

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, SERVICIOS PÚBLICOS Y MULTICULTURALIDAD

Rafael Enrique AGUILERA PORTALES

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Ciudadanía y derechos fundamentales*. III. *Administración pública y participación ciudadana*. IV. *Estado social y servicios públicos*. V. *Crisis del Estado social*. VI. *El Estado social como Estado multicultural*. VII. *El derecho a la propia cultura*. VIII. *Ciudadanía multicultural y derechos diferenciales*. IX. *A modo de conclusión*. IX. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo me propongo analizar la problemática difícil, ardua y compleja de la participación ciudadana en la administración pública dentro de una concepción amplia de Estado democrático y social de derecho. Actualmente los servicios públicos se caracterizan por ser esencialmente prestaciones que otorga el Estado; pero que no involucran al ciudadano en su ejercicio, control y desarrollo. Considero que los conceptos de ciudadanía, participación, sociedad civil, democracia... no sólo no pueden entenderse al margen del Estado, sino que se han convertido en categorías fundamentales con las que podemos resolver muchos de los problemas que aquejan la relación de los ciudadanos con el Estado, la administración pública y los servicios públicos. El exceso de burocracias, la falta de autogobierno, la crisis de legitimación del Estado social,¹ el déficit democrático de la administración pública, la crisis de la esfera pública, el incremento de la demanda de los derechos económicos, sociales y cultu-

¹ Pérez Luño, Antonio, *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, 3a. ed., Madrid, 1990.

rales, la falta de integración de minorías étnicas y culturales, los derechos diferenciales, son problemas urgentes que requieren de nuestro análisis y reflexión, problemas a los cuales aún no encontramos soluciones plenas y convincentes, pero sí propuestas aproximativas. Me propongo, en primer lugar, perfilar y delimitar conceptualmente el concepto de ciudadanía, para posteriormente analizar las distintas formas de participación ciudadana en las instituciones estatales, el implemento del Estado social y sus implicaciones ante el problema de la multiculturalidad.

El problema de la identidad jurídico-política de los miembros de una comunidad es crucial y relevante si queremos conseguir una mayor integración social, cohesión política y democrática, un óptimo desarrollo socioeconómico, mejora de los servicios públicos, participación en la administración pública, mejor gestión pública. Una de los objetivos importantes y decisivos de la política democrática es tratar de construir identidades ciudadanas, porque sólo así podremos caminar hacia una democracia participativa sólida y madura.

Hoy en día, nos urge repensar la esfera pública, donde el ámbito jurídico, político y ético se encuentran entrelazados e indisolublemente unidos como condición de posibilidad ineludible de resolución de nuestros problemas actuales. La crisis y devaluación de la esfera pública ha surgido como consecuencia de la expansión y crecimiento de la sociedad de masas. Este modelo de sociedad actual ha desencadenado un crecimiento desmedido, no natural y desorbitado, que ha invadido y propiciado la marginalidad de la esfera privada y pública. Dos esferas, que hoy por hoy son incapaces de defenderse frente al excesivo auge de la cultura de masas y la esfera social.

Sin embargo, esta crisis de la esfera pública² no ha implicado que las profecías neoliberales hayan resultado exitosas y certeras; por el contrario, lejos de un Estado de mínimos nos encontramos ante un desarrollo

² Esta crisis y disolución de la esfera pública es producto y consecuencia de expansión y omnipresencia del *animal laborans* (esfera laboral) y del *homo faber* (esfera tecnológica) cumplidas en el advenimiento de la sociedad de masas. Véase el análisis de Hannah, Arendt, *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1998. Véase el estudio del profesor Sánchez Benítez, Roberto, *Ensayos sobre hermenéutica (ética y literatura)*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, 2003, p. 59, especialmente el capítulo "Política y libertad en Hannah Arendt", donde analiza cómo la esfera pública es el ámbito de realización de la libertad humana que implica a su vez el dominio de lo público.

progresivo y paulatino de la administración pública. Actualmente al aparato estatal se encuentra omnipresente en la vida cotidiana de sus ciudadanos. La administración pública, como instrumento del Estado, ha experimentado un crecimiento importante a través de agencias de carácter público y organizaciones público-privadas de gestión.

