un lugar físico, ya que el espíritu de la ciudadanía radicaba en toda la *polis*, es decir, la vida comunitaria era ya, una expresión del *zōon politikón*²⁶.

[De esta forma], El nacimiento de la Ciudad-Estado significó que el hombre recibía además de su vida privada, una especie de segunda vida (...). Ahora

²⁵ Camps, Victoria (coord.), *Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales*, Madrid, Trotta, 2010, p. 9.

²⁶ Para Mercè Rius, “La definición aristotélica del hombre como animal político no se refería a ningún presunto derecho natural de ciudadanía como algo que todo miembro de la especie humana poseyera de nacimiento [...] sino al propósito de establecer la sociabilidad natural de los humanos, determinándola como <voluntad> de pertenencia a un orden político, esto es, a la vida comunitaria regida por las leyes de la *polis*. En suma, todo individuo quiere formar parte de la ciudad, aunque ello no sea objeto de elección; o, en otras palabras, aunque la *polis* no se forme por contrato. Rius, Mercè, “El ciudadano sin atributos”, en Camps, Victoria, *op. cit.*, p. 18.

todo ciudadano pertenece a dos órdenes de existencia, y hay una tajante distinción entre lo que es suyo y lo que es comunal²⁷.

En algunos países latinoamericanos, con procesos históricos particulares que fueron transformados por la colonización, la relación público/privado, muestra realidades específicas que no existen en otros países. Las expresiones de lo público en estas sociedades, presentan particularidades que nos obligan a resignificar el espacio público, sus usos, y hasta sus límites.

En las democracias liberales cuya característica central radica en que son representativas, se ha evidenciado la escasez de *ágoras*, es decir, de espacios públicos en donde los ciudadanos interactúen, dialoguen y lleguen a acuerdos, y que aunque sus diferencias sean evidentes, compartan la misma condición de ciudadanos.

La ciudadanía es un estatus, o sea, un reconocimiento social y jurídico por el que una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad casi siempre de base territorial y cultural. Los ciudadanos son iguales entre sí, y en teoría no se puede distinguir entre ciudadanos de primera y segunda, etc. En el mismo territorio, sometidos a mismas leyes, todos tienen que ser iguales. La ciudadanía acepta la diferencia, no la desigualdad²⁸.

²⁷ Arendt, Hannah, *La condición humana*, *op. cit.*, p. 21.

²⁸ Rius, Mercè, “El sentido sin atributos” *op. cit.*, p. 283.

En el modelo griego de ágora, la democracia era directa debido a que el número de ciudadanos permitía la participación de cada uno de ellos. En la actualidad, las democracias modernas, y a partir del surgimiento de la Ciudad-Estado, los derechos políticos se volvieron inherentes a todos los miembros de la sociedad, la cual ha experimentado un crecimiento inusitado, mostrando claramente la pluralidad política y social de la sociedad. Ante tales hechos, se ha vuelto necesario administrar la diversidad a partir de la creación de instituciones estatales capaces de dar cauce y certeza jurídica a los distintos intereses que se manifiestan en una sociedad.

-Así pues- Una democracia podrá considerarse como representativa en un doble sentido: el de tener un órgano en el que las decisiones colectivas sean tomadas por los representantes de los ciudadanos en el sentido jurídico, y - en el- de reflejar en los miembros de éste órgano, de la manera menos distorsionada, los diversos grupos de opinión y de posiciones políticas presentes en la sociedad²⁹.

La democracia se convirtió en la forma de gobierno más legitimada, ya que era la única que podía garantizar (por lo menos jurídicamente) los derechos y libertades a todos los ciudadanos. Ahora se nos vuelve necesario reflexionar sobre qué tipo de espacios públicos se pueden y se deben construir en las sociedades contemporáneas, dejando atrás el modelo de la ágora griega. Esto nos permitirá identificar ciudades en donde se han construido diversas formas de espacio

²⁹ Rodríguez Obregón, José Arturo, *Sistemas electorales y gobiernos municipales*, Querétaro, Instituto Electoral de Querétaro, 2005, p. 95.

público sin que estén estrictamente reconocidos jurídicamente, pero que se encuentran cargados de significados, funciones y usos netamente públicos. Es indudable, que las ciudades siguen siendo consideradas como espacios públicos en donde se puede lograr “una pluralidad de individuos desiguales por naturaleza, que son, sin embargo, ‘construidos’ como iguales políticamente”³⁰.

La tensión propia de las sociedades contemporáneas, en donde converge lo moderno con la tradición, realza la complejidad de las relaciones entre la ciudadanía, el espacio público, las instituciones y las prácticas democráticas. Los procesos de globalización hacen que las identidades locales puedan reivindicar tanto derechos comunitarios, como otros relacionados con una ciudadanía global, y valerse de formas participativas tradicionales, como modernas. Otro punto a tomar en cuenta para poder comprender de mejor manera la complejidad de las tensiones propias de la ciudad, consiste en saber que también los conceptos centrales, como ciudadanía, democracia, ciudad, política, etc, pueden ser resignificados dependiendo de múltiples variables determinantes para la organización social, tales como la traza urbana que segrega socio-territorialmente a unos y privilegia a otros.

³⁰ Cohen, J.L. y A. Arato, *Civil society and political theory*, Cambridge, MIT Press, 1997, p. 179, citado por Garay Salamanca, Luis Jorge, *op., cit*, p. 26.

2.3 La traza en la ciudad y las relaciones sociales

Marcel Roncayolo afirma que la ciudad puede ser entendida como la expresión más acabada de las civilizaciones, ya que en ella se concentran y distinguen, diversas actividades sociales y políticas, y al mismo tiempo, porque en ellas están contenidas “memorias, deseos -y- signos de un lenguaje”³¹. En este sentido, la ciudad no es simplemente un escenario en donde ocurren hechos sociales, sino que su función primordial radica en que es un catalizador de esos hechos sociales, por lo que su diseño es un factor determinante para el desarrollo de la sociedad.

El trazado físico de la ciudad nos da pistas claras sobre sus formas de organización en lo cultural, político, religioso, económico, etc, ya que estas formas de expresión especializadas de las sociedades sólo pueden presentarse en espacios adecuados para su desarrollo. La estructura, distribución y trazado del espacio físico, así como su apropiación simbólica y material, representan una evidencia de una sociedad específica, así como de un proyecto de ciudad específica que sustenta y apoya la construcción de un tipo de ciudadano.

Las reglas que organizan el espacio urbano son históricamente patrones de diferenciación social y de separación [Pero también de integración y construcción del tejido social]. Esas reglas varían cultural e históricamente,

³¹ Conferencia pronunciada por Ítalo Calvino, el 29 de marzo de 1983, para los estudiantes de la *Graduate Writing Division* de la *Columbia University* de Nueva York.

revelan los principios que estructuran la vida pública e indican cómo los grupos sociales se interrelacionan en el espacio de la ciudad³².

La relación espacio-sociedad ha sido abordada, estudiada y problematizada en la mayoría de las investigaciones acerca de la ciudad. Incluso, los estudios prospectivos sobre las ciudades del futuro, otorgan un importante papel a la configuración y estructura topográfica. Este esfuerzo por problematizar la organización espacial en relación con las actividades sociales, políticas, económicas y culturales no es nuevo, desde la edad media, Tomás Moro, Tommaso Campanella y Francis Bacon ya realizaban esfuerzos intelectuales en este sentido. En la Edad Media, la seguridad de los feudos era proveída por las murallas, creando la ilusión de certidumbre al construir mediante una edificación, un sentido de pertenencia y de protección ante las circunstancias. Esta forma amurallada y aislada de vivir debido a las posibles invasiones de pueblos bárbaros, repercutió en todos los órdenes de la vida.

Sennett afirma que durante la revolución urbana del siglo XIX³³ puede observarse la misma relación espacio-sociedad, ya que ocurre una “irradiación y extensión paulatina de valores modernos [como son], la desorganización cultural, la secularización y la individualización”³⁴, gestados, entre otras cosas, por diseños urbanos específicos.

³² Rio Caldeira, Teresa Pires do, *Ciudad de muros*, Barcelona, Gedisa, 2007, p. 257.

³³ Sennett, Richard, *Carne y piedra*, op., cit, p. 341.

³⁴ Lezama, José Luis, *Teoría social, espacio y ciudad*, México, Colegio de México, 2002, p. 177.

La planificación urbana del siglo XIX intentó crear una masa de individuos que se desplazaran con libertad, y dificultar el movimiento de los grupos organizados por la ciudad. Los cuerpos individuales que se desplazaban por el espacio urbano poco a poco se independizaron del espacio en que se movían y de los individuos que albergaban ese espacio³⁵.

Evidencia de esto son algunas planificaciones urbanas llevadas a cabo durante el siglo XIX, como en París con Haussmann; Londres con la construcción del metro y el *Regent's Park*. Durante el siglo XX, con la reconstrucción que Le Corbusier³⁶ planeó para Nueva York. Son ejemplos paradigmáticos debido a su innovación espacial, pero principalmente por la influencia que ejercieron en la forma de habitar la ciudad, ya que este trazado urbano tuvo como eje rector tanto el movimiento, como la separación social. Haussmann ideó el trazado urbano de París con la finalidad de que se facilitara el tránsito de personas e impidiera las concentraciones humanas; en Nueva York se planeó reducir la función social de la calle para asignarle sólo una función de tránsito, otorgando mayor importancia al cuerpo individual en movimiento que a la colectividad, dando un paso más hacia un individualismo exacerbado.

La ciudad no permite la interacción con personalidades completas, sino con seres fragmentados, con hombres desempeñando funciones que pueden o no ser útiles para los otros pero que, a final de cuentas, crean relaciones

³⁵ Sennett, Richard, *Carne y piedra*, op. cit., p. 344.

³⁶ Sennett, Richard, *La conciencia del ojo*, Barcelona, Bersal, 1991 y Sennett, Richard, *Carne y Piedra*, Op. cit.

funcionales de dependencia entre todos los miembros del grupo. Las relaciones primarias que se dan cara a cara en la comunidad están ausentes en la ciudad y las que existen son superficiales, impersonales y transitorias; por ello, el habitante de la ciudad se protege contra las expectativas y los planes utilitaristas de los demás, haciéndose reservado, indiferente y autosuficiente³⁷.

Este proceso espacio-social de planificación de las ciudades se expandió a distintas partes del mundo a lo largo del siglo XX, y con él, se arraigaron nuevos valores urbanos, como el individualismo y la búsqueda de la diferencia, que desde entonces han estado “transitando hacia la desarticulación y la segregación, con la construcción, cada vez más frecuente, de espacios cerrados, aislados de su entorno [...] -que- simbólicamente marcan un espacio exclusivo, en el cual no cualquiera es bienvenido. Son barreras sociales, económicas y culturales [...]”³⁸, que impactan y perjudican el tejido social y fomentan problemas sociales la discriminación, la segregación y la intolerancia, vulnerando el espacio público, “entendido como espacio de ciudadanía”³⁹.

El análisis del trazado de las ciudades no es un tema ocioso, por el contrario, se vuelve un tema fundamental para entender cuáles son las significaciones, objetivos y usos que la organización espacial de nuestro entorno

³⁷ Lezama, José Luis, *op. cit.*, p. 176.

³⁸ López Levi, Liliana, “Fraccionamientos cerrados, mundos imaginarios”, en Lindón, Alicia (coord.), *Lugares e imaginarios en la metrópolis*, México, Anthropos, 2006. p. 161.

³⁹ Solinis Noyolo, “Introducción”, en Cabrales, Luis Felipe, *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-UNESCO. 2003, p. 23.

tiene, así como para entender las fortalezas o deficiencias de la ciudadanía que se desarrolla en estas ciudades. Al respecto, Solinis lanza algunas preguntas que son imposibles de eludir:

¿Por qué [el] apogeo y aparente consolidación [de las calles cerradas] durante las últimas décadas? ¿Qué significa socialmente la aparición de este hábitat en nuestras ciudades (latinoamericanas)? ¿A qué desarrollo urbano o a qué urbanismo y qué proyecto de sociedad obedecen?⁴⁰

Estos cuestionamientos nos llevan a plantearnos nuevos escenarios y nuevas alternativas a los problemas que enfrentamos en nuestros días, obligándonos a investigar y proponer formas alternativas de gestión del espacio público que se dirijan a combatir los problemas estructurales de exclusión, violencia, segregación, discriminación y pobreza.

2.4 Privatización, reconfiguración y formas de participación en el espacio público

El proceso de globalización, el desarrollo técnico y de comunicaciones, el aumento en la capacidad de movilización de materiales y personas, y el creciente conocimiento de una sociedad global, han contribuido contundentemente en las transformaciones que hemos atestiguado en muchos ámbitos de la vida humana,

⁴⁰ *Ibíd*, p. 17.

como la social, la económica, la política, la laboral, la cultural, etc. En las ciudades, la tensión entre lo tradicional y lo novedoso continúa reconfigurando el ámbito político, así como la dicotomía público-privado, que deriva en nuevas formas de participación y nuevas relaciones entre las instituciones del Estado y la sociedad civil.

En las ciudades, las expresiones o formas de participación comunitaria se hacen presentes, aún sin ser reconocidas jurídicamente, así mismo, se manifiestan formas de reivindicaciones de las diferencias que conviven con procesos de exclusión estructurales que redefinen las funciones y trazado de las ciudades. La reconfiguración del espacio público está directamente relacionada con la aparición de nuevas formas de participación social cuyos atributos se sujetan a procesos de transformación política nacional e internacional.

No obstante la diversidad de enfoques e interpretaciones suscitadas en torno a los movimientos, hay coincidencias entre distintos autores en que el surgimiento de estos movimientos se relaciona, por una parte, con la crisis del estado de bienestar, con la burocratización de la política social y con el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil frente a la sociedad política; por otra parte, este fenómeno se asocia también con el proceso de expansión de las urbes, con la diversidad social y cultural de las sociedades postindustriales y con la fragmentación del espacio urbano de las metrópolis que fungen como ciudades capital⁴¹.

⁴¹ Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal*, México, UNAM-CIICH, 2009, pp. 152-153.

En nuestros días se está dando un auge de nuevas formas de participación que se practican al mismo tiempo que otras formas tradicionales, por ejemplo, el referéndum, el plebiscito, las iniciativas ciudadanas, conviven con formas semi-directas de participación ciudadana que mediante su práctica constante han logrado reconocimiento jurídico y social.

Tomemos como ejemplo la *Ley de Participación ciudadana* de 1998 de la Ciudad de México, en donde podemos encontrar el reconocimiento de diversas formas de participación ciudadana tales como: la consulta vecinal, la unidad de quejas y servicios, la colaboración vecinal, la difusión pública, la audiencia pública y los recorridos de los titulares de las delegaciones políticas⁴².

Cabe mencionar que el reconocimiento de estas formas de organización y participación social en la Ciudad de México, se logró en contextos políticos específicos derivados de la crisis de legitimidad del sistema político, que después de las elecciones presidenciales de 1988, año en que la Secretaría de Gobernación al mando de Manuel Bartlett Díaz incurrió en una serie de fallas y errores que ponen en entredicho la validez de las elecciones presidenciales con el triunfo de Carlos Salinas de Gortari, frente a Cuauhtémoc Cárdenas. Este contexto sirvió como caldo de cultivo de movimientos sociales, nacionales e internacionales que derivaron en reformas políticas y electorales que impactarían en la construcción de instituciones dedicadas a fortalecer la democracia, así como de

⁴² Contreras Bustamante, Daniel, *La ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa. Historia y perspectiva*, México, Porrúa, 2001, p. 454.

procurar los derechos humanos. Dentro de las reformas políticas derivadas de la crisis de 1988, podemos encontrar la elección libre, directa y secreta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por primera vez en 1997, hecho que representó un gran avance en el fortalecimiento de la ciudadanía y permitió a los habitantes de la capital del país elegir a sus autoridades locales.

Además de estas formas jurídicamente reconocidas de participación ciudadana, podemos encontrar otras que no contaban con reconocimiento legal, y que se caracterizan por la intervención directa de los ciudadanos en problemáticas locales, ganando legitimidad bajo el entendido de que “estimular la participación ciudadana, de algún modo es establecer formas de autogobierno y autoayuda al crear ciudadanos activos y comprometidos”⁴³.

Dentro de las ciudades, se ha dado un fenómeno creciente de espacios cerrados en donde convergen de forma simultánea, distintos modos de participación: directa e indirecta, formal e informal; legal e ilegal, etc. Estas formas participativas desempeñan un importante papel en la inclusión y exclusión política y social que se vive en la ciudad, pero también en la reivindicación y transgresión de los derechos humanos. Por ejemplo, el auge de territorios fortificados,⁴⁴ espacios prohibitorios,⁴⁵ o urbanizaciones cerradas,⁴⁶ en donde se construyen

⁴³ *Ibíd*, p. 456.

⁴⁴ Caldeira, Teresa Pires do, *Ciudad de muros*, *op. cit.*, 2007.

⁴⁵ Bauman, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

⁴⁶ Cabrales, Barajas, *Latinoamérica, países abiertos*, *op. cit.*

fronteras físicas cuya función es la de separar y distinguir unas comunidades de otras, estableciéndose como un “simulacro de seguridad y distinción”⁴⁷.

[...] Promueve[n] la separación y la idea de que los grupos sociales deben vivir en enclaves homogéneos, aislados de aquellos que se perciben como diferentes. Consecuentemente, el nuevo patrón de segregación espacial sirve de base a un nuevo tipo de esfera pública que acentúa las diferencias de clase y las estrategias de separación⁴⁸.

Los primeros estudios que realizaban investigaciones sobre los espacios cerrados, se centraban en las zonas residenciales debido a que en la ciudad se experimentaba su auge acelerado. Estos estudios se realizaban desde una perspectiva de clase, y ponían especial interés en analizar las repercusiones de la privatización del espacio público en la vida política y social de la ciudad, así como la segregación socio-territorial, la construcción de identidades excluyentes y diferenciadas, formas de participación enfocadas en la defensa de derechos particulares o locales. Así, se planteaba que estos espacios cerrados fueron “(...) diseñados para interceptar y rechazar o filtrar a los que aspiran a usarlos (...) no tienen más finalidad que convertir la extraterritorialidad social de la nueva élite supralocal en aislamiento físico, corporal, de la localidad. Asimismo, le dan el último toque a la desintegración de las formas locales de solidaridad y vida comunitaria. Las elites aseguran su extraterritorialidad de la manera más material:

⁴⁷ SolinisNoyolo, *op. cit.*, p. 21.

⁴⁸ Caldeira, Ciudad de muros, *op. cit.*, pp. 258-259.

la inaccesibilidad física a cualquiera que no esté provisto del permiso de ingreso”⁴⁹.

Años más tarde, este tipo de exclusión territorial y simbólica mediante la apropiación privada de espacios públicos, dejó de ser exclusiva de la élite económica. Cada vez fue más común que en diversas zonas populares de la ciudad se replicará este fenómeno, sin embargo, sus resultados fueron diferentes debido a que las identidades locales no se desintegraban, sino que se reivindicaban.

Hay casos en donde se pudo observar un fortalecimiento de las redes sociales de la localidad, debido a que el objetivo de la apropiación privada de algún espacio público consistía básicamente en procurarse seguridad física. Y más que distinguir a un grupo de otro, la apropiación de los espacios públicos sirvió para reconocer el carácter público de la calle, por lo que su uso estaba completamente legitimado, bajo la máxima de que este uso no contraviniera el derecho de los ciudadanos a una vida digna. Sin embargo, las nuevas dinámicas sociales derivadas de los procesos de globalización, así como del debilitamiento de la soberanía estatal (en el ámbito de la seguridad física), han originado prácticas cuyo objetivo es atenuar la incertidumbre o miedo que los ciudadanos tienen justificada o injustificadamente debido a las contradicciones que encierra la tensión entre lo novedoso y lo tradicional.

⁴⁹ Bauman, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas, Op. cit.*, p. 31.

Los miedos contemporáneos, típicamente “urbanos”, a diferencia de aquellos que antaño condujeron a la construcción de las ciudades, se concentran en el “enemigo interior”. Quien sufre este miedo se preocupa menos por la integridad y la fortaleza de la ciudad en su totalidad -como propiedad y garantía colectivas de la seguridad individual- que por el aislamiento y la fortificación del propio hogar *dentro* de aquélla⁵⁰.

Debemos ser cuidadosos con las posturas y los análisis que se desprenden de la búsqueda de la certidumbre y seguridad provocada por el miedo, ya que nos pueden llevar de un extremo al otro, por ejemplo, al reverso de la diferencia⁵¹.

La uniformidad genera conformismo, y el rostro de éste es la intolerancia. En una localidad homogénea es sumamente difícil adquirir las cualidades de carácter y las destrezas necesarias para afrontar las diferencias entre seres humanos y las situaciones de incertidumbre, y en ausencia de estas destrezas y cualidades, lo más fácil es temer al otro, por la mera razón de que es otro: acaso extraño y distinto, pero ante todo desconocido, difícil de comprender, imposible de desentrañar totalmente, imprevisible⁵².

No es un asunto menor, por el contrario, es muy importante analizar las implicaciones de la autosegregación espacial, ya que podría impactar

⁵⁰ Bauman, Zygmunt, *La globalización, Consecuencias humanas*, *op. cit.*, p. 65.

⁵¹ Arditi, Benjamín, “El reverso de la diferencia”, en *Cinta de Moebio*, marzo, No. 7, Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de Chile, Chile, 2000.

⁵² *Ibíd*, p. 64.

negativamente contribuyendo al debilitamiento del tejido social y transgrediendo el derecho que las personas tienen a la ciudad, ya que “el espacio público es una condición básica para la existencia de ciudadanía, el derecho a un espacio público de calidad es un derecho humano fundamental en nuestras sociedades. El derecho a un lugar, a la movilidad, a la belleza del entorno, a la centralidad, a la calidad ambiental, a la inserción en la ciudad formal, al autogobierno...configuran <el derecho a la ciudad>”⁵³. Al mismo tiempo, la apropiación de espacios públicos nos habla de un cambio, transformación o debilitamiento de “los principios de accesibilidad y libre circulación que están entre los valores más importantes de las ciudades modernas”⁵⁴. La proliferación de enclaves fortificados obliga al cambio del carácter del espacio público, y por ende, al cambio en las prácticas que los ciudadanos realizan en los espacios públicos.

(...) el espacio de la ciudad, profundamente alterado por las transformaciones urbanas, [no] es ya el lugar privilegiado para la formación de ciudadanía. [Las] ciudades han modificado su forma, han perdido su centro, se han fragmentado y han modificado su estilo de vida hasta el punto que cabe cuestionar que la vieja ciudad europea pueda cumplir las funciones civilizatorias de la urbanidad, que resulta ser ahora más bien una propiedad ubicuitaria”⁵⁵.

⁵³ Borja, Jordi, *La ciudad del deseo*, *op. cit.*, p, 291.

⁵⁴ Rio Caldeira, *Ciudades de muros*, *op. cit.*, p. 258.

⁵⁵ Innerarity, Daniel, *op. cit.*, p. 26.

Se pueden percibir claramente los riesgos derivados de la privatización del espacio público, aunque esta percepción está relacionada directamente con fenómenos como la segregación territorial ocurrida en Europa. En Latinoamérica, observamos que las formas de apropiación de lo público se relacionan con movimientos sociales particulares que difieren de los procesos ocurridos en otras latitudes.

Entre las características que distinguen a este tipo de movimientos destacan:

- a) su conformación a partir de áreas temáticas de demandas específicas y no globales y su expresión particular de acuerdo con el tema de aglutinamiento;
- b) su pluralidad, diversidad y fragmentación;
- c) la no adscripción a un movimiento amplio centralizador [...] y conductor de la lucha social;
- d) su distanciamiento de las formas tradicionales de organización y movilización;
- e) la tendencia a la conformación de identidades colectivas particulares y consistentes;
- f) el agrupamiento en torno a demandas de corto o mediano plazo que tienden a transformar condiciones vigentes en un área específica del desarrollo social pero no a la transformación global de la sociedad;
- g) el empleo de métodos y estrategias de lucha inscritas en el marco de la legalidad; y
- h) la falta de proyecto central teóricamente construido que dirija la acción⁵⁶.

La problemática es compleja debido a que hay localidades en donde estos elementos se hacen presentes bajo diversos matices. Existen comunidades en

⁵⁶ Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal, op., cit.*, pp. 152-153.

donde las identidades están unidas con su pasado común, así como por tradiciones que persisten en el recuerdo de los habitantes, incluso en aquellos que no vivieron esos tiempos. Este pasado compartido permitió en ciertos momentos, la inclusión de habitantes de las localidades en la toma de decisiones y su participación en asuntos públicos. En algunos casos, podemos observar que las formas de privatización del espacio público que en otros contextos tendieron a fragmentar el tejido social, lo reivindicaron y lo segmentaron de manera simultánea, dando evidencias de que lo moderno y lo tradicional interactúan de manera dialéctica.

La tensión presente en el espacio público entre las formas participativas modernas y tradicionales, provocan ciertas reconfiguraciones que nos obligan a problematizar el papel actual de la ciudad y la ciudadanía, así como las relaciones sociales existentes, y de aquellas que buscamos lograr. A la luz de estos problemas, surgen planteamientos como aquellos que luchan por el derecho a la ciudad y a la ciudadanía, “no ‘como simple derecho de visitar o regresar a las ciudades tradicionales’, sino como ‘una vida urbana transformada y renovada’. (...) el derecho de la ciudad es mucho más que la posibilidad de acceder a lo que ya existe en ella, es el derecho a cambiar la ciudad más allá, incluso, de nuestros deseos. Eso significa la libertad para hacernos y rehacernos de la misma forma que lo hacemos con ella”⁵⁷.

⁵⁷ Harvey, David, *La ciudad neoliberal*, url: http://www.ddooss.org/articulos/otros/David_Harvey.htm.

Algunas movilizaciones dan cuenta de la necesidad ciudadana de participar activamente en la construcción de su entorno, en la reivindicación de sus derechos, así como de manifestar los riesgos latentes cuando las expresiones, movilizaciones o prácticas, transgreden la de otros. Entonces, el reto de las autoridades radica en gestionar la multiplicidad de demandas. Los gobernantes deben tomar en cuenta, como un elemento central, la construcción subjetiva de la ciudad y la ciudadanía, respondiendo a preguntas complejas que servirían como eje rector de las políticas de gobierno: ¿Quiénes habitan la ciudad?, ¿Cuáles son sus intereses, demandas y necesidades?, ¿Cuáles son sus vínculos con el territorio?, ¿Cómo son las relaciones que establecen con otros actores? ¿Cuáles son sus roles o formas de participación comunitarias?

2.5 El derecho a la ciudad

Durante mucho tiempo se pensó en la ciudad como el espacio en donde se daba el despliegue, difusión y ejercicio de los derechos humanos, sin embargo, en nuestros días, este espacio se piensa como un derecho en sí mismo: derecho a usar, transitar, disfrutar, etc.

El catalán Jordi Borja, realizó un catálogo de derechos urbanos como contribución a la renovación de la cultura política en el ámbito de la ciudad y del gobierno local. Los 21 derechos enunciados, tienen el objetivo de contribuir a “la legitimación de las demandas locales y la síntesis entre valores universalistas y prácticas territoriales”⁵⁸. Sostener esta afirmación implica varias dificultades que es

⁵⁸ Consultar el catálogo en la siguiente liga. Borja, Jordi, http://www.alicante.es/documentos/p_ciudadana/d_ciudadanos.pdf

necesario salvar para seguir avanzando, por ejemplo, pensar en la ciudad como un derecho requiere que identifiquemos quiénes son sujetos de este derecho y por qué motivos; asimismo, se vuelve necesaria la construcción de un entramado jurídico, político, económico y social que posibilite la práctica y goce de este derecho.

Para salvar estos escollos es necesaria la participación de los distintos actores que conforman la ciudad, pero también se requiere la construcción de nuevas prácticas éticas de inclusión social, lo cual, implica un

“nuevo pacto social. Esto debe fundarse en un marco de acuerdos básicos para la construcción de sociedades sustentables que incluya nuevas relaciones sociales, modos de producción y patrones de consumo. Estos acuerdos deben incorporar la diversidad de estilos culturales, de producción y de vida; reconocer los disensos, asumir los conflictos, identificar a los ausentes del diálogo e incluir a los excluidos del juego democrático”⁵⁹.

El proyecto de inclusión de lo diverso en la ciudad, es también un fundamento civilizatorio, ya que:

La ciudad hoy emerge nuevamente como lugar, como mixtura, como espacio colectivo, como referente cultural. Construir la ciudad del siglo XX

⁵⁹ *Ídem.*

PENUMA, *Manifiesto por la vida. Por una ética para la sustentabilidad*, México, PENUMA, 2006, pp. 8-15.

es tener un proyecto de ciudadanía, ampliar los derechos de tercera generación⁶⁰, el derecho al lugar y a la movilidad, a la ciudad-refugio y a la identidad local, al autogobierno y a la diferencia, a la igualdad jurídica de todos los residentes y a la proyección exterior de la ciudad como entidad política abierta”⁶¹.

Jordi Borja, siguiendo el argumento de Lefebvre, sostiene que “el desarrollo y la legitimación de estos derechos dependerá de un triple proceso”⁶²:

- “Un proceso cultural, de hegemonía de valores que están en la base de estos derechos y de su explicitación o especificación.
- Un proceso social, de movilización ciudadana, para conseguir su legitimación y la creación de los mecanismos y procedimientos que los hagan efectivos.
- Un proceso político, institucional para formalizarlos, consolidarlos y desarrollar las políticas para hacerlos efectivos”⁶³.

⁶⁰ La noción que defiende la existencia de derechos de primera, segunda y tercera generación, se sustituye por una noción que reivindique las características de los derechos: absolutos, indivisibles, imprescriptibles, progresivos, insolubles e irreversibles.

⁶¹ Borja, Jordi, “Las ciudades en la globalización. La cuestión de la ciudadanía”, en *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza Editorial, 2003, p. 282.

⁶² *Ibid.*, p. 322.

⁶³ *Ídem.*

La participación de la ciudadanía debe coadyuvar en la legitimación de estos derechos, ya que están íntimamente relacionados. La ciudadanía vive, goza o padece de los problemas cotidianos de la ciudad, y por el mismo motivo, entiende que las autoridades están supeditadas a enfrentar las implicaciones que representa sostener para todos el derecho a la ciudad.

El derecho a la ciudad no es solamente el tránsito, sino es la vida, o sea, hacer vida en la ciudad. [Por ello] tenemos que tomar la ciudad para todo uso posible. No solamente para salir y trasladarnos, qué es lo que quieren, pues si tú vives en un lado de la ciudad y trabajas hasta el otro nada más la trasladas, la ciudad es para que la disfrutes, para que la vivas, para que hagas lo que quieras con ella, por qué, porque es tu ciudad. Pero aquí no, la dinámica es: la ciudad es de ellos [las autoridades]. Y ellos te dicen en donde la puedes hacer, por eso te ponen dónde divertirse, dónde quejarte, por dónde caminar y a qué hora. Entonces, si tú te fijas eso, es encaminamiento a algo totalitario. Yo digo, dónde vives, cómo vives y de qué hora a qué hora. Y la calle es mía, por qué, al rato ya empezaron a patrullar el ejército y al rato, a ciertas horas, el ejército y el que ande en la calle es delincuente ¿Por qué? Porque es la simplificación de esta situación. No hay grises: buenos o malos. Los buenos andan en traje de militar, en una camioneta y armados, y los malos andan después de las ocho, fuera de su casa⁶⁴.

⁶⁴ Gabriel Mariñelarena, 16 de marzo de 2011.

La ciudadanía busca su reivindicación mediante la consolidación de diversos procesos de liberación que requieren de compromiso y responsabilidad política, ya que el riesgo que se corre al renunciar a ser parte de la construcción de la ciudad, en el más radical de los casos, es la instauración de regímenes totalitarios, tema que ha tratado ampliamente Hanna Arendt a lo largo de sus obras.

Como instrumento de legitimación, los ciudadanos se apropian del espacio público como una búsqueda de libertad y de seguridad, pero también suelen hacerlo como una forma de hacer valer sus derechos y al mismo tiempo, mejorar su calidad de vida. Existen apropiaciones que transgreden la ley y las funciones de las autoridades, y aunque de forma contraria, se justifican bajo el argumento de la defensa de sus derechos políticos y sociales.

⁶⁵Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella y viajar por su territorio. El ejercicio de este derecho está subordinado a las facultades de la Autoridad Judicial. Los proyectos para la instalación, construcción o modificación de la infraestructura y el equipo urbano, será sometido a la consideración de la Administración del DF⁶⁶.

Las diversas formas de apropiación del espacio público tienen implicaciones sociales, políticas y territoriales evidentes. Para Teresa Rio, resulta muy

⁶⁵ Artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

⁶⁶ Artículo 40 de la *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*.

complicado que se garanticen los principios de accesibilidad y libre circulación en ciudades fragmentadas por enclaves fortificados. “Con la construcción de enclaves fortificados, el carácter del espacio público cambia, así como la participación de los ciudadanos en la vida pública. [Asimismo, promueven] la separación y la idea de que los grupos sociales deben vivir en enclaves homogéneos, aislados de aquellos que se perciben como diferentes. Consecuentemente, el nuevo patrón de segregación espacial sirve de base a un nuevo tipo de esfera pública que acentúa las diferencias de clase y las estrategias de separación”⁶⁷.

No debemos olvidar que el espacio público se encuentra en constante tensión entre lo público y lo privado, entre lo ciudadano y lo estatal, y entre los derechos y las responsabilidades, cuestiones que nos dan la oportunidad de replantearnos los paradigmas que dirigen tanto el trazado de la ciudad, como las prácticas que los ciudadanos desarrollan en el espacio público y privado.

En nuestros días somos testigos de formas de organización autónomas que surgen de la incapacidad de las autoridades por solucionar los problemas públicos a través de cauces institucionales. Estas nuevas formas participativas incorporan a los ciudadanos de las localidades en la toma de decisiones, fomentando de esta manera, los principios democráticos que exigen que los ciudadanos sean participativos, y al mismo tiempo, contraviniendo otros principios democráticos como los de la igualdad ante la ley, la inclusión, el respeto a lo diverso.

⁶⁷ Rio Caldeira, Teresa Pires do, *Ciudad de muros*, op., cit, pp. 258-259.

En espacios fragmentados por enclaves fortificados, la construcción de las identidades colectivas tiene un papel central, ya que se desarrolla una estructura binaria de las identidades: nosotros/ellos. La complejidad del problema no radica en la diversidad de identidades, sino en su radicalización que imposibilita gestionar la diversidad.

No cabe duda de que el espacio público juega un papel central en la consolidación democrática y en el desarrollo urbano, ya que hablar de desarrollo implica superar la pobreza y marginalidad en la que vive gran parte de la población del país, pero también requiere el fortalecimiento del tejido social y las redes ciudadanas. El espacio público se presenta como una forma de potenciar la relación de lo diverso, y promover la cohesión social, y al mismo tiempo, puede promover la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana.

Sin embargo, tanto el fortalecimiento de la democracia como la potencialización del desarrollo urbano llegan a verse obstaculizados por múltiples circunstancias que se hacen patentes como desafíos para las autoridades, la ciudad y la ciudadanía. Podemos mencionar la centralización de las políticas públicas y el proceso de globalización como dos desafíos ineludibles que se han manifestado a través de una marcada tendencia a privilegiar la extensión sobre la eficacia en la gestión pública urbana, debido a que las políticas públicas suelen desestimar el ámbito local y sus beneficios. Debido a esta limitación, las políticas públicas centralistas han tenido poco éxito en los órdenes de gobierno municipal y estatal.

Otro desafío consiste en crear herramientas para que los ciudadanos, por diversas y divergentes que sean sus posturas, logren ser integrados de forma pacífica, generando certidumbre y equilibrando los procesos político-electorales con formas de participación alternas a las vías institucionales. Las disputas ocurridas en la ciudad, no representan un problema en sí mismo, en el entendido de que el espacio público es fundamentalmente conflictivo, lleno de tensiones y divergencias; sin embargo, cuando los conflictos devienen violentos y transgreden los derechos de las minorías, es cuando la disputa se convierte en un problema que debe ser gestionado por las instituciones.

El espacio público ha sido entendido como un lugar de acceso, encuentro, integración y construcción de la ciudadanía. Sin embargo, no deja de ser un planteamiento ideal del espacio público en donde debe gestionarse lo diverso, fortalecerse el tejido social y presentar a la ciudad como el espacio público por excelencia, ya que en ella interactúa lo múltiple y se presenta el espíritu de lo público. Sin embargo, este planteamiento se ve desdibujado ante el peso de la realidad urbana caracterizada por diversos conflictos con orígenes y objetivos distintos, lo que nos lleva a cuestionar la función y la capacidad integradora del espacio público, y al mismo tiempo nos lleva a repensar el desarrollo histórico de la sociedad con el objetivo de comprender, simbolizar y explicar el espacio público.