La crisis de la esfera pública surge como un producto de una aguda crisis de legitimación social.³ Las sociedades neocapitalistas se enfrentan ante un incremento de la presencia del Estado, por un lado, con una intervención directa sobre la economía y la sociedad; pero, por otro lado, se produce una importante quiebra del interés público o general. Muchos teóricos, frente a la excesiva concentración del poder estatal, reclaman o reivindican un mayor espacio para el ciudadano e implementan cambios y reformas en el entramado de la administración pública y sus servicios. Conviene, por tanto, delimitar la concepción que tenemos de ciudadanía para atisbar, posteriormente, las distintas formas y modalidades de participación ciudadana que pueden contribuir y consolidar las instituciones del Estado y, por tanto, la esfera pública.

II. CIUDADANÍA Y DERECHOS FUNDAMENTALES

El concepto de ciudadanía es una construcción social, al igual que el concepto de Estado, que se funda, por un lado, en un conjunto de condiciones institucionales y materiales y, por el otro, en una cierta concepción de bien común y esfera pública. Lo que equivale a decir que estamos ante un *imaginario sociojurídico*,⁴ que surge de una conquista progresiva y paulatina de derechos fundamentales, que redundará a su vez en una profundización democrática de todos los aspectos de la vida social (político, económico, jurídico, educativo...). Por tanto, la ciudadanía es una construcción histórica que responde a luchas y reivindicaciones históricas muy concretas en contextos específicos y diferentes.

³ García Pelayo, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977.

⁴ El imaginario social es el conjunto de significaciones imaginarias sociales instituidas por el conjunto de individuos de una de una determinada colectividad que generan una subjetividad social compleja. Castoradis, Cornelius, *La institución imaginaria de la sociedad*, Barcelona, Tusquets Editores, 1989, vol. II. En el mismo sentido podemos hablar de ficciones jurídicas dentro del campo del derecho.

Las características más relevantes del concepto de ciudadanía son *participación, derechos y pertenencia*.⁵ En primer lugar, un ciudadano participa e interviene en mayor o menor medida en la vida pública; por otra parte, es un sujeto titular de ciertos derechos y deberes correspondientes y, por último, es alguien que pertenece a una comunidad (no es un extranjero ni mero residente). La ciudadanía implica la lucha por la pertenencia y participación a una comunidad. Su análisis abarca el examen de los modos en que los diferentes grupos pugnarán por conquistar grados de autonomía y control sobre sus vidas en oposición a las distintas formas de jerarquía, estratificación y opresión política.

Las preguntas que precisamos hacernos son: ¿de qué ciudadano participamos?, ¿qué ciudadano tenemos actualmente?, ¿hacia qué ciudadanía deseamos aspirar en nuestras jóvenes democracias constitucionales?, ¿qué ciudadanía precisamos para desarrollar una democracia más participativa y plural? El sentido y el alcance de la problemática que queremos abordar nos remite a una entrelazada, plural y compleja identidad política, jurídica y social, que engloba y configura el concepto de ciudadanía, sociedad civil y administración pública.

Una teoría y práctica de la ciudadanía está necesariamente conectada al concepto de los derechos humanos (civiles, políticos, sociales, económicos, culturales,...) junto al concepto de democracia, pues estos dos pilares nos proporcionan la base sólida del desarrollo y consolidación plena de una ciudadanía constitucional. Por tanto, un enfoque integral de la ciudadanía debe partir necesariamente de un sistema de derechos constitucionalmente garantizados y efectivos para todos los miembros de una comunidad política, afirmando que estos derechos no deben ser sólo políticos, sino también económicos y sociales.

La ciudadanía, entendida como estatus jurídico,⁶ nos remite habitual y directamente al reconocimiento por parte del Estado de los individuos

⁵ Véase el excelente estudio sobre esta problemática del profesor Peña, Javier, “La formación histórica de la idea moderna de ciudadanía”, en Quesada, F., *Naturaleza y sentido de la ciudadanía hoy*, Madrid, UNED, 2002.