Para entender de mejor manera las complejas relaciones que se tejen dentro del espacio público, necesitamos considerar el contexto histórico de las sociedades, las características de la dicotomía público/privado, las formas de participación comunitarias institucionales y no institucionales, los grupos de poder, el trazado de la ciudad, la calidad en la impartición de la justicia, el respeto a los derechos humanos, el reconocimiento de la diversidad.

Este reconocimiento implica entender previamente que el espacio público se construye tanto de la distinción público/privado, así como de los significados, usos y prácticas que los ciudadanos le asignan. El espacio público está lleno de tensiones entre lo institucional y lo no institucional, ya que es aquí en donde los dos ámbitos luchan por legitimarse en un contexto de construcción de nuevas formas de hacer política que obligan a repensar y redefinir a la ciudadanía, al espacio público, al trazado de la ciudad y al desarrollo urbano. Estudiar a las ciudades a la luz de su propia historia, de su tradición política y de sus pautas y significados nos permite entender la realidad llena de contrastes de ciudades complejas como la Ciudad de México.

Abordar el tema de la modernidad política desde nuestras realidades latinoamericanas parece un problema espinoso; y pensar 'los problemas' del espacio público desde aquí parece obligarnos a buscar otras coordenadas.

Tal vez porque se trata de una situación en la que la tensión entre ideal y realidad llega a su punto máximo⁶⁸.

Recordemos que una de las tensiones más evidentes en las ciudades se da cuando entendemos el espacio público como espacio social y espacio político, es decir, como espacio de integración y de exclusión.

Por un lado, el espacio público se identifica así con la sociedad civil, por cuanto es su 'salida a la luz' desde la oscuridad de lo estrictamente privado, su lugar de manifestación. Por otro parece identificarse con el Estado (hegelianamente pensado) como autoconciencia de su unidad de integración, como núcleo de reflexión de la sociedad sobre sí misma⁶⁹.

Los desafíos presentes a los cuales nos enfrentamos en la construcción del espacio público, de la ciudad y de la ciudadanía requiere que reconozcamos que el objetivo de administrar el espacio público no consiste en eliminar las tensiones, ni siquiera aspirar a terminar con los conflictos, sino en crear condiciones que favorezcan el desarrollo integral de los ciudadanos, es decir, brindar a todos aquellos que hacen ciudad, las condiciones para su desarrollo pleno.

⁶⁸ Rabotnikof, Nora, "El espacio público: caracterizaciones teóricas y expectativas políticas", *op. cit.*, p. 298.

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 299.

Históricamente, la ciudad ha sido el espacio en donde la ciudadanía aparece y se desarrolla, ya que es un territorio físico y simbólico en donde los hombres y mujeres conviven libres e iguales. Es decir, la igualdad político-jurídica está completamente relacionada en la construcción del ciudadano, ya que “todas las personas que conviven en el mismo territorio y están sometidas a las mismas leyes deben tener los mismos derechos y deberes”⁷⁰. Así mismo, la ciudad ha representado el espacio en donde las libertades relacionadas con los derechos humanos se practican y ejercen, tales como el derecho a la vivienda, el acceso a la educación, al libre tránsito y a los servicios básicos, entre otros.

Sin embargo, no podemos ocultar ni soslayar las evidencias históricas que nos dicen que gran parte de la población urbana ha quedado excluida de los beneficios de la “ciudadanía”, ni tampoco podemos simplemente enumerar los problemas, injusticias o déficits que históricamente hemos acumulado en nuestras ciudades. Nos enfrentamos a múltiples problemáticas (económicas, culturales, sociales, globales, etc.) que nos obligan a reconfigurar nuestras relaciones personales, de grupo e institucionales. De esta manera, en la medida en que nos enfrentemos a nuevos retos, requerimos al mismo tiempo una cultura política nueva que construya un discurso que legitime y dé coherencia a las comunidades, a las organizaciones civiles, a los movimientos no institucionales, así como a las instituciones de gobiernos locales y federales.

⁷⁰ Borja, Jordi, *Los nuevos derechos ciudadanos*, p. 1. url: http://www.alicante.es/documentos/p_ciudadana/d_ciudadanos.pdf

Sin la construcción, arraigo y fortalecimiento de una cultura política que responda a las nuevas necesidades, se corre el riesgo de profundizar la fragmentación territorial y sociocultural, así como de caer en anacronismos que pretendan resolver sin éxito, los más apremiantes problemas sociales. Urge consolidar un cambio político que en su base proteja, sustente y promulgue los derechos humanos y los principios de la democracia, que concrete nuevos derechos y deberes para responder a nuevas y viejas desigualdades y formas de exclusión. Los cambios que necesitamos como sociedad no se darán eventualmente como si fuesen resultado de un proceso natural, por el contrario, se lograrán después de un proceso de lucha por la legitimación, reivindicación y arraigo de derechos ciudadanos. Nos encontramos en una coyuntura que nos exige que nos involucremos activamente en la lucha por la consolidación de la democracia ciudadana y en contra de la globalización oligárquica.

Ahora que hemos expuesto la importancia de la ciudad entendida como el espacio público en donde se ha dado históricamente la ciudadanía, así como de sus relaciones inherentes, es necesario adentrarnos en el análisis de las características de la ciudadanía y de las formas en la que ésta puede reproducir o no, prácticas cotidianas que apoyen o frenen el desarrollo cultural de la sociedad.

Capítulo 3. – Ciudadanía y participación ciudadana

La esfera pública es el espacio de una discusión en la que potencialmente participa todo el mundo. [...] Con objeto de que la sociedad pueda forjarse una opinión común sobre cuestiones importantes. Esta opinión común es una conclusión reflexiva, surgida del debate crítico, y no sólo un resumen de cualesquiera opiniones que pudiera albergar la población. En consecuencia adquiere estatus normativo; el gobierno tiene el deber de escucharla.

Charles Taylor

Los diversos cambios en las estructuras estatales, derivados en parte de los procesos de globalización, han ocasionado numerosas transformaciones en diferentes ámbitos: económicos, políticos, sociales, culturales, etc. Resultado de esto, la forma en que la ciudadanía era entendida, también ha sufrido modificaciones, así, después de las olas democratizadoras de los años setentas y ochentas, se comenzó a cuestionar la funcionalidad y eficacia de la democracia como forma de gobierno. Esto ocurre como una consecuencia al asumir que la democracia por sí misma iba a resolver todos los problemas de las sociedades

contemporáneas. Sin embargo, después de las constantes crisis económicas - producto del endeudamiento estatal de los años setentas- tuvieron consecuencias graves e impactaron negativamente en el nivel de vida de los ciudadanos, acrecentando el desencanto hacia la política y depositando en consecuencia, la fe en el mercado.

Anteriormente hemos visto que el espacio público constituye un centro de discusión en donde los ciudadanos pueden expresar sus preocupaciones (ya sean públicas o privadas), así mismo, en su sentido físico, hemos discutido el problema de la privatización de espacios públicos para reivindicar causas políticas, así como la disgregación social y la falta de elementos necesarios para generar comunidad, lo cual impacta en la eficacia institucional para resolver demandas ciudadanas.

De manera recurrente, el espacio público está puesto a prueba por diversas circunstancias, principalmente económicas, que llegan a desarticular los contrapesos en las instituciones. Por tal motivo, los espacios públicos de discusión y representación suelen ser tan frágiles, ya que la cantidad de actores que interactúan en este espacio no siempre buscan el bien común, lo que contradice la concepción básica del espacio público. De esta manera, “[...] por ‘bien común’, [...] [Aristóteles] no se refiere a los intereses que la gente pasa a compartir, sino a lo que es bueno para su comunidad, ya que una buena comunidad promueve el

bienestar de todos sus miembros por lo que les permite ejercer sus potencialidades para llevar una vida virtuosa y exitosa"⁷¹.

En el espacio público se da un diálogo en donde la diversidad es respetada y promovida, debido a que no todas las comunidades son homogéneas, por lo cual, una de las principales características del espacio público es que debe ser un espacio abierto a todos, en donde no haya excluidos, para lo cual, la publicidad (cuestión que veremos detalladamente adelante) es un principio fundamental. En el espacio público se promueve la multiplicidad en donde unos dependen de otros y todos se encuentran en constante proceso de interacción mediante relaciones que nunca terminan por formarse ni establecerse definitivamente, porque, al final, el espacio público siempre será un lugar que trata de aglutinar la diferencia que genera conflicto.

Para Hanna Arendt, el ser humano sólo puede existir en el espacio público⁷² ya que es allí en donde la acción se convierte en un punto imprescindible de la formación política y de la transformación del entorno a partir del diálogo entre iguales. La política es cambio, transformación, institucionalización del conflicto, readaptación y entendimiento con el otro, es por ello que:

La acción política es indisoluble de la formación de una comunidad, de un vínculo humano con sentido, lo que implica también un rechazo de todo ejercicio de dominación o de neutralización de la pluralidad. Su ambición

⁷¹ Cunningham, Frank, *Theories of Democracy. A critical introduction*, Londres, Ed. Routledge, 2002, p. 7.

⁷² Arendt, Hannah, *La condición Humana, op., cit*, 2005.

más valiosa consiste en promover un imaginario positivo del vivir juntos, que atraiga con la perspectiva de los beneficios de la acción común⁷³.

Para Bobbio, el espacio público es:

La percepción tradicional de la 'gran dicotomía público/privado' [...] se sustenta en primer lugar en la distinción de dos tipos de relaciones sociales: entre iguales y desiguales. El Estado, y cualquiera otra sociedad organizada donde hay una esfera pública que está caracterizada por relaciones de subordinación entre gobernantes y gobernados, que son relaciones entre desiguales; [...] o bien la sociedad de mercado en la idealización de los economistas clásicos en cuanto son tomadas normalmente como modelos de una esfera privada contrapuesta a la esfera pública, que están caracterizadas por relaciones entre iguales o de coordinación⁷⁴.

Bobbio propone una forma normativa y tradicional de entender el espacio público, sin embargo, nosotros lo abordaremos de una forma más amplia e integral, abarcando tanto el espacio de interacción de la sociedad civil, como el espacio público no estatal y las vías de comunicación que trabajan de forma paralela a las instituciones estatales.

⁷³ Innerarity, Daniel, *El nuevo espacio público*, op., cit, p. 24.

⁷⁴ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y sociedad*. op., cit, p. 15.

En las sociedades contemporáneas que invariablemente se encuentran enmarcadas en los procesos de la globalización, el conflicto se encuentra siempre presente ya que se producen diversas demandas de minorías que exigen ser aceptadas en los Estados con tendencias pluriculturales. Estas diferencias latentes en las sociedades hacen aún más difícil el desarrollo de las políticas públicas diferenciadas, puestas en marcha por los gobiernos para generar una mejor inclusión de los grupos minoritarios que intentan reivindicar algunos derechos. Los procesos de globalización implican ya, una compleja tendencia a institucionalizar el conflicto y las demandas sociales, aunque el riesgo es grande si los estados no logran hacerlo, ya que se pueden generar escisiones dentro de los mismos⁷⁵. Al respecto, Will Kymlicka y Norman Wayne afirman que “(...) si estamos preocupados por el estado de la ciudadanía, la identidad, la virtud, o la cohesión, el escenario se complica más de lo que inicialmente se podía creer con la relación entre derechos de las minorías y la ciudadanía”⁷⁶. Queda claro que las tensiones son más complejas de lo que se observa a simple vista.

Los estados y las sociedades tienen la impostergable labor de atender el tema de la diferencia, al generar formas de participación ciudadana que integre - no segregue- a las minorías y les dé herramientas para representarse jurídicamente. Aquí es en donde debemos estudiar y problematizar las diferentes formas de ciudadanía y democracia deliberativa. En países como México, cada vez es más frecuente la aparición de diversos grupos que trabajan por la inclusión

⁷⁵ Kymlicka, Will, *Estados, Naciones y Cultura*, Córdoba, Almuzara, 2004.

⁷⁶ Kymlicka, Will y Norman, Wayne, “Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts”, en Kymlicka, Will y Norman, Wayne, *Citizenship in diverse societies*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 40.

de las minorías más vulnerables en la vida nacional, más allá del discurso homogeneizador característico del siglo XX. Así es como surgieron en nuestro país instituciones como el Consejo para Prevenir la Discriminación, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Instituto Nacional de las Mujeres, sólo por mencionar algunos. Lo cual, con ciertos matices en cuanto a la funcionalidad y eficacia de cada una de ellas, refleja en última instancia, la preocupación por incluir a las minorías en las sociedades.

El estudio de la ciudadanía como amalgama entre los fenómenos de la participación política y las prácticas en el espacio público, debe realizarse profundamente, ya que son conceptos indisociables y complementarios. Los derechos que otorga el ser ciudadano son básicos para existir en el espacio público. Marshall planteaba una serie de derechos políticos, civiles y sociales, y cada uno tenía ciertas problemáticas para ser ejercidos. Sin embargo, los derechos sociales han provocado diferentes discusiones cuando se encuentran enmarcados en el Estado de bienestar. No obstante, consideramos que los derechos sociales son igual de importantes como los políticos y los civiles debido a que no puede exigirse una ciudadanía responsable sin derechos adecuados que la posibiliten. Un problema recurrente radica en la exigencia de los derechos por parte de los ciudadanos, y la falta de responsabilidad en el cumplimiento de las leyes e ignorancia de las obligaciones de las que deben ser responsables.

La ciudadanía liberal era adecuada para el Estado benefactor en el que los ciudadanos tenían y gozaban de múltiples derechos sociales, y la disposición del

Estado y de la sociedad por participar de manera conjunta en la vida pública no era tan exigida. El principio de homogeneidad limitaba la diversidad, el Estado y sus instituciones daban certidumbre a los individuos⁷⁷. Pero tras la desaparición del Estado benefactor, se generó una falta de orientación simbólica y una exigencia cada vez mayor de participación ciudadana por satisfacer aquellas áreas a las que el Estado ya no podía responder. La ciudadanía se involucró y participó en la reorientación del Estado para que respondiera a la complejidad social actual.

La ciudadanía liberal dejó de dar certidumbre. Esto motivó el surgimiento de nuevas formas de entender la ciudadanía, bajo vertientes como la republicana o la comunitarista, dentro de las cuales, se abrieron nuevos espacios de discusión sobre la asunción de derechos y obligaciones que los ciudadanos deberían tener en sociedades complejas y contemporáneas. La ciudadanía republicana permite la existencia de minorías y respeta cierta autonomía de los individuos, al ser más inclusiva y al servir como vínculo entre el espacio público y privado como vehículo para traducir las preocupaciones privadas dentro del espacio público y fomentar la creación de formas y espacios de participación ciudadana.

Por su parte, la ciudadanía comunitarista, nos brinda un campo teórico muy rico, ya que aquí entra en juego toda la concepción jurídica en torno a los derechos individuales y colectivos. El individuo se ve eclipsado por la comunidad y su lugar en la sociedad se da a partir de la colectividad. Esta forma de ciudadanía

⁷⁷ Lechner, Norbert, *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago, LOM Ediciones, 2002.

puede llegar a ser exclusiva; no obstante, responde eficazmente a problemáticas como los derechos indígenas.

El tema radica en que las dos formas de ciudadanía que planteamos, enfatizan la necesidad de participación de los individuos en el espacio público. Se hace evidente la necesidad de ciudadanos que exijan cuentas y participen activamente en la toma de decisiones.

3.1 Ciudadanía y espacio público

Abordar la noción de espacio público de manera diferenciada y particular resulta problemático debido a que tiene muchos vínculos con otros conceptos igualmente complejos, tales como ciudadanía y democracia. Sumado a esto, el estudio del espacio público debe realizarse en el marco de procesos de globalización que resignifican las relaciones entre personas y a los sistemas o instituciones que son creadas para administrar el conflicto. Beck señalaba el error en el que muchos caen al intentar comprender el mundo, sus estructuras y actores, desestimando los procesos globales en los que se desenvuelven⁷⁸.

⁷⁸ Cfr. Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Buenos Aires, Paidós, 1999, p. 15.

En la Grecia clásica, la ciudadanía era entendida como una forma virtuosa que se mostraba con la participación política en el ágora⁷⁹, justo como lo deja ver T.H. Marshall quien en su trabajo, muestra la evolución de la ciudadanía, sus diferentes enfoques (liberal, republicana o comunitarista) y de los derechos que ésta promueve. Estos tipos de ciudadanía han generado en las sociedades, diferentes grados de participación política, y por consecuencia, un espacio público de mayor o menor calidad. En sociedades contemporáneas que se enfrentan a procesos de globalización, podemos ver un resurgimiento de la ciudadanía republicana, ya que ésta tiende puentes entre el espacio público y el privado mediante el cual exige que las personas participen en política sin renunciar a su autonomía. La discusión sobre las tipologías de la ciudadanía ilustran las relaciones existentes entre el espacio público y los ciudadanos que lo significan.

Para varios estudiosos de la ciudadanía, la postura liberal y la comunitarista son opuestas, sin embargo, la vía republicana logra hacer un buen enlace de ambas⁸⁰. No obstante todos los matices que logremos subrayar, cada una de estas teorías aportan elementos fundamentales para poder comprender a la ciudadanía desde diferentes posturas que responden a contextos históricos y geográficos específicos.

⁷⁹ Cfr. Bracho, Julio, “Cauces ciudadanos: hacia la igualdad política de lo diferente”, en León, Juan y Ramírez, Julio (coordinadores), *Ciudadanos de cara al siglo XXI*, México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2005, p. 85.

⁸⁰ Para una muy completa discusión sobre la cuestión liberal: Gargarella, Roberto, “La ‘teoría de la justicia’ como una teoría insuficientemente liberal”, en *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*, Barcelona, Paidós, 1999, pp. 45-67.

Para comenzar a profundizar en la relación entre ciudadanía y espacio público debemos analizar el contrato social que desde los inicios de la modernidad, se establece como un principio de cooperación y seguridad mutua. Teóricamente, sin el contrato social, el hipotético estado de naturaleza⁸¹ hobbesiano no podría superarse, y el derecho natural de todos a todo devendría en una lucha de todos contra todos⁸².

Según la teoría hobbesiana, el miedo más grande del hombre es a tener una muerte violenta, y el bien supremo es la conservación de la vida. Para Hobbes, la razón es universal y dota a cada hombre de un sentido instrumental que le permite realizar cálculos sobre costos y beneficios, así como competir para obtener algo y modificar su entorno para adaptarlo. La razón le permite a los hombres evaluar entre los beneficios y perjuicios que le puede acarrear cada decisión, y en el estado de naturaleza, ningún hombre por fuerte que sea físicamente, puede asegurar la preservación de su vida, por esta circunstancia en donde prevalece la guerra de todos contra todos, los hombres ceden parte de su derecho natural a un tercero que obtendrá un poder superior, en este caso al monarca que será el soberano y se encontrará fuera del pacto constituyente. Hobbes “[...] ha hecho del pacto único de unión un contrato de sociedad con

⁸¹ Es una situación hipotética, porque es en donde los hombres se encuentran antes de la formación del poder político. “Acaso puede pensarse que nunca existió un tiempo o condición en que se diera una guerra semejante, y, en efecto, yo creo que nunca ocurrió generalmente así, en el mundo entero; pero existen varios lugares en donde viven ahora de ese modo [...] de cualquier modo que sea, puede percibirse cuál será el género de vida cuando no exista un poder común que teme”. Hobbes, Thomas, *Leviatán*, México, FCE, 1998, pp. 103-104.

⁸² *Cfr. Ibíd.*, p. 102.

respecto a los sujetos y de sumisión en cuanto al contenido”⁸³. En este sentido, el orden derivado de este contrato junto con el reconocimiento del otro, es como podemos comenzar a entender el ámbito del ciudadano.

Para Julio Bracho, “en su forma más trágica y explícita, el empeño fundacional de la Revolución Francesa se denota como un mundo nuevo con el concepto: ciudadano”⁸⁴. La concepción moderna de ciudadanía tiene sus orígenes en la Revolución Francesa que contiene una serie de derechos y obligaciones a los que todos los hombres están sujetos. Se supera el postulado hobbesiano en donde la soberanía reside en el monarca -Hobbes- y se transfiere al pueblo -Locke-. Al respecto Held sostiene que “desde la Edad Antigua hasta el mundo contemporáneo, todas las formas de ciudadanía han tenido ciertos atributos comunes. Ciudadanía ha significado cierta reciprocidad de derechos frente a, y deberes hacia, la comunidad política. Ciudadanía ha significado la pertenencia a la comunidad en que cada cual vive su vida; y [...] ha implicado diversos grados de participación”⁸⁵.

Si bien es cierto que la ciudadanía ha presentado a lo largo de la historia atributos comunes, también debemos mencionar que su evolución no ha sido totalmente homogénea, sino que ha sufrido modificaciones de acuerdo a determinados contextos. En nuestros días, y aún con la tendencia de

⁸³ Bobbio, Norberto, “La teoría política de Hobbes”, en *Thomas Hobbes*, Barcelona, Paradigma, 1991, p. 77.

⁸⁴ Bracho, Julio, “Cauces ciudadanos...” *op. cit.*, p. 107.

⁸⁵ Held, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 91.

universalización del concepto, existen diversas discrepancias en cuanto a la forma de entenderlo y abordarlo dependiendo de la norma que rija a la ciudadanía en cada sociedad⁸⁶. Hasta para los modernos contractualistas, la ciudadanía era concebida de forma distinta, ya que deriva de la sesión de derechos a un soberano para que, a cambio, se obtenga el derecho a la protección de la vida por parte del Estado -Hobbes-, o a la protección de la propiedad, la vida y la libertad -Locke-, o a la protección de la igualdad -Rousseau-⁸⁷.

No podemos negar que la concepción de la ciudadanía se ha modificado, pues anteriormente era definida en relación con la propiedad, el saber escribir y leer, la pertenencia a una religión, a una etnia o a un sexo, y hacía que los hombres fueran pertenecientes a una comunidad y le merecía una lealtad recíproca. En la modernidad, el proceso de secularización ha impactado la definición de la ciudadanía al enmarcarla en un Estado nacional de derecho⁸⁸. Tras la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la ciudadanía se universaliza, y dicha declaración sirve para fijar la primera generación de derechos -que aún no incluyen el voto para elegir a los representantes-.

⁸⁶ En la antigüedad, por ejemplo, la ciudadanía era vista como una virtud desconectada de los derechos dados por una institución determinada. La ciudadanía no era un medio para ser libre, sino el modo de ser libre, y el buen ciudadano era aquel que intentaba construir una buena *polis*, buscando el bien común en su participación política.

⁸⁷ Locke, John, “Segundo tratado sobre el gobierno civil”, en *Ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, Aguilar, 1980, p. 63.

⁸⁸ Derek Heather, *Citizenship*, London/Nueva York, Longmann, 1990, 246, en Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, p.39.

La ciudadanía significa que imprescindiblemente, las personas deben tener la posibilidad real de ejercer sus derechos ciudadanos, aunque en la práctica, se cae en la simplificación de traducirlos meramente como el ejercicio del voto. Aunque ésta es una interpretación demasiado limitada, es útil para profundizar en una de las principales características de la ciudadanía -Para Robert Dahl, el ejercicio del voto implica una amplia serie de derechos para llegar a ejercerlo⁸⁹- aunque engloba otros derechos relacionados con el mero ejercicio del sufragio.

Otra interpretación al concepto de ciudadanía se enfoca principalmente en la dimensión de los derechos que se extienden a las personas, aunque se soslaya la parte de las obligaciones ocasionando un desfase en esta interpretación. En el planteamiento liberal, los derechos constituyen una parte central en la formación de los ciudadanos, pero eventualmente se reducen a la no interferencia en asuntos ajenos, en otras palabras, los beneficios que se poseen se ven limitados en la medida en la que se enfrentan con el espacio de los derechos de los demás.

T.H. Marshall propuso una división de la ciudadanía en tres pilares: 1) Civil; 2) Político; 3) Social⁹⁰. Esta sistematización nos permite comprender claramente

⁸⁹ Cfr. Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999.

⁹⁰ Brian Turner señala que: “La importancia de la contribución de Marshall es la afirmación de que la ciudadanía modifica el impacto negativo del mercado capitalista por una redistribución de los recursos sobre la base de los derechos, y como resultado hay una tensión permanente entre los principios de igualdad que sustentan la democracia y de la las desigualdades de hecho de la riqueza y los ingresos que caracterizan el mercado capitalista. Dentro de la sociedad con guiones, existe una relación dinámica y contradictoria entre el capitalismo y la ciudadanía, o en términos más abstractos, entre la escasez y la solidaridad. En el período de la posguerra, la ciudadanía en Gran Bretaña llegó a institucionalizar los ideales y aspiraciones de la reconstrucción en tiempos de paz, que a su vez fue una encarnación del keynesianismo social. En este sentido,

dicho concepto ya que se le analiza históricamente mostrando su evolución y etapas dependiendo del contexto histórico, a lo que expone que la etapa civil se desarrolló durante el s. XVIII, el político en el XIX y el social en el XX.

El elemento civil está compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual de la persona, libertad de palabra, pensamiento y fe, derecho a poseer propiedad y concluir contratos válidos, y el derecho a la justicia [...] las instituciones más directamente asociadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. Por elemento político me refiero al derecho de participar en el ejercicio del poder político, como miembro de un organismo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal organismo. Las instituciones correspondientes son el parlamento y los consejos del gobierno local. Por elemento social quiero significar toda la variedad desde el derecho a una medida de bienestar económico y seguridad hasta el derecho a compartir plenamente la herencia social y a llevar la vida de un ser civilizado según las pautas prevalecientes en la sociedad. Las instituciones más estrechamente relacionadas con él son el sistema educacional y los servicios sociales⁹¹.

la ciudadanía es una posición de estatus que mitiga los efectos negativos de la clase económica en una sociedad capitalista”. Turner, Brian S., “The erosion of citizenship”, en *British Journal of Sociology*, vol. 52, no. 2, junio de 2001, p. 190.

⁹¹ Marshall, T. H., “Ciudadanía y clase social”, en Marshall, T. H., y Bottomore, Tom, *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, Losada, 2004, pp. 21-22.

La esquematización de Marshall nos permite entender que el desarrollo de los derechos también obedece a contextos históricos determinados. En primera instancia, la conceptualización de las garantías individuales se encuentra estrechamente relacionada con el reconocimiento de los derechos humanos⁹². En segunda instancia podemos ver el desarrollo del derecho a la participación política en todos los órganos de gobierno; y en tercer lugar, la garantía de los medios para ejercer la ciudadanía a través de la educación y de múltiples servicios sociales. Con base en esto, podemos afirmar que la ciudadanía implica una amplia gama de derechos cívicos, políticos y sociales, y que sin estos, la noción de ciudadanía está incompleta y carente de sentido.

Para llegar al punto en el que la ciudadanía se reconoce como un tema central, fue necesario que la ley se reformara y que paralelamente se revalorizaran conceptos como libertad, democracia y política⁹³. La categoría de ciudadanía ha recorrido ya, un largo camino desde el proceso de ampliación de su contenido, hasta llegar a ser un concepto sin fronteras (“La ciudadanía es a la vez nacional y universal”⁹⁴).

⁹² “Es evidente que hoy, los que han sido denominados como derechos de la ciudadanía y a los que ahora me refiero en un contexto más amplio como derechos humanos, están en un continuo proceso de desarrollo que se ve profundamente afectado por condiciones externas cambiantes (en especial la economía)”. Bottomore, Tom, “Ciudadanía y clase social, cuarenta años después” en Marshall, T. H., y Bottomore, Tom, *op. cit.*, p. 143.

⁹³ Cfr. Cheresky, Isidoro, “¿Una nueva ciudadanía?” en Quiroga, Hugo, *et al.*, *Filosofía de la Ciudadanía. Sujeto político y democracia*, Santa Fe, Homo Sapiens ediciones, 2001, p. 158.

⁹⁴ Raulet, Gérard, “La república: comunidad moral o comunidad teológica. Reflexiones sobre la integración” en Quiroga, Hugo, *et al.*, *op. cit.*, p. 218. Es nacional en la medida en la que el Estado es el primer y último garante de la misma, pero es universal debido a que ahora existen instituciones que rebasan las fronteras y exigen a los estados el cumplimiento de ciertos derechos de las personas.

La ciudadanía genera un sentimiento de cuerpo, es decir, crea una identidad cohesionada por medio de derechos y obligaciones de los cuales el Estado debe garantizar su salvaguarda. De tal manera, en las sociedades contemporáneas no podemos pensar en la ciudadanía, sino en un entramado institucional que garantice su goce y ejercicio⁹⁵. El sentimiento de pertenencia o de identidad hace que los ciudadanos deseen trabajar por su sociedad, de modo que en caso de que se careciera del sentido de pertenencia, la filiación (noción imprescindible para estrechar lazos y relaciones entre los ciudadanos) no sería posible.

Más allá de la circunscripción territorial a una cierta comunidad, y atendiendo fundamentalmente el sentido del ser humano que por el simple hecho de existir ya es sujeto de ciertos derechos inherentes; el goce de la ciudadanía en el ámbito universal se da con base en el reconocimiento de los derechos y obligaciones que tienen todas las personas indistintamente, y que se ve materializado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁹⁶.

⁹⁵ “(...) la filosofía política académica, tiende a trazar una genealogía del concepto de ciudadanía tomando en consideración la pluralidad de sus fuentes: el derecho de Estado, el derecho civil, los derechos del hombre, el derecho de los pueblos. Llega así a una definición del ciudadano como sujeto poseedor de derechos otorgados por la institución o por la constitución.” *Ibid.*, pp. 9-10.

⁹⁶ Es importante hacer la anotación de que “hasta hace unas cuatro generaciones –en torno a 1918, o al final de la I Guerra Mundial– en toda democracia o república independiente que había existido hasta entonces, la mitad de todos los adultos había sido excluida del pleno derecho de ciudadanía. Eran, desde luego, las mujeres”. Además, la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue la piedra de toque para dotar de derechos ciudadanos a todos los seres humanos. Dahl, Robert, *op. cit.*, p. 9.

La comunidad otorga el privilegio de la ciudadanía a sus miembros, y estos a su vez, asumen una condición de igualdad en tanto derechos y obligaciones. La universalidad de este orden queda establecida de *iure* y *de facto* si llega a consolidarse por medio de instituciones internacionales o supranacionales (Unión Europea), sin embargo, el Estado continúa siendo el principal garante de los derechos de los ciudadanos.

Teóricamente, el concepto de ciudadanía puede tener alcance universal, sin embargo, aún no se han logrado las condiciones necesarias que permitan el ejercicio de este planteamiento. El hecho de que la ciudadanía sea entregada por el Estado a los individuos, nos habla de la falta de uniformidad debido a las diferencias para otorgarla, tales como la edad legal o la serie de derechos que serán protegidos a partir de obtener la ciudadanía. Frente a esta problemática, los teóricos más importantes sobre temas de ciudadanía, han planteado la necesidad de establecer derechos mínimos (Derechos humanos) que sean asegurados a todos los individuos gocen o no del beneficio “legal” de la ciudadanía.

Para varios estudiosos de estos temas, si bien existen puntos comunes o derechos mínimos que son salvaguardados, tal como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre otros tratados internacionales; no existe claridad con respecto a los derechos y obligaciones aceptables para todas las sociedades. Esto se debe en gran medida a que cada sociedad desarrolla, dependiendo de sus

contextos históricos específicos, una idea de lo que la ciudadanía debe significar⁹⁷, pero también a que no hay claridad en los procedimientos o circunstancias en las que las instituciones internacionales deben garantizar los derechos universales ante la resistencia de los Estados por consentir la intromisión de agentes externos a su territorio⁹⁸.

En Occidente, el proceso civilizatorio de la modernidad fue forjando el concepto de ciudadanía junto con la integración de los derechos civiles y de una característica identitaria basada en la conciencia nacional⁹⁹. En *La inclusión del otro*, Habermas afirma que “la lealtad de los ciudadanos [y la ciudadanía misma] necesita un anclaje en la conciencia de la pertenencia a un pueblo, natural e históricamente visto como un destino”¹⁰⁰. La superación de la idea de súbditos a ciudadanos de una misma comunidad política, depende de que los individuos desarrollen y asuman una conciencia nacional y un arraigo común, sustentado en

⁹⁷ Cfr. Marshall, T. H., “Ciudadanía y clase social”, en Marshall, T. H., y Bottomore, Tom, *op. cit.*, p. 37.

⁹⁸ Cfr. Schmitt, Carl, *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza, 2006.

⁹⁹ “La creación de instituciones de la ciudadanía en términos jurídicos, políticos y sociales es una característica importante en la construcción de un marco nacional de membresía dentro del Estado-nación –un proceso que dominó la política interna en Europa y América del Norte a través de gran parte de finales del siglo XVIII y siglos XIX. La producción de un marco institucional de la ciudadanía nacional requiere la creación de las identidades nacionales. Las identidades de la ciudadanía durante el auge de las ciudades europeas había sido local y urbano, pero con el auge del nacionalismo, éstas se fueron conectando cada vez más con una fuerte cultura nacionalista que buscaba una mayor coherencia interna y al mismo tiempo organizaba las imágenes negativas de los extraños”. Turner, Brian, *op. cit.*, p.197.

¹⁰⁰ Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 110.

elementos cohesionadores como la lengua, la historia, la religión, entre otros elementos¹⁰¹.

La consolidación de la ciudadanía depende en gran medida de que los individuos asuman una conciencia de identidad, ya que representa “un momento de exclusión indisociable del acto fundador de identidad que ella representa”¹⁰². De esta manera, la ciudadanía se define a partir de la dicotomía amigo/enemigo, en donde el ciudadano es aquel que pertenece a una comunidad con características específicas -religión, lengua, historia, etc.- y que le permiten ser identificado como parte de un grupo definido. Para Gérard Raulet, la ciudadanía es

¹⁰¹ Habermas, Jürgen, “1989 bajo la sombra de 1945. Sobre la normalidad de una futura república berlinesa” en De la Nuez, Iván, et al., *Paisajes después del muro. Disidencias en el poscomunismo diez años después de la caída del muro de Berlín*, Barcelona, Editorial Península, 1999, p. 35. En otro pasaje, Habermas señala “Los ciudadanos constituyen por su propia fuerza la asociación política de individuos libres e iguales; quienes pertenecen étnicamente a un pueblo se encuentran ya en una comunidad moldeada por una lengua y una historia común”. Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro, Estudios de teoría política, Barcelona, Paidós*, p. 91. Aunque hay que tener cuidado con el asunto étnico como una fuerza constitutiva de la identidad, porque ésta también puede producir procesos de exclusión tal como lo señala Michael Mann: “podemos distinguir dos clases de pueblo, el pueblo estratificado y el pueblo orgánico. Si se concibe el pueblo como un ente diverso y estratificado, la principal función del estado será hacer de intermediario y conciliar los intereses enfrentados de los grupos. Eso tenderá a comprometer las diferencias, no a intentar eliminarlas o limpiarlas. El pueblo estratificado llegó a dominar el noroeste de Europa. Pero si se concibe al pueblo como un ente orgánico, único e indivisible y étnico, entonces se podrá mantener su pureza mediante la supresión de las minorías pervertidas, lo cual puede conducir a la limpieza. En Europa este peligro empezó amenazando más a las regiones centrales y meridionales [en esta lógica] La institucionalización de la lucha de grupos de interés, y sobre todo de la lucha de clases, ha garantizado la tolerancia y la restricción de la limpieza generando un pueblo estratificado y no orgánico”. Mann, Michael, *El lado oscuro de la democracia*, Valencia, Universitat de Valencia, 2009, p. 71.

¹⁰² Raulet, Gérard, “La república: comunidad moral o comunidad teológica. Reflexiones sobre la integración” en Quiroga, Hugo, *et al., op. cit.*, p. 218.

una forma de pertenecer a una identidad nacional que está, a su vez, determinada a través de la soberanía del Estado¹⁰³.

El primer acto fundante y de exclusión fue superado por la universalización de los derechos, ya que la estructura de las naciones ha sido configurada de manera tal que los derechos básicos ya no pueden ser ignorados fácilmente, sin embargo, el primer y último garante continúa siendo el Estado¹⁰⁴. En nuestros días, nos toca asistir a la expansión de la ciudadanía más allá de la conciencia nacional unificadora de los Estados, lo que ocasiona el surgimiento de diversas identidades que exigen ser reconocidas en el marco del adelgazamiento del Estado que ya no brinda suficientes referentes simbólicos a la sociedad para explicarse su circunstancia. Ante este contexto de surgimientos de diversas identidades, el diálogo debe ser la principal herramienta para mediar entre los problemas surgidos de la exigencia de reconocimiento, los procesos de globalización y el déficit en las capacidades institucionales para lograr incluir nuevos sectores. El nuevo contexto que dejó atrás a aquella racionalidad estatal homogeneizadora, permite el “incremento de la diversidad, del debate y de la representación política en el interior de una colectividad que se propone como principal objetivo la consolidación de los derechos de cada uno antes que su

¹⁰³ Fariñas Dulce, María José, *Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos*, Madrid, Dykinson, 2004, p. 38.

¹⁰⁴ González Ulloa Aguirre, Pablo Armando, *Propuesta para un nuevo orden mundial: Intervenciones humanitarias, derechos humanos y democracia cosmopolita*, México, Tesis de licenciatura, UNAM, 2005.

subordinación a la unidad y a intereses nacionales omnipresentes e intolerantes”¹⁰⁵.

Como lo mencionamos anteriormente, nos toca asistir a una coyuntura que está marcando un profundo cambio en el perfil clásico de la ciudadanía. En la modernidad, “la relación de ciudadanía, fundada en el contrato y la igualdad, se opone al antiguo mundo de la dependencia”¹⁰⁶. En el mundo feudal, la ciudadanía únicamente dependía del monarca o soberano. Posteriormente y con el rechazo a estos postulados a partir de la Revolución Francesa, el fin de la ciudadanía consiste en generar elementos que doten a las personas de igualdad de oportunidades para su desarrollo pleno. Sin embargo, las evidencias históricas muestran que esto desembocó en la creación de sociedades desiguales, debido a la existencia de capacidades dispares entre los ciudadanos que las componen. Es necesario matizar este punto, ya que podríamos llegar a caer en el error de pensar que la desigualdad es resultado exclusivo de las capacidades desiguales de los hombres. El gran problema radica en el hecho de que pese a la igualdad jurídica entre los hombres, el punto de partida es desigual, pues no nacemos en las mismas condiciones culturales, económicas, políticas, sociales, etc.

Para John Rawls, “los ciudadanos no son iguales en cuanto a capacidades, pero sí poseen, al menos en un nivel mínimo, las capacidades morales,

¹⁰⁵ Touraine, Alain, *¿Cómo salir del liberalismo?*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 73.

¹⁰⁶ Rosanvallon, Pierre, *La consagración del ciudadano: historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1999, p. 54.

intelectuales y físicas que les permiten ser miembros plenamente cooperantes de la sociedad a lo largo de una vida completa”¹⁰⁷. Al respecto, Brian Turner ve en la ciudadanía una forma de reasignar los recursos y un cierto proceso de exclusión sobre algunas identidades como la nacional, ya que “el título de ciudadano establece criterios para la asignación de recursos escasos y, al mismo tiempo, crea una fuerte identidad que no es sólo jurídica, pero que por lo general se basa en supuestos sobre el origen étnico, la religión y la sexualidad”¹⁰⁸.

La igualdad y la libertad son dos conceptos que han quedado contenidos y han sido desarrollados en relación directa a la condición de la ciudadanía. Si bien, para algunos planteamientos de izquierda y de derecha, son términos antagónicos, resultan esenciales y necesarios para el desarrollo de los individuos en las sociedades contemporáneas. Ahora bien, siguiendo los argumentos de Dahrendorf y Lash, para poder ejercer la libertad, son fundamentales los medios para hacerla efectiva. En tanto que la igualdad sólo se logra en un clima de libertad¹⁰⁹. De tal manera que “el reconocimiento de la igualdad de derechos es una condición necesaria pero no suficiente para que haya una ciudadanía democrática. Mientras no todos tengan el mismo acceso a los medios de adquirir competencia [...] la igualdad de derechos no conferirá dignidad. Por eso es un

¹⁰⁷ Rawls, John, *El liberalismo político*, Barcelona, Crítica, 1996, p. 183, citado por Nussbaum, Martha C., *Las fronteras de la justicia*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 2007, p. 121.

¹⁰⁸ Turner, Brian S, “The erosion of citizenship”, *op. cit.*, p. 192.

¹⁰⁹ Cfr. Dahrendorf, Ralf, *En busca de un nuevo orden. Una política de libertad para el siglo XXI*, Barcelona, Paidós, 2005.

error basar la defensa de la democracia en la ficción sentimental de que todos somos iguales”¹¹⁰.

Con base en esto, podemos afirmar que la ciudadanía presupone una libre asociación de personas, con igualdad jurídica y con los medios conducentes que les permitan vivir en esta condición de manera efectiva¹¹¹. Esta manera de concebir a la ciudadanía social remarca la importancia de los derechos sociales que deben estar garantizados efectivamente por el Estado nacional, que va más allá de un Estado liberal y se transforma en un Estado social de derecho¹¹².

El Estado social garantiza la igualdad de condiciones para que los ciudadanos accedan a los medios que los llevan a la universalización de la igualdad política, así mismo, impulsa la enseñanza de conductas cívicas que subrayan la distribución de responsabilidades económicas y políticas¹¹³. Y aquí nuevamente, se vuelve impostergable el debate sobre los derechos y las obligaciones, ya que si bien, sí existe el derecho al trabajo, a la educación, a la vivienda, a la salud, pero para garantizar la ciudadanía, también es fundamental ejercerla, es decir, participar en la plaza pública, exigir cuentas e involucrarse activamente en cuestiones de interés público.

¹¹⁰ Lash, Christopher, *La rebellion de las élites y la traición a la democracia*, Barcelona, Paidós, 1996, p. 81.

¹¹¹ Aunque existen también posturas que consideran que los medios que estarían garantizados por la ciudadanía social desembocarían en la formación de ciudadanos pasivos, que exigen derechos pero no responden a la contrapartida las obligaciones. Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo hacia una teoría de la ciudadanía*, op. cit., p. 98.

¹¹² *Ibid*, p. 66.

¹¹³ Cfr. Lash, Christopher, *La rebellion de las élites y la traición a la democracia*, op. cit., p. 81.

Para Guillermo O'Donnell, la ciudadanía civil y política se logra cuando los individuos desarrollan capacidades de *agencia* y asumen la defensa de los derechos sociales¹¹⁴. Sobre esta discusión David Held sostiene que:

(...) si la ciudadanía era un derecho, debía ser un derecho a la plena participación en la sociedad política. De este modo, la búsqueda de la ciudadanía se convirtió en la promoción de las condiciones bajo las cuales los individuos pudieran disfrutar de la igualdad de *status* y la igualdad de oportunidades. Se había emplazado el escenario para la conquista no sólo de los derechos políticos sino también de los “derechos sociales”¹¹⁵.

Sobre esto, Guillermo O'Donnell insiste que las personas asumen una agencia que conlleva atribuciones legales para los individuos, Así que:

“el reconocimiento de las personas como agente implica la atribución legal de la capacidad de cada ciudadano/a de hacer opiniones que son

¹¹⁴ La agencia es la capacidad de escoger libremente los propios deseos, poder tener conciencia de la posibilidad de elegir un proyecto de vida específico, se escoge lo que se quiere ser y se tiene, al mismo tiempo, responsabilidad sobre lo que se decide. La capacidad del ser humano al final tiene que ver con la posibilidad de evaluar nuestros deseos y ver algunos como deseables y otros como indeseables. Domènech, Miquel y Tirado, Francisco “De la agencia a la individuación: aportaciones desde los estudios de la ciencia y la tecnología”, URL= http://www.fes-web.org/archivos/congresos/congreso_10/grupos-trabajo/ponencias/479.pdf y Taylor, Charles, *Human agency and language*. Philosophical papers, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

¹¹⁵ Held, David, *La democracia y el orden global... op. cit.*, p.93.

consideradas suficientemente razonables como para tener significativas consecuencias en términos de la agregación de votos y del desempeño de las funciones en el estado y el gobierno”¹¹⁶.

El fortalecimiento de la ciudadanía en el espacio político exigiría que todos los individuos superaran los mínimos de las capacidades humanas y de los derechos humanos.

La *agencia* es fundamental en la formación de ciudadanos ya que dota a las personas de razón práctica -entendida como una capacidad motivacional o intelectual- que les permite hacer cálculos sobre costos y beneficios, y tomar en consecuencia, las mejores decisiones¹¹⁷; así mismo promueve la creación de personas reflexivas, conscientes de la responsabilidad de sus acciones y con capacidad para evaluar críticamente las consecuencias de los mismos. Ahora bien, la *agencia* no se reduce a una mera capacidad de elección natural, ya que la ciudadanía implica actos de responsabilidad que van más allá de evaluar costos y beneficios. La capacidad de *agencia* sólo puede ser garantizada si existen los canales comunicativos que puedan dar un cauce institucional a la argumentación que se da en el espacio público, ya que de esta forma se pueden articular las posturas divergentes para ejercer un contrapeso al acontecer político. “Las reglas que promulgan la ciudadanía son parte de un sistema legal basado en la

¹¹⁶ O’Donnell, Guillermo, “Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos”, en O’Donnell, Guillermo, Iazzetta, O. y Vargas Cullerell, J. (comps.), *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América latina*, Santa Fe, Homo Sapiens, 2003, p. 43.

¹¹⁷ Cfr. O’Donnell, Guillermo, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Prometeo, Buenos Aires, 2007, p. 51.

concepción de agencia de un sujeto jurídico. A su vez, esta concepción sustenta y justifica la apuesta democrática¹¹⁸. Como podemos observar, la agencia permite que las personas sean autónomas, razonables y responsables. O'Donnell remarca la necesidad de que el sistema sea universalista e incluyente desde la vertiente política, la cual se encuentra relacionada con la social.

Sin la existencia de garantías sociales, la condición de la agencia y la autonomía no pueden desarrollarse, lo cual parecería un contrasentido ya que para varios estudiosos sobre el Estado de Bienestar durante los años 70's, esta forma de organización limitaba la autonomía de los individuos¹¹⁹. Por su parte, Nuria Cunill afirma que la disminución en las capacidades y responsabilidades del Estado no implica necesariamente la creación de una mejor ciudadanía, como hemos podido presenciar en las últimas décadas¹²⁰. Entendemos entonces que el Estado es una condición necesaria para desarrollar una ciudadanía adecuada.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 67.

¹¹⁹ González Ulloa Aguirre, Pablo Armando, *La pérdida de la centralidad del... op. cit.*, La siguiente cita es muy ilustrativa de lo anterior, ya que está escrita en los años sesenta: "Actualmente, la vida pública también se ha transformado en una cuestión de obligación formal. La mayoría de los ciudadanos mantienen sus relaciones con el Estado dentro de un espíritu de resignada aquiescencia". Sennett, Richard, *El declive del hombre público*, Barcelona, Ediciones Península, 2002, p. 20.

¹²⁰ Cunill Grau, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1997 y Pérez, Germán "Reforma del Estado", en Baca Olamendi, Laura; Judit Bokser-Liwerant; Castañeda, Fernando; Cisneros, Isidoro H., Pérez Fernández del Castillo, Germán (compiladores), *El léxico de la política en la globalización*, México, FCE, 2000. Una vez más viene a colación el debate sobre más o menos Estado, y como ya quedó planteado en el primer capítulo, éste es necesario para el espacio público y para la ciudadanía: "Es (...) cada vez más evidente que el propio desarrollo del mercado [acá es importante agregar de la ciudadanía y del espacio público] no puede asegurarse sin un Estado democrático, que entre otras cuestiones preserve la propia competencia en tanto bien público y ejerza las funciones protectoras, mediadoras y redistributivas necesarias al desarrollo socioeconómico". Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria, "Entre el Estado y el mercado: lo

La virtualidad de la noción de lo público, en definitiva, radica en que expresa la preocupación de los individuos por los asuntos que les son comunes y su capacidad para influir en ellos. Pone el acento en la libertad, pero en la libertad positiva y no sólo como acción individual. Discrepa a su vez de la visión neoconservadora, que ve la política y el Estado como amenazas a la libertad¹²¹.

Como vimos en el primer capítulo, ejercer la ciudadanía implica que los ciudadanos se apropien del espacio público, lo cual, como ya hemos expuesto, no se logra simplemente con el establecimiento de ciertas oportunidades para la participación ciudadana en asuntos públicos, ya que excede este ámbito. Las diversas formas de ciudadanía que se ejercen en nuestros días tienen matices y características distintas, pero el común denominador de todas ellas, es que requieren ser ejercidas en el espacio público no estatal, aunque sin contraponerse *de facto* con el Estado y la política. Las experiencias de las últimas décadas sobre el proceso de reforma del Estado en países latinoamericanos, han representado un gran aprendizaje sobre las debilidades, desfases y desventajas del desmantelamiento sistemático del Estado, debido a que el mercado contraviene el desarrollo de referentes simbólicos dirigidos hacia la subjetividad social¹²². En otras palabras, para Lechner, menos Estado no significa un aumento en el orden

público no-estatal”, en Bresser Pereira, Luiz y Nuria Cunill, Grau (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD/Editorial Paidós, 1998, pp. 3-4.

¹²¹ Cunill Grau Nuria, *op. cit.*, 1997, p. 144.

¹²² Cfr. Lechner, Norbert, *Las sombras del mañana... op., cit.*

social ni tampoco el perfeccionamiento de las capacidades de la ciudadanía política.

Sin embargo, las teorías y argumentos en favor del Estado Liberal son igualmente fuertes, por ejemplo, para Adela Cortina, el mercado y la libre iniciativa son dos características que hacen eficiente al Estado de Bienestar o el Estado Social de Derecho, alejándolo de lo meramente electoral y de la colectividad que limita a los individuos¹²³. Más allá de tomar partido por alguna postura en cuando a la responsabilidad del estado, lo que debemos buscar es mantener un equilibrio entre los elementos confrontados para asegurar una transición que pueda fomentar vínculos de solidaridad.

Sin dejar de lado los derechos sociales, las instituciones del Estado deben garantizar la posibilidad real de ejercer la *agencia* de ciudadano, que se lleva a cabo tanto por los ciudadanos mediante la participación en asuntos públicos, como por los gobernantes mediante la rendición de cuentas. Estos elementos hacen que un régimen sea auténticamente incluyente y cuente con una ciudadanía que se interese por crear mecanismos de contrapeso de los poderes existentes, lo que llevará al fortalecimiento del Estado de Derecho.

¹²³ Cfr. Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo hacia una teoría de la ciudadanía*, op. cit., pp.72-73.

Más allá de la simple proximidad que traducen las costumbres comunes, la historia compartida y el territorio habitado de común acuerdo -todo lo que la idea de nacionalidad se propone expresar de manera sintética-, la ciudadanía remite a una visión más exigente de la vida en común, más allá incluso de la lucha codo a codo frente a un mismo enemigo: *la ciudadanía es, en última instancia, un espacio de redistribución aceptado*. La liga social de la que la ciudadanía tomó su origen no es sólo la del universalismo, en su abstracción generosa. Es también la de la comunidad de reparto y redistribución. El ciudadano moderno es, indisociablemente, miembro de un Estado-benefactor y de una nación¹²⁴.

El Estado y la ciudadanía no pueden concebirse por separado ya que ambos constituyen una unidad política con un carácter jurídico que le otorga un papel determinado. El Estado dota a la ciudadanía de los medios para su desarrollo y llegar a la igualdad que encumbra el mismo concepto¹²⁵.

Si bien el Estado garantiza la existencia de estos derechos sociales, hay planteamientos que buscan acotar las funciones del Estado. Las principales críticas están dirigidas en contra de *la cultura de la dependencia* que se entiende

¹²⁴ Rosanvallon, Pierre, *La consagración del ciudadano*, op. cit., p. 402.

¹²⁵ “Un régimen democrático presupone un Estado que acota territorialmente a los que son ciudadanos políticos, es decir, los portadores de los derechos y obligaciones incluidos en ese régimen. También presupone un sistema legal que, a pesar de sus eventuales deficiencias en otros aspectos, promulga y respalda efectivamente los derechos positivos de votar y ser elegido, así como las libertades políticas incluidas en la definición de dicho régimen”. O'Donnell, Guillermo, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, op. cit., 2007, p.80.

como el aseguramiento de los derechos sociales establecidos por la comunidad. En contrapartida, hay un impulso a la cultura de la empresa o del mercado que alienta a los individuos a buscar su propio bienestar de acuerdo a sus propios medios -Beck lo denomina como *la construcción de la propia biografía*¹²⁶-, y por lo tanto, las funciones del Estado son muy limitadas y se dirigen hacia quienes están imposibilitados de ayudarse solos.

En consonancia con esto, Bottomore afirma que los anteriores planteamientos, que han llegado a materializarse en políticas sociales, han afectado los derechos sociales como atributo de la ciudadanía, y han relegado a los pobres a ser meros sujetos de la caridad, lo que los posiciona como ciudadanos de segundo orden¹²⁷. Al ser frecuentemente relegados los derechos sociales, se ha vuelto cada vez más difícil proveer de igualdad de oportunidades a la ciudadanía.

Ante estas problemáticas, es necesario entender cuál es el papel del ciudadano ante los procesos de globalización que privilegian el mercado y acotan las funciones del Estado. Para continuar con este tema, debemos ahora introducir tres posturas básicas de la ciudadanía -ciudadanía liberal, republicana y comunitarista- que pueden llegar a ser contrarias o complementarias, dependiendo

¹²⁶ Beck, Ulrich y Beck-Gernsheim, *La individualización...op. cit.*, 2003 y Guitián Galán, Mónica, *Las semánticas del riesgo...op. cit.*, 2009.

¹²⁷ Bottomore, Tom, "Ciudadanía y clase social, cuarenta años después" en Marshall, T. H., y Bottomore, Tom, *op. cit.*, pp. 113-114.

del enfoque utilizado, pero que sin duda, nos brindan visiones valiosas sobre la construcción de la ciudadanía.

3.2 Ciudadanía liberal

La ciudadanía liberal surge como respuesta a las monarquías absolutas encumbradas en los siglos dieciséis, diecisiete y dieciocho. Los ilustrados crearon espacios en donde los individuos pudieran declarar su igualdad, pero que a la vez existieran instituciones que protegieran jurídicamente a los individuos. A partir de la Revolución Francesa, la soberanía deja de residir en el monarca y se deposita en los ciudadanos. Así se comienza a dar preeminencia al individuo situándolo por encima de la sociedad, y el compromiso aparece como una creencia ontológica central¹²⁸. “Los liberales han puesto el acento en la ‘libertad de los modernos’, en primer lugar, la libertad de creencia y de conciencia así como la protección de la vida, la libertad personal y la propiedad, es decir el núcleo del derecho privado subjetivo”¹²⁹. Evidentemente esto se deriva de la lógica del desarrollo del individualismo y en contra de la intrusión de la sociedad en la vida privada de los individuos, privilegiando así, la libertad de crear su propia identidad¹³⁰.

¹²⁸ Lister, Michael y Pia, Emily, *Citizenship in contemporary Europe*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2008, p. 9.

¹²⁹ Habermas, Jürgen. “Reconciliación mediante el uso público de la razón”, en Habermas, Jürgen; Rawls, John, *Debate sobre el liberalismo político*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 66.

¹³⁰ Aunque esta suma de individuos forma a la sociedad y los individuos como tales, a decir de Norbert Elías, no pueden formar su propia identidad más que en relación con los demás individuos. “Lo que nos falta – reconozcámoslo– son modelos mentales y una visión global, mediante los cuales podamos, al reflexionar, comprender aquello que realmente tenemos ante nosotros día tras día; mediante los cuales podamos comprender cómo la reunión de muchas personas individuales forma algo distinto, algo que es más que la suma de muchas personas individuales, cómo forma una ‘sociedad’ y cómo esa sociedad es capaz de cambiar de manera determinada, cómo es que posee una historia cuyo curso efectivo no ha sido premeditado, dirigido ni planeado por ninguno de los individuos que constituyen esa sociedad”. Elías, Norbert, *La sociedad de los individuos*, Barcelona, Ediciones Península, 1990, p. 21. De esta forma, la sociedad es más fuerte que los

Según la teoría liberal, la identidad se construye y se negocia, en oposición a lo que ocurre en sociedades estamentarias en donde ya está dada y es prácticamente inamovible durante la vida de los individuos. “La tesis liberal enuncia que (...) los ciudadanos operamos, a la vez, en diversidad de esferas y de lógicas sociales, que habitamos diversos niveles de pertenencia”¹³¹. La aparición del Estado-nación forzaba a los individuos a adscribirse a él y a aceptar los referentes simbólicos que otorgaba sin negociación. De aquí surgieron nuevas luchas en busca de reconocimiento o reivindicación de varios pueblos, comunidades o grupos. Ante el surgimiento del Estado-nación “los liberales, por supuesto, buscan proteger su territorio, para afianzar esta seguridad a sus ciudadanos, y para preservar sus instituciones libres y las libertades de sus sociedades civiles. Ellos tratan de asegurar razonablemente la justicia para todos aquellos ciudadanos y en general para todas las personas”¹³².

Para la teoría liberal, los derechos del individuo se encuentran por encima de todo proceso igualitario, lo cual genera una contradicción, ya que todos los individuos son iguales ante la ley, “un argumento liberal básico es que las constituciones son necesarias en primer lugar y principalmente para que las

individuos y éstos tienen control sobre sus vidas y decisiones, pero no sobre el todo social. El individuo sólo puede ser comprendido a partir y dentro de su convivencia con otros. “La estructura y la cualidad constitutiva de la dirección del comportamiento de un individuo dependen de la estructura de las relaciones entre individuos”. *Ibid*, p. 81.

¹³¹ Thiebaut, Carlos, *Vindicación del ciudadano... op. cit.*, p. 68.

¹³² Axtmann, Roland, *Democracy. Problems and perspectives*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2007, p. 28.

personas puedan disfrutar de una vida privada inmune de la invasión pública, pensamiento que por supuesto, las constituciones también establecen al crear las instituciones de gobierno”¹³³. Sin embargo, más allá de esta igualdad jurídica, las personas reclaman y defienden su individualidad ante los demás y al mismo tiempo se critica la “prioridad que atribuye a la esfera privada que inhibe la posibilidad de la promesa igualitaria inherente”¹³⁴. Por este motivo se busca la neutralidad del Estado o la impersonalidad de las instituciones públicas, como un mecanismo que garantiza la libertad y asegura a los ciudadanos un trato igualitario sin importar la identidad étnica, racial, sexual o religiosa¹³⁵.

Para Isaiah Berlin, el liberalismo promueve la libertad negativa¹³⁶. Según esta afirmación, las instituciones que menos intervienen en la vida de los ciudadanos (cultural, económica o socialmente) son las mejores, ya que su principal obligación consistiría en evitar entrometerse en la vida de las personas, lo cual sólo puede ser garantizado jurídicamente. En el liberalismo “la libertad es vista como el más alto objetivo en la vida y es la razón a perseguir por la ciudadanía liberal; la libertad para el individuo le permite perseguir en su vida lo que sea que él o ella crea conveniente, siempre y cuando ello no perjudique a

¹³³ Dryzek, John S., *Deliberative Democracy and Beyond. Liberal, Critics, Contestations*, Nueva York, Oxford University Press, 2002, p.12.

¹³⁴ Lister, Michael y Pia, *op. cit.*, p. 9. “Un argumento liberal básico es que las constituciones son necesarias en primer lugar y principalmente para que las personas puedan disfrutar de una vida privada inmune de la invasión pública, pensamiento que por supuesto, las constituciones también establecen al crear las instituciones de gobierno. Dryzek, John S., *op. cit.*, p.12.

¹³⁵ *Cfr.* Taylor, Charles, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, FCE, México, 2009, p. 25.

¹³⁶ *Cfr.* Berlin, Isaiah, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid, Alianza, 1998.

otros”¹³⁷. En este sentido, las obligaciones deben ser parte de un acuerdo de convivencia, para no entrar en una franca contradicción, “los acuerdos contractuales constituyen la única fuente legítima de obligaciones. Nadie tiene nada que decir sobre acuerdos libres, que afecten a los protagonistas y sólo a ellos”¹³⁸.

El compromiso debe ser aceptado por los protagonistas, sin embargo, cuando ciertos acuerdos entre particulares sobrepasan el ámbito de lo privado, se comienza a vulnerar la libertad según la teoría liberal. “Desde cierto punto de vista, ello equivale a sostener que la privacidad es el reino de la libertad, frente a la intromisión de ‘lo público’. Por ello, con frecuencia, al liberalismo se lo asocia con un yo ‘desvinculado’, con una idea de individuo ‘presocial’, cuya identidad - preferencias– no se conforma socialmente”¹³⁹.

En la teoría liberal, los individuos entienden la política como un espacio de protección de la esfera privada que garantiza la consecución de su felicidad. Los ciudadanos podrían elegir participar o no en política, ya que la vida virtuosa o buena no se encuentra necesariamente vinculada a la participación en la vida pública. Las instituciones del “Estado existen para beneficiaros de sus ciudadanos,

¹³⁷ Lister, Michael y Pia, Emily, *op. cit.*, p.11.

¹³⁸ Ovejero, Félix, *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanismo*, Madrid, Katz editores, 2008, pp. 48-49.

¹³⁹ *Ibíd.*, 49.

y tiene la obligación de garantizar la existencia y el disfrute de ciertos derechos”¹⁴⁰. Lo que evidentemente privilegia el espacio privado y los derechos individuales, dejando en un segundo plano el espacio público y las obligaciones ante la sociedad y las instituciones¹⁴¹.

Por otra parte, la ciudadanía, según la visión liberal¹⁴² es limitada, sobre todo en contextos en donde la solución a las exigencias de los ciudadanos se

¹⁴⁰ Heater, Derek, *Ciudadanía. Una breve historia*, Madrid, Alianza Editorial, 2007, pp. 17-18.

¹⁴¹ Es interesante recurrir a Kymlicka para entender un poco más a fondo el debate liberal: “Muchos liberales clásicos creyeron que una democracia liberal podía asegurarse, aun en ausencia de una ciudadanía especialmente virtuosa, mediante la creación de controles y equilibrios. Los mecanismos institucionales y procedimentales como la separación de poderes, un legislativo bicameral y el federalismo servirían para disuadir a los posibles opresores. Aun cuando cada persona persiguiese su propio interés, sin preocuparse por el bien común, un conjunto de intereses privados controlaría a otro conjunto de intereses privados. De este modo, Kant consideró que el problema del buen gobierno ‘podía solucionarse aun tratándose de una raza de diablos’. No obstante, ha quedado claro que los mecanismos procedimentales e institucionales no bastan para equilibrar los intereses de cada uno, y que es necesario cierto grado de virtud cívica y de espíritu público. Sin ellos, las democracias son difíciles de gobernar, e incluso inestables. En términos generales, las reivindicaciones de derechos de representación de los grupos desfavorecidos son reivindicaciones a favor de la inclusión. Los grupos que se sienten excluidos quieren que se les incluya en el grueso de la sociedad, y el reconocimiento y la acomodación de su ‘diferencia’ tiene como objetivo facilitar este proceso. De hecho, se puede considerar que estos derechos de representación son la extensión de unas prácticas ampliamente aceptadas y arraigadas en el seno de las democracias liberales. Siempre se ha sabido que una democracia mayoritaria puede ignorar sistemáticamente la voz de las minorías. En los casos en los que las minorías están concentradas en regiones, los sistemas democráticos han respondido trazando las fronteras de las unidades federales, o de las circunscripciones electorales de cada una de ellas, con la intención de crear centros de poder en los que la minoría esté en mayoría. Los defensores de la representación especial no hacen más que extender esta lógica a los grupos no territoriales que también la pueden necesitar. La conocida práctica de delimitar las circunscripciones electorales para asegurar la representación de las ‘comunidades de intereses’ no supone ninguna amenaza a la unidad nacional, sino que, por el contrario, se cree que fomenta la participación cívica y la legitimidad política. En ese caso. ¿Por qué garantizar la representación de las comunidades de intereses no territoriales debería suponer una amenaza a la unidad y no una muestra del deseo de integración de dichas comunidades? Ciertamente, esta propuesta se enfrenta a enormes obstáculos prácticos. Sin embargo, el impulso básico que inspira los derechos de representación es la integración, no la separación”. Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 2006, pp. 242-243.

¹⁴² “De acuerdo con la concepción liberal, el status de los ciudadanos está determinado por la medida de los derechos subjetivos que tienen frente al Estado y frente a los demás ciudadanos [...] Los derechos subjetivos son derechos negativos que garantizan un ámbito de elección dentro del cual las personas jurídicas están libres de coacciones externas. Los derechos políticos tienen esa misma estructura: otorgan a los ciudadanos la posibilidad de hacer valer sus intereses privados para configurar una voluntad política que influya de manera

vuelve cada vez más urgente debido a la desprotección estatal y a las dinámicas del mercado que generan espacios vacíos. El no percibir estos espacios vulnerables se ha vuelto una constante, ya que se cree que el orden social replicará la organización económica o que la mano invisible del mercado puede llenar esos vacíos. Sin embargo, estamos seguros de que el mercado no genera orden social, ni da orientación simbólica, a la manera del Estado¹⁴³. Así, ante estas circunstancias, se vuelve cada vez más lejana la posibilidad de que los ciudadanos hagan valer sus derechos subjetivos, y el escenario se complejiza tras la aparición de nuevos actores que operan en la vida política y que más allá de promover una ciudadanía común, ponen barreras para que esto suceda. Estos obstáculos que los ciudadanos enfrentan para hacer valer sus intereses privados, los llevan a escenarios cada vez más restrictivos. Aunque en el ámbito jurídico sí pueden ejercer su derecho a elegir y se encuentran libres de presiones externas, una vez que se trasciende el momento del sufragio y los representantes asumen sus nuevas actividades, los ciudadanos desempeñan una actividad muy limitada.

Para Will Kymlicka, algunos liberales “creyeron que –aún sin una ciudadanía particularmente virtuosa– la democracia liberal podía asegurarse mediante la creación de controles y equilibrios (...) Sin embargo, ha terminado por quedar claro que estos mecanismos procedimental-institucionales no son

efectiva en la administración mediante la celebración de elecciones, la composición de las cámaras parlamentarias y la formación del gobierno. De este modo, los ciudadanos en su papel de ciudadanos políticos controlan si el poder del Estado se ejerce en interés de los ciudadanos en tanto que sujetos privados.” Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro...op. cit.*, p. 232. Según otra visión “Los derechos negativos son aquellos que enfrentan al individuo a los demás, en especial al Estado: el derecho a pleitear y el derecho a la propiedad”. Crouch, Colin, *Posdemocracia*, Taurus, Pensamiento, Madrid, 2004. p. 26.

¹⁴³ Cfr. Lechner, Norbert, *Las sombras del mañana, op. cit.*

suficientes y que también se necesita cierto nivel de virtud y de preocupación por lo público”¹⁴⁴. La carencia de un Estado que genere orden social, así como la complejidad en las relaciones sociales, traen como necesidad que la ciudadanía tenga un papel más activo en la sociedad para dar cauce y solución a las demandas a las que las instituciones no pueden responder.

La ciudadanía liberal no tiene las herramientas ni conductos necesarios para atender profundamente la complejidad de las sociedades contemporáneas en donde el conflicto es una constante en las relaciones sociales. El liberalismo “pone el acento en la autonomía de los sujetos y en los derechos individuales y de participación para entender cualquier orden público legítimo”¹⁴⁵. La participación de los ciudadanos puede darse o no, ya que cada uno tiene la posibilidad de volverse hacia su espacio privado si ese es su deseo, sin perder sus derechos, pero las obligaciones que requieren de su participación están exentas ante la postura radical de esta corriente que en resumen, afirma que lo más importante consiste en garantizar la libertad de los individuos sobre cualquier cosa.

En la tradición liberal, la ciudadanía se ha trabajado teóricamente con ciertos matices, por ejemplo, “una concepción liberal del ciudadano (con todos los

¹⁴⁴ Kymlicka, Will y Norman Wayne, “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en Instituto de Estudios Peruanos, material de apoyo para el Taller interactivo: Prácticas y representaciones de la nación, Estado y ciudadanía en el Perú, agosto 2002, pp. 2-30. URL= <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/kymlick.pdf>, revisado el 25 de marzo de 2010.

¹⁴⁵ Thiebaut, Carlos, *op. cit.*, 1998, p. 42.

matices republicanos que quieran introducirse) es una concepción de la autonomía y la diferencia de los sujetos que argumentan y se argumentan, en virtud del ejercicio de su autonomía, por la validez de los ordenamientos de la esfera pública”¹⁴⁶. Según esta interpretación, la ciudadanía liberal coadyuva en el desarrollo de sujetos reflexivos, alejados de las dinámicas entre súbditos y mandatarios, y más cercanos hacia las reivindicaciones de la propia autonomía que ha sido utilizada como un concepto propio del republicanismo.

Uno de los grandes problemas del liberalismo radica en que, al igual que otras corrientes, asumen que los individuos se convertirán en sujetos reflexivos y virtuosos, mediante la garantía de su libertad y autonomía, cuestión que desde John Stuart Mill¹⁴⁷, se consideran como derechos inalienables pero que por sí mismos no pueden desarrollar ni consolidar el espacio público, ante la complejidad social que se experimenta. Para poder comprender a cabalidad esta dimensión de análisis, debemos considerar el contexto en el que se planteó, así como las circunstancias que influyeron directa o indirectamente para su aparición.

Para esta corriente del liberalismo, la educación era un punto central para el desarrollo de los individuos, “Élie Halévy creía en la democracia republicana, a

¹⁴⁶ *Ibíd.*, p. 28. Para una concepción que exalte al liberalismo como una forma de participación efectiva, ver: Kymlicka, Will y Norman Wayne, “Teorías de la virtud liberal”, en *op. cit.*

¹⁴⁷ Stuart Mill, John, *Sobre la libertad*, Madrid, Alianza, 1997. Aunque en los liberales el optimismo algunas veces es limitado, ya que los autores como Smith piensan que la sociedad libre sólo era posible alcanzando cierto grado de civilización. Ahora como los grados de civilización son diferentes, incluso en una misma sociedad, los liberales clásicos como John Stuart Mill, proponen diferentes tipos o grados de ciudadanía que otorgan diferentes derechos (el voto censitario, por ejemplo).

pesar de que admitía que se trataba de un régimen en el cual la corrupción era inevitable. Tampoco se hacía ilusiones respecto a la inteligencia de las masas, e incluso estuvo en contra del sufragio universal. Su ideal de democracia era burkeano¹⁴⁸. Por su parte, Isaiah Berlin señalaba que “Mill no defendía la educación olvidando la libertad a que daría derecho al educado (como hacen los comunistas); tampoco propugnaba una total libertad de elección, olvidando que la falta de educación adecuada llevaría al caos y —como reacción— a una nueva esclavitud (como hacen los anarquistas). Reclamaba ambas cosas¹⁴⁹. Para Berlin, la sociedad debe garantizar la educación y la individualidad de las personas para que no sean arrasadas por las masas, ya que los individuos son los que mejoran a las sociedades¹⁵⁰.

Berlin afirma que Mill se percató de la forma en la que la masa podía reprimir estos destellos de individualidad, ya que asistió al:

¹⁴⁸ Márquez, Jorge, *El homo œconomicus*, México, Galama, 2008, p. 6.

¹⁴⁹ Berlin, Isaiah, “John Stuart Mili y los fines de la vida”, en Mill, John, Stuart, op. cit., p. 39.

¹⁵⁰ El final el debate sobre la educación no sólo se remite a la educación en sí misma sino también a los medios tal como lo señala Robert Dahl: “Ahora sabemos que los miembros de las masas ignorantes y desposeídas, a las que tanto temían Madison y sus colegas, son políticamente mucho menos activas que los ciudadanos con estudios y buena posición. Debido a su propensión a la pasividad política, los pobres y sin estudios se privan a sí mismos de sus derechos de ciudadanía. Debido a que tienen menos acceso que los ricos a los recursos organizativos, financieros y de propaganda que pesan tanto en las campañas, las elecciones, y las decisiones legislativas y ejecutivas, cualquier cosa parecida a un control sobre el gobierno se encuentra triplemente excluida para los miembros de las masas desposeídas de Madison. Están excluidos por su inactividad, por su acceso relativamente limitado a los recursos, y por el sistema Madisoniano de los controles constitucionales”. Dahl, Robert, *Un prefacio a la teoría democrática*, México, Gernika, 1998, p. 107. En el mismo sentido se pronuncia Adam Przerworski, *et al.*, al señalar que: “Los menores niveles educativos están relacionados con los mayores de escepticismo y pesimismo respecto de la capacidad personal de influir en los acontecimientos o decisiones políticas; también se vinculan con bajas tasas de participación política y altas de indiferencia o rechazo de la política democrática”. Przerworski, Adam, *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998, p. 4.