⁶ Perez Luño, A. E. subraya la diferencia existente entre los estudios jurídicos y los estudios filosóficos sobre la categoría de ciudadanía, mientras los primeros entienden la ciudadanía como institución que emana del derecho positivo estatal (derecho constitucional y administrativo) y son de orden *descriptivo*, los segundos revisten el significado deontológico y contrafáctico de un modelo ideal de estatus que debe reconocerse a los miembros de la sociedad política (*concepción prescriptiva*). Un ejemplo notorio de esta acepción de sig-

que lo integran del derecho al disfrute de las libertades fundamentales, en especial los derechos civiles y políticos. Tal capacidad política y jurídica reconocida es la que constituye a los individuos en ciudadanos. Esta dimensión jurídico-política entiende la ciudadanía como sujeta al ordenamiento jurídico de un determinado Estado, al ámbito de la legalidad. Sin embargo, en nuestras actuales sociedades complejas debemos replantearnos esta concepción jurídico-política de ciudadanía, a veces demasiado limitada y restringida si queremos abrirnos a los procesos de integración socioeconómica y jurídica, procesos de representación política y participación en la administración pública.

“Los derechos fundamentales, tanto los que garantizan libertades individuales como los de participación política, fundamentan el estatuto de ciudadano, estatuto que entretanto se ha vuelto autorreferencial, en la medida en que habilita a los ciudadanos unidos democráticamente a conformar su propio estatus mediante la autolegislación”.⁷

Sin lugar a dudas, esta concepción moderna de ciudadanía ligada a los derechos fundamentales es una herencia de la tradición y el legado grecorromano, y más específicamente, del derecho romano. El ciudadano romano es un sujeto de derechos en terreno familiar, económico, judicial, religioso (*Corpus Iuris Civilis*).

La *res publica* (sociedad política) era definida por Cicerón como asociación de hombres unidos por un ordenamiento jurídico.⁸ La República es asunto del pueblo, pero pueblo no significa una simple reunión de hombres congregados de forma azarosa y arbitraria, sino un cuerpo ordenado y regulado bajo las garantías de las leyes con un objetivo común de

nificado de ciudadanía descriptiva es la defendida por Rudolf Smend en la Universidad de Berlín que se desprende de la Constitución de Weimar. Smend, Rudolf, “Ciudadano burgués en el derecho político alemán”, en su vol. *Constitución y derecho constitucional*, trad. de J. M. Beneyeto, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

⁷ Habermas, J., *La constelación postnacional*, trad. de Pere Fabra Abat, prólogo de V. Camps, Barcelona, Paidós, 2000, p. 103.

⁸ Cicerón, *Sobre la República*, I, 25,39. En este sentido, existe una corriente de juristas romanistas que hablan de un retorno al *civis* romano. Con la caída del Imperio Romano se perdió la idea de ciudadanía como pertenencia a una comunidad política. El cristianismo favoreció el distanciamiento de la comunidad política (repliegue sobre el ámbito privado, ámbito de salvación eterna). San Agustín nos hablaba de una doble ciudadanía entre la *civitas terrans* y la *civitas dei*, que determinaron el paradigma de pensamiento medieval del medievo hasta la entrada de la modernidad.

utilidad pública; de este modo, se concebía la ley como lazo y factor de ordenación de la sociedad civil.

El movimiento de la Ilustración planteó dos tradiciones en su seno: la humanista liberal cosmopolita, de signo claramente kantiano, que parte de la dignidad, la autonomía y la no instrumentalización de los hombres, y la tradición nacionalista, de signo herderiano, que concibe la nación o el pueblo como una entidad colectiva natural, dotada de espíritu propio (*volkgeist*), que contiene elementos más emocionales o sentimentales que estrictamente jurídicos.⁹

La modernidad¹⁰ occidental ha considerado siempre el concepto de ciudadanía como un concepto ligado al de derechos humanos, de forma que los derechos del hombre y del ciudadano se marcaron desde un principio como indisolublemente unidos. Esta lucha y conquista de los derechos que durante décadas han realizado los hombres y las sociedades pueden verse reflejados en el reconocimiento de los derechos fundamentales, a nivel nacional como internacional.

⁹ Esta concepción de ciudadanía como pertenencia sentimental (*ethnos*, *ethos*) es reivindicada por la tradición comunitarista, que tiene como presupuesto ideológico la tradición nacionalista herderiana en oposición al pensamiento liberal, que entiende la ciudadanía como concepto más político y jurídico (*demós*), como vínculo que surge de la relación contractual (pacto social). Habermas utiliza tres categorías básicas: *Ethnos*, *ethos*, *demós*. El componente del *ethnos* define cualquier comunidad desde los elementos prepolíticos-jurídicos de tipo natural, sean étnicos, racionales, religiosos, lingüísticos o culturales. En esta categoría se incluyen realidades tan diferentes como las naciones, la minorías lingüísticas o raciales, las religiones, los trabajadores extranjeros inmigrantes, las mujeres, los homosexuales, los discapacitados, etcétera. El componente del *ethos* comprende las diferentes concepciones morales de lo que es bueno, diferentes cosmovisiones que arropan una determinada comunidad. El tercer elemento es el *demós*, que significa la comunidad de ciudadanos libres dentro de una organización política. Habermas, J., *Identidades nacionales y postnacionales*, Madrid, Tecnos, 2002; Habermas, J., *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1999.

¹⁰ Las primeras declaraciones de derechos, tanto las declaraciones francesas como las declaraciones americanas de 1776. La primera Declaración de los Derechos del Hombre que sirve de preámbulo a la Constitución del Estado de Virginia del 12 de junio de 1776, cuyo espíritu se encuentra en la mayoría de las Constituciones de América Latina proclama como los hombres son “libres e independientes por naturaleza”, que poseen derechos inalienables que limitan el poder del Estado y que el fundamento de la legitimidad política se encuentra, según la tradición contractualista, en el *acuerdo* de los individuos en torno de la necesidad de un gobierno encargado de garantizar esos derechos. Precisamente, en estas primeras Declaraciones se configuraron los derechos de ciudadanía como derechos humanos fundamentales.

La ciudadanía consiste en la titularidad y ejercicio de los derechos fundamentales: civiles, políticos y sociales, que están íntimamente relacionados con el sistema de gobierno y la estructura social y económica de un país determinado. Thomas H. Marshall ha sido sin duda el teórico contemporáneo más relevante que ha abordado el carácter multidimensional de ciudadanía,¹¹ compuesta como mínimo por tres elementos: civil, político y social. Marshall sostiene que los derechos ciudadanos han sido una construcción sociojurídica dentro de un largo proceso histórico. La construcción de la ciudadanía ha recorrido tres etapas históricas: los derechos civiles del siglo XVIII, derechos políticos del siglo XIX y, un último estadio, los derechos sociales en el siglo XX. Sin lugar a dudas, el movimiento ilustrado del siglo XVIII significó la conquista de la ciudadanía civil (derechos civiles): los derechos que promueven el imperio del derecho, como el derecho a un juicio justo, acceso igualitario a la justicia, derecho de propiedad privada, las garantías de indemnización en caso de expropiación, el *habeas corpus*. El siglo XIX fue la construcción de la ciudadanía política: los derechos de participación política, derechos de sufragio, de expresión, de asociación, el derecho al ejercicio del poder político “elegir y ser elegido”. En el siglo XX se accede a la formación de la ciudadanía social como ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales.¹² Éstos aluden a la garantía para los ciudadanos de la titularidad de los estándares históricos, económicos y sociales de una sociedad determinada.

III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El problema de la eficiencia, equidad y justicia¹³ de los servicios públicos del Estado social nos remite al análisis de la necesidad de involu-

¹¹ Marshall, Th. H., *Citizenship and Social Class*, 1950, trad. cast. Marschall, Th. H., y Bottomore, T., *Ciudadanía y clase social*, trad. de Pepa Linares, Madrid, Alianza Editorial, 1998. En esta obra define la ciudadanía como posesión de derechos y pertenencia a una comunidad. La noción marshalliana de ciudadanía se inscribe en la tradición ético-comunitarista-republicana que tiene como antecedentes a Aristóteles, Maquiavelo y Rousseau.

¹² Pérez Luño, Antonio, *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1990; Böckenförde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, prólogo de Rafael Agapito Serrano, Madrid, Trotta, 2000, p. 67.