(...) espectáculo de algunos hombres, a todas luces civilizados, que eran reprimidos o se hallaban discriminados, o eran perseguidos por prejuicios, estupidez y 'mediocridad colectiva'; vio a esos hombres privados de lo que él consideraba como sus derechos más esenciales, y protestó. Creía que todo el progreso humano, toda la grandeza humana, la virtud y la libertad dependían principalmente de la preservación de estos hombres y de que los caminos se mantuvieran abiertos ante ellos¹⁵¹.

Sin embargo, en la sociedad residía la última responsabilidad por tratar de educar a todos sus miembros, ya que "si la sociedad permite que un número considerable de sus miembros crezcan como si fueran niños incapaces de obrar en vista de una consideración racional de motivos lejanos, es a sí misma a quien debe condenar por las consecuencias"¹⁵².

La teoría liberal ha evolucionado durante varios siglos y ha dado forma a organizaciones sociales, económicas, políticas, etc. Sería injusto menospreciarla y catalogarla simplemente como una teoría anacrónica de la ciudadanía. Kymlica

¹⁵¹ *Ibíd.*, p. 39.

¹⁵² Mill, John Stuart, *Sobre la libertad*, *op. cit.*, p. 163. "El liberalismo teniendo su base en el movimiento ilustrado, queda bien ejemplificado por Robert Darnton quien habla de la forma en cómo la cultura fue fundamental: Este tipo de Ilustración funcionaba de arriba hacia abajo, pero en los estratos más bajos no se podía triunfar a menos que se tuviera cierta afinidad con la cultura general de los europeos educados: la cultura en el más amplio de los sentidos, una forma de ser en el mundo. Al igual que Norbert Elías, Voltaire entendió esta cultura como un proceso civilizatorio, el cual operó en una escala europea: 'Los europeos son lo que fueron los griegos. Guerrean entre sí, pero en medio de sus trifulcas, conservan tal bonhomía que cuando se encuentran un francés, un inglés y un alemán, parece que nacieron en la misma ciudad'". Robert Darnton, *op. cit.*, p. 327.

intenta renovar la teoría adecuándola a las necesidades actuales y proponiendo como tema central a los derechos diferenciados.

Los tres tipos de ciudadanía diferenciada en función del grupo pueden emplearse para proporcionar protecciones externas. Esto es, cada uno de estos tipos ayuda a proteger a una minoría del poder económico o político de la sociedad en la que están englobados, aunque cada uno de ellos responda de distintas maneras, a diferentes presiones externas estos son: los derechos especiales de representación, los derechos de autogobierno y los derechos poliétnicos¹⁵³.

Para Kymlicka, los derechos diferenciados no se contraponen al liberalismo; por el contrario, los considera necesarios para complementar la teoría liberal en la medida en que ayudan a fortalecer la libertad del individuo y a conservar su identidad étnica dentro de una entidad política más amplia¹⁵⁴. Aquí, el reconocimiento de la autonomía representa una forma de atenuar los conflictos sociales, mientras que el rechazo de estos derechos llevaría a la sociedad a un conflicto mayor de dimensiones difusas aún¹⁵⁵.

¹⁵³ Kymlicka, Will, *Ciudadanía...op. cit.*, p. 61.

¹⁵⁴ “La afirmación de que la ciudadanía diferenciada es una contradicción en los términos [liberales] resulta exagerada. Si se define la ciudadanía diferenciada como la adopción de derechos poliétnicos, de representación o de autogobierno específicos en función del grupo, entonces prácticamente todas las democracias modernas reconocen algún tipo de ellos.” Kymlicka, Will, *Ciudadanía...op. cit.*, pp. 240-241.

¹⁵⁵ *Ibíd.*, p. 253.

Para otros estudiosos del liberalismo, la propuesta teórica no logra solventar los retos ya que “la cadena discursiva de valores liberales ofrece una política relativamente estrecha de la esfera pública, una que no reconoce las reclamaciones para otorgar voz e impartir justicia. También es susceptible de enfrentar la falla de liberalismo como un espacio para alcanzar la igualdad y el progreso en los términos propios de Occidente”¹⁵⁶.

Finalmente y como último punto, podemos reflexionar sobre si la privatización de espacios públicos y la atomización social se encuentra implícita en el concepto o es sólo una mala interpretación del mismo. Si resulta verdadero que los mecanismos sociales de comunicación entre individuos tienden a atrofiarse, entonces esto implicaría que se promueva una ciudadanía de otro tipo o que se reconfigure la ciudadanía liberal.

3.3 Ciudadanía republicana

Para la teoría republicana¹⁵⁷ la ciudadanía se entiende como una apelación a los derechos de participación y comunicación que se entrelazan con las libertades positivas, llevando implícita la autodeterminación y la autonomía en su fundamento. Para la ciencia política, la libertad positiva es entendida como la

¹⁵⁶ Newman, Janet, “*Rethinking ‘The Public’ in the Troubled Times*, 2007, p. 31.

¹⁵⁷ “De acuerdo con la concepción republicana, el status de los ciudadanos no se determina por el modelo de las libertades negativas que pueden reclamar como personas privadas. Más bien, los derechos cívicos, principalmente los derechos de participación y comunicación, son libertades positivas. No garantizan la libertad de coacción externa, sino la participación en una práctica común sólo a través de cuyo ejercicio los ciudadanos pueden llegar a ser aquello que ellos mismos desean ser: sujetos políticamente responsables e iguales.” Habermas, Jürgen, *La inclusión... op. cit.*, p. 233. Los autores clásicos en esta corriente los podemos rastrear desde Roma, con *La República*, de Cicerón, hasta Maquiavelo, y terminando con Philip Pettit y Skinner, como los contemporáneos que estudian esta corriente de pensamiento.

situación en la que los individuos tienen la voluntad de guiar sus deseos hacia un objetivo, así como de tomar decisiones participando con los demás, pero sin someterse a la voluntad de otros. La libertad positiva es una característica esencial del republicanismo, ya que las leyes no sólo protegen el espacio privado, sino que la necesidad de los ciudadanos de orientar sus decisiones en la plaza pública da origen a un diálogo para lograr una comunicación entre las personas, y así alcanzar mejores acuerdos y procesos de tomas de decisión.

Sin duda, el republicanismo reconoce la importancia de la libertad, sin embargo la entiende de manera diferente que las teorías liberales. “(...) la ciudadanía para los republicanos, provee libertad, en el sentido de autogobierno, y adscripción, en tanto que promueve que participamos en la vida pública y nos encontramos integrados con otros miembros de la comunidad”¹⁵⁸. La ciudadanía republicana¹⁵⁹ propone un modelo sustentado en una concepción clásica que proveniente de Cicerón y recuperada por Maquiavelo que se sostiene a través de varios principios sobre la construcción de hombres virtuosos, activos y participativos con un gobierno constitucional que tiene un Estado de derecho, es autónomo y existe separación de poderes¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Lister, Michael y Pia, Emily, *Citizenship in contemporary Europe*, *op. cit.*, p. 22.

¹⁵⁹ También llamado ‘clásico’ o ‘humanista cívico’.

¹⁶⁰ Heater, Derek, *op. cit.*, p. 17 y Lister, Michael y Pia, Emily, *op. cit.*, 2008, p. 23.

La ciudadanía republicana implica un compromiso que va más allá de los intereses¹⁶¹ particulares de los individuos, ya que mediante la participación activa de los ciudadanos es posible construir la sociedad del futuro. Este objetivo sólo puede ser logrado por medio del debate y la participación ciudadana en las decisiones públicas: “(...) un ciudadano se identifica con la comunidad política a la cual pertenece y se compromete con la promoción del bien común por medio de la participación activa en la vida política”¹⁶², y así, buscar las bases para la autonomía. Para Habermas, el debate entre republicanos y liberales puede ser entendida de la siguiente manera:

Los liberales han puesto el acento en la ‘libertad de los modernos’, en primer lugar, la libertad de creencia y de conciencia así como la protección de la vida, la libertad personal y la propiedad, es decir el núcleo del derecho privado subjetivo. El republicanismo, por el contrario, ha defendido la ‘libertad de los antiguos’, es decir, aquellos derechos de participación y de comunicación política que posibilitan la autodeterminación de los ciudadanos¹⁶³.

Tanto el diálogo, como la orientación común se vuelven una parte fundamental para que se pueda construir la ciudadanía, que opere en conjunto con el espacio

¹⁶¹ Habermas, Jürgen, *La inclusión...op. cit.*, p. 234.

¹⁶² Miller, D., “Ciudadanía y Pluralismo”, en *La Política #3, Revista de estudios sobre el Estado y la Sociedad*, octubre 1997, pp. 83-84, citado por Garay Salamanca, Luis Jorge, *Ciudadanía, lo Público, Democracia, textos y notas*, Santafé de Bogotá, 2000, p. 105.

¹⁶³ Habermas, Jürgen. “Reconciliación mediante el uso público”, *op. cit.*, p. 66.

público y supere la mera participación electoral, implicando entonces, ciudadanos más participativos y menos pasivos, con la habilidad para identificar sus derechos y obligaciones¹⁶⁴. “La vida política es superior a las satisfacciones puramente privadas que puedan proporcionar la familia, el vecindario o la profesión y debe por lo tanto ocupar el centro de la vida de las personas. La falta de participación política hace del individuo ‘un ser radicalmente incompleto y atrofiado’”¹⁶⁵, y puede llegar a extremos en donde se pierde incluso la humanidad¹⁶⁶.

No obstante las cualidades que tiene la teoría republicana sobre la ciudadanía, comúnmente se le hace una crítica relativa a la exigencia de que el ciudadano sea virtuoso, es decir, de que a partir de su participación en la vida pública, finque su existencia, lo que según la teoría liberal sería un error y transgrediría las libertades de los individuos si estos deciden no participar según les convenga a sus intereses. Para Kymlicka y Wayne, las personas pueden decidir únicamente ocuparse de su espacio privado si la plaza pública no les es atractiva -lo que constituye una ciudadanía pasiva-. Este problema ya había sido estudiado por algunos autores del siglo XIX como Alexis de Tocqueville¹⁶⁷ y John

¹⁶⁴ “Claramente el republicanismo tiene una concepción de ciudadanía mucho más sustancial que la concepción liberal, en la medida en que la primera enfatiza en la noción de un bien público previo a los deseos e intereses individuales e independientes de ellos y que reconoce a los individuos como participantes de una comunidad política, a diferencia de la segunda que concibe la ciudadanía como una capacidad de cada persona para formar, revisar y perseguir racionalmente su definición del bien, dentro de ciertos límites impuestos por la exigencia del respeto a los derechos de los otros, por lo que la comunidad resulta meramente instrumental y no espacio para la acción política y social propiamente dicha”. *Ibid.* p. 106.

¹⁶⁵ *Cfr.*, Oldfield, Adrian, "Citizenship: An Unnatural Practice?", *Political Quarterly*, n° 61, 1990b, p. 187, citado en Kymlicka, Will y Norman Wayne, *op. cit.*

¹⁶⁶ Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo hacia una teoría de la ciudadanía*, *op. cit.*, p. 46.

¹⁶⁷ *Cfr.* Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, Barcelona, Folio, 2000.

Stuart Mill¹⁶⁸, y posteriormente es retomado por las corrientes críticas del Estado de Bienestar cuando enfatiza que esta forma de organización estatal promueve y encarna esa forma de ciudadanía pasiva.

En el republicanismo, el *status* de ciudadano no depende de las libertades negativas, sino de los derechos políticos de participación y de comunicación política, que pueden ser traducidas como libertades positivas¹⁶⁹. Esto convierte a los ciudadanos en individuos autónomos en una comunidad de personas libres e iguales, sin embargo puede llegarse al extremo de que las comunidades de este tipo sean demasiado cerradas ya que la filiación absoluta a las instituciones republicanas, a las virtudes cívicas y al patriotismo, puede producir marginados, ya que quienes no participan, no son virtuosos y por lo tanto, no forman parte de esa comunidad¹⁷⁰.

No encontramos objeción a la idea de que la ciudadanía se desarrolla de la mano del Estado, ya que no se puede construir ciudadanía en un Estado desmantelado como lo proponía la Nueva Derecha¹⁷¹; y tampoco se puede en un Estado controlado por el mercado. Por este motivo, el republicanismo critica

¹⁶⁸ Cfr. Stuart Mill, John, *Sobre la libertad*, *op. cit.*

¹⁶⁹ Cfr. Berlin, Isaiah, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, *op. cit.*

¹⁷⁰ Cfr. Santiago Juárez, Rodrigo, *Lealtades compartidas. Hacia una ciudadanía multilateral*, Madrid, Tesis de doctorado, Universidad Carlos III, 2005, pp. 234-251.

¹⁷¹ Cfr. Cunill Grau Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*, *op. cit.*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1997; Pérez, Germán “Reforma del Estado”, en *op. cit.*, y Pérez Fernández del Castillo, Germán, “La reforma del Estado en México. Una revisión crítica”, en Camou, Antonio (Estudio preliminar y compilación), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Plaza y Valdés, 2001.

duramente al liberalismo, debido a que al exaltar al individuo sobre todas las cosas, se infiere que cada quien puede perseguir con sus medios, los objetivos que crea convenientes para sí mismo. También podemos inferir que este ciudadano liberal sea apático a los asuntos públicos, cuando estos no constituyan una cuestión para lograr sus objetivos particulares.

Para el republicanismo, la falta de participación y la apatía son enemigos mortales ya que paralizan a la ciudadanía y promueven instituciones de gobierno autoritarias en las que los contrapesos políticos no tienen cabida. La manera y medida en la que las instituciones de gobierno intervengan aquí es fundamental para involucrar a los ciudadanos facilitando su participación. Aquí cabe resaltar que tanto las instituciones como los ciudadanos deben generar espacios de participación mediante el diálogo y la toma de acuerdos comunes. Por este motivo, el diálogo es una herramienta de participación en el espacio público que garantiza y fomenta la libertad.

3.4 Ciudadanía comunitarista

Ante el empuje y consolidación del liberalismo, surgió el comunitarismo como alternativa para la construcción de la ciudadanía. Entre sus principales características, podemos encontrar que hace énfasis en las obligaciones de la ciudadanía y considera el principio de adhesión como un requisito previo y *sine qua non* para ser considerado como sujeto de derechos. Es importante resaltar

que las obligaciones de los ciudadanos hacia la comunidad tienen como fundamento previo, el sentimiento de pertenencia a la comunidad¹⁷².

Si no existiesen estos vínculos afectivos hacia la comunidad, los individuos carecerían de una profundidad moral hacia la sociedad¹⁷³. Por este motivo, los sentimientos del ciudadano comunitario no son diferentes a los de la comunidad, sino que se complementan. De esta manera, el individuo y la comunidad son dos entes sociales recíprocamente vinculados que no se entienden el uno sin el otro.

Para la teoría comunitaria, el individuo aislado no tiene la capacidad de *hacer ciudadanía*. El comunitarismo reconoce la naturaleza social del individuo e intenta dar nuevas energías al carácter político de la sociedad como un conglomerado de intereses unificados hacia un interés común -o intereses comunes-. La suma de intereses particulares es capaz de consolidar la voluntad general y lograr beneficios que los individuos aislados no podrían alcanzar.

En el comunitarismo, los principios de autenticidad son contrarios a los principios individualistas y racionalistas. Al respecto Rodrigo Santiago afirmaba que la “autenticidad (...) consiste en asumir que la moralidad se basa en distinciones cualitativas y marcos referenciales que son externos a los sujetos pues derivan de una idea del bien compartida por toda la comunidad”. De ahí la

¹⁷² Lister, Michael y Pia, Emily, *Citizenship in contemporary Europe*, *op. cit.*, p.15.

¹⁷³ Cfr. Sandel, Michael J., “The procedural republic and the unencumbered self”, Colin Farrelly (editor), *Contemporary political theory. A reader*, London, SAGE Publications, 2004, p. 120

preponderancia de la comunidad sobre el sujeto y de lo colectivo sobre lo individual. Por su parte, el liberalismo es “(...) ‘el arte de la separación’, el objetivo de esta línea de pensamiento es el acortar las distancias entre los ámbitos público y privado”¹⁷⁴. Por su parte y de acuerdo con el argumento anterior, MacIntyre señala que el yo fragmentado y separado de sus roles pierde el desarrollo de las relaciones sociales, en la medida en que la virtudes aristotélicas sólo funcionan si operan como un todo¹⁷⁵.

Tanto el comunitarismo como el republicanismo comparten su rechazo hacia la tendencia privatista del liberalismo. En el comunitarismo, la ciudadanía debe estar enfocada en torno a las comunidades preexistentes, en tanto que para el republicanismo, la ciudadanía debe ser desarrollada mediante la participación en asuntos públicos¹⁷⁶.

Según Charles Taylor “(...) la visión liberal del sujeto es ‘atomista’, porque afirma la autosuficiencia del individuo; [y] constituye un real empobrecimiento en relación a la noción aristotélica del hombre como animal fundamentalmente político que sólo en el seno de una sociedad puede aprehender su naturaleza

¹⁷⁴ Santiago Juárez, Rodrigo, “El concepto de ciudadanía en el comunitarismo”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 23, julio-diciembre 2010, pp. 156-157.

¹⁷⁵ Cfr. MacIntyre, Alasdair, *After virtue. A study in moral theory*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1981, p. 205.

¹⁷⁶ Lister, Michael y Pia, Emily, *Citizenship in contemporary Europe*, *op. cit.*, p. 22.

humana”¹⁷⁷. El comunitarismo intenta reconciliar al individuo con la comunidad, a partir de entender las formas de participación como el principio de lo colectivo en busca de su aseguramiento y no de lo colectivo en busca de la autonomía. Por otra parte, el comunitarismo también critica la tendencia del liberalismo a “configurar en realidad una doctrina comprensiva más, una ética de máximos más, y tratar de exterminar las restantes. En tal caso caeríamos inevitablemente en el totalitarismo liberal, que se tendría en principio como una cultura superior a las demás”¹⁷⁸.

Para el comunitarismo, el ciudadano es definido como un ser social ya que “(...) su identidad viene definida a partir de su pertenencia, formada ante todo por una serie de narraciones que pasan de generación en generación. Esto indica que el individuo ya entra en la sociedad con un papel asignado”¹⁷⁹. Por lo tanto, la libertad existe desde que el sujeto forma parte de la comunidad¹⁸⁰. Como mencionamos anteriormente, el liberalismo ve en los deberes sociales comunitarios y republicanos un atentado en contra de la libertad individual, y es en este punto en donde el comunitarismo recupera “el principio de ciudadanía republicana, es decir, la idea de que la libertad individual puede ser maximizada a

¹⁷⁷ Charles Taylor, *Philosophy and de Human Sciences, Philosophical Papers, 2*, Cambridge, 1985, cap. 7, ‘Atomism’, citado en Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 50.

¹⁷⁸ Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo hacia una teoría de la ciudadanía*, *op. cit.*, p. 30.

¹⁷⁹ Santiago Juárez, Rodrigo, “El concepto de ciudadanía en el comunitarismo”, *op. cit.*, p. 159.

¹⁸⁰ “Los comunitaristas insisten en que no habría contradicción entre la libertad individual y las obligaciones de los ciudadanos en un estado ideal. El individuo sólo se da cuenta de su autodeterminación en la medida en que participa plenamente en la deliberación sobre el bien público. Esto implica, a su vez, que el mejor régimen no puede ser neutral con respecto a los valores”. Smith, Anne Marie, Laclau and Mouffe the radical democratic imaginary, Londres, Ed. Routledge, 1998, p. 118.

través del servicio público y priorizar el bien común en la búsqueda de intereses individuales”¹⁸¹.

La vida virtuosa o buena para los comunitaristas consiste en compartir con los demás. Aquí, las libertades negativas del liberalismo son desterradas, dando paso a una libertad compartida que “implica la participación activa en el poder colectivo, [lo que conduce a una subordinación] del individuo respecto de la comunidad”¹⁸². El comunitarismo impulsa la lealtad de las personas hacia el Estado en el sentido de defender y salvaguardar sus instituciones. Así mismo promueve el reconocimiento público de la igualdad entre ciudadanos, lo cual requiere “dos formas de respeto: 1) el respeto a la identidad única de cada individuo, cualquiera que sea su sexo, raza o etnicidad, y 2) el respeto a aquellas actividades, prácticas y modos de ver al mundo que son objeto de una valoración singular o que son inseparables de los miembros de los grupos en desventaja”¹⁸³.

Para Chantal Mouffe los comunitaristas enfrentan a los liberales por su arraigado individualismo y “denuncian la concepción ahistórica, social y descarnada del sujeto implícita en la idea de un individuo dotado de derechos

¹⁸¹ *Ídem.*

¹⁸² Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político... op. cit.*, 1999, p. 62.

¹⁸³ Taylor, Charles, *El multiculturalismo... op. cit.*, p. 31.

naturales preexistentes a la sociedad. Aspiran a revivir una concepción de la política como reino donde se reconocen como participantes en una comunidad”¹⁸⁴.

La teoría Comunitarista debe reflexionar sobre las condiciones que permiten la adscripción de los individuos a una comunidad. Si sólo se puede ser ciudadano en tanto el individuo se adscribe a una comunidad, entonces la comunidad debe ser suficientemente consciente para crear caminos o tender puentes que permitan y faciliten esta adscripción. Sin estas condiciones, la ciudadanía podría desvirtuarse y excluir a los individuos en lugar de apoyarlos en la consecución del buen vivir. Ya que “el tipo de reconocimiento de las especificidades culturales que promueve tal postura limita de forma importante el tamaño de las sociedades bajo una idea común del bien. Más aún, una visión tan restringida de la comunidad, en la que incluso se llega a comparar a los Estados con los clubes privados”¹⁸⁵. Ante esta situación, la falta de definición entre público y privado se convierte en un problema, más que un puente entre ambas esferas.

Una crítica más que se lanza al comunitarismo radica en la idea de que si una comunidad únicamente es construida en la costumbre, se podrá llegar al extremo de que la tradición es la única manera de dar cauce a la contingencia, y entonces el ciudadano no tendrá libertad para tomar decisiones en el quehacer público, ya que únicamente se manifiesta a partir de la libertad que el individuo posea para tomar decisiones políticas, por este motivo, “tratar de erigir un modo

¹⁸⁴ *Ibíd.*, p. 156.

¹⁸⁵ Santiago Juárez, Rodrigo, “El concepto de ciudadanía en el comunitarismo”, *op. cit.*, p. 170.

de vida cívico sobre un fundamento epistemológico que se limite a permitir el reconocimiento de un orden universal y de las tradiciones particulares significa estar sujeto a ciertas restricciones”¹⁸⁶.

3.5 Labor ciudadana en el espacio público

La construcción del espacio público requiere de una ciudadanía activa y participativa en los asuntos públicos a través del diálogo y la discusión para lograr acuerdos coordinados. La participación en la plaza pública es la actividad que posteriormente delinea el concepto de ciudadano. Con respecto a los tipos de ciudadanía anteriormente descritas, la de carácter republicano es la que más se ajusta a una forma incluyente de representación y participación en el espacio público. Si la ciudadanía no se ejerce, no se ganan las libertades y no se puede practicar el juicio en el espacio público. De esta manera, podemos vislumbrar la íntima relación entre la ciudadanía y el espacio público.

La ciudadanía republicana es capaz de potenciar el espacio público a través de la creación de individuos activos y autónomos. Aunque puede considerársele invasiva por exigir a los ciudadanos que participen en la vida pública, su principal objetivo es evitar la exclusión, promoviendo que los ciudadanos participen y formen parte de los contrapesos necesarios para hacer frente a los poderes fácticos que la mayor parte de las veces, se encuentran mejor organizados que los ciudadanos.

¹⁸⁶ Pocock, J.G.A. *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*. Madrid, Tecnos, 2002, pp. 133-134.

La relación entre espacio público y ciudadanía según el republicanismo, establece una diferenciación entre aquellos que sólo son miembros de la sociedad y los ciudadanos, pues estos últimos abandonan voluntariamente a su esfera privada y asumen responsabilidades u obligaciones en la esfera pública en donde pueden influir tanto en la formación de instituciones como en la voluntad política. De esta manera, ser ciudadano implica necesariamente ejercer la ciudadanía, característica que sirve para que, sobre ella, cobren sentido los conceptos de ciudadanía pasiva, activa y profunda¹⁸⁷. La labor de sostener, mantener y desarrollar las creencias, normas y procedimientos de la sociedad recae en el ciudadano, el cual “se hace haciendo su ciudad; no es objeto de pertenencia de la cosa-ciudad, sino que pertenece a un sistema de acciones de la que él mismo es fuente”¹⁸⁸. Entonces tenemos que la ciudadanía es el ejercicio de la misma en el espacio público, y no meramente de gozar de derechos y cumplir obligaciones.

Para el Estado Benefactor, el rol activo del ciudadano no era importante en principio ya que las instituciones podían guiar la vida de los individuos y abarcaban prácticamente la totalidad de las posibles formas de expresión de los individuos, asimismo, el Estado mantenía los equilibrios entre los diversos actores para impedir que los intereses privados se sobrepusieran a los públicos (esto, a partir de su consolidación en la segunda mitad del siglo XX). Este escenario lo podemos visualizar en un contexto en donde la “(...) mayor parte de los ciudadanos

¹⁸⁷ Cfr. Niebla, Nicolás, “Entrevista a Paul Barry Clarke: El Ciudadano Profundo”, en *Letras Libres*, Febrero de 2001, URL=<http://www.letraslibres.com/index.php?art=6697>, revisado el 20 de octubre de 2010.

¹⁸⁸ Thiebaut, Carlos, *Vindicación del ciudadano*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 25.

desempeña un papel pasivo, inactivo e incluso apático, y responde únicamente a las señales que se le lanzan. (...) la política se desarrolla entre bambalinas mediante la interacción entre los gobiernos elegidos y una élite que de forma abrumadora representa los intereses de las empresas”¹⁸⁹. Lo cual implicaría que a mayores derechos para la gente, podría llevar a mayor pasividad y, por el contrario, menores derechos no hace ciudadanos más participativos. “Si la identidad humana se crea y se constituye dialógicamente, entonces el reconocimiento público de nuestra identidad requiere una política que nos dé margen para deliberar públicamente acerca de aquellos aspectos de nuestra identidad que compartimos o que potencialmente podemos compartir con otros ciudadanos”¹⁹⁰.

El debate sobre la identidad cobra vigencia en este contexto debido a que existen “muchas maneras de concebir la ciudadanía y en su discusión se juegan problemas vitales. El modo en que definimos la ciudadanía está íntimamente ligada al tipo de sociedad y de comunidad política que queremos”¹⁹¹. Para Mouffe, la ciudadanía moderna se encuentra entrelazada con el conflicto y el pluralismo democrático. De manera tal que:

(...) la ciudadanía no es sólo una entidad entre otras, como en el liberalismo, ni es la identidad dominante que anula todas las demás, como en el republicanismo cívico. Es, en cambio, un principio articulador que

¹⁸⁹ Crouch, Colin, *Posdemocracia... op. cit.*, p. 11.

¹⁹⁰ Taylor, Charles, *El multiculturalismo... op. cit.*, p. 29.

¹⁹¹ Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político... op. cit.*, 1999, p. 89.

afecta a las diferentes posiciones de sujetos del agente social al tiempo que permite una pluralidad de lealtades específicas y el respeto de la libertad individual¹⁹².

Para lograrlo, se requiere necesariamente del diálogo para entender al otro y un sistema de incentivos que permitan dar cauce a las demandas sociales dentro del marco institucional¹⁹³.

El centro de este argumento está en que los individuos tengan la capacidad y la posibilidad de converger, en otras palabras, que tengan medios institucionales que medien el disenso hasta lograr acuerdos comunes en torno a principios fundamentales, ya que en caso de que estas instituciones no existiesen, sería imposible la construcción de un diálogo y por lo tanto en la escisión de las comunidades políticas, y en casos extremos, llegar hasta la guerra¹⁹⁴. Aquí podemos apreciar la importancia institucional que provee el Estado, y que se encuentra materializado en leyes y normas que sirven para mediar las relaciones sociales.

La ciudadanía entendida como articuladora de la diferencia es una característica fundamental de la identidad política colectiva que contradice a la identidad tradicional que no permite articular la pluralidad: “(...) es sólo en la

¹⁹² *Ibid.*, p. 120.

¹⁹³ Przerworski, Adam, *Democracia sustentable*, *op. cit.*, p. 158.

¹⁹⁴ *Cfr.* Sartori, Giovanni, *Los partidos políticos*, Barcelona, Alianza, 2008, p. 48.

medida en que las diferencias democráticas se oponen a las fuerzas o discursos que niegan a todas ellas, que esas diferencias serán sustituibles entre sí”¹⁹⁵. Así, llegamos a un escenario en donde la diferencia no necesariamente origina el conflicto, ya que este puede ser superado cuando los individuos que forman la colectividad aceptan la pluralidad. Si bien la formación del Estado nación requería de referentes identitarios comunes a partir de los cuales se pudiesen determinar diferencias de las entidades soberanas nacientes, las circunstancias actuales distan mucho de aquellas que dieron origen al Estado, haciendo de la heterogenización, una prioridad que articula los diálogos y diferencias con base en la pluralidad.

El resquebrajamiento del Estado dio paso al pluralismo y a la reivindicación, y también dio nuevas energías a la construcción de identidades que parecían no existir más. Para Kymlicka, el desarrollo de la autonomía individual lleva a las personas a valorar “(...) su cultura nacional, ya que aporta el marco más importante dentro del cual desarrolla y ejercita el agente su autonomía”¹⁹⁶. Es importante mencionar que la construcción de la ciudadanía y de la autonomía no supone una contradicción con la estructura estatal, sino que pueden llegar a complementarse.

Por otro lado, si pensamos en la aparición de numerosas identidades debido a la falta de un marco común que diera cauce a las mismas, no significa

¹⁹⁵ Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político... op. cit.*, p. 121.

¹⁹⁶ Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural... op. cit.*, p. 129.

necesariamente que los individuos sean más libres, como podríamos llegar a asumir después de conocer los beneficios de la aceptación de identidades múltiples. Antes podríamos llegar a una atomización social que derivase en la anomia¹⁹⁷. Si bien los marcos de referencia que dan certidumbre y cauce a las demandas comunes nunca serán tan sólidos como lo eran antes, lo verdaderamente importante es darle sentido al cambio que ya opera en el reconocimiento de la composición de nuestras sociedades, lo que abre la puerta para poder proponer nuevas vías de articulación entre los miembros de la sociedad.

Nuestras sociedades exigen que intentemos comprender la manera en que, la multiplicidad de identidades pueden converger en referentes comunes¹⁹⁸. Durante el tiempo en el que el Estado era lo bastante fuerte como para sobreponerse a sus posibles contrapartes, las identidades parecían gozar de estabilidad, sin embargo, en la segunda parte del siglo XX, las formas de construcción de ciudadanía a partir del reconocimiento de las identidades sufrieron modificaciones. Aún en el siglo XX, el Estado permitió crear algunos marcos comunes que tenían como referente la estabilidad y certidumbre basada en el Estado de Bienestar, y también otorgaba una sensación de homogeneidad con base en el auge de una cultura nacional común que no tenía mayor competencia.

¹⁹⁷ Para una explicación del concepto en el marco de las sociedades complejas consúltese: Guitián Galán, Mónica, *op. cit.* y Girola, Lidia, *Anomia e individualismo, Del diagnóstico de la modernidad de Durkheim al pensamiento contemporáneo*, Barcelona, Anthropos-UAM-A, 2005.

¹⁹⁸ Heater, Derek, *Ciudadanía. Una breve historia, op. cit.*, p. 261.

Ahora las condiciones son diferentes, los contextos han cambiado y la constante negación de la diversidad ya no podía sostenerse, debido a que “no hay identidad sin la presencia de los otros. No hay identidad sin alteridad”¹⁹⁹. La pluralidad da vida a la renovación de las culturas, las cuales nunca han sido estáticas, así que la tarea consiste en asegurar que todas las culturas e identidades tengan cabida y sean respetadas en un complejo contexto nacional y global. Al respecto, Chantal Mouffe afirma que la vida política es el antagonismo, y el conflicto es intrínseco a ésta. En este contexto es que se construye el nosotros como respuesta a la diversidad, es decir, se construye en nosotros frente al ellos. Aunque esto no quiere decir que los otros deban ser excluidos paralizando la política y el diálogo²⁰⁰.

En la actualidad, la política debe trabajar sobre entornos atomizados, a los cuales, las instituciones pueden dotar de marcos comunes -aunque tenues-, mediante los cuales se generen ciertos acuerdos²⁰¹. En nuestros días, se presentan diversas formas de creación de ciudadanía basadas en identidades diversas, y la alteridad provoca tanto formas de diálogo como de conflicto. Si bien el Estado continúa garantizando la ciudadanía, la diversificación de los espacios ciudadanos de acción toma un carácter complejo y expansivo, a tal grado de

¹⁹⁹ Arana, Patricio, “Marc Augé: ‘Hay que amar la tecnología y saber controlarla’”, en *La Nación*, 19 de octubre de 2010, URL=http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=714868, revisado el 19 de octubre de 2010 y en Augé, Marc, *Los no-lugares. Una antropología de la sobremodernidad*, Barcelona Gedisa, 2000.

²⁰⁰ Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político... op. cit.*, p. 16.

²⁰¹ Parte de la reflexión anterior se plantea también dentro de un ensayo titulado “La identidad ante un mundo de incertidumbres” de próxima publicación, y en el siguiente capítulo.

plantearse conceptos como el de ciudadano del mundo, ciudadanía cosmopolita y ciudadanía global, entre otros.

Estos conceptos aparecen ante el desgaste territorial del Estado nación que continúa, en algunos casos, operando dentro de una lógica espacial clásica, mientras “algunos” de sus ciudadanos se unen a una ratio más bien global. El énfasis que hacemos en que sólo “algunos individuos lo hacen, consiste en que los procesos de integración y exclusión, de movilidad e inmovilidad son altamente desiguales y diferenciados en las sociedades contemporáneas²⁰².

Así, “la creencia en una ciudadanía mundial cuestiona el modelo por el cual el Estado tiene el monopolio de lo que está bien, y hace lo propio con la afirmación aristotélica de que el hombre puede alcanzar la excelencia moral y social sólo mediante su pertenencia a la *polis*. El cosmopolitismo afirma que existe otro criterio, de naturaleza superior”²⁰³. Esta postura teórica se fundamenta en algunos principios éticos que sitúan la naturaleza humana por encima de cualquier tipo de filiación, ya sea Estatal o estamentaria. De esta manera, “la conciencia cosmopolita se basa, en el proyecto ilustrado, sobre concepciones universalistas fuertes de la naturaleza humana y de las leyes de la naturaleza misma”²⁰⁴. Esto forma una conciencia que altera la identidad y la idea de ciudadanía, ya que implica una manera de deliberación reflexiva más allá de la percepción territorial-

²⁰² Para una discusión más a fondo de estos procesos, *Cfr. Ídem*.

²⁰³ Heater, Derek, *Ciudadanía. Una breve historia*, *op. cit.*, p. 79.

²⁰⁴ Thiebaut, Carlos, *Vindicación del ciudadano*, *op. cit.*, p. 259.

estatal tradicional, perfilando a una conciencia que considere la heterogeneidad local y mundial²⁰⁵. Esta conciencia tiene su origen tanto en la idea de una ética común, así como en el reconocimiento de una sociedad mundial que comparte problemas comunes²⁰⁶.

Los ciudadanos del mundo han superado los paradigmas de las fronteras nacionales, debido a que cuentan con múltiples filiaciones identitarias que van más allá del Estado nación. Un caso paradigmático es el de la Unión Europea, en vista de que el ámbito de protección de los derechos trasciende las fronteras del Estado nación aún sin que esté completamente superado. En este punto, debemos entender que la ciudadanía cosmopolita puede constituirse de diferentes maneras, por ejemplo, aparece ante el gran flujo de interacciones globales para dar respuesta a problemas comunes; emerge en una lógica ética en la que se acepta la diferencia y la pluralidad tanto en el plano local como en el mundial; aparece como una forma de integración económica normativa en el ámbito regional y global lo cual le permite generar referentes comunes²⁰⁷.

La capacidad de que los ciudadanos generen contrapesos es un tema central de cara a los desequilibrios producidos por la carencia de regulaciones al mercado y de los procesos de globalización. Para Collin Crouch, se necesita una

²⁰⁵ Cfr. *Ibíd.*, p. 161.