¹³ El valor de la equidad, la justicia y la libertad humana puede ser visto desde distintos enfoques debido a su enorme riqueza conceptual. Desde el ámbito de la filosofía del derecho y de la filosofía política, estos conceptos aportan un alto grado de confusión en

crar a la ciudadanía como sociedad civil en los problemas del aparato estatal, facilitando mecanismos de participación. La administración pública se caracteriza por ser esencialmente gobierno no participativo. No pretendo en este trabajo analizar las expectativas, problemática y definición de una “reforma administrativa”, pero sí reflexionar sobre los cambios que tienen que ver con una mayor participación ciudadana, mayores demandas de servicios públicos y una redistribución del poder político en el propio seno institucional. Las categorías jurídico-políticas de ciudadanía, participación, sociedad civil, democracia... deben ser entendidas dentro de una concepción amplia de administración pública; pero al mismo tiempo se han convertido en ideas-fuerza¹⁴ con las que podemos resolver muchos problemas que aquejan la relación de los ciudadanos con el Estado, la administración pública y la mejora de los servicios públicos.

El centralismo administrativo sigue siendo una cultura plenamente dominante en nuestras instituciones estatales. Sólo un Estado “regulador y descentralizado”¹⁵ por funciones y responsabilidades puede proponerse favorecer el autogobierno de los ciudadanos —y realizar la reforma de la administración pública— una red de servicios calificados que combata la creciente burocratización y descalificación de los servicios. Por tanto, precisamos de un Estado regulador, pero un Estado que rechace la función de “hacerlo todo”¹⁶ y ofrezca posibilidades de intervención y auto-

lo que respecta a su tratamiento técnico-jurídico como principios fundacionales del Estado democrático y social de derecho. Podemos hablar de libertad social, política, jurídica, psicológica, metafísica, moral, libertad-autonomía (Kant), libertad-participación (Hegel), libertad-prestación (Marshall), libertad positiva o negativa (I. Berlin). Häberle, P., *El Estado constitucional*, trad. de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, 2001, p. 169; Häberle, P., “La protección constitucional y universal de los bienes culturales: en análisis comparativo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 54, septiembre-diciembre de 1998, pp. 11-38.

¹⁴ Gutiérrez Sastre, Martha, *La participación en los servicios públicos de bienestar*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2005, p. 29.

¹⁵ Rinaldi, Alfonsina, “Tiempos, servicios y redistribución de las oportunidades”, en Pennachi, Laura (comp.), *Las razones de la equidad (principios y políticas para el futuro del Estado social)*, Buenos Aires, Losada, 1999.

¹⁶ Con ello me refiero a la concepción de Estado providencia o Estado benefactor, que absorbe todas las necesidades del ciudadano sin abrirle la posibilidad de esfuerzo, intervención, autogobierno y participación en la construcción del Estado social. Lucas Verdú, P., *Estado liberal de derecho y Estado social de derecho*, Salamanca, Acta Salmanticensis, 1955.

gobierno a la ciudadanía social. La participación en el Estado social se corresponde de democratización institucional por el cual se facilita el acceso de la ciudadanía a las decisiones políticas.

La democratización de la administración pública y los servicios públicos implican indudablemente un incremento de cambios administrativos que afectan a la participación ciudadana, cambios que contienen elementos técnicos, pero también políticos. La entrada de la participación ciudadana en la estructura institucional tanto de sujetos (individuales o colectivos) provoca una reordenación administrativa, una mayor integración y corresponsabilidad de los grupos sociales en los asuntos públicos, a la vez que se consigue gestionar el poder político de manera coordinada con otros colectivos. El modelo de participación ciudadana en la administración pública a través de órganos colegiados puede adoptar funciones consultivas o de control, pero en ocasiones puede gestionar el poder político de forma coordinada. Estos órganos incluyen entidades y colectivos involucrados en un mismo sector de los servicios públicos, como consejos escolares, consejos de salud, consejos sociales de zona, consejos ciudadanos.¹⁷

Por consiguiente, nos urge rediseñar la sociedad civil y el Estado social si queremos ofrecer igualdad de oportunidades y seguir realizando el proyecto moderno de los derechos humanos.