²⁰⁶ Aquí cabe recordar a Ulrich Beck con *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós, 2002.

²⁰⁷ Thiebaut, Carlos, *Vindicación del ciudadano*, *op. cit.*, p. 259.

ciudadanía positiva que es aquella “en la que grupos y organizaciones desarrollan conjuntamente unas identidades colectivas, perciben los intereses de estas identidades y formulan de manera autónoma demandas basadas en ellos que después transmiten al sistema político”²⁰⁸. Para lograrlo, es necesario ir más allá de los resultados inmediatos y entender la virtud del desarrollo individual y colectivo dentro de la esfera pública. En contraparte, la ciudadanía negativa deviene cuando los ciudadanos no están dispuestos a compartir sus deseos y preocupaciones, de tal manera que la relación entre la ciudadanía y el sistema político se entorpece.

La ciudadanía positiva requiere que los derechos se hagan efectivos y que la comunidad política permita la participación ciudadana, teniendo como fundamento el “derecho a votar, a fundar organizaciones, a adherirse a ellas y a recibir una información correcta”²⁰⁹. El goce y ejercicio de los derechos son un pilar fundamental de una estructura más grande a la que también podemos sumar los derechos sociales, ya que los dos son necesarios para lograr cambios y crear contrapesos. Por este motivo, para Bauman, “ambos derechos se necesitan para sobrevivir, y esta supervivencia sólo pueden *lograrla conjuntamente*”²¹⁰.

²⁰⁸ Crouch, Colin, *Posdemocracia*, *op. cit.*, p. 26. El activismo negativo de la culpa y la queja (o la ciudadanía negativa), es aquél en el que el objetivo principal de la controversia política es ver a los actores políticos llamados a rendir cuentas, ver sus cabezas puestas en la picota y su integridad tanto pública como privada sujeta a una rigurosa vigilancia.

²⁰⁹ *Ídem.*

²¹⁰ Bauman, Zygmunt, *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, México, Tusquets/CONACULTA, 2008, p. 96.

La ciudadanía positiva brinda la posibilidad de lograr objetivos comunes, y junto con los derechos positivos, de construir ciudadanos activos que se abocan a mejorar su entorno, así, “el ciudadano es [en última instancia] el que se ocupa de las cuestiones públicas y no se contenta con dedicarse a sus asuntos privados, pero además es quien sabe que la deliberación es el procedimiento más adecuado para tratarlas”²¹¹. Sin embargo, nos encontramos en un contexto en donde la ciudadanía positiva, participativa y republicana se está desvaneciendo. La ciudadanía que encontramos más extendida en nuestros días es permisiva, de carácter más liberal en el sentido de que no crea comunidad, no reivindica derechos sociales y desincentiva la participación ciudadana en asuntos públicos²¹².

La lógica del mercado desmoviliza a la comunidad, fragmentándola, individualizándola, y provocando que la reivindicación de los derechos ya no forme parte del imaginario colectivo. Los reclamos por los derechos se concentran en la esfera privada y la participación ciudadana se desvanece. Así se deja ver un escenario en donde el proceso de individualización generado por el mercado, limita los derechos sociales e intenta reducir a su mínima expresión los derechos

²¹¹ Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo... op. cit.*, p. 44.

²¹² En el caso de México, en la Encuesta Mundial de Valores, el firmar una petición se encuentra sobre el 20% mientras en países como Suecia esto alcanza el 80%, lo cual nos demuestra, tal como se ha reflejado en varios estudios, el poco interés por los asuntos públicos. Si ese 20% que participa a veces es muy notorio, es importante ver la forma en que el mexicano, por lo menos, se comporta como alguien que espera demasiado del gobierno, pero hace poco por participar. "El mexicano ahorita: Retrato de un liberal salvaje", en *Nexos*, 01 de febrero de 2011, URL= <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2047019>.

políticos trayendo como consecuencia la degradación paulatina de la esfera pública²¹³.

Pareciera que nos encontramos en una compleja situación en donde el pensar político y la acción ciudadana no logran materializarse. Si bien el Estado nación brindaba un espacio sólido y homogeneizante, pero se vuelve imposible su reconstrucción en su vieja acepción, el reto actual consiste en que se encuentre un espacio público y un espacio político plural forjados “bajo el signo de la fisonomía, un ‘*vivre civile*’, un accionar político orientado hacia la creación de un espacio público y la constitución de un pueblo de ciudadanos, transformar el poder en potencia de acción en concierto, pasar del poder *sobre* al poder *con* y *entre* los hombres, concibiendo el *entre* como el lugar donde se gana la posibilidad de un mundo común”²¹⁴. El reto es grande, ya que los ciudadanos deben asumir la responsabilidad de hacerse cargo de los espacios vacíos que ha dejado el Estado y que el mercado ha rechazado ocupar²¹⁵.

Esos espacios vacíos abandonados por el Estado, deben ser reinterpretados a través de nuevas formas de participación y de discusión plural. La potencialidad plural permaneció aletargada bajo la estructura del Estado que buscaba minimizar las diferencias y evitar los conflictos, pero aquí podríamos

²¹³ Cfr. Crouch, Colin, “La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación”, en García, Soledad y Lukes, Steven (comps.), *Ciudadanía justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI de España, 1999, pp. 271-272.

²¹⁴ Vermeren, Patrice, “El ciudadano como personaje filosófico” en Quiroga, Hugo, *et al., op. cit.*, pp. 28-29.

²¹⁵ Strange, Susan, *La retirada del Estado*, Barcelona, Icaria, 1996.

cuestionarnos si la pluralidad ya liberada de su *impasse* por el debilitamiento de la fuerza homogeneizadora del Estado, puede, o no, generar espacios viables de diversidad, fortaleciendo y creando canales de diálogo entre sus integrantes.

Estamos ante el surgimiento del conflicto y de lo político, pero al mismo tiempo, ante el abandono de la política y la primacía del mercado. Surge el conflicto pero los actores se abstienen de la discusión ante la falta de incentivos para crear instituciones que generen espacios en la política. El escenario es complejo, ya que mientras los ciudadanos no logren traducir sus preocupaciones en acciones políticas, el espacio público perderá su fundamento, lo que impactará al limitar la posibilidad de que el diálogo y el entendimiento aparezcan en la plaza pública.

Los ciudadanos son merecedores de derechos, y esto no es un regalo, sin embargo, esta condición implica obligaciones y responsabilidades para realizar ciertos deberes. “Los asuntos comunes (los asuntos de interés general) se ‘esparcen’ también por la sociedad civil, para constituir un lugar común –un espacio público–, donde los ciudadanos que abandonan su refugio de la vida privada se reúnen para interrogar, controlar el poder y construir vínculos sociales solidarios”²¹⁶, de tal forma, es posible entender de qué manera el espacio público

²¹⁶ Quiroga, Hugo, “Democracia, ciudadanía y el sueño del orden justo” en Quiroga, Hugo; Villavicencio, Susana y Vermeren, Patrice (Comps), *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y democracia*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 1999, p. 199.

puede consolidarse, poniendo a discusión los puntos de encuentro y desencuentro de la sociedad²¹⁷.

En su acepción moderna, la ciudadanía está relacionada con el reconocimiento del Estado, no es necesario que se encuentre totalmente identificada con la esfera estatal, ya que también se construye en espacios no institucionalizados de participación. La ciudadanía y el espacio público implican acciones de deliberación y participación colectiva, lo que se confirma mediante el intercambio de ideas. Colin Crouch señala al respecto que “ciudadanos son aquellas personas que tienen un derecho reconocido a participar en deliberaciones sobre cómo se han de resolver los asuntos correspondientes al escenario de lo público”²¹⁸.

Los ciudadanos asumen un rol activo en los asuntos públicos y no se retraen en su individualidad. Mediante la deliberación (y no meramente la votación) resuelven los problemas públicos sin llegar a la violencia²¹⁹. Aquí apreciamos que un punto de acuerdo entre los diversos actores consiste en el uso público de la razón y que la expresión de ideas en el espacio público es fundamental para la ciudadanía. La argumentación que se requiere es “aquella

²¹⁷ La ciudadanía, de hecho, puede ser un ejemplo de esas instituciones, pues de los conflictos y problemas históricos que han acompañado la construcción del concepto, se ha desprendido un desarrollo de la libertad e igualdad política en las distintas sociedades. Cfr. Bracho, Julio, “Identidad”, en Pérez, Germán y León, Juan (coordinadores), *El léxico de la política en la globalización. Nuevas realidades, viejos referentes*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 186.

²¹⁸ Crouch, Colin, “La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación”, *op. cit.*, p. 266.

²¹⁹ Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo hacia una teoría de la ciudadanía*, *op. cit.*, p. 44.

que parte y se dirige a la diversidad de doctrinas comprensivas, a la diversidad de los ciudadanos; es una forma imparcial de referirse y dirigirse imparcialmente a los problemas políticos y normativos comunes”²²⁰.

En nuestros días, conocemos que la forma más acabada del uso de la razón y de dirección de los problemas políticos se encuentra en la democracia como una forma de gobierno que dirige y da cauce a las diversas necesidades hacia un camino común entre los ciudadanos.

Capítulo 4. – Ciudadanía y cultura de la legalidad

La pobreza puede merecer lástima, pero ya no provoca indignación: hay pobres por ley de juego o fatalidad del destino. Hasta hace veinte o treinta años, la pobreza era fruto de la injusticia. Lo denunciaba la izquierda, lo admitía el centro, rara vez lo negaba la derecha. Mucho han cambiado los tiempos, en poco tiempo: ahora la pobreza es el justo castigo que la ineficiencia merece, o

²²⁰ Thiebaut, Carlos, *Vindicación del ciudadano*, *op. cit.*, 1998, pp. 217-218.

un modo de expresión del orden natural de las cosas. La pobreza se ha desvinculado de la injusticia, y la propia noción de la injusticia, que antes era una certeza universal, se ha desdibujado hasta desaparecer.

Eduardo Galeano.

4.1. Construcción de ciudadanía ante la debilidad institucional

Hablar de Estados “fallidos” es un tema complejo que, sin embargo, ha cobrado fuerza en la opinión pública internacional, principalmente a partir de los ataques de piratas somalíes en el Océano Índico. Más allá de este hecho, el interés sobre las debilidades extremas de algunos Estados se ha ido sustentando en razones de seguridad y en un cierto temor a la inestabilidad regional que pueda desatar una grave crisis institucional en algún país y sus posibles efectos de contagio hacia otros países de la región.

Jurídicamente, no existen los Estados fallidos, ya que para el Derecho Internacional, estos continúan manteniendo su personalidad jurídica internacional. Sólo hay una categoría homogénea de Estados, sin embargo, existen ciertas circunstancias en donde el colapso institucional prolongado de un Estado, le impide sustentar su personalidad jurídica.

Un Estado que falla en su objetivo, el cual consiste en salvaguardar la integridad física de los ciudadanos, así como mantener la paz social, se convierte en un Estado “nominal”, incapaz de actuar e interrelacionarse interna e internacionalmente. Debemos ser conscientes de que los contextos, problemáticas e insuficiencias de los Estados calificados como “fallidos”, son diferentes y lidian con diversas situaciones que responden a argumentos específicos. Sólo en algunos casos, que por cierto son los más extremos, cuando un Estado carece total y prolongadamente de instituciones de gobierno, podemos afirmar que se encuentra imposibilitado de actuar y ejercer su voluntad legal y legítima.

Encontramos también, muchos más ejemplos de Estados con crisis menos profundas, en donde las instituciones operan con debilidades que no ponen completamente en riesgo la viabilidad de su ejercicio. Hablar de Estados “fallidos” sin rigor, sería tanto como estigmatizarlos sin abonar en nada a su situación de fragilidad institucional. Según algunos teóricos de este tema, esta etiqueta, únicamente puede aplicarse a los casos extremos en donde se padece de una ausencia total y prolongada de gobierno. Por otro lado, un Estado con problemas económicos, sociales, o con debilidad institucional, no es *de facto*, “fallido”.

Usualmente nos encontramos con que el concepto de Estado “fallido” se aplica principalmente a países africanos o de medio oriente que padecen guerras o conflictos internos en donde los principios de unidad territorial, uso legítimo de la fuerza y aplicación de la constitución, no tienen la fuerza para regir la vida cotidiana. Por su parte, América Latina suele quedar fuera de los estudios sobre fragilidad institucional.

El estudio *Failed States Index IX 2013*, calculado por *Fund For Peace* y publicado por *Foreign Policy*, realiza un *ranking* anual en donde analiza 178 naciones basado en 12 indicadores divididos en dos grupos que a saber son: 1) Indicadores sociales y económicos, 2) Indicadores políticos y militares. Este *ranking* coloca a algunos países latinoamericanos en niveles altos de alerta, sin llegar a situaciones críticas. Sin embargo, nos muestra también que los países con las economías más fuertes de la región, padecen crisis institucionales que dificultan las relaciones y el desarrollo local y regional.

Más adelante tendremos que hacer una pausa para analizar el caso específico de México, cuya crisis institucional en 2014 ha evidenciado graves problemas que son imposibles de soslayar. Con respecto a este índice, México desciende un puesto con respecto al año 2013, colocándose en el lugar 97, y advirtiendo bajos resultados en temas como desigualdad en el desarrollo económico, instituciones de seguridad débiles, deterioro progresivo de servicios públicos y presiones demográficas, lo que lo coloca en la categoría de países en “estado de advertencia”.

El *ranking* sitúa a los países latinoamericanos en los siguientes puestos.

Very High Alert	High Alert
1. Somalia	5. Chad
2. Congo	6. Yemen
3. Sudan	7. Afganistán

4. South Sudan	8. Haití
Very High Warning 57. Colombia 67. Bolivia 70. Guatemala	High Warning 72. Nicaragua 74. Ecuador 75. Honduras 89. Venezuela 95. República Dominicana 96. El Salvador 97. México 101. Cuba 103. Perú 104. Paraguay 107. Guyana
Warning 114. Belize 118. Jamaica 125. Trinidad & Tobago 126. Brasil 128. Antigua y Barbuda	Less Stable 131. Panamá 133. Bahamas 137. Barbados
Stable 139. Costa Rica 152. Chile	

Con el ocaso de la Guerra Fría, el auge del capitalismo y los crecientes procesos de globalización de la economía, varios estados tuvieron que reconfigurar sus estructuras para responder a las nuevas condiciones del contexto mundial, sin

embargo, la debilidad institucional de diversos estados han provocado que la reconfiguración de su estructura no cumpla eficientemente con sus objetivos primordiales, provocando inseguridad, impunidad, y poco arraigo a la legalidad y a la democracia. Aunque las dinámicas difieren en cada caso particular, todos los conflictos se originan invariablemente de factores sociales, económicos, así como de problemas políticos derivados de las insuficiencias de las instituciones del Estado.

En un estudio publicado por el *Institute for Economics and Peace*, titulado *Global Peace Index 2014*, se analiza el nivel de paz y la ausencia de violencia en 162 países de acuerdo a 22 indicadores, y se ubica a México en el lugar 138 con un nivel bajo de paz, cayendo 5 lugares con respecto al *ranking* del año anterior debido al aumento de cuerpos policíacos y de seguridad interna, además del alto costo de la violencia, la cual representa casi 10% del PIB y al deterioro paulatino de la eficiencia del sistema judicial debido a la corrupción.

El *ranking* de paz coloca a los países latinoamericanos en los siguientes puestos.

Latinoamérica

57. Panamá	99. Haití
58. Nicaragua	107. Jamaica
70. Bolivia	115. Guatemala
73. Paraguay	116. El Salvador
75. Cuba	117. Honduras

83. Guyana	119. Perú
85. Ecuador	129. Venezuela
89. Trinidad & Tobago	138. México
91. Brasil	150. Colombia
95. República Dominicana	

En general, América Latina experimentó modestos avances en cuanto al índice de paz. Argentina, Bolivia y Paraguay registraron ciertas mejoras, mientras que Uruguay se mantuvo como el primer lugar de la región y el segundo más pacífico de América después de Canadá.

México y Colombia son los países peor calificados debido a preocupantes temas como son los fenómenos del narcotráfico, la desigualdad, la inseguridad, la debilidad institucional en materia de procuración de justicia y el estancamiento en los procesos democráticos.

Estos datos mundiales y regionales nos hablan de la debilidad institucional en la mayoría de los países Latinoamericanos. Es un fenómeno arraigado y con raíces profundas que ha sido estudiado durante décadas, a partir de múltiples variables que han logrado despejar dudas sobre el origen, el funcionamiento, y los objetivos del Estado. No podemos negar que continúa siendo un tema vigente en Latinoamérica, ya que después de casi tres décadas de promover y defender desde la visión de los organismos financieros internacionales y centros de poder político mundiales que era necesario limitar o recortar las funciones del Estado,

ahora experimentamos un regreso (en varios países latinoamericanos) al fortalecimiento del mismo.

No obstante, varios países de la región experimentan crisis institucionales (Perú, Argentina, Ecuador, México, Colombia) que han llegado a poner en entredicho la viabilidad del Estado (Haití), países en riesgo de secesión (Bolivia), y otros que no mucho tiempo atrás, eran regidos por dictaduras militares.

Los trabajos de Guillermo O'Donnell nos dan luz sobre la relación entre los procesos democráticos, la transparencia y rendición de cuentas, la cultura de la legalidad y la construcción del Estado. El autor afirma que existe "una estrecha conexión de la democracia con ciertos aspectos de la igualdad entre individuos que se posicionan no meramente como individuos sino como personas legales, y en consecuencia como ciudadanos -es decir- como portadores de derechos y obligaciones que se derivan de su pertenencia a un cuerpo político y del hecho de que se les atribuye autonomía personal y, por lo tanto, responsabilidad de sus acciones²²¹".

Para Kees Koonings y Dirk Kruijt, las democracias latinoamericanas se ven limitadas por la falta de transparencia, la desigualdad y la exclusión social, así como por los fenómenos delictivos que generan nuevas formas de violencia²²² que tienen impacto en los ámbitos estatal, paraestatal y no estatal. Al mismo tiempo, la

²²¹ O'Donnell, Guillermo, "Las Poliarquías y la (In)efectividad de la Ley en América Latina", en Méndez, Juan, O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo Sergio (Comp), *La (In)efectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Piados, 2002, p. 308.

²²² Koonings, Kees, Kruijt, Dirk, *Armed Actors – Organised violence and state failur in Latin America*, Beverly Hills, 2001.

violencia se imbrica en redes económicas que se extienden tanto legal como ilegalmente, relacionándose con las élites corruptas, y aprovechándose de la supervivencia de los marginados. Estas nuevas formas de violencia se arraigan recubriéndose de identidades viejas y nuevas, y generando una sociedad poco apegada a la legalidad, con grandes desconfianzas hacia las instituciones de gobierno y poco participativa en asuntos públicos.

En un ensayo que da luz sobre los problemas de la gobernabilidad en América Latina, Patricio Silva afirma que en Latinoamérica constantemente se critica al Estado por su insuficiencia y autoritarismo, pero que al mismo tiempo, debemos considerar a los actores clave de la sociedad que no se apegan a las negociaciones políticas, utilizando diversas formas de violencia para conseguir sus objetivos. Así mismo, afirma que en nuestros días, la debilidad del Estado nos habla de que los principales actores de la sociedad política (partidos políticos), también padecen de una falta de institucionalización democrática y política²²³. En las actuales democracias representativas, es necesario que se dé la mediación política entre la ciudadanía y el Estado, por medio de los actores y organizaciones políticas para incidir en los objetivos planeados. Sin esta mediación, los individuos o grupos sociales intentarían, en general, imponer sus criterios a través formas violentas.

Los problemas a los que se enfrentan los Estados en América Latina son diversos, algunos de gravedad especial, sin embargo, y debido al concepto de

²²³ Silva, Patricio, “Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina: las dimensiones macro, meso y micro”, en Silva, Patricio, *Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina*, San José, FLACSO, 2013, p. 14.

soberanía nacional, han rechazado el concepto de Estado fallido ya que consideran, en general, que podría justificar, intervenciones extranjeras o tutelas exteriores en diversos ámbitos.

Más allá de las definiciones intencionadas políticamente sobre la aceptación o no del concepto de Estado fallido, podríamos adentrarnos y analizar las características de los Estados frágiles, considerando que son incapaces de controlar su territorio (sea total o parcial); sin fuerza institucional para garantizar la seguridad de los ciudadanos debido a que se disputa el monopolio del uso exclusivo de la fuerza; su debilidad le impide mantener el orden legal interno; los servicios públicos que provee son insuficientes y no puede crear las condiciones necesarias para que los ciudadanos accedan a ellos.

Según Kees Koonings, los Estados en América Latina suelen fallar en uno o más de los puntos antes mencionados, pero la mayoría fracasan en el mantenimiento del monopolio legítimo del uso de la fuerza, lo que los lleva a fallar cuando pretenden imponer democráticamente el imperio de la ley. En estos vórtices provocados por las debilidades institucionales, es en donde aparecen las nuevas formas de violencia procedentes de la delincuencia organizada, de sectores marginados que buscan su subsistencia aún por encima de las leyes, de grupos paramilitares, de organizaciones corruptas infiltradas en las débiles estructuras institucionales, etc.

Basta con regresar un poco a los contractualistas de la modernidad²²⁴, para recordar la situación de estado de naturaleza, a la que nos llevaría que la violencia fuese usada por todos como un medio para conseguir ciertos objetivos. En los Estados actuales, la coexistencia sería sumamente inestable debido a la disputa y tensiones entre actores institucionales y grupos trabajando fuera de los marcos legales, sin embargo, esta situación es un común denominador para la mayoría de los Estados Latinoamericanos que exponen una fragilidad encubierta, es decir, en la superficie encontramos un entramado institucional democrático que protege los derechos humanos y promueve el desarrollo de la sociedad civil, pero que en el subsuelo de la estructura (provocado tanto por el sistema político, como por factores externos) encontramos prácticas violentas, antidemocráticas y transgresoras de los derechos humanos que impiden el desarrollo del Estado, afectando al mismo tiempo, las relaciones sociales al generar desconfianza y miedo entre los ciudadanos, y de estos para con las instituciones, socavando la economía, debilitando la legitimidad del Estado y la democracia, y fortaleciendo las prácticas informales transgresoras de la ley.

Para Koonings, la fragilidad del Estado en prácticamente toda América Latina, está más relacionada con su deslegitimación, que con el ataque directo y destrucción a las instituciones estatales. Para Marcelo Saín²²⁵, encontrar el argumento de la violencia representa una labor más compleja que el mero recuento de los impactos o efectos, se debe ir a las causas primarias para comprender cuáles son los factores que la originan. Saín califica a los *Failing*

²²⁴ Hobbes, Rousseau, Locke, Toqueville.

²²⁵ Saín, Marcelo Fabián, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.

State, debido a su incapacidad para que sus leyes sean efectivas, su falta de habilidad para que sus regulaciones políticas apliquen en todo su territorio, y sus desfases en su sistema de estratificación social, lo que provoca que la relación entre la sociedad y el Estado se dé con un bajo grado de institucionalización.

Para el caso de México, podemos encontrar algunas de las características antes mencionadas, ya que no representa un país en el que las instituciones hayan desaparecido completamente. Dentro de su fragilidad institucional, mantiene su aparato estatal y su fragilidad procede principalmente de su falta de legitimidad.

Al respecto, *El Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*²²⁶, publicado por el Instituto Federal Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral) y El Colegio de México en junio del 2014 nos brinda datos reveladores sobre las carencias y áreas en las cuales es impostergable actuar. El nivel de desconfianza en el que se encuentra la sociedad mexicana es enorme, lo cual nos lleva a pensar inmediatamente en el retrato que los mexicanos tienen de su país. Estamos en la necesidad de una profunda reforma cultural en torno de los derechos humanos y la vigencia democrática que provoque la concientización de la ciudadanía de que el respeto a las normas y leyes deviene en una mejor forma de convivencia social, y al mismo tiempo que promueva y permita la participación de los ciudadanos. En este sentido, podemos afirmar que la ciudadanía atraviesa por un proceso de constitución caracterizado por la desconfianza entre las

²²⁶ Para conocer el informe a detalle se puede consultar la siguiente liga: http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf

personas y de éstas hacia las autoridades, especialmente de aquellas encargadas de la procuración de justicia.

Uno de los datos más importantes es el de confianza interpersonal e institucional, ya que muestra que el nivel de desconfianza entre las personas es muy significativo. A nivel nacional, poco más del 70% respondió que *no se puede confiar en la mayoría de las personas*, mientras que sólo el 28% declaró que *sí se puede confiar en la mayoría de las personas*.

En seguida se muestran los datos sobre la confianza en las Instituciones, y revelan una situación preocupante, ya que sólo la Iglesia, los maestros y el ejército superan el 50% de la confianza, mientras que las demás instituciones consideradas no superan el 50%, lo que nos habla de la precariedad democrática, ya que no existe democracia sin instituciones que procuren y garanticen el ejercicio de la ciudadanía.

Otro dato sobresaliente es el que tiene que ver con confianza en la democracia. Este nos dice que el 53% de la ciudadanía prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno, sin embargo, al mismo tiempo hay un 41% de personas que no están convencidas de las cualidades de la democracia.

La cuestión de la cultura de la legalidad arroja otro dato preocupante, ya que la mayoría de los encuestados consideró que la ley se respeta poco o nada. El cumplimiento y respeto de la ley se encuentra enlazado a la percepción que los ciudadanos tienen sobre el sistema de justicia, y es uno de los indicadores más claros que nos dice si un Estado de Derecho es eficaz.

Estos índices sobre la confianza institucional y la calidad de la ciudadanía se materializan en un contexto muy complicado para la consolidación de la democracia, ya que ésta depende de la institucionalización en donde caben instituciones de todo tipo, ya sean las del Estado o aquellas de carácter lúdico u otras con compromisos políticos. Bajo el entendido de que la comunidad es una forma social organizada en relación con normas de confianza interpersonal, resalta la poca participación de los mexicanos en esfuerzos colectivos para solucionar problemas públicos. El *Informe País* nos dice lo siguiente:

Personas que pertenecen activamente a una asociación.

Religiosa – 21%	Vecinos – 7%
Padres de familia – 6%	Voluntariado o beneficencia – 5%
Organizaciones deportivas – 15%	Profesionales – 4%
Partidos políticos – 3%	Ambientalistas – 3%
Sindicatos – 4%	Derechos humanos – 1%
Grupos estudiantiles – 10%	Nunca han tenido una experiencia de estar en alguna asociación – 46%
Culturales – 3%	

Esto resulta importante, ya que en México, la relación entre personas que se solidarizan para exigir o resolver algún problema es muy bajo. Sólo 1 de cada 4 personas dicen asociarse con otras personas para defenderse de alguna injusticia. Visto del otro lado, entonces, 3 de cada 4 personas en México dicen no conocer a

nadie que los pueda ayudar para defenderse de alguna injusticia. El número de las asociaciones con las que contamos es muy baja, y la construcción de la ciudadanía que redundará en una vida pública democrática depende de la generación de estas redes interpersonales que inciden en la vida pública y representan la voz de un sector de los ciudadanos.

El problema que se levanta ante nosotros trasciende a las instituciones políticas, a los actores políticos o grupos económicos, ya que se encuentra arraigado en la estructura en la que está montada la sociedad y las instituciones que regulan sus relaciones. El problema va más allá de la percepción y se convierte en un lastre en donde los usos y las costumbres nutren las dinámicas degenerativas.

La deslegitimación del Estado, se agrava debido a múltiples factores que perjudican la relación de la ciudadanía con las instituciones, tales como el aumento de la pobreza, el uso corrupto y abusivo de los aparatos de justicia, la desigualdad, la falta de representatividad política, la falta de oportunidades para los jóvenes, el desempleo, entre otras; lo cual crea las condiciones apropiadas para la aparición de nuevas formas de violencia y criminalidad que abonan a que la percepción social identifique altos grados de inseguridad y deslegitimación del Estado y de la democracia.

Para Koonings, el problema de la violencia y de la consecuente debilidad institucional de los Estados, tiene que ver con el mismo proceso de su constitución, en donde durante décadas, diversos grupos, de izquierda y derecha buscaron lograr el cambio social mediante una visión mecánica del Estado, es

decir, se pensaba que la toma del poder cambiaría de facto la orientación del sistema político. La violencia era en este planteamiento, un instrumento legítimo para mantener o conseguir legal o ilegalmente, el poder, y defender su visión sobre el Estado. Mientras esto ocurría, los cambios económicos y sociales provocados por el nuevo contexto de globalización, produjeron que la violencia se convirtiese en muchos ámbitos sociales, en una herramienta para la supervivencia.

Regenerar el tejido social, fortalecer las instituciones, legitimar al Estado, promover la construcción de una ciudadanía responsable, crear instituciones que respeten los derechos humanos y apuntalar la democracia como forma de gobierno es sin duda, una labor de largo plazo, y representa un objetivo irrenunciable.

El *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2013*²²⁷ publicado por la Fundación *Konrad Adenauer* (que considera variables como el respeto a los derechos políticos y libertades civiles, la calidad institucional y el grado de eficiencia política, el ejercicio del poder efectivo para gobernar, entre otros), nos muestra un retroceso del promedio regional del desarrollo democrático. Sin embargo, países como Uruguay, Chile y Costa Rica destacan del resto de los países latinoamericanos por su alto desarrollo democrático. Argentina, Panamá, México y Brasil integran un bloque de desarrollo medio.

²²⁷ http://www4.congreso.gob.pe/dgp/didp/boletines/01_2014/imagenes/constitucional/1.libro-del-IDD-Lat_2013.pdf

En el caso específico de México, el *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2013* muestra que ha retrocedido un 5% con respecto al año anterior. Si bien forma parte del grupo de países con desarrollo democrático medio ubicándose en el séptimo lugar del *ranking* latinoamericano, apenas supera el promedio de la región. Uno de los retrocesos más importantes radicó en la dimensión social, y específicamente en el aumento de la violencia desde el sexenio de Felipe Calderón. Desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, secuestros, uso excesivo de la fuerza, extorsiones, narcotráfico, tortura y violencia contra sectores vulnerables, sin que la gravedad de estos fenómenos fuesen reconocidos por las autoridades, según lo expone el *Informe 2013 de Amnistía Internacional*.

En el *Índice de Paz Global*²²⁸, México obtiene una calificación de 2.5 y es ubicado en el lugar 138 de 162 países, además de que el costo de la violencia se estima en US \$ 172 785 000 000.00

En un estudio reciente publicado por la OCDE llamado *Better Life INDEX*²²⁹ que contempla a 34 países miembros, ubica a México como el peor lugar para vivir, por debajo de Eslovaquia, Polonia, Hungría y Turquía. Y en un puesto muy alejado de Australia que logró el primer lugar del *ranking*.

El grave problema de debilidad institucional al que nos enfrentamos no depende del descrédito o ineficacia de alguna institución en específico, de algún

²²⁸ Para ver el detalle del informe y de las calificaciones específicas, revisar el ÍNDICE DE PAZ GLOBAL en la siguiente liga: <http://www.visionofhumanity.org/#page/indexes/global-peace-index/2014/MEX/OVER>

²²⁹ Documento en línea <<http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/>>

político, partido político o grupo económico; el problema es la estructura en la que se ha montado la sociedad y sus instituciones. Si no asumimos la tarea de la construcción de la ciudadanía en clave democrática, legal y de derechos humanos, como la base de toda la sociedad y como el objetivo de toda institución, no podremos resolver estos problemas cuyas raíces se encuentran entrelazadas en lo profundo de la cultura. No es un problema sólo de percepciones, es un problema de usos y costumbres.

Pareciera ser que el problema nos sobrepasa y que estamos sumidos o dominados por los designios del destino, sin embargo, existen estrategias puntuales que pueden ayudar a romper la cadena de hechos que reproducen y sostienen las prácticas culturales ilegales, pasivas, corruptas, tanto de ciudadanos como de instituciones.

La debilidad institucional que padece el Estado mexicano debe servirse de la Cultura de la Legalidad, entendida como una herramienta útil para arraigar, desarrollar y difundir la conciencia de que el respeto a las leyes y normas básicas de conducta. Por ello es necesario adentrarnos en la explicación de sus características constitutivas y entender de qué manera impacta a nivel personal, institucional y social.

4.2 Características básicas de la cultura de la legalidad

Ante los datos internacionales que revisamos en el apartado anterior y que nos sirvieron para ponernos en perspectiva, nos tenemos que detener a pensar y

cuestionarnos ¿Qué hacer en nuestro país? ¿En dónde podemos romper las dinámicas nocivas y comenzar a generar una cultura que rechace las prácticas ilegales? ¿Cómo revertir los graves problemas de desconfianza hacia las instituciones, la poca participación ciudadana en temas de interés público y la sensación de hartazgo ante los hechos que aparentemente demuestran que las acciones particulares no tienen impacto para cambiar la realidad?

El tema es complejo, ya que se requieren planes integrales que generen y fortalezcan en todos los ámbitos, una cultura de la legalidad que nos sirva como base, no sólo para el buen funcionamiento del entramado institucional, sino también para la vida diaria de los ciudadanos. Y para lograrlo, necesitamos reconocer que la cultura de la legalidad nos habla de que el “*ethos* y pensamiento dominantes en una sociedad” está de acuerdo con el respeto y cumplimiento de las leyes y normas básicas de conducta.

En una sociedad como la mexicana, en donde existe un Estado de Derecho, las personas tienen la facultad de participar en la creación, modificación e implementación de las leyes, las cuales son de carácter general, es decir, protegen a todos los miembros de la sociedad por igual, incluso al gobierno. El Estado de Derecho obliga a que todos sean tratados por igual ante la ley, no importando su raza, color, lengua, religión, ingresos económicos, sexo y/o preferencias políticas. Gobernantes y gobernados son tratados de la misma manera y deben responder ante el Estado. Las instituciones, al igual que todas las creaciones humanas, no son perfectas, sin embargo, el Estado de Derecho es una institución con grandes potencialidades para ayudar a mejorar la vida de los ciudadanos. La cultura de la legalidad trabaja

dinámicamente al interior del Estado de Derecho, lo que no quiere decir que todos los miembros de la sociedad gocen y practiquen la legalidad como una forma de vida. Habrá integrantes que no valoren los beneficios y que actúen al margen de la ley, no obstante, si la mayoría de los integrantes de una sociedad creen en la viabilidad y conveniencia del respeto y apego al cumplimiento de las normas y leyes, se logra ir fortaleciendo paulatinamente el Estado de Derecho²³⁰.

Las sociedades no aceptan ni comprenden de manera unívoca la necesidad del respeto a las leyes. Hay muchas personas que consideran tener pocos motivos a favor y muchos en contra para involucrarse en la práctica de la cultura de la legalidad. Aunque todos esos motivos o justificaciones tienen en común que subestiman el papel de la ciudadanía y de la cultura, y a la vez sobreestiman el poder de la ilegalidad y de la corrupción entendiéndolo como un proceso del cual no se puede salir.

La cultura de la legalidad se dirige a limitar las acciones corruptas y promover la autorregulación en los ciudadanos para después ir del proceso racional del análisis de costos y beneficios por apegarse a la ley, a un proceso de toma de conciencia en donde se asume que el respeto de la ley, más allá de generar beneficios personales inmediatos, beneficia a la sociedad en su conjunto. Aunque éste es un punto esencial para fortalecer el Estado de Derecho, no es suficiente, se necesita del apoyo de las leyes, de las instituciones encargadas de

²³⁰ Pérez Morales, Vania y Díaz Sosa, Christian Eduardo, “La Cultura de la Legalidad, compromiso de la ciudadanía ante la reforma constitucional de seguridad y justicia”, en González Ulloa, Pablo Armando, *La cultura de la legalidad ante la reforma del sistema de justicia penal en México*, México, Plaza y Valdés, p. 35.

impartir justicia y de la fuerza coercitiva del Estado para hacerlas cumplir. De esta manera, podemos ver que se tiende un puente entre la cultura que necesita de la fuerza y de la ejecución de la ley, y por otro lado, las instituciones encargadas de impartir justicia necesitan el apoyo constante de la ciudadanía para cumplir con sus funciones.

La rueda de la justicia, la ley, la policía, los tribunales, las prisiones; y la rueda de la sociedad civil, una ciudadanía informada y responsable que viva en una economía en expansión. Si la rueda de la justicia gira sin desarrollo cultural y social, la gente dice (como lo hicieron algunos en los peores días de la lucha contra la mafia), <hemos pasado de Guatemala a Guatepeor>. Pero si la rueda de la sociedad civil gira sin justicia, existe el riesgo de que una aparente vitalidad social enmascare las operaciones de la Mafia. Las dos ruedas deben girar juntas y a la misma velocidad para que la carreta avance y no se mueva en círculos²³¹.

El éxito o fracaso de cualquier política pública que pretenda mejorar la calidad de la ciudadanía, la impartición de justicia, las formas de convivencia, la cultura de la legalidad, la fortaleza institucional, depende del conocimiento que la ciudadanía tenga de dicha política, y al mismo tiempo, del respeto que se le procure, en otras palabras, depende de los usos y costumbres que con respecto a la legalidad, tenga la sociedad para ejercer, conocer y respetar las leyes.

²³¹ Orlando, Leoluca, *Hacia una Cultura de la Legalidad, La experiencia Siciliana*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003, p. 111.

La cultura de la legalidad es un concepto amplio, que más allá de tomar cierta relevancia en el discurso político mexicano —a partir de que fue incluido dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, como subtema del Estado de Derecho y Seguridad—, es necesario que se estudie detenidamente la definición del problema y las estrategias planteadas, ya que consideramos que son demasiado limitadas y no han sido analizadas con el rigor que merece. ¿A qué nos referimos con que es un concepto amplio?, pues bien, para muchos abogados o estudiosos del derecho, conceptos como el de Estado, leyes positivas, Derechos Humanos, legalidad, sistema normativo, procuración de justicia, son términos comprensibles, sin embargo, esto genera una percepción de que la cultura de la legalidad solamente compete a los estudiosos del derecho, mientras que el grueso de la población que no cuentan con los requerimientos de formación académica necesarios, quedarían relegados de estos temas. Pero la cultura de la legalidad no se limita al conocimiento de las leyes positivas, sino que va más allá y se inserta en la vida cotidiana de las personas, en los usos y costumbres que con respecto a la legalidad tienen todas las personas, y por lo tanto, le concierne a todos²³².

La cultura de la legalidad se puede definir de manera muy general como el respeto de la ley, pero su definición excede la cultura únicamente jurídica y va más allá de

²³² Si bien, ya había sido incluido en el PND 1995-2000 del gobierno de Ernesto Zedillo, es hasta el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* que se le incluye como un subtema específico, disponible en URL=<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/cultura-de-la-legalidad.html> en Pérez Morales, Vania y Díaz Sosa, Christian Eduardo, *op., cit.*

ser una simple característica del Estado de Derecho²³³. Para algunas asociaciones civiles como *National Strategy Information Center*, México Unido Contra la Delincuencia, Causa en Común, Observatorio Nacional Ciudadano, etc, los principios de la cultura de la legalidad se pueden ordenar de la siguiente manera:

1. Los integrantes de la sociedad se interesan y conocen las leyes y normas jurídicas básicas, las normas sociales de conducta, y además cuentan con un proceso de autorregulación.
2. Los integrantes de la sociedad tienen la voluntad de cumplir y respetar las leyes y normas sociales.
3. La mayoría de los integrantes de la sociedad rechazan y condenan cualquier acto de ilegalidad, corrupción, delincuencia e injusticia.
4. La mayoría de los integrantes de la sociedad apoyan activamente a las instituciones que se encargan de impartir justicia²³⁴.

Claramente se observa que estos cuatro principios tienen una relación lógica y son consecuentes uno con otro. Pero surge una pregunta que es necesario responder

²³³ Hablar de cultura jurídica, como señala Gerardo Laveaga —*La Cultura de la Legalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos Número 8. 2000, p. 20—, implicaría aludir a la tradición que han seguido diversos pueblos para elaborar, aplicar e interpretar su derecho, —véase John H Merryman, *La tradición jurídica Romano Canónica*, México, FCE, 1990— o bien a la concepción del derecho que ha orientado a estos grupos humanos, como la entiende Giovanni Tarello. “(...) el término cultura de la legalidad (...) define mejor que cualquier otro el conocimiento que un pueblo tiene de su derecho, así como los esfuerzos que hacen grupos y facciones —principalmente el gobierno— para difundir o no difundir tal conocimiento, las variables del proceso mediante el que un pueblo acata las normas que lo rigen, los efectos concretos que este ejercicio tiene en la sociedad civil y los límites a los que se circunscribe.” Revisar Olga Sánchez Cordero, “Cultura de la Legalidad, los posibles significados de una frase que debiera ser parte de nuestra vida”, en *Diplomado Superior de Historia y Derecho*, disponible en URL= <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/CULTURA%20DE%20LA%20LEGALIDAD.pdf>

²³⁴ Presentación de la asociación civil *México Unido Contra la Delincuencia* con respecto a la cultura de la legalidad, disponible en URL= <http://www.culturadelalegalidadbc.gob.mx/doctos/7moTaller-05-MUCD-Importancia-Cultura-Legalidad-2.pdf>

para poder avanzar, ¿cuántas leyes debemos conocer y respetar para poder declararnos como poseedores de una cultura de la legalidad? No es un debate menor, ya que en las ciencias sociales, los conceptos deben encarnar hechos identificables, es decir, el concepto se debe corresponder con un fenómeno social y no al revés.

Es prácticamente imposible que las personas conozcan todas las leyes positivas, por lo tanto, la propuesta consiste en identificar las leyes que cada persona debe conocer, así como los factores que nos sirven para delimitar dichas leyes, y que esto les otorgue elementos identificables que los lleven a poseer una cultura de la legalidad más desarrollada.

Los elementos que sirven para delimitar las leyes básicas que las personas deben conocer, son²³⁵:

- El lugar de residencia. Ya que esto permitirá que los individuos conozcan las leyes y normas sociales básicas que regulan las relaciones de la comunidad. Por ejemplo: En algunas ciudades no se permite fumar en espacios cerrados, así que es deber del individuo conocer esta ley.
- Las actividades que realizamos. Si alguien desarrolla una actividad específica, es su deber estar informado sobre las leyes que regulan dicha actividad. Por ejemplo: Si alguien conduce un automóvil, es su deber conocer el reglamento de tránsito.

²³⁵ Para mejor comprensión del tema, sugerimos revisar Pérez Morales, Vania y Díaz Sosa, Christian Eduardo, *op., cit.*

- Las relaciones familiares. Esto proveerá un marco para conocer cuáles son los derechos y obligaciones que se tienen con los cónyuges, los hijos, los adultos mayores²³⁶.
- Su eventual involucramiento en un proceso legal. Es decir, si un individuo realiza una actividad que lo pueda llevar a un proceso legal, es su deber conocer con anterioridad cuáles son las leyes que lo limitan o que lo protegen.
- Los Derechos Humanos. Se encuentran contenidos en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (como garantías individuales). Es fundamental conocer estos derechos ya que aquí se reconoce la dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de todos los hombres.

Con esta delimitación, podemos dar paso a la construcción de una forma de ser del ciudadano que rechace y condene cualquier acto ilegal o de corrupción, y así combatir de raíz los actos ilegales, en apariencia pequeños que comúnmente realizan las personas sin percibirlos como tales, por ejemplo, el robo de luz (colgarse del alumbrado público para alumbrar sus casas, negocios) o la compra de artículos robados, pero que apoyan y fortalecen dinámicas ilegales que van escalando poco a poco hasta convertirse en graves problemas de seguridad.

Para Leoluca Orlando el poder coercitivo del Estado es necesario para castigar los actos ilegales, sin embargo no es suficiente, ya que “a la hora de combatir el crimen un profesor de escuela, un periodista o un cura son más

²³⁶ Villagrán Escobar, Víctor Manuel, “La Cultura de la Legalidad”, en *Chihuahua Moderno*, año XIV, mayo de 2012, núm. 142, p. 21.

importantes que un policía”²³⁷. Lo verdaderamente necesario es crear y consolidar una identidad que conecte el sentimiento de comunidad de los habitantes con la cultura de la legalidad, sólo así se logrará romper con la fuerza totalitaria de la delincuencia, y se podrá debilitar su sustento cultural. La difusión y arraigo de la cultura de la legalidad presupone la transformación de varios paradigmas, ya que exige que cada institución (de gobierno o social), cada familia, cada persona, asuma responsablemente el papel que le corresponde, bajo la concientización de que cuando un ciudadano rompe una ley o norma social, aunque pueda parecer un acto menor, está replicando y fortaleciendo la cultura de la ilegalidad.

Las instituciones encargadas de impartir justicia, sólo pueden desempeñar correctamente su labor si la sociedad las apoya, de manera que cuando algún individuo transgreda una ley, será señalado, tanto por las autoridades, como por muchos sectores de la sociedad.

4.3 Estado de derecho, cultura de la legalidad y desarrollo económico

No tiene mucho tiempo que algunos estudiosos se comenzaron a dedicar al análisis de la relación que se guarda entre el Estado de Derecho y el sistema político y económico de un Estado. Las correspondencias son evidentes e innegables; un Estado de Derecho fuerte genera beneficios, mientras que uno débil permite recurrentes violaciones a la ley, crea inestabilidad social y entorpece el desarrollo económico. Pero para comprender de mejor manera de qué

²³⁷ Orlando, Leoluca, “Entrevista: Atacan crimen con cultura” en periódico *Reforma*, disponible en URL=http://www.sicilianrenaissance.info/es/rassegna/pub/030308_reforma.pdf

hablamos cuando nos referimos a dicha relación, antes debemos exponer y detallar qué es el Estado de Derecho, así como su necesaria relación con la Cultura de la Legalidad.

Ya Aristóteles lanzaba en *La Política*²³⁸ una sentencia en donde sostenía que someterse a las leyes significa obedecer a una estructura racional y no a los apetitos humanos. Afirmaba también que el gobierno de la ley es el gobierno de la razón y que el soberano debe ser en última instancia la razón desprovista de pasión²³⁹. Desde entonces el concepto de Estado de Derecho ha ido desarrollándose y experimentando múltiples cambios, dependiendo de las circunstancias históricas; pasando por los contractualistas²⁴⁰ que debatían la génesis del Estado, así como sus principales objetivos y el rol que el soberano tiene en la toma de decisiones; recordamos el planteamiento kantiano sobre el papel del Estado²⁴¹ cosmopolita y posteriormente las características que Hegel asignaba al Estado ético²⁴². Mucho se ha debatido y analizado sobre las características, los fundamentos y objetivos del Estado, sin embargo, ni en la teoría, ni en la práctica se ha podido llegar a una conclusión sobre el tema, por el contrario, constantemente surgen nuevas problemáticas que deben ser atendidas y resueltas, nuevos roles y relaciones entre la sociedad y el Estado, así como

²³⁸ Aristóteles, *La Política*, Madrid, Gredos, 2000.

²³⁹ Copleston, Frederick, *Historia de la filosofía*, Tomo 1, Grecia y Roma, México, Ariel, 1987, p. 331.

²⁴⁰ Revisar Kersting, Wolfgang, *Filosofía política del contractualismo moderno*, México, Plaza y Valdés, 2001.

²⁴¹ Del Real Alcalá, Alberto, *Estado cosmopolita y Estado Nacional*, documento en línea <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/247/art/art11.pdf>>

²⁴² Revisar Dri, Rubén, *La filosofía del Estado ético*, documento en línea <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/moderna/cap8.pdf>>

nuevos caminos o pautas de casos exitosos que deben ser entendidos y puestos en práctica dependiendo las necesidades de cada pueblo.

Entre las diversas perspectivas e interpretaciones contemporáneas que existen sobre dicho concepto, podemos destacar dos que a nuestro juicio, abarcan a la mayoría. Por un lado tenemos las interpretaciones que se enfocan en establecer las características básicas que las instituciones deben tener para constituir un Estado de Derecho, por ejemplo un gobierno con división de poderes, un sistema de impartición de justicia, un órgano legislativo, un sistema de seguridad nacional, etc., en este sentido, las instituciones son los fines y no los medios.

Por otro lado tenemos las perspectivas que destacan los objetivos que el Estado debe lograr; en este sentido, el Estado representa un medio para lograr ciertos objetivos básicos como la creación de leyes mediante un proceso democrático, la protección de los derechos humanos, el cumplimiento irrestricto de la ley y su aplicación sin distinciones a todos los ciudadanos. Lograr estas metas no sólo radica en las transformaciones institucionales, sino que se sustentan en las dinámicas culturales, económicas y políticas. Diego Valadés sostiene que el Estado de Derecho es un complejo entramado de relaciones que se sostiene “en la sujeción de la actividad estatal a las normas aprobadas conforme a los procedimientos establecidos, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder; el ejercicio de la autoridad conforme a

disposiciones conocidas y no retroactivas, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos”²⁴³.

Ahora bien, el Estado de Derecho puede únicamente limitarse a su parte formal, en donde todos los poderes son conferidos por la ley y ejercido de la manera en que la ley lo disponga. Pero también puede ser un Estado sustancial que brinde beneficios sociales y se limite a sí mismo, orientando sus medios para la obtención de ciertos fines.

En el mismo sentido, el Dr. Miguel Carbonell explica que el término “Estado de Derecho” se puede entender de dos formas. La primera, como cualquier ordenamiento en donde los poderes públicos son asignados por la ley y ejercitados en las formas y con los procedimientos legalmente establecidos. En este sentido, pertenecen a esta categoría todos los ordenamientos jurídicos modernos, incluso los más antiliberales, en los que los poderes públicos tienen una fuente y una forma legal. Por otro lado, la expresión se refiere también a aquellos ordenamientos en los que los poderes públicos están, además, sujetos a la ley y, por tanto, limitados o vinculados por ella, no sólo en lo relativo a las formas, sino también en los contenidos. En el primer caso, el ordenamiento político considera a la ley como algo a lo que no todos están sujetos de la misma forma y no garantiza ni considera la protección de derechos del individuo, lo cual es una característica fundamental de un Estado de Derecho democrático. En el

²⁴³ Valadés, Diego, “La no aplicación de las normas y del Estado de Derecho”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 103, México, enero-abril, 2002.

segundo, la norma jurídica expresa los límites del Estado sobre las personas y lo sujeta a esas mismas normas, garantizando el respeto de los derechos de las personas sobre todas las cosas²⁴⁴.

El Estado de Derecho debería concebirse no sólo como una característica genérica del sistema legal, sino como la expresión de la norma basada en la legalidad de un Estado democrático. Esto implica que existe un sistema legal que defiende las libertades y garantías políticas y los derechos civiles de todo el conjunto de la población. Además, establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas que permiten que todos los agentes, privados y públicos, independientemente del cargo que ocupen o de su investidura, estén sujetos a controles claros, adecuados y reconocidos dentro la norma jurídica. Si se logran estas condiciones, el Estado de derecho no será tan sólo un Estado gobernado por la ley, sino un auténtico Estado democrático de derecho. De esta manera, entendemos que Estado de Derecho es la institucionalización jurídico-política de la democracia. Su razón de ser es la protección y la efectiva realización de los derechos fundamentales, a través de la participación de todos en la toma de decisiones.²⁴⁵

²⁴⁴ En Carbonell, Miguel, “Sobre el Estado de derecho”, en *Instituciones y Desarrollo*, núm. pp. 8–9.

²⁴⁵ Rivas Rodríguez, Francisco Javier, “Ética y doctrina policial”, en Szekely Pardo, Miguel, *SIDEPOL, La construcción de una policía profesional en México*, México, Centro de Investigación y Estudios de Seguridad, 2012, p. 136.

Es claro que no basta con la existencia de leyes para que éstas sean respetadas y la conducta de las personas esté regulada. Se necesita, como dice Habermas, que los ciudadanos acepten el ordenamiento jurídico no por temor a la pena, sino por libre voluntad, se debe trabajar en el proceso educativo y social que permita entender el beneficio del respeto de la ley.

En una sociedad como la mexicana, en donde existe un Estado de Derecho democrático, los ciudadanos tienen la oportunidad, mediante los mecanismos formales de participar en la creación, modificación y ejecución de las leyes, las cuales nunca deben atentar contra los derechos humanos, sino por el contrario, deben salvaguardarlos, así mismo, las leyes son de carácter general ya que están hechas para proteger a todos por igual y de la misma manera, deben ser cumplidas y respetadas por todos.

Son evidentes las fallas o rezagos de las instituciones del Estado con respecto a los problemas que la sociedad enfrenta cotidianamente, pero al igual que todas las creaciones humanas, son perfectibles. Es indudable que el Estado de Derecho es una institución o artificio que potencia a la sociedad para que tenga mejor calidad de vida y que se desarrolle en un ambiente de respeto a la ley, pero para lograr difundir esto, es necesario que se propague la Cultura de la Legalidad²⁴⁶ al de interior del Estado de Derecho, lo cual requiere que se deje de

²⁴⁶ Cuando hablamos de Cultura de la Legalidad, nos referimos a que el *ethos* y pensamiento dominantes en una sociedad, en Godson, Roy, “Guía para desarrollar una Cultura de la Legalidad”, en *Simposio sobre el papel de la sociedad civil para contrarrestar el crimen organizado: Implicaciones Globales del Renacimiento de Palermo*, Palermo, The Sicilian Renaissance Institute, 2000, p. 3, URL=

subestimar el papel de la ciudadanía, así como del individuo, y paralelamente que no se sobrevalore el poder, alcance y penetración de la corrupción.

Leoluca Orlando, ha afirmado que en sociedades en donde es más conveniente ser corrupto que ser honesto, tiende a expandirse y arraigarse la corrupción, no por el temor hacia la delincuencia, lo cual supondría que los grupos delincuenciales se propagarían sin posibilidad de repliegue, sino por la distorsión axiológica que la sociedad padece con respecto al problema de la corrupción. La única manera en que la ilegalidad puede penetrar profundamente en el tejido social es a través de hacerla parte de lo que se supone, identifica el ser de la sociedad. Por ejemplo, las organizaciones criminales despliegan consciente o inconscientemente una “criminalidad identitaria” que se sostiene en juicios valorativos tradicionales en la comunidad, y que establecen parámetros que combinan moralidad e inmoralidad para encauzar el comportamiento tanto de los integrantes activos, como de espectadores que también participan en este fenómeno.

En el mismo sentido, para Agustín Basave, la corrupción y la ilegalidad están muy extendidas y son aceptadas en la sociedad mexicana porque muchos se benefician de ella, además de que este ha sido un fenómeno arraigado durante muchos años²⁴⁷. Es evidente que existe un desfase en la realidad, entre la norma

http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/integridad/curso-cultura/guia_para_construir_una_cl.pdf.

²⁴⁷ Basave, Agustín, *Mexicanidad y esquizofrenia, los dos rostros del mexicano*, México, Océano, 2011.

y su respeto, lo que prácticamente elimina los costos asociados a cometer ilícitos y al mismo tiempo hace muy atractiva la corrupción.

La rentabilidad inmediata de la corrupción es muy atractiva a los que ignoran que los costos innegablemente le impactarán a corto o a largo plazo, tanto a nivel individual como social, sumiendo a la sociedad en un proceso degenerativo, frenando sus posibilidades de desarrollo y condenándola junto con los individuos que la integran. Aunque pareciera evidente que el individuo sólo puede existir en sociedad como lo mencionaba Aristóteles, recordemos la sentencia del *zoon politikon*²⁴⁸, pero aquí es precisamente en donde resalta la ignorancia del hombre que cree que se puede abstraer de la sociedad y que sus acciones impactarán a los demás pero no a él. Para evidenciar el grado al que hemos llegado, sólo nos basta con precisar un dato publicado por el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, en donde nos dice que de 2012 a lo que va del 2013, la cifra negra de la denuncia en México es del 91.8 %, lo cual nos permite sostener que los costos asociados a cometer ilícitos están sumamente subvaluados, y que la Cultura de la Legalidad está hondamente debilitada en la sociedad mexicana.

La Cultura de la Legalidad no puede por sí sola sostener a la sociedad, debido a que siempre existirán personas que consciente o inconscientemente

²⁴⁸ *Zoon Politikon* es una expresión que Aristóteles se encargó de desarrollar en el libro I de *La Política*, y se le traduce como “animal político”, y significa que el ser humano posee una capacidad natural para relacionarse políticamente con otros hombres, y así crear grupos, sociedades o *polis*.

prefieran violar las leyes o normas que no hacerlo, y por lo tanto se requieren instituciones que tengan el monopolio de la fuerza y que puedan coaccionar a los individuos para obligarlos a cumplir o para castigar sus faltas. Sin embargo, sin la Cultura de la Legalidad, las instituciones se verán completamente superadas por las prácticas cotidianas, los usos difundidos y las tradiciones aceptadas, no sólo de la sociedad, sino también de los servidores públicos que se han nutrido de las prácticas de la sociedad de la que forman parte.

De nada servirá la implementación de nuevas estrategias contra criminales, el uso de nuevas tecnologías, la contratación y capacitación de más policías, novedosos centros penitenciarios, leyes más severas, etc, si antes no se difunde la Cultura de la Legalidad como un método pedagógico de prevención capaz de ser aplicado en todos los órdenes de la vida de las personas. En este sentido, la Cultura de la Legalidad necesita de la ley y la fuerza de la ejecución, y las instituciones encargadas de impartir justicia necesitan que los ciudadanos conozcan sus derechos básicos, que estén dispuestos a cumplirlos, que rechacen los actos ilegales y que denuncien ante las instancias correspondientes.

Sin esta cultura, el Estado de Derecho se vuelve sumamente débil y poco deseable ya que su única fuerza consistiría en la presencia policiaca para hacer cumplir la ley. Se necesita la participación de todos los sectores de la sociedad y de todas las dependencias de gobierno para crear y consolidar una conciencia pública de que el respeto a la ley genera más beneficios individuales y sociales que su incumplimiento.

Leoluca Orlando expone de manera recurrente una metáfora sobre las dos ruedas de una carreta con el objetivo de ejemplificar que en el problema de la ilegalidad no se limita únicamente a librar batallas independientes. El problema es tan complejo que requiere de soluciones integrales, y por lo tanto el tratamiento que se dé, debe basarse en un trabajo coordinado entre todos los miembros de la sociedad y las autoridades. Las instituciones sólo representan un frente en la batalla contra la delincuencia, y el otro frente es la cultura, la educación, la construcción de una identidad.

Esta metáfora nos sirve para ilustrar que el éxito o fracaso de cualquier institución, programa, plan o método que pretenda mejorar, transformar o fortalecer el combate a la ilegalidad y corrupción, depende en primera instancia de la voluntad de las personas por respetar las normas existentes, así como del conocimiento que la población tenga sobre estas, en otras palabras, el éxito depende de la Cultura (usos y costumbres) de la Legalidad que practique la población para practicar y conocer las leyes y normas existentes.

Para muchos estudiosos del derecho, conceptos como el de Sistema político, instituciones, Estado de derecho, leyes positivas, legalidad, régimen político, procuración de justicia, etc., son términos claros y comprensibles, sin embargo, esto genera una percepción de que conceptos o prácticas como la

Cultura de la Legalidad solamente competen a los estudiosos del derecho, mientras que la mayoría de la población que no tiene la formación académica necesaria, quedarían excluidos de la comprensión y práctica consciente de estos temas. Sin embargo, éste es un término amplio que no se limita meramente al conocimiento de las leyes positivas, reglamentos o códigos, sino que se encuentra presente en todas las actividades o roles que a diario desempeñan las personas, sin importar su edad, clase social, formación académica o ingresos económicos.

La Cultura de la Legalidad no se limita al conocimiento de las leyes positivas, sino que va más allá y se inserta en la vida cotidiana de las personas, en los usos y las costumbres que con respecto a la legalidad tienen todas las personas, y por lo tanto, le incumbe a todos. Podríamos definirla de manera muy genérica como el respeto de la ley, pero sin duda va más allá de cualquier definición que intente determinarla y limitarla a ser una mera cultura jurídica o como una simple característica del Estado de Derecho.²⁴⁹ Para poder continuar, debemos establecer sus principales elementos o principios.

²⁴⁹ Hablar de cultura jurídica, como señala Laveaga, Gerardo, *La Cultura de la Legalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos Núm. 8. 2000, p. 20, implicaría aludir a la tradición que han seguido diversos pueblos para elaborar, aplicar e interpretar su derecho, -véase Merryman, John H, *La tradición jurídica Romano Canónica*, México, FCE, 1990.- o bien a la concepción del derecho que ha orientado a estos grupos humanos, como la entiende Giovanni Tarello. “(...) el término Cultura de la Legalidad (...) define mejor que cualquier otro el conocimiento que un pueblo tiene de su derecho, así como los esfuerzos que hacen grupos y facciones –principalmente el gobierno– para difundir o no difundir tal conocimiento, las variables del proceso mediante el que un pueblo acata las normas que lo rigen, los efectos concretos que este ejercicio tiene en la sociedad civil y los límites a los que se circunscribe.” Revisar Sánchez Cordero, Olga, “Cultura de la Legalidad, los posibles significados de una frase que debiera ser parte de nuestra vida”, en *Diplomado Superior de Historia y Derecho*, URL=<http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/CULTURA%20DE%20LA%20LEGALIDAD.pdf>.

Para comenzar, debemos entender que se puede definir como la conciencia por parte de instituciones y ciudadanos de que vivir dentro de un Estado de derecho es una mejor opción que hacerlo fuera de él. Cuando ésta conciencia se encuentra arraigada en la sociedad, entonces existe un rechazo manifiesto ante toda forma de ilegalidad o corrupción. De tal suerte que el apego al cumplimiento de las leyes se da por una convicción de que el respeto a la ley traerá mayores beneficios sociales que los que acarrearía su violación, así, se cumple la ley, no por el temor a la sanción, sino por una convicción individual y social que se inserta en el horizonte y no en la retribución inmediata de su cumplimiento.

En esta cultura, la participación ciudadana permite un diálogo abierto y constante entre gobernados y gobernantes. Genera contrapesos, instrumentos normativos eficaces para resolver las necesidades sociales, así como mecanismos de rendición de cuentas y acceso a la información que fortalecen el Estado de derecho.

Roy Godson explica en *Guía para desarrollar una Cultura de la Legalidad* que dicha cultura puede ser observable a partir de cuatro elementos básicos²⁵⁰:

²⁵⁰ Godson, Roy, “Guía para desarrollar una Cultura de la Legalidad”, en *Simposio sobre el papel de la sociedad civil para contrarrestar el crimen organizado: Implicaciones Globales del Renacimiento de Palermo*, Palermo, The Sicilian Renaissance Institute, 2000, p. 3, URL=

1. La mayoría de la gente acepta y está dispuesta a respetar la ley, aun cuando ésta se perciba como opuesta a sus propios intereses. La mayoría de la gente reconoce que, a largo plazo, le conviene respetar la ley. Cuando las personas perciben que una ley es injusta, utilizarán los mecanismos legales para tratar de cambiarla.
2. La mayoría de la gente rechaza el comportamiento ilegal. Las personas no sólo respetan la ley, sino que también esperan que los demás, independientemente de su posición en la sociedad, cumplan con ella. Como resultado, la sociedad está dispuesta a denunciar las acciones ilegales y fomentar un comportamiento de respeto y aplicación de la ley en su comunidad.
3. La mayoría de las personas apoya a las instituciones de gobierno encargadas de la aplicación de la ley. La población generalmente evalúa al sistema de justicia con base en la equidad percibida del proceso y no en el resultado. Esperan que el gobierno sea justo, responsable y que proteja los derechos individuales. A cambio, la gente respeta la aplicación de la ley y al gobierno y, por tanto, apoya sus esfuerzos.
4. Generalmente, se espera que las personas entiendan las leyes, así como sus derechos individuales. Si bien no es realista que la gente conozca más

que un pequeño porcentaje de ellas, su ignorancia no se considera una excusa aceptable.

Entre las múltiples definiciones sobre Cultura de la Legalidad, podemos encontrar dos que contienen a la mayoría, por un lado tenemos a las que remarcan el fortalecimiento o endurecimiento de la ley *en sí* –visiones legalistas-; otras se enfocan en la cualidad pedagógica del proceso educativo–cultural que permite una toma de conciencia sobre la importancia del respeto a la ley –visiones legitimistas-

Las definiciones legalistas conciben a las leyes como procesos regulatorios que surgen del Estado para normar la conducta de los ciudadanos y obligarlos a someterse a la ley. Estas definiciones centran sus esfuerzos en la creación y fortalecimiento de un sistema regulatorio sólido y consistente que atienda los principios constitucionales, que identifique con antelación las sanciones correspondientes a todo tipo de violaciones o incumplimientos a la norma jurídica; también debe contar con un sistema de impartición de justicia eficiente y expedito, un sistema legislativo que se encuentre al pendiente de los cambios que la sociedad demande y los plasme en leyes adecuadas a la realidad.

El Dr. Gerardo Laveaga afirma que la visión legalista, establece un proceso en donde los gobernantes y gobernados transforman en leyes y derechos las

necesidades colectivas²⁵¹. Esta visión sitúa a los representantes democráticos de la sociedad, al poder judicial y a los integrantes del poder ejecutivo, que son los encargados de proveer seguridad pública y procurar justicia, como los actores encargados de promover la Cultura de la Legalidad, y por lo tanto coloca en un papel pasivo a los ciudadanos, los cuales están supeditados a lo que los gobernantes dispongan.

Las definiciones legitimistas consisten en poner énfasis en la educación para sostener el Estado de Derecho y la acción colaborativa entre las autoridades y la sociedad civil organizada, así como a los ciudadanos comunes, tomando en cuenta los valores y la cultura de la sociedad²⁵². El proceso pedagógico que se propone dice que todas las acciones correspondientes al sistema normativo deben ir acompañadas de un sistema de formación cultural que ayude a las personas a comprender los beneficios de vivir, promover y defender un Estado de Derecho.

Echeverría expone que este tipo de proceso pedagógico debe promoverse en la conciencia de los individuos desde el nivel más elemental de convivencia social, para posteriormente fortalecerse a lo largo de sus diferentes etapas del crecimiento. Para lograrlo se necesita forzosamente un proyecto educativo formal

²⁵¹ Laveaga, Gerardo, *La Cultura de la Legalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos Núm. 8, 2000.

²⁵² Ansolabehere, Karina, “Legalistas, legalistas moderados y garantistas moderados: ideología legal de maestros, jueces, abogados, ministerios públicos y diputados”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, pp. 331–359.

y un sistema normativo social que ayude a que las personas puedan identificar las leyes y después los ayude a comprender los beneficios de su cumplimiento²⁵³.

Bajo la perspectiva legitimista, la vinculación entre autoridades y ciudadanos es necesaria para consolidar el proceso democrático, ya que así se vuelven partícipes de las leyes que se generan, lo cual les obliga no sólo a conocerlas, sino también a cumplirlas. Los resultados podrían ser lentos, pero en la medida en que todas las acciones vayan modificando la cultura y se encuentren acompañadas de la colaboración de todos los sectores de la sociedad, los cambios hacia una cultura de la legalidad se irán consolidando.

El cambio de una cultura de la ilegalidad por una de legalidad tiene resultados palpables que se verifican en indicadores sociales, económicos y de seguridad pública, en suma, en una mejor calidad de vida. Sólo la vía que abre la educación, puede lograr un cambio consistente y sustentable en las prácticas cotidianas relacionadas con el respeto a las leyes y normas, y puede llegar a solventar las deficiencias estructurales de las instituciones o normas.

²⁵³ Echeverría del Valle, María del Carmen, Cultura de la legalidad como fundamento de la política educativa, en Rivas Rodríguez, Francisco Javier, “Ética y doctrina policial”, en Szekely Pardo, Miguel, SIDEPOL, *La construcción de una policía profesional en México*, México, Centro de Investigación y Estudios de Seguridad, 2012.

Vázquez problematiza al respecto y afirma que la educación para la Cultura de la Legalidad es aquella que debe entenderse como un proceso mediante el cual se preserva, transmite y recrea una cultura común: conocimientos y creencias, ideales y normas, hábitos y destrezas²⁵⁴. El proceso pedagógico parte desde el modelo argumentativo y democrático cuando se favorece la formación y el ejercicio de la autonomía personal, así como el fortalecimiento de la dignidad humana y el trato igualitario de las personas a partir de la no discriminación.

La educación debe estar orientada por el debate democrático de los ciudadanos acerca de los valores, las políticas y los medios necesarios para su instrumentación. El objetivo radica en que las personas puedan aprender²⁵⁵ a aprehender²⁵⁶ como lo propone Kaplún. Este modelo pedagógico requiere que las personas problematicen y sean capaces de deducir, relacionar, sintetizar y razonar, las cuales son habilidades que se utilizan para dar significado al mundo, interpretarlo y desmitificar en caso necesario. La apropiación de estas habilidades permite que las personas reflexionen y asuman el rol que les corresponde, formándose como ciudadanos capaces de transformar su entorno. Algunas de las características más importantes de este modelo son:

²⁵⁴ R. Vázquez, 4 modelos sobre cultura de la legalidad, p. 71, en Rivas Rodríguez, Francisco Javier, “Ética y doctrina policial”, en Szekely Pardo, Miguel, SIDEPOL, *La construcción de una policía profesional en México*, México, Centro de Investigación y Estudios de Seguridad, 2012.

²⁵⁵ Aprender es un proceso mediante el cual los sujetos graban en su memoria información que desconocían; se aprende incluso involuntariamente, ya que el proceso es generalmente automático o inconsciente.

²⁵⁶ Aprehender implica un proceso más complejo y comprometido de aprendizaje, ya que la apropiación de la información se da por convicción, generando conocimiento consciente que permite involucrar el contexto en que se genera y comparte dicha información.

- El individuo debe participar, involucrarse, investigar, problematizar para obtener conocimiento formativo.
- Aprender el mundo con todas sus implicaciones requiere considerar todo aquello que se lee y se escucha con todo el bagaje de conocimiento práctico que se obtiene en la cotidianeidad.
- Los errores son parte del proceso (información).
- El conflicto permite problematizar las cuestiones de nuestro entorno.
- La educación debe ser un acto dialéctico donde exista un reconocimiento, tanto del educador como del educando de la dignidad y valor de sus personas.
- Un modelo autogestivo de educación, se basa en la participación activa del sujeto en el proceso educativo y lo forma para participar en la sociedad.
- La educación exalta los valores comunitarios, la solidaridad, la cooperación, y los sentidos cívico y ético.
- La educación es un proceso permanente.

La Cultura de la Legalidad es un proceso pedagógico social que debe ser utilizado como una herramienta dinámica que puede contrarrestar tanto los efectos, como

los gérmenes que han arraigado el sistema de ilegalidad. Los programas y políticas públicas evidencian que es posible poner en marcha proyectos, que incluyan a los distintos sectores de la sociedad, encaminado al desarrollo de estrategias que garanticen el Estado de Derecho.

Para Leoluca Orlando, la aplicación de la ley es fundamental, el castigo y la represión de los actos ilegales son necesarios, sin embargo no son suficientes, antes es necesario crear procesos pedagógicos de prevención del crimen para hacer funcional el entramado institucional. El proceso pedagógico no se queda en el aula, o en la conferencia, no es tema exclusivo de especialistas, sino que debe extenderse y penetrar en los diversos sectores de la sociedad. Lo verdaderamente importante y necesario es crear una identidad que tienda puentes entre el sentimiento de comunidad de los ciudadanos con la Cultura de la Legalidad. Únicamente de esta manera se podrá romper con la creencia de que la delincuencia es omnipresente y omniabarcante, y verla como un mal que es posible combatir de manera cotidiana.

En cualquier ciudad de los Estados Unidos o de Europa, incluso la más golpeada, un esfuerzo de este tipo habría sido simplemente un modesto intento de reforma social. En Palermo fue una ruptura revolucionaria con el pasado porque la Mafia, como cualquier fuerza totalitaria, debía su poder en gran medida al sofocamiento de la memoria cultural y la identidad cívica. En los últimos años, sin embargo, unos 25,000 estudiantes han adoptado más

de 160 monumentos de Palermo, (...) Al exigir la limpieza de estos monumentos, nuestros niños se daban cuenta de que su trabajo era una metáfora de la limpieza del hollín espiritual que se había sedimentado durante tantos años de gobierno criminal²⁵⁷.

Como veíamos con la ciudadanía republicana, crear una identidad apegada a la legalidad, radica en lograr que las personas sientan una pertenencia de cuerpo, es decir, que se sientan orgullosas de pertenecer a su comunidad, de que valoren sus obligaciones y sus derechos; significa que rechacen y condenen cualquier acto que vaya en contra de la comunidad y de que la relación con las autoridades y las instituciones caminen a la misma velocidad y en la misma dirección como en la metáfora de la carreta de dos ruedas, aún ante las situaciones más precarias que la delincuencia ha generado. “Recuperando la identidad, lo demás viene solo (decía Leoluca)”.

Como hemos visto, a grandes rasgos, la Cultura de la Legalidad significa respeto y conocimiento de la ley²⁵⁸, y aunque éste se puede tener en diferentes grados, el objetivo fundamental es el fortalecimiento del orden social del Estado de

²⁵⁷ Orlando, Leoluca, *op. cit.*, p. 111.

²⁵⁸ “¿No tendríamos un mundo más habitable si la gente respetara la ley? Para que esto ocurriera la ley tendría que conocerse”. Gerardo Laveaga, *La Cultura de la Legalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos Núm. 8, 2000, p. 18. A ese respecto, véase también Cárcova, Carlos, *La opacidad del derecho*, Madrid, Trotta, 1998.

Derecho que a final de cuentas beneficiará el desarrollo económico de la sociedad²⁵⁹.

La Cultura de la Legalidad requiere necesariamente de la transformación de diversos paradigmas. Exige que cada quien asuma el papel que le corresponde - como ya lo proponía el viejo Platón cuando exponía su concepto de justicia²⁶⁰-, tomando conciencia de que cuando algún individuo rompe una ley, aunque pueda parecer insignificante, está reproduciendo una cultura de la ilegalidad.

El apoyo y la participación de la comunidad también pueden enfocarse a la prevención y desarraigo de las prácticas criminales y corruptas, sin necesidad de gastar en un sistema masivo de impartición de justicia y penal. Esta participación también reduce el riesgo y el costo de una vigilancia gubernamental violatoria y de prácticas regulatorias que son dañinas para las libertades individuales y para las iniciativas de orden económico, social y político. En otras palabras, la impartición de justicia, tal como lo ha planteado el alcalde de Palermo, no es más que una de las dos ruedas de una carreta²⁶¹.

²⁵⁹ “(...) la adecuada difusión de nuestras disposiciones jurídicas contribuye a fortalecer el orden social de un estado. Ciertamente, orden social es un concepto lleno de aristas: pues puede significar la coexistencia pacífica de los distintos grupos que integran una comunidad, pero, también, la preservación del statu quo de la misma”, Gerardo Laveaga, *op.cit.*, p. 18.

²⁶⁰ Así lo decía en *La República*. “Justicia es hacer cada quien lo que le corresponde”.

²⁶¹ Godson, Roy, “Guía para desarrollar una Cultura de la Legalidad” *op. cit.*, p. 2.

Contra el desasosiego de creer que el problema de la ilegalidad y la corrupción es una parte fundamental del ser del mexicano, y que estamos totalmente imbuidos en una dinámica absorbente imposible de superar, debemos poner atención en algunos casos internacionales que experimentaron situaciones sociales complejas y críticas, pero que en gran medida fueron superadas, y rompen el mito de que estamos determinados a replicar la corrupción eternamente. En Hong Kong²⁶² y Sicilia²⁶³ se experimentaron cambios radicales en la cultura, lo cual los llevó al surgimiento y fortalecimiento de una Cultura de la Legalidad. Estos ejemplos internacionales demuestran que es posible romper dinámicas culturales de ilegalidad y crear otras que refuercen el Estado de Derecho, aún en lugares en donde la delincuencia, la pobreza, y la ilegalidad han predominado por mucho tiempo. El cambio cultural es posible, y aunque es difícil de lograr, puede generarse en tiempos relativamente cortos.

4.4 La legalidad y el desarrollo económico ¿son posibles?

Ahora que hemos expuesto las características tanto del Estado de Derecho como de la Cultura de la Legalidad, así como sus correspondencias, resulta necesario plantear la manera en que estos dos conceptos se relacionan con el desarrollo económico y social. No es un tema menor, por el contrario, no es posible mantener una paz duradera sin resolver los graves problemas del desarrollo social y económico que golpean fuertemente a las sociedades contemporáneas.

²⁶² Godson, Roy, *Ídem*.

²⁶³ Orlando, Leoluca, *Hacia una Cultura de la Legalidad: La experiencia siciliana*, op, cit., 2003.

El desarrollo económico puede definirse como la capacidad de un país para crear riqueza, con el objetivo de suscitar y consolidar la prosperidad o bienestar económico y social de las personas que integran la sociedad. Más allá de pensar en el desarrollo económico como el resultado de saltos cualitativos dentro de un sistema económico, impulsado por las tasas de crecimiento y la acumulación del capital, lo que verdaderamente debe interesarnos son las condiciones que permiten que esto ocurra.

Las políticas públicas son las encargadas de apuntalar el crecimiento continuo y sostenido de la economía, lo cual, de entrada, supone ya, llevar a cabo una serie de ajustes legales e institucionales que descansan en prácticas cotidianas de la población, lo cual le da viabilidad a los incentivos institucionales cuyo objetivo es crear un eficiente sistema de producción y un sistema de distribución de bienes y servicios.

El desarrollo económico implica necesariamente un crecimiento en los ingresos de la sociedad, así como una mejora en la calidad de vida de los individuos. Existen diversos puntos de vista desde los cuales se establecen parámetros para medir el crecimiento de una sociedad y poder establecer que tan desarrollado es un país, tales como la inversión, las tasas de interés, el nivel de consumo, las políticas públicas, las políticas de ahorro, etc., sin embargo, hay algo

previo a cualquier teoría o estándar; existen necesidades básicas que deben ser solventadas antes de que se planteen métodos para incentivar el desarrollo económico, y estas radican en el respeto a las leyes y normas que las personas practican en la sociedad y que dan sustento a cualquier política pública.

Cualquier política pública o ley que únicamente se sustente en la fuerza para lograr su aplicabilidad, está condenada al fracaso. Primeramente, se necesita difundir una Cultura de la Legalidad que sirva de base sólida y duradera, para posteriormente, construir sobre los pilares cimentados cualquier iniciativa que se dirija a fortalecer el Estado de Derecho y promueva el desarrollo económico. Por lo tanto, lo que se debe promover primero, es la participación social como un método de acción que sostenga e impulse desde abajo los cambios necesarios para lograr el desarrollo económico.

Desde 1973 el Banco Mundial reconoció el impacto que la participación ciudadana tiene en el desarrollo económico de los países. Robert McNamara atribuía el fracaso de múltiples proyectos impulsados por el BM para apoyar a los países en vías de desarrollo a que la gente que se intentaba beneficiar, no había sido consultada. Por el contrario, destacaba los proyectos en donde los ciudadanos habían sido incluidos en la toma de decisiones y participaban activamente, ya que habían obtenido mejores resultados, en términos

económicos²⁶⁴. Desde entonces, la Comunidad Europea recomendó que los gobiernos incluyeran la participación como una medida fundamental para las políticas de desarrollo económico.

Para Nie Norman “el nivel de participación política de una nación es correlativo con su nivel de desarrollo económico”²⁶⁵. Si se acepta sin matizar este argumento, estaríamos afirmando algo muy peligroso e irresponsable, a saber, que sólo en los países desarrollados se puede dar una participación ciudadana constante, sin embargo, podemos echar mano de distintos ejemplos que nos dicen lo contrario, como que “en las sociedades más modernas cuya organización suele ser más compleja, la participación suele ser más difícil de fomentar, ya que existe un fuerte y arraigado individualismo. Es más, recordando el informe presentado por el Banco Mundial en los 70s del siglo XX se hacía referencia que aquellos proyectos en los que se había logrado la participación de la gente habían sido desarrollados en comunidades pequeñas, incluso rurales. El cambio en la concepción misma de la participación como factor de éxito de las políticas públicas está asociado también a un rompimiento de un paradigma tradicional, en el que se percibía a la participación como una forma de subversión. Imaginemos las sociedades de la Europa del siglo XVIII, temblando ante el temor de los

²⁶⁴ Majid, Rahnema, “Participación”, en *Diccionario del Desarrollo. Una Guía para el conocimiento como poder*, Lima, PRATEC, 1996.

²⁶⁵ Nie, Norman, “Social Structure and Political Participation” en *American Political Science Review*, EUA, No.63, Junio, 1969.

revolucionarios, la participación ciudadana definitivamente ni siquiera tiene cabida en los discursos”²⁶⁶.

El tema de la participación ciudadana ha sido estudiado, analizado e incorporado recurrentemente, tanto en el discurso político, como en políticas públicas. En 1977 se tomó en consideración este tema por primera vez, según lo señala el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados cuando publicó en 1996 su estudio sobre Participación Ciudadana.

(...) Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, pronunció un discurso en el que planteó que entre los temas incluidos en la reforma política de ese año se encontraba el interés del Estado por ampliar las opciones de representación política de la ciudadanía, para así permitir al gobierno federal conocer las inquietudes y demandas de la población en general, pero sobre todo de las minorías, pues aunque según los principios democráticos las decisiones se basan en lo que quieren las mayorías, las minorías siempre deben ser escuchadas y tomadas en cuenta. Con este precedente, se creó un nuevo espacio para que las asociaciones políticas,

²⁶⁶ Olvera, Rosa María, “Transparencia y participación ciudadana”, en González Ulloa Aguirre, Pablo Armando, *La Cultura de la Legalidad ante la Reforma del Sistema de Justicia Penal*, Veracruz, El Colegio de Veracruz, 2012, p. 54.

instituciones académicas y para la ciudadanía en general, con el fin de que expusieran sus ideas en torno a la reforma política²⁶⁷.

A partir de ese momento y hasta nuestros días, la participación ha estado integrada como un tema fundamental del discurso político y no tanto en la práctica de las políticas públicas, aunque desde el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo ya había sido incorporado el tema al Plan Nacional de Desarrollo en el cual se exponía sobre la necesidad de crear nuevos caminos de participación ciudadana. En el año 2000, después de la alternancia en la presidencia, Vicente Fox enarbolaba los beneficios que traería a la dinámica social la participación ciudadana como eje rector de las políticas públicas y derivado de esto, se crearon algunos instrumentos jurídicos inspirados en la participación, tal es el caso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental Pública²⁶⁸, y la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las organizaciones de la Sociedad Civil²⁶⁹.

La participación ciudadana también fue incluida en el Plan Nacional de Desarrollo en el sexenio de Felipe Calderón, sin embargo los eventos sociales y políticos de este periodo que polarizaron y desesperaron a la sociedad, si bien

²⁶⁷ Comisión de Participación Ciudadana, *Memoria de la Consulta Nacional sobre la Participación Ciudadana*, Cámara de Diputados, México, 1996 citado en *Participación Ciudadana*, Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, URL= www.diputadosgob.mx/cesop, consultado en junio 2012.

²⁶⁸ A partir de la LFTAIPG se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, y se crearon en todas las dependencias de la Administración Pública Federal, unidades de enlace para la Información Pública, así como comités que se encargaran de atender las solicitudes de información, lo cual promueve la transparencia y la rendición de cuentas.

²⁶⁹ La LFFAOSC sienta las bases para promover la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), estableciendo los derechos y obligaciones de éstas.

diversas organizaciones levantaron su voz e intentaron reivindicar sus derechos, sus esfuerzos fueron insuficientes ante la impotencia y la frustración de los eventos críticos que golpeaban a la sociedad.

Esto nos lleva a pensar que si bien -aunque no en todos los niveles- la administración pública ha asumido que la participación es más útil que subversiva, la sociedad no está muy dispuesta a participar. La primera gran cuestión es ¿Por qué los ciudadanos no participan? La respuesta casi automática, no es una explicación sino otra pregunta ¿Para qué? Parece entonces que la apatía de los ciudadanos proviene de un desconcierto, de la incredulidad de su poder, de la desconfianza en las instituciones y en sus otros congéneres e incluso en la rebeldía casi adolescente e irracional que justifica y cuestiona “para qué quieren que participemos, para eso los elegimos, no vamos a hacerles su chamba”²⁷⁰.

Siguiendo el argumento de la Dra. Rosa María Olvera, el análisis no debe ser simplista, no se debe pensar únicamente que los ciudadanos no participan porque no confían en que sus opiniones valgan y sean tomadas en cuenta por las instituciones, entonces habría que ir más allá de pensar que la solución radica únicamente en incrementar la confianza en las instituciones, y tendríamos que entender que las instituciones (servidores públicos) están también, constituidas

²⁷⁰ Olvera, Rosa María, “Transparencia y participación ciudadana”, en González Ulloa Aguirre, Pablo Armando, *La Cultura de la Legalidad ante la Reforma del Sistema de Justicia Penal*, Veracruz, El Colegio de Veracruz, 2012, pp. 58-59.

por ciudadanos que padecen las mismas condiciones sociales que los que no forman parte de ellas. Es necesario pues, un modelo que se interese en construir y arraigar una Cultura de la Legalidad, en donde se incentive un sentimiento de pertenencia a partir de la participación.

El Centro de Estudios y Programas Interamericanos del ITAM, realizó un estudio sobre la confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones del Estado, y los datos revelados fueron muy interesantes. El 22% de los encuestados confía en las ONG`s, 50% confía en los medios de comunicación y prácticamente el 80% confía en la iglesia. En particular resulta sorprendente el nivel tan bajo en donde se sitúa la confianza hacia las Organizaciones no Gubernamentales, aunque esto se puede explicar debido a la lejanía y desconocimiento que existe entre ellas y el grueso de la ciudadanía.

Otro dato salta a la vista. Según la *Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil*, el 80% de los mexicanos asumen que si ayudamos a los demás nos estamos ayudando a nosotros mismos²⁷¹. En otra encuesta publicada por Consulta Mitofsky²⁷² sobre participación ciudadana y confianza interpersonal, un poco más del 80% de los encuestados se califican como honestos, reprobaban las

²⁷¹Ablanedo Ileri, Layton Michel y Moreno Alejandro, *Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI): Capital Social en México*, México, Centro de Estudios y Programa Interamericanos, Working Paper, No. 17, 2008, p. 15.

²⁷²Consulta Mitofsky, Gallup Mexico, entre otras, pueden consultarse a través de sus propias páginas o bien <http://www.ropercenter.uconn.edu/latin-american/mexico.html>.

prácticas fraudulentas y corruptas. En la Encuesta Nacional sobre Cultura Constitucional elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM²⁷³ nos brinda datos interesantes, como cuando se les pregunta a las personas si les interesan los asuntos públicos, el resultado es decepcionante. 30% dice que se interesa poco y 18% que no se interesa nada. Solamente 13% afirma estar muy interesado en los asuntos públicos.

En la misma encuesta, se pone en evidencia una población que no se siente apegada a la legalidad. Después de vivir durante tanto tiempo en dinámicas de desintegración social y constantes violaciones a las leyes y normas, muchos se han construido un mito que ronda como fantasma, sus conciencias y se han hecho a la idea de que las leyes no siempre deben cumplirse o simplemente, no deben cumplirse. Otro dato interesante resulta de cuando se les pide que se pongan una calificación, del 0 al 10, para medir el grado de cumplimiento que hace de la ley, la gente se pone 7.84 de calificación en promedio, pero a los demás les pone una calificación de 5.65. Es decir, los que incumplen y violan las leyes son los demás, nunca uno mismo.

Lo que nos dicen las datos duros, es que por un lado tenemos un grave problema de autocrítica, y por otro, nos da ciertas vías interpretativas para explicar el desasosiego o aislamiento en el que se encuentra la sociedad mexicana y que

²⁷³ Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IFE-IIJ, UNAM, 2011.

no sólo padecemos, sino que también reproducimos. Racionalmente comprendemos y compartimos el interés por tener una mejor sociedad, con una mejor calidad de vida, sin embargo, la dinámica social, aunque no nos determina, nos llega a empujar hacia la desconfianza institucional

En realidad lo que nos dicen las cifras “duras” de las encuestas es que racionalmente entendemos y aspiramos a una mejor sociedad, pero la dinámica social nos orilla a ser desconfiados. Esto nos lleva a que sólo el 4% de los mexicanos estén dispuestos a participar en alguna organización no gubernamental.

La cuestión que debería ser analizada ampliamente es ¿qué debemos hacer para incentivar la participación ciudadana? El problema tiene muchas aristas, pero sin duda, cualquier vía que se tome, debe pasar por la generación de confianza tanto en las instituciones como en las personas, los vecinos, los demás ciudadanos con los que se interactúa diariamente, para que así la gente genere un sentimiento de pertenencia y esto los lleve a participar activamente en la vida pública.

Nos ha tocado asistir a una situación que exige que nos hagamos cargo de ella, nos lanza un reto que no podemos, ni debemos evadir. Nos toca pensar en nuevas formas de organización social basadas en la reciprocidad hacia los demás.

Es el momento de que cada quién asuma la propia responsabilidad, los gobernantes en la promoción de la participación ciudadana, generando mecanismos de transparencia, rindiendo cuentas, y los ciudadanos²⁷⁴ exigiendo, reclamando y participando. La única manera para aumentar la confianza es a partir de la reciprocidad. No nos olvidemos que la relación entre gobernantes y ciudadanos es, en primera instancia, una relación entre personas.

4.5 Un modelo integral para fortalecer la Cultura de la Legalidad en México

Existen diversos ejemplos concretos que permiten generar modelos y podemos analizarlos desde la perspectiva de cómo la sociedad civil y el Estado han trabajado juntos impulsando acciones que fortalecen la Cultura de la Legalidad. En por lo menos los últimos 18 años, se han impulsado acciones constantes destinadas a que los mexicanos internalicemos el respeto de la norma y cumplamos con ella por convencimiento.

De 1997 a 2009 se impulsó la implementación de asignaturas optativas en materia de cultura de la legalidad para la educación básica que con la Reforma de la Educación Secundaria de 2006, se transformó en asignaturas estatales que desde el ciclo escolar 2009-2010 a septiembre 2015 ha llevado a la capacitación de más de 40,000 docentes para la impartición de la asignatura y a 3,963,551 estudiantes que han cursado la materia. Clave para la cristalización de este proyecto fue la

²⁷⁴ Un ciudadano es aquel que es corresponsable de las situaciones que se presentan en su comunidad, aquel que siempre está dispuesto a participar en la toma de decisiones, ya sea activamente o a través de la elección de un representante, debe estar consciente de que quienes sean elegidos en efecto serán los más capaces para la toma de decisiones que harán en nombre de la colectividad.

supervisión y acompañamiento de México Unido Contra la Delincuencia A.C., organización de la sociedad civil que, junto con la Subsecretaría de Educación Básica, desarrolló la currícula y presionó a las autoridades estatales para que la impulsaran desde lo local.

Desde 2005 diversas corporaciones policíacas asumieron dentro de sus planes de estudio la Cultura de la Legalidad como una asignatura formativa y desde 2011 esta fue integrada al Plan Rector de Profesionalización de Policía Federal que es base para la profesionalización del país como resultante de la experiencia del Instituto de Renacimiento Siciliano y del Centro de Información Estratégica, organizaciones de la sociedad civil pioneras en la materia, con sede en Palermo, Italia y Washington, Estados Unidos de Norteamérica.

Sin embargo, ante esfuerzos de evaluación por parte de la sociedad civil y a la percepción de los ciudadanos medida por el Instituto de Geografía y Estadística (INEGI), parece que estos esfuerzos aún no logran impactar, debido principalmente a dos motivos, por un lado un proyecto que busca resignificar la importancia de la ley, modificar la manera en la que la sociedad se relaciona entre sí y con las instituciones. Se debe entender como un proyecto de largo respiro que tendrá un impacto en el mediano-largo plazo, por lo que los efectos serán observables en el tiempo.

Otro factor fundamental es que los proyectos de cultura de la legalidad están basados casi exclusivamente en la educación formal, es decir, en aquella que se lleva dentro de un aula con un programa específico. Sin embargo la educación para la legalidad se debe entender como algo más amplio que indudablemente debe incluir la educación formal, pero que debe hacer visible en la vida cotidiana a través de muchos otros mecanismos. Es así que al aprendizaje formal del aula debe acompañarse de lo que aprendemos en el quehacer cotidiano, de la experiencia de interacciones con el otro, con las instituciones, del respeto de normas y derechos existentes y la voluntad que haya por hacerlos respetar, de los incentivos que existan a la legalidad y los desincentivos hacia lo ilegal, del ejemplo que líderes sociales y autoridades den a la sociedad.

Bajo este concepto, los programas y planes distan de poder impactar debido a que, lo que un adolescente, un docente o un servidor público pueda aprender y entender del respeto de la norma, contrasta con la realidad de corrupción, ilegalidad, abuso de autoridad que vive en su día a día generando primero una disonancia cognitiva entre lo que quisiera hacer (respetar la norma y ver que se respete por los otros) y lo que sucede en la realidad.

Ahora, la pregunta es ¿Cómo fomentar la cultura de la legalidad en las Instituciones? Este debe ser el tema central de la discusión, ya que generar más y más regulaciones a la conducta, nuevos reglamentos y leyes evidentemente no es suficiente. Por lo tanto es importante entender que la violación a la norma, la

comisión de infracciones puede estar motivada por diversos factores individuales como institucionales que se deben atender de manera focalizada con una visión amplia de las causas que la motivan. Algunos de los motivos por los que un servidor público podría violar la norma son:

1. Utilizar el puesto o los recursos disponibles para lograr beneficios personales.
2. Tomar decisiones de manera discrecional para beneficiar a alguien. Aquí a veces la intención superficial puede parecer desinteresada e incluso altruista, el NSIC lo define como Corrupción por causa noble, es decir, una violación a la norma para generar beneficios para otras personas sin que ello signifique un beneficio evidente para mí.
3. Lealtad al grupo. Muchas veces los servidores públicos deben tomar decisiones entre el respeto de la norma, la promoción de la norma, la denuncia de actos ilegales de amigos, familia o de la misma organización o la lealtad hacia ellos.
4. Miedo al aislamiento. De nuevo, muchos servidores públicos dejan de cumplir con su deber por miedo a contraponerse a lo que el grupo social hace y de esta manera verse primero aislado y luego vulnerable. Para un servidor público puede ser difícil romper con conductas ilegales en una situación institucional donde todo el grupo viola la ley.
5. La falta de entendimiento de las normas. Un servidor público difícilmente podrá cumplir una norma que no entiende.

6. Por instrucción de un mando superior.

Las motivaciones constituyen la base para saber cómo podemos justificar las elecciones potencialmente perjudiciales dentro de la institución. El reconocimiento de las motivaciones que llevan a los servidores públicos a violar la integridad, representa el primer paso para prevenirlas tanto a nivel individual como institucional.

Debemos ser muy precavidos, ya que las motivaciones para violar la ley, son complejas y se llega al extremo de justificarlas a través de excusas razonadas que consiste en elaborar un discurso autocomplaciente que da cuenta de una conducta inaceptable. La excusa razonada es un mecanismo de defensa mediante el cual, un individuo intenta justificar los prejuicios y las faltas, por ejemplo, cuando un policía culpa de su mala suerte a la poca claridad de los reglamentos internos para justificar su mal desempeño. Otro ejemplo lo tenemos cuando un policía acepta un soborno y al mismo tiempo se considera inocente, ya que fue el ciudadano el que ofreció el dinero. Los ejemplos son variados, sin embargo, el común denominador radica en se intenta justificar un acto de corrupción y se sientan las bases para que dichos actos puedan volver a suceder en el futuro.

De esta manera se sientan las bases que facilitan que los servidores públicos que justifican sus acciones corruptas caigan apresuradamente por una pendiente

resbalosa. No cabe duda de que es importante reconocer que bajo ciertas circunstancias, nuestras decisiones pueden llevarnos a cometer errores, sin embargo, el reconocimiento de esos errores generan una experiencia que nos ayuda a mejorar el desempeño como servidores públicos. No obstante, si se intentan justificar los errores, estaremos más proclives a seguir cometiéndolos y difundiéndolos.

Cuando no se respeta y aplica la ley de manera uniforme, los ciudadanos verán al gobierno y a los servidores públicos como una institución injusta, ineficiente o incluso innecesaria que no merece confianza. Perciben que la ley únicamente existe para proteger a los que tienen mayores recursos económicos y no a los ciudadanos comunes, y como resultado, sienten desconfianza y cada vez menos están menos dispuestos a respetar la ley.

Las excepciones a las reglas, la impunidad o el trato diferenciado tienden a convertirse en una pendiente resbalosa, es decir, las acciones que en apariencia son insignificantes, pueden derivar en otras acciones más nocivas, que de forma progresiva van aumentando en gravedad, sin importar las intenciones que las hayan motivado. Al justificar cualquier desviación, violación o excepción del Estado de Derecho, los servidores públicos se vuelven más vulnerables a descender por una pendiente resbalosa en donde mientras más bajo se cae, más fácil resulta justificar violaciones de mayor magnitud.

Todas las violaciones al Estado de Derecho, desde las que son en apariencia insignificantes, hasta las más importantes, traen consigo consecuencias a corto y largo plazo, para el individuo, la familia y la sociedad. Ante el desasosiego producido por lo abrumador y la complejidad de diversas situaciones sumamente retadoras, en ocasiones puede parecer que actuar es imposible y tomar decisiones correctas puede generarnos mayores problemas que la inacción, sin embargo, si no asumimos la responsabilidad que nos corresponde en nuestras instituciones, estaremos permitiendo, y reproduciendo el sistema de corrupción. Actuar conforme al Estado de Derecho constituye nuestra principal responsabilidad como servidores públicos profesionales. Cuando un funcionario público toma decisiones acertadas, y estas ayudan a mejorar la calidad de vida general se genera un efecto onda en donde cada integrante de la sociedad tiene la posibilidad de contribuir a promover el Estado de Derecho, de participar e incluso de liderar el proceso de cambio, por el contrario, las decisiones equivocadas, tienen un efecto onda adverso en la calidad de vida general. Por ejemplo, cuando un policía pide dinero a cambio de que el ciudadano evite ser infraccionado, la consecuencia inmediata será que el ciudadano aprenderá que hay medios para evadir la ley, lo cual golpea fuertemente en la confianza de los procesos de impartición de justicia y por ello comenzarán a ofrecer sobornos en el futuro.

4.5.1. Implementación de la educación para la legalidad.

Por todo esto, un proyecto de cultura de la legalidad debe entenderse como un proyecto que incluya la resignificación de la ley, la implementación de acciones y modificación institucional que permita el fortalecimiento del Estado de Derecho y el incentivo de una fuerte participación social que acompañe y vigile el proceso de manera atenta para poder pedir cuentas a las autoridades y apoyar los buenos resultados.

Entonces, implementar un programa de cultura de la legalidad en una institución se debe construir en dos pasos, de abajo hacia arriba (Bottom-Up) que implica difundir la educación del respeto a la ley entre los servidores públicos para ir modificando la percepción y aprecio de la norma, y después de arriba hacia abajo (Top-Down), modificando los aspectos estructurales que nos llevarán a aplicar la teoría en cuestiones prácticas en la institución, generando cambios estructurales destinados a favorecer el arraigo de la cultura de la legalidad en los servidores públicos.

Partiendo de la educación formal, se tiene la oportunidad de fortalecer la cultura de la legalidad si se consideran algunos aspectos estructurales, de contenido y estrategias pedagógicas.

Un aspecto innegable que debilita la actuación policial, la imagen institucional y los resultados en el combate al delito radica en el desfase entre la respuesta, la

atención y el profesionalismo ante un mismo evento en el que intervienen las diferentes instituciones de seguridad y justicia. Para una víctima del delito, no es lo mismo interactuar con Policía Federal, con una policía estatal o municipal, como no es lo mismo interactuar con la Procuraduría General de la República que con alguna procuraduría o fiscalía general de alguna entidad en términos de sus posibilidades de obtener un mínimo acceso a la justicia y reparación del daño.

Incluso dentro de una misma corporación, el desempeño, la atención y las acciones son muy diferente, en parte debido a las diferencias del tipo, forma y características de la capacitación que tiene cada servidor público. Por eso afirmamos que un requerimiento clave para fortalecer la cultura de la legalidad es la formación profesional constante dirigida a homologar conocimiento.

Si nos hemos constituido en sociedades es porque esta nos brinda mayor seguridad, si como ciudadanos decidimos restringir nuestra conducta, pagar impuestos para vivir dentro de un marco social que garantice la seguridad de los integrantes, es porque vemos los beneficios de este tipo de ordenamiento social. Si el Estado no cumple con su objetivo, que es proteger la vida y la propiedad de los individuos, es muy difícil que el ciudadano entienda que el cumplimiento de la ley es más beneficiosa que su incumplimiento.

La resignificación de la ley implica que todos, autoridades y ciudadanos, estén sujetos a la ley. Todos deben cumplir con sus protocolos de actuación para mejorar la eficacia y la percepción hacia la ciudadanía. El cumplimiento de protocolos disminuye la posibilidad de que una persona actúe de manera arbitraria y comprometa operativos e investigaciones, promueve la imagen de efectividad de la institución sobre el posible desempeño individual. Permite la evaluación del desempeño individual e institucional para el fortalecimiento de los resultados.

Cuando el servidor público cumple su trabajo tal y como las normas, reglamentos y protocolos mandatan, genera en la sociedad confianza y por ende una mayor disposición a cooperar con las autoridades y a participar en sociedad. Por el contrario, un mal desempeño, aleja y dificulta la relación con la ciudadanía, inhibe la confianza institucional y debilita incluso la cultura democrática.

Una vez que existan estándares nacionales de las funciones esperadas por cada nivel y especialidad de las corporaciones de seguridad y justicia se requiere que la institución inicie un proceso específico de capacitación para cada una de las tareas específicas que cada persona debe efectuar.

Asumir que alguien ya sabe hacer tal o cual cosa nos ha llevado a la actual situación donde cada quien actúa según su fuero individual y no según los estándares esperados. Por eso no dejaré de insistir en que construir indicadores

de desempeño, estándares y protocolos de actuación para evitar el desfase entre la teoría y la práctica es tarea obligada para las instituciones mexicanas.

Como se expuso en un principio, para las personas en nuestro país es fácil reconocer que el respeto de la norma es importante para un buen desarrollo de la sociedad. Sin embargo, en el vivir cotidiano las personas se enfrentan la violación sistemática de la ley, la corrupción, la impunidad ha permitido el enriquecimiento y toma de poder de partidos políticos, sindicatos, empresarios, políticos, servidores públicos, medios de comunicación y demás integrantes de la sociedad.

De esta manera, frases populares como "el que no tranza no avanza", "no te pido que me des, ponme donde hay", se han convertido en referentes conductuales que guían las decisiones y el actuar de las personas.

Es por esto que un rubro fundamental del trabajo institucional debe ser la resignificación del respeto de la ley. Es decir, a través de estrategias pedagógicas que permitan la transversalidad de este tema, la inclusión de doctrina y cursos específicos las instituciones deben incluir a la formación para la integridad profesional como un eje básico de todo el sistema de capacitación.

Así se podrá motivar y sustentar cuáles son los beneficios individuales y colectivos que trae consigo el cumplir las normas voluntariamente, con convicción, rechazando todo acto ilegal por mínimo que parezca. Es fundamental romper con la experiencia de quienes obtienen ciertos beneficios inmediatos por infringir el marco normativo, expresar que el cambio individual y social es posible y que en la medida en que la cultura de la legalidad se afiance en la sociedad habrá un impacto en el nivel de vida para las personas. Asimismo, se deberá clarificar cómo el buen desempeño profesional, ético y apegado a la norma, genera confianza ciudadana y apoyo social.

Parte de lo que he expuesto es contenido de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009 y que por su carácter de general regula cómo debe ser una corporación policial en México.

Con esta ley se construyó un Plan Rector de Profesionalización que sienta las bases y esquemas de profesionalización, carrera policial, régimen disciplinario y certificación de integrantes a través de controles de confianza, homologación de jerarquías en los grados, salario, normas y protocolos de actuación, uso de la fuerza racional, congruente, oportuno y con respeto a los derechos humanos.

El Plan Rector de Profesionalización limita las meras ocurrencias sobre los temas en los que deben capacitarse, así como quién y cuándo debe hacerlo. Precisamente impulsa un sistema homologado en todo el país, de procedimiento y desempeño de las policías.

Desafortunadamente, y como se va haciendo costumbre, ni la Ley General, ni el Nuevo Modelo Policial que aplican hoy en el país, se cumplen. Dentro del modelo se plantea que las policías del país deben generar:

- 1.- Un modelo policial sustentado en policías con perfil de investigación;
- 2.- Métodos, procesos y procedimientos homologados;
- 3.- Enfoque de prevención del delito en la actuación policial;
- 4.- Promoción de la participación ciudadana con la policía como parte de la estrategia de prevención del delito;
- 5.- Carrera policial y un proyecto de vida;
- 6.- Modernización de los sistemas de operación y vigilancia en los centros penitenciarios.

El trabajo hecho por la asociación civil Ciudadanos por una Causa en Común A.C. sobre este tema que analiza y evalúa el Fortalecimiento del proceso de evaluaciones de Control de Confianza; Certificado Único Policial; Fortalecimiento del régimen disciplinario de las instituciones de seguridad pública; Creación de organismos de supervisión externa.

Asimismo, el Semáforo del Desarrollo Policial publicado por Causa en Común, expone que de los 20 indicadores de cumplimiento del desarrollo policial, sólo 1 se encuentra en cumplimiento, 12 en proceso de cumplimiento y 7 en incumplimiento.

El Semáforo considera 4 ejes a los cuales asigna una calificación (en escala de 1 a 10) dependiendo de la evaluación de cada uno de sus 5 indicadores:

Carrera policial – 4

Profesionalización – 4

Control de confianza – 4

Régimen disciplinario – 2

El único indicador que se está cumpliendo es el de Certificación y acreditación del centro de control de confianza, sin embargo, hay 19 indicadores que no se cumplen o están en proceso de cumplimiento, lo cual deja la evaluación global con 3.5 de calificación.

Hasta que la norma deje de ser mera referencia y se cumpla cabalmente, los resultados y beneficios se podrán evidenciar. El paso sucesivo consiste en mostrar que la capacitación efectivamente genera resultados en el desempeño institucional. Estos deben poderse objetivamente observar y medir, deben estar alineados tanto a los objetivos institucionales, como a la coyuntura que se debe atender.

Por este motivo, ser un policía mejor preparado debe observarse en los resultados profesionales y debe permitir mejores condiciones para el policía. Es decir, debe existir una relación entre profesionalización e incentivos, debe existir una relación entre las horas de capacitación, el desempeño profesional y los incentivos.

Todos estos esfuerzos formativos deben estar alineados a acciones y cambios institucionales que muestren un compromiso por la cultura de la legalidad. Estos van desde la mejora en aspectos de denuncia de actos ilícitos hasta los incentivos que llevan a la construcción de un plan de vida del individuo dentro de la institución.

El acento se debe colocar en inhibir los actos ilegales, romper los candados que generan corrupción e incentivar la conducta de integridad profesional. Establecer sistemas de denuncia anónima, donde exista una protección del denunciante es fundamental para conocer en dónde se dan los casos de corrupción, los posibles casos de colusión entre autoridades y delincuentes, los casos de abuso de autoridad, las violaciones a derechos humanos y las omisiones.

Los canales de denuncia deben estar abiertos hacia el exterior pero también al interior de la institución, entendiendo que la protección del denunciante es diferente si él es un ciudadano o parte de la corporación policial o de procuración de justicia.

Romper el silencio, el temor, transformar la indignación individual en acción y ser capaz de recibir, procesar y responder a las denuncias, resulta básico. Mostrar que el Estado está atento a la conducta de los integrantes de las instituciones y que nadie se encuentra por encima de la ley, fortalece la cultura de la legalidad y el Estado de Derecho.

La denuncia es imprescindible y fundamental, ya que es el insumo inicial para combatir los delitos y resolver los problemas institucionales, entendiendo precisamente que el insumo se debe acompañar de instrumentos para el combate específico.

Para un combate objetivo y eficaz se deben fortalecer las Unidades de Asuntos Internos, las Comisiones de Honor y Justicia, los Visitadores y los Órganos Internos de control; entendiendo por fortalecer, el garantizar la independencia de nombramiento, actuación y recursos del titular de la Unidad y del Órgano. Resulta sumamente improbable que un subordinado investigue con efectividad y objetividad el actuar de alguien que en la cadena de mando puede interferir en la investigación.

De igual manera, la independencia de decisiones y acciones del titular de asuntos internos, del visitador o del órgano interno de control puede verse afectada si los recursos dependen de los posibles sujetos a investigar.

Una instancia de investigación o disciplinaria sin recursos humanos, materiales y/o económico termina siendo mera simulación, debilitando la confianza (tanto interna como externa) en la institución, en los mecanismos de denuncia, y deja como mensaje que lo que se busca es mantener viva la corrupción y la impunidad.

La conducta ilegal se debe castigar siempre. Todo acto que se deje impune tendrá consecuencias para las condiciones de justicia, la cultura de la legalidad y la fortaleza del Estado de Derecho. Toda sanción que se imponga debe ser justa,

apegada a derecho, proporcional pero consistente. También en las sanciones podemos observar qué tanto se ha logrado impulsar un principio base de la democracia: la igualdad ante la ley.

Así como es importante sancionar la conducta indeseada, es importante incentivar aquellos actos que fortalecen el Estado de Derecho. Los incentivos deben ser sustentados en logros académicos y/o acciones que evidencian la integridad personal y profesional de los servidores públicos. Los incentivos pueden ser de diversa índole, pueden otorgarse al servidor público o a su familia. Pueden ser de tipo económico, moral (reconocimientos, medallas), dirigidos a prestaciones (días de descanso, cursos, becas), etc.

Retomando la Teoría del Desarrollo Moral, el equilibrio entre internalizar la experiencia de castigos ante conductas inapropiadas y el de recibir beneficios ante las buenas conductas, ayuda a construir un nivel de moralidad donde la respuesta automática, ante cada acción, es aquella que va en apego a la ley. Dicho de otra manera, si consistentemente las conductas ilegales son sancionadas y las legales reconocidas, paulatinamente llevaré mis conductas a ser lo más ajustadas a aquello que me produce beneficios, hasta que este ejercicio se vuelve natural, lo que me lleva a vivir una cultura de la legalidad.

Es frecuente que las autoridades refieran una carencia de recursos económicos, materiales y humanos que dificultan la implementación de adecuados programas de supervisión, vigilancia o de procesos establecidos de incentivos. Indudablemente los recursos para una institución nunca son suficientes y las urgencias en materia de seguridad y justicia ponen en jaque los planes y programas establecidos. Sin embargo, la autoridad no está sola en esto. La sociedad civil ha sido y puede ser un gran aliado.

Algunos de los proyectos en esta materia que se están implementando por organizaciones civiles nacionales en secretarías de seguridad pública, procuradurías o fiscalías del país son:

a) Red Nacional de Observatorios:

La Red de Observatorios sobre Seguridad, Justicia y Legalidad se basa en un modelo desarrollado en conjunto con la asociación civil México Evalúa desde 2012, y está orientado a la observación de la seguridad, la justicia y sus políticas públicas a partir de seis bloques de información: 1) Incidencia delictiva, 2) Estructura punitiva, 3) Oportunidades de desarrollo, 4) Cohesión social, 5) Percepción del delito y confianza en las autoridades, 6) Gasto y costo de la inseguridad.

La metodología con la que se capacita a los observatorios locales busca homologar los procesos de obtención y procesamiento de datos de seguridad en México de acuerdo a los valores de validez, viabilidad, replicabilidad y coherencia. De tal forma, los observatorios miembros de esta red blindan y certifican sus procesos metodológicos.

Por ahora estamos enfocados sólo a la parte de seguridad y justicia, ya que es un tema bastante amplio, sin embargo, la metodología que hemos desarrollado se puede aplicar cabalmente a cualquier área de observación con los ajustes pertinentes. De hecho, algunos de los miembros de la Red de Observatorios tienen otras líneas de observación.

Actualmente la Red cuenta con presencia en 9 entidades federativas: Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Nuevo León, Puebla, Tamaulipas y Veracruz.

b) Auditorías a procuradurías y fiscalías estatales:

El proyecto de auditoría a las Procuradurías/Fiscalías estatales consiste en la celebración de un acuerdo de colaboración mediante el cual estas autoridades permitan a la Red Nacional de Observatorios de Seguridad realizar un diagnóstico sobre los procesos de registro de información correspondiente a la incidencia delictiva; verificar que se cumplan los lineamientos y protocolos existentes y, en su caso, la propuesta de mejora a estos procesos con el fin de obtener una mejora en

la calidad de la información que se reporta al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Este proyecto ha permitido una mejora relativa de los registros, sistemas de transparencia y rendición de cuentas en Aguascalientes y Chiapas, entidades que en 2014 signaron el acuerdo con el Observatorio Nacional Ciudadano. A partir del 2016 el Observatorio Nacional Ciudadano ha extendido el proyecto e incluido la construcción de un proyecto de Cultura de la Legalidad para las procuradurías y fiscalías generales de los estados de la Ciudad de México, Chiapas, Chihuahua, Colima, Michoacán, Morelos, Sonora y Veracruz.

c) Mecanismo de Supervisión Externa en la Unidad de Asuntos Internos de Policía Federal:

En enero de 2014 se acordó, entre organizaciones de la sociedad civil y la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal, trabajar en el diseño de una instancia ciudadana que supervisara el trabajo de la propia Unidad. Es así como surge la propuesta de un Mecanismo Ciudadano de Supervisión Externa que es resultado del esfuerzo conjunto de organizaciones y autoridades con el objetivo de conformar un espacio para la transparencia, el gobierno abierto y la rendición de cuentas con el fin de fortalecer la relación entre la población y la Policía Federal. En el desarrollo y discusión del Mecanismo participaron las siguientes organizaciones: Ciudadanos por una Causa en Común, A.C.; Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.; Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.; México Unido Contra la Delincuencia, A.C.; el Observatorio Nacional Ciudadano

de Seguridad, Justicia y Legalidad, A.C.; la Red Nacional de Profesionistas en Seguridad Pública, A.C.

Este proyecto tiene como objetivos específicos:

- Vigilar y supervisar las actuaciones de la UAI de la Policía Federal a través de una gestión independiente.
- Consolidar un esquema participativo para la emisión de recomendaciones sobre los distintos procesos establecidos dentro de la Policía Federal.
- Contribuir al fortalecimiento de la confianza ciudadana en la Policía Federal para fortalecer la cultura de la paz y la legalidad.
- Servir como plataforma de vinculación, transparencia y rendición de cuentas entre la Policía Federal y la población.
- Fortalecer la transparencia en la atención de las quejas, denuncias y reportes ciudadanos.
- Generar canales de comunicación e intercambio de información para mejorar la calidad del servicio.

En noviembre 2015 se concluyó un documento que fue discutido y acordado por las organizaciones participantes en colaboración y retroalimentación con la propia

Unidad para desarrollar los indicadores y mecanismos del proyecto, y se encuentra en fase de aprobación ante el titular de la Comisión Nacional de Seguridad.

d) Red de Seguridad – ciudadanos más policías:

El Observatorio Nacional Ciudadano participa en la Red Nacional por la Seguridad Ciudadanos + Policías que está integrada por más de 40 asociaciones civiles que se reúnen en torno a seis ejes temáticos. Uno de ellos es el de cultura de la legalidad cuyo objetivo consiste en proponer acciones y estrategias concretas para fortalecer dicha cultura en las instituciones relacionadas con la seguridad pública, así como en la sociedad, en general para: “Hacer de la cultura de la legalidad una forma de vida”.

El objetivo de la Red es crear espacios de participación en los que, conjuntamente, la sociedad civil organizada, academia y autoridades, se llegue a propuestas claras y definidas de incidencia. Además de generar espacios que permitan la interlocución de los ciudadanos con autoridades en los tres órdenes de gobierno a partir de:

e) Evaluación de Ministerios Públicos:

Desde 2015 la organización social México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) ha establecido, en acuerdo con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, un sistema de monitoreo y evaluación de los servicios que otorga la institución. A través de la participación de ciudadanos, que se identifican como parte de MUCD, se llevan a cabo entrevistas de entrada y salida a las personas que acuden a emitir su denuncia ante una agencia del ministerio público. El cuestionario para la entrevista incluye preguntas sobre el entorno, la situación de las instalaciones, los insumos con los que cuenta la agencia, los tiempos, calidad y calidez en la atención, el respeto de los derechos del denunciante, hasta posibles actos de corrupción. Esta información se sistematiza y presenta a la sociedad y a las autoridades con el objetivo de identificar las áreas de oportunidad de las agencias, medir posibles avances y retrocesos. Desde su implementación, tanto MUCD como la PGJDF reconocen mejoras en el entorno laboral, disminución de actos de corrupción y mejoras en la forma en la que el ciudadano es atendido. A partir de 2015 este programa ha iniciado a implementarse también en el Estado de México y el estado de Puebla.

f) Observatorio de Derechos Humanos en la Procuraduría General de República.

Si bien en México el mayor de delitos es atendido por las instancias de procuración de justicia locales, la Procuraduría General de República cumple una función simbólica muy importante toda vez que su foco de atención se centra en los delitos cometidos en contra del Estado. De esta manera, su trabajo se centra

en combate a delitos como los delitos en contra de la salud o de criminalidad organizada, que han puesto en la última década a las autoridades del país al centro del escrutinio público nacional e internacional.

Los señalamientos de violaciones a derechos humanos por personal de la institución han trascendido las páginas nacionales e internacionales, poniendo en manifiesto cómo la actuación de los funcionarios públicos de la Procuraduría General de República violenta derechos humanos y los debidos procesos. Desde el c Se inició una colaboración para observar cuan alineadas están las políticas institucionales y la actuación de los servidores públicos de la Procuraduría General de República a la reforma constitucional en materia de derechos humanos y los tratados internacionales ratificados por el Estado y aprobados por el Senado de la República.

g) Seguimiento a los acuerdos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia es una instancia presidida por la Procuraduría General de al República donde las procuradurías y fiscalías generales de los estados comparten experiencias y proponen políticas y acuerdos nacionales de actuación. El objetivo central es precisamente generar una homologación en los sistemas de trabajo y fortalecer la colaboración institucional.

Sin embargo, hasta enero de 2016 no existía una base de datos pública que permitiese conocer qué acuerdos signaron los titulares, cuál el contenido y alcances.

Desde el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, A.C., se acordó con la Procuraduría General de la República, desarrollar un sistema semestral de información pública que permitiese a los ciudadanos conocer los niveles de cumplimiento de los acuerdos y contar con evidencia documental de los mismos.

h) Centro de Desarrollo Integral Policial – Cedipol:

El Centro de Desarrollo Integral Policial es un complejo de deporte y recreación para los empleados de la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM), del Honorable Cuerpo de Bomberos y de Protección Civil del municipio de Chihuahua, así como para sus familiares directos. El propósito de este centro que abrió sus puertas en mayo del 2014, es dignificar a los elementos que trabajan en favor de la comunidad chihuahuense, así como coadyuvar a consolidar el sentido de pertenencia a las instituciones mediante la construcción de una identidad social acorde a un servicio público basado en la ética policial y el respeto a los derechos humanos. Se creó un entorno de enriquecimiento personal en las áreas de acondicionamiento físico, acercamiento familiar y compañerismo que elevan la propia percepción del personal de seguridad pública, bomberos y protección civil,

sobre su participación en la comunidad chihuahuense, procurando también que valoren que son factores de mejora del tejido social.

Este proyecto es ejemplo de colaboración entre instituciones y sociedad, ya que el CEDIPOL es una asociación público-privada, con una inversión conjunta de los empresarios del estado a través del Fideicomiso para la Competitividad y la Seguridad Ciudadana (FICOSEC) y el Municipio de Chihuahua. El ayuntamiento aprobó por unanimidad que la administración del centro esté a cargo del FICOSEC por 15 años.

En todos estos proyectos antes mencionados el rol del líder de la institución es fundamental. Tanto para colaborar con la sociedad como para implementar proyectos, emitir sanciones, otorgar incentivos y reconocimientos, hacer cumplir la capacitación cabalmente, romper con los lazos de corrupción o promover en sus colaboradores una conducta íntegra, el líder es pieza clave.

El liderazgo esperado deberá demostrar integridad con respecto al Estado de Derecho; motivar a que los integrantes de la corporación entiendan cuál es su rol en el fortalecimiento o debilidad de una cultura de la legalidad, que entiendan que todos podemos mutuamente influenciarnos y que, si bien siempre habrán casos y situaciones que excedan el poder de acción y el control personal, al promover todos juntos el respeto de la norma, lograremos generar esos cambios sociales en favor de un sólido Estado de Derecho.

Un líder con sus acciones se convierte en un referente conductual de integridad profesional e imagen institucional de una corporación de seguridad y justicia en el marco de un Estado democrático de Derecho.

Las consecuencias de estas acciones derivarían en procesos institucionales más claros y transparentes: Instituciones con una mayor autonomía en los procesos de selección y promoción de servidores públicos; instituciones mejor preparadas, con mayor reconocimiento y apoyo de la sociedad, mejores oportunidades de carrera, económicas, de seguridad y de progreso; y procesos formativos específicos en materia de respeto a la legalidad como forma de una mejor convivencia social.

En resumen, la formación para la integridad, las transformaciones institucionales que combaten la corrupción e incentivan las conductas de apego a la norma y el acompañamiento de iniciativas ciudadanas es clave en todo proyecto que busque incidir en la cultura de la legalidad en nuestro país.

Conclusiones

El ciudadano es una parte importante de la comunidad política, y su adscripción a esta comunidad depende de los deberes y derechos que cada ciudadano debe respetar, vigilar y cumplir en su condición de ciudadano. Así, la ciudadanía es una construcción que radica en el derecho y disposición a participar activamente en una comunidad, a través de los canales establecidos y de otros canales que aunque no estén institucionalizados, sí sean inclusivos, pacíficos y conducentes con el objetivo de mejorar la calidad de vida pública. Ser ciudadano implica un sentido de identidad y pertenencia al lugar en donde se relaciona socialmente.

Años de políticas represivas; carencia de programas de prevención oportunos conectados con diagnósticos confiables en materia de riesgos; deficiencia para producir inteligencia en cuestiones relativas a la incidencia delictiva; programas que surgen y desaparecen sin ser evaluados para saber si tuvieron o no algún tipo de impacto; normas; acuerdos; protocolos que el Estado genera y no implementa o simplemente las viola; desigualdad de recursos humanos; materiales y económicos, han favorecido una situación en donde México sigue siendo el país de la OCDE con los mayores índices de inseguridad, con una presencia de cárteles de la droga, grupos de delincuencia organizada que no sólo amedrentan, extorsionan, hurtan, secuestran, violan y matan, sino que controlan partes del país en donde la autoridad no logra ingresar, y en donde aquellos ciudadanos que no han sido desplazados o desaparecidos por estos delincuentes, han optado por apoyar este Estado sustituto.

La debilidad del Estado de derecho no es una opinión, es observable ante los altos índices de impunidad, los bajos niveles de efectividad en el combate a los delitos,

los comunes actos de corrupción evidenciados cada vez más gracias a las redes sociales que escapan del control gubernamental, la simulación en el combate a los delitos y a la corrupción.

Precisamente el eje común de esto es la falta de integridad profesional y personal de ciudadanos y autoridades interconectados por múltiples agravantes. Hablamos de que en el caso de las autoridades sus salarios son pagados con el dinero de todos los mexicanos, y que dichos personajes hacen uso de recursos públicos y de las múltiples alianzas que les permiten salir impunes de tales actos.

Por este motivo se puede afirmar que, aún si pudiésemos dotar a todas las instituciones de seguridad y justicia de todos los recursos necesarios para poder combatir los delitos, contar con planes y programas homologados para el país en materia, normas jurídicas, reglamentos internos a las instituciones, políticas públicas de avanzada que busquen combatir la ilegalidad y promover las conductas de respeto a la norma, no necesariamente se lograría tener el impactado deseado, si los líderes de las instituciones no asumen conductas íntegras, un compromiso por el fortalecimiento del Estado de Derecho y una cultura de la legalidad.

Por otro lado, la consolidación institucional se debe acompañar con un fuerte trabajo con la sociedad ¿qué se puede hacer para desarrollar y consolidar un interés auténtico de participación ciudadana, respeto de la norma y cultura de la legalidad? Nuevamente, seguir impulsando los programas educativos que inciden en aquellas conductas de apego a la norma, mostrar eficacia institucional en la implementación de normas, combate al delito y respeto de los Derechos

Humanos. Esto genera confianza ciudadana en las instituciones y respeto de la norma.

Es decir, a ciudadanos e instituciones tocan acciones específicas para consolidar el Estado de Derecho. A las instituciones les toca el permanente respeto a los Derechos Humanos; el apego a las leyes, reglamentos y acuerdos que han asumido. Jamás el Estado debe mostrarse como aquel que viola las normas que le exige al colectivo que respete. Otro aspecto fundamental es hacer cumplir la ley, combatir el delito, eliminar la impunidad. Hasta que la violación de una norma no traiga consigo consecuencias, difícilmente la conducta ilegal se inhibirá.

La ciudadanía no se gana por el simple hecho de habitar en una ciudad, ni tampoco por tener un documento que acredite la residencia legal a algún territorio. La ciudadanía era una distinción hacia los habitantes permanentes y reconocidos; era un status delimitado por una serie de derechos y deberes cívicos, económicos, sociales y políticos que podían ser practicados en el ámbito del territorio de la ciudad. Posteriormente, a comienzos de la modernidad, la ciudadanía fue vinculada al Estado nación, de tal manera que los ciudadanos eran aquellos que tenían la nacionalidad que concedía el Estado, y hacía a los ciudadanos poseedores de derechos políticos.

Es fundamental que el Estado promueva el respeto a la ley e incentive la cultura de la legalidad. El Estado debe mandar un mensaje claro que diga que quien respeta la norma vive mejor en nuestra sociedad y que el Estado de Derecho es el sistema que garantiza la mejor convivencia social.

A los ciudadanos les toca también respetar a las instituciones y los derechos del otro, como individuos en una sociedad la autorregulación es fundamental para promover una convivencia social armónica. Los ciudadanos deben respetar normas y reglamentos, y si consideramos que estas no son adecuadas, justas o vigentes para las necesidades del colectivo, acudir a los instrumentos democráticos que permiten modificarlas o derogarlas.

Un Estado requiere de contrapesos sociales que vigilen y limiten el poder de los gobernantes. Por eso la participación ciudadana es tan importante, sin el involucramiento de ciudadanos en la vida pública (como se expuso anteriormente), la tentación de los gobernantes por influenciar la balanza de la justicia, estará siempre latente.

De igual manera es fundamental el rechazo a la conducta ilícita de otros ciudadanos que puede quedar en una sanción moral o llegar hasta la denuncia ante las autoridades. La autoridad no puede cumplir cabalmente su labor si los ciudadanos no denunciarnos. Asimismo el reconocimiento del buen actuar de las autoridades y otros ciudadanos es clave para incentivar la cultura de la legalidad.

El reto es de gran envergadura, consiste en replantear la forma de organizarse y convivir en sociedad. Sin duda se tiene la posibilidad de hacerlo, a costa del temor o la apatía que merman la voluntad. Se debe entender que aspectos fundamentales de la sociedad como la seguridad son responsabilidad de todo el entramado social y no sólo le compete a las autoridades encaradas de seguridad y justicia.

No se debe perder de vista que la relación entre gobierno y ciudadanos es al final, una relación entre personas. De la misma manera que en las relaciones interpersonales, si se logra un diálogo efectivo, se podrá llegar a acuerdos beneficiosos para la sociedad.

Algunas instituciones, algunas comunidades han logrado transformarse, hay experiencias en el mundo que enseñan que la ilegalidad se puede limitar, la corrupción minimizar y ciertos delitos incluso erradicarlos; la suma de voluntades de personas que consideren el respeto de la ley y los derechos la mejor forma de hacerlo, permitirá finalmente lograr los índices de paz y desarrollo social, cultural y económico a los que México aspira.

Debido a los cambios sociales ha resultado inevitable replantear teórica y prácticamente la relación entre ciudad y ciudadanía. Circunstancias como la reducción del Estado, los procesos de globalización de la economía, la consolidación de organizaciones políticas y económicas internacionales y supraestatales, así como a fenómenos que atentan contra el Estado como el narcotráfico, la pobreza, marginación, flujos densos de personas que migran nacional e internacionalmente en busca de mejores condiciones de vida, entre otros fenómenos propios de nuestros tiempos, llevan al replanteamiento de la pregunta qué ciudadanía y qué Estado queremos. No obstante esta complejidad, la ciudad sigue representando la mejor oportunidad de innovación política.

En la ciudad entendida como espacio público, los ciudadanos se enfrentan a un triple desafío, uno de carácter político que consiste en lograr que la capacidad legal y operativa alcance para universalizar el estatuto político jurídico a toda la población, así como para obtener los recursos necesarios para el desarrollo de políticas públicas enfocadas en la protección de los derechos y deberes de los ciudadanos.

El siguiente desafío es de carácter social y consiste en promover ciertas políticas sociales dirigidas a combatir los contextos que limitan el ámbito de la ciudadanía (pobreza, falta de empleo, marginación, situaciones de vulnerabilidad, falta de educación y esparcimiento, delincuencia, etc.).

Y finalmente un desafío de carácter urbano que consiste en potencializar la movilidad social, la calidad urbana y de servicios públicos, la integración, conservación y desarrollo de espacios públicos (plazas, parques, calles) que ayudan a maximizar el sentido de pertenencia, de ciudadanía y de reconocimiento ciudadano de la ciudad.

La política no se limita a las instituciones del Estado, va más allá y abarca también a la sociedad política que se encuentra integrada por todas las formas de acción colectiva cuando sus intereses individuales e inmediatos son postergados en pos de los intereses colectivos. La ciudad es el espacio de participación en donde la ciudadanía activa y responsable toma en sus manos el rol principal en la actividad social, y se hace cargo de modificar, transformar o conservar los ámbitos según la conveniencia de la colectividad. Así, la ciudadanía puede generar los cambios necesarios para modificar el entorno y hacerlo más civil mediante herramientas cuya práctica cotidiana las incorpora a la cultura general de la comunidad.

De esta forma, cuestiones como la cultura de la legalidad, sirven a la ciudadanía a para lograr que la heterogeneidad de la sociedad conviva bajo la máxima de que el respeto a las leyes, a las normas de conducta básicas, así como a los mecanismos institucionales y no institucionales basados en el diálogo, constituyen la mejor forma de relación entre los ciudadanos en el espacio público.

Bibliografía

- Ablanedo Ireri, Layton Michel y Moreno Alejandro, *Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI): Capital Social en México*, México, Centro de Estudios y Programa Interamericanos, Working Paper, No. 17, 2008.
- Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal*, México, UNAM-CIICH, 2009.
- Ansolabehere, Karina, "Legalistas, legalistas moderados y garantistas moderados: ideología legal de maestros, jueces, abogados, ministerios públicos y diputados", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2.
- Arditi, Benjamín, "El reverso de la diferencia", en *Cinta de Moebio*, marzo, No. 7, Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de Chile, Chile, 2000.
- Arendt, Hannah, *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1969.
- Aristóteles, *La Política*, Madrid, Gredos, 2000.
- Augé, Marc, *Los no-lugares. Una antropología de la sobremodernidad*, Barcelona Gedisa, 2000.
- Axtmann, Roland, *Democracy. Problems and perspectives*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2007.
- Basave, Agustín, *Mexicanidad y esquizofrenia, los dos rostros del mexicano*, México, Océano, 2011.
- Bauman, Zygmunt, *En busca de la política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Bauman, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999
- Bauman, Zygmunt, *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, México, Tusquets/CONACULTA, 2008.

- Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Buenos Aires, Paidós, 1999.
- Berlin, Isaiah, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid, Alianza, 1998.
- Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y sociedad. Por una teoría general del a política*, México, Breviarios FCE, 1989.
- Bobbio, Norberto, *Thomas Hobbes*, Barcelona, Paradigma, 1991.
- Borja, Jordi, *La ciudad del deseo*, p, 395, url: <https://www.flacso.edu.ec/portal/files/docs/sfccborja.pdf>
- Borja, Jordi, "Las ciudades en la globalización. La cuestión de la ciudadanía", en *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza Editorial, 2003.
- Borja, Jordi, *Los nuevos derechos ciudadanos*, p. 1. url: http://www.alicante.es/documentos/p_ciudadana/d_ciudadanos.pdf
- Bracho, Julio, "Cauces ciudadanos: hacia la igualdad política de lo diferente", en León, Juan y Ramírez, Julio (coordinadores), *Ciudadanos de cara al siglo XXI*, México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2005.
- Bresser Pereira, Luiz y Nuria Cunill, Grau (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD/Editorial Paidós, 1998.
- Cabrales, Luis Felipe, *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-UNESCO. 2003.
- Camou, Antonio (Estudio preliminar y compilación), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Plaza y Valdés, 2001.
- Camps, Victoria (coord.), *Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales*, Madrid, Trotta, 2010.
- Carbonell, Miguel, "Sobre el Estado de derecho", en *Instituciones y Desarrollo*, núm 2.

- Cárcova, Carlos, *La opacidad del derecho*, Madrid, Trotta, 1998.
- Cisneros, Isidoro H., Pérez Fernández del Castillo, Germán (compiladores), *El léxico de la política en la globalización*, México, FCE, 2000.
- Cohen, J.L. y A. Arato, *Civil society and political theory*, Cambridge, MIT Press, 1997.
- Comisión de Participación Ciudadana, *Memoria de la Consulta Nacional sobre la Participación Ciudadana*, Cámara de Diputados, México, 1996 citado en *Participación Ciudadana*, Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, URL= www.diputadosgob.mx/cesop, consultado en junio 2012.
- Contreras Bustamante, Daniel, *La ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa. Historia y perspectiva*, México, Porrúa, 2001.
- Copleston, Frederick, *Historia de la filosofía*, Tomo 1, Grecia y Roma, México, Ariel, 1987.
- Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.
- Crouch, Colin, *Posdemocracia*, Taurus, Pensamiento, Madrid, 2004.
- Cunill Grau, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1997.
- Cunningham, Frank, *Theories of Democracy. A critical introduction*, Londres, Ed. Routledge, 2002.
- Cheresky, Isidoro, "¿Una nueva ciudadanía?" en Quiroga, Hugo, *et al.*, *Filosofía de la Ciudadanía. Sujeto político y democracia*, Santa Fe, Homo Sapiens ediciones, 2001.
- Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999.

- Dahl, Robert, *Un prefacio a la teoría democrática*, México, Gernika, 1998.
- Dahrendorf, Ralf, *En busca de un nuevo orden. Una política de libertad para el siglo XXI*, Barcelona, Paidós, 2005.
- Del Real Alcalá, Alberto, *Estado cosmopolita y Estado Nacional*, documento en línea
<<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/247/art/art11.pdf>>
- Domènech, Miquel y Tirado, Francisco “De la agencia a la individuación: aportaciones desde los estudios de la ciencia y la tecnología”, URL= http://www.fes-web.org/archivos/congresos/congreso_10/grupos-trabajo/ponencias/479.pdf y Taylor, Charles, *Human agency and language. Philosophical papers*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- Doreen Masey, “La filosofía y la política de la espacialidad: algunas consideraciones, en Leonor Arfuch, *Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias*, Buenos Aires, Paidós, 2005.
- Dri, Rubén, *La filosofía del Estado ético*, documento en línea
<<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/moderna/cap8.pdf>>
- Dryzek, John S., *Deliberative Democracy and Beyond. Liberal, Critics, Contestations*, Nueva York, Oxford University Press, 2002.
- Elías, Norbert, *La sociedad de los individuos*, Barcelona, Ediciones Península, 1990.
- Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IFE-IIJ, UNAM, 2011.
- Fariñas Dulce, María José, *Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos*, Madrid, Dykinson, 2004.

- Garay Salamanca, Luis Jorge, *Ciudadanía, lo Público, Democracia, textos y notas*, Santafé de Bogotá, 2000.
- García, Soledad y Lukes, Steven (comps.), *Ciudadanía justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI de España, 1999.
- Gargarella, Roberto, "La 'teoría de la justicia' como una teoría insuficientemente liberal", en *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*, Barcelona, Paidós, 1999.
- Godson, Roy, "Guía para desarrollar una Cultura de la Legalidad", en *Simposio sobre el papel de la sociedad civil para contrarrestar el crimen organizado: Implicaciones Globales del Renacimiento de Palermo*, Palermo, The Sicilian Renaissance Institute, 2000, p. 3, URL=http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/integridad/curso-cultura/guia_para_construir_una_cl.pdf.
- González Ulloa Aguirre, Pablo Armando, *Propuesta para un nuevo orden mundial: Intervenciones humanitarias, derechos humanos y democracia cosmopolita*, México, Tesis de licenciatura, UNAM, 2005.
- Gutián Galán, Mónica, *op. cit.* y Girola, Lidia, *Anomia e individualismo, Del diagnóstico de la modernidad de Durkheim al pensamiento contemporáneo*, Barcelona, Anthropos-UAM-A, 2005.
- Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós, 1999.
- Habermas, Jürgen; Rawls, John, *Debate sobre el liberalismo político*, Barcelona, Paidós, 1998.
- Harvey, David, *La ciudad neoliberal*, url: http://www.ddooss.org/articulos/otros/David_Harvey.htm.
- Held, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.

- Heater, Derek, *Ciudadanía. Una breve historia*, Madrid, Alianza Editorial, 2007.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán*, México, FCE, 1998.
- Innerarity, Daniel, *El nuevo espacio público*, Madrid, Espasa, 2006.
- Kersting, Wolfgang, *Filosofía política del contractualismo moderno*, México, Plaza y Valdés, 2001.
- Koonings, Kees, Krujit, Dirk, *Armed Actors – Organised violence and state failur in Latin America*, Beverly Hills, 2001.
- Kymlicka, Will, *Estados, Naciones y Cultura*, Córdoba, Almuzara, 2004.
- Kymlicka, Will y Norman, Wayne, *Citizenship in diverse societies*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 2006.
- Kymlicka, Will y Norman Wayne, “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en Instituto de Estudios Peruanos, material de apoyo para el Taller interactivo: Prácticas y representaciones de la nación, Estado y ciudadanía en el Perú, agosto 2002, pp. 2-30.
URL= <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/kymlick.pdf>,
- Lash, Christopher, *La rebellion de las élites y la traición a la democracia*, Barcelona, Paidós, 1996.
- Laveaga, Gerardo, *La Cultura de la Legalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos Núm. 8. 2000.
- Lechner, Norbert, *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago, LOM Ediciones, 2002.
- Lezama, José Luis, *Teoría social, espacio y ciudad*, México, Colegio de México, 2002.

- Lindón, Alicia (coord.), *Lugares e imaginarios en la metrópolis*, México, Anthropos, 2006.
- Lister, Michael y Pia, Emily, *Citizenship in contemporary Europe*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2008.
- Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, Aguilar, 1980.
- MacIntyre, Alasdair, *After virtue. A study in moral theory*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1981.
- Majid, Rahnema, "Participación", en *Diccionario del Desarrollo. Una Guía para el conocimiento como poder*, Lima, PRATEC, 1996.
- Mann, Michael, *El lado oscuro de la democracia*, Valencia, Universitat de Valencia, 2009.
- Márquez, Jorge, *El homo œconomicus*, México, Galama, 2008.
- Marshall, T. H., y Bottomore, Tom, *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, Losada, 2004.
- Méndez, Juan, O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo Sergio (Comp), *La (In)efectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Piados, 2002.
- Mercè, Rius, "El ciudadano sin atributos", en Victoria Camps (coord.), *Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales*, Madrid, Trotta, 2010.
- Merryman, John H, *La tradición jurídica Romano Canónica*, México, FCE, 1990.
- Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós, 1999.
- Newman, Janet, "Rethinking 'The Public' in the Troubled Times, 2007, p. 31.
- Niebla, Nicolás, "Entrevista a Paul Barry Clarke: El Ciudadano Profundo", en *Letras Libres*, Febrero de 2001,

URL=<http://www.letraslibres.com/index.php?art=6697>, revisado el 20 de octubre de 2010.

O'Donnell, Guillermo, Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. (comps.), *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América latina*, Santa Fe, Homo Sapiens, 2003.

O'Donnell, Guillermo, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Prometeo, Buenos Aires, 2007.

Oldfield, Adrian, "Citizenship: An Unnatural Practice?", *Political Quarterly*, n° 61, 1990b.

Olvera, Rosa María, "Transparencia y participación ciudadana", en González Ulloa Aguirre, Pablo Armando, *La Cultura de la Legalidad ante la Reforma del Sistema de Justicia Penal*, Veracruz, El Colegio de Veracruz, 2012.

Orlando, Leoluca, *Hacia una Cultura de la Legalidad, La experiencia Siciliana*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003.

Orlando, Leoluca, "Entrevista: Atacan crimen con cultura" en periódico *Reforma*, disponible en [URL=
http://www.sicilianrenaissance.info/es/rassegna/pub/030308_reforma.pdf](http://www.sicilianrenaissance.info/es/rassegna/pub/030308_reforma.pdf)

Ovejero, Félix, *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanismo*, Madrid, Katz editores, 2008.

PENUMA, *Manifiesto por la vida. Por una ética para la sustentabilidad*, México, PENUMA, 2006.

Pérez, Germán y León, Juan (coordinadores), *El léxico de la política en la globalización. Nuevas realidades, viejos referentes*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007.

Pérez Morales, Vania y Díaz Sosa, Christian Eduardo, "La Cultura de la Legalidad, compromiso de la ciudadanía ante la reforma constitucional de seguridad y

- justicia”, en González Ulloa, Pablo Armando, *La cultura de la legalidad ante la reforma del sistema de justicia penal en México*, México, Plaza y Valdés.
- Pocock, J.G.A. *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*. Madrid, Tecnos, 2002.
- Przerworski, Adam, *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- Quiroga, Hugo; Villavicencio, Susana y Vermeren, Patrice (Comps), *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y democracia*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 1999.
- Rabotnikof, Nora, “El espacio público: caracterizaciones teóricas y expectativas políticas”, en Quesada, F (ed.), *Filosofía política I. Ideas políticas y movimientos sociales*, Madrid, Editorial Trotta, 1997.
- Ramírez Kuri, Patricia, “La fragilidad del espacio público en la ciudad segregada, en Rolando Cordera (coord.), *Pobreza urbana y exclusión social*, México, IIS-UNAM-Siglo XXI, 2008.
- Rawls, John, *El liberalismo político*, Barcelona, Crítica, 1996, p. 183, citado por Nussbaum, Martha C., *Las fronteras de la justicia*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 2007.
- Rio Caldeira, Teresa Pires do, *Ciudad de muros*, Barcelona, Gedisa, 2007.
- Rivas Rodríguez, Francisco Javier, “Ética y doctrina policial”, en Szekely Pardo, Miguel, *SIDEPOL, La construcción de una policía profesional en México*, México, Centro de Investigación y Estudios de Seguridad, 2012.
- Rodríguez Obregón, José Arturo, *Sistemas electorales y gobiernos municipales*, Querétaro, Instituto Electoral de Querétaro, 2005.
- Rojas Alcayaga, Mauricio, “Hacia nuevas configuraciones de lo público y lo privado en espacios urbanos”, en María Ana, Portal, *Espacios públicos y prácticas metropolitanas*, UAM. México, 2007.

- Rosanvallon, Pierre, *La consagración del ciudadano: historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1999.
- Roncayolo, Marcel, *La ciudad*, Barcelona, Paidós, 1988.
- Sandel, Michael J., "The procedural republic and the unencumbered self", Colin Farrelly (editor), *Contemporary political theory. A reader*, London, SAGE Publications, 2004.
- Sánchez Cordero, Olga, "Cultura de la Legalidad, los posibles significados de una frase que debiera ser parte de nuestra vida", en *Diplomado Superior de Historia y Derecho*, URL=<http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/CULTURA%20DE%20LA%20LEGALIDAD.pdf>.
- Saín, Marcelo Fabián, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Santiago Juárez, Rodrigo, "El concepto de ciudadanía en el comunitarismo", en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 23, julio-diciembre 2010.
- Sartori, Giovanni, *Los partidos políticos*, Barcelona, Alianza, 2008.
- Schmitt, Carl, *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza, 2006.
- Sennett, Richard, *Carne y piedra*, Madrid, Alianza, 1994.
- Sennett, Richard, *La conciencia del ojo*, Barcelona, Bersal, 1991.
- Sennett, Richard, *El declive del hombre público*, Barcelona, Ediciones Península, 2002.
- Silva, Patricio, *Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina*, San José, FLACSO, 2013.
- Stuart Mill, John, *Sobre la libertad*, Madrid, Alianza, 1997.

- Strange, Susan, *La retirada del Estado*, Barcelona, Icaria, 1996.
- Thiebaut, Carlos, *Vindicación del ciudadano*, Barcelona, Paidós, 1998.
- Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, Barcelona, Folio, 2000.
- Touraine, Alain, *¿Cómo salir del liberalismo?*, Barcelona, Paidós, 1999.
- Turner, Brian S., "The erosion of citizenship", en *British Journal of Sociology*, vol. 52, no. 2, junio de 2001, p. 190.
- Taylor, Charles, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, FCE, México, 2009, p. 25.
- Valadés, Diego, "La no aplicación de las normas y del Estado de Derecho", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 103, México, enero-abril, 2002.
- Valenzuela Aguilera, Alfonso, "Las nuevas centralidades: fragmentación, espacio público y ciudadanía", en Luis Felipe Cabrales, *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-UNESCO, 2003.
- Villagrán Escobar, Víctor Manuel, "La Cultura de la Legalidad", en *Chihuahua Moderno*, año XIV, mayo de 2012, núm. 142.