Si no se desea “ahogarse” en una “crisis de sentido”, es preciso favorecer la reconstrucción de un tejido de oportunidades, de solidaridades vividas, de pertenencias sociales, de integraciones comunitarias. Crear espacios (ciudades) donde los ciudadanos sean protagonistas de su tiempo, de sus relaciones, dueños de su modo de cooperar y de los resultados de sus actos.¹⁸

En oposición a un modelo de Estado tecnocrático y centralista, una política realmente descentralizadora por funciones y poderes ayudaría a una mayor corresponsabilidad de organizaciones sociales y ciudadanas en la tarea de proyectar los servicios públicos que se consideran esencia-

¹⁷ Negri, A., *El poder constituyente: ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, Madrid, Libertarias.

¹⁸ Rinaldi, Alfonsina, “Tiempos, servicios y redistribución de las oportunidades”, en Pennachi, Laura (comp.), *Las razones...*, *cit.*, nota 15, p. 186.

les. Estas organizaciones de voluntariado y de asociacionismo¹⁹ como interlocutores incómodos para las instituciones son organizaciones que tienen la ardua tarea de superar la fragmentación institucional y social, representar a los estratos más débiles e intervenir en términos políticos en el control y transparencia de la gestión pública de los servicios del Estado.

Por consiguiente, es necesario no sólo la democratización del Estado y su administración pública, sino de la sociedad civil en general, pues ambos procesos de democratización están interrelacionados y vinculados mutuamente. Sin la participación en las múltiples asociaciones que puedan existir en una sociedad liberal, más que ciudadano, el ser humano es un individuo vulnerable en manos de las modas culturales (cultura de masas), líderes y partidos políticos oportunistas. La opinión pública no consiste en la opinión de las masas o de la mayoría, sino la opinión de un pueblo organizado y articulado con una información veraz y plural. El liberalismo político, en cierta manera, ha formado al individuo, pero no al ciudadano. Y el concepto de ciudadanía, por otra parte, ha quedado reducido a sus aspectos meramente formales y legales (pertenencia a un territorio, derechos básicos...). Hemos olvidado que la ciudadanía es un derecho; pero también una fuente de responsabilidades y obligaciones.

El filósofo Charles Taylor ha planteado una concepción de *ciudadanía participativa* como crítica al atomismo narcisista (individualismo posesivo)²⁰ de nuestra cultura occidental contemporánea. El atomismo social y el narcisismo hedonista serían dos males endémicos, que de alguna forma desintegran moralmente nuestras sociedades. Los hombres de la sociedad de masas se han convertido en completamente privados, es decir, han sido desposeídos de ver y oír a los demás, de ser vistos y oídos por ellos. Todos están encerrados en la subjetividad de su propia experiencia singular. Y parece que vivimos en una espiral donde no hay posibilidad

¹⁹ Pateman, C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.

²⁰ Los teóricos comunitaristas insisten en los vínculos sociales del ciudadano ante la desorientación y la anomia de las sociedades complejas. Consiguientemente, el mundo de los valores morales y culturales es determinante, según ellos, para regenerar la sociedad actual y la relación entre la ética y la política. Por el contrario, los teóricos liberales insisten en los límites de la esfera pública frente a la esfera privada del individuo, primando los procesos de justicia procedimental en oposición a los vínculos de pertenencia a una comunidad determinada.

de superar este atomismo radical. La terapia que propone consiste en recuperar el horizonte de sentido y significación que nos configura como sujetos pertenecientes a una comunidad. Más que defender un modelo de vida política basado en una comunidad cerrada y homogénea, lo que Taylor defiende es la *vida asociativa*.²¹ Sin la vida asociativa, los individuos no encuentran referencias con las que orientarse en una sociedad donde el individuo se encuentra como un átomo errante y perdido. En una sociedad donde cada uno recibe mensajes contradictorios sobre lo deseable para conseguir la felicidad, las asociaciones cívicas pueden proporcionarnos una idea de bien que se convierte en referencia para no perder el rumbo de nuestras vidas. Taylor señala: “El peligro no lo constituye el despotismo, sino la fragmentación; a saber, un pueblo cada vez más incapaz de proponerse objetivos comunes y llevarlos a cabo”.²²

Taylor insiste en la organización de la vida social como motores de cambio y de humanización cívica. En nuestra sociedad pluralista, los individuos han perdido las referencias y se encuentran como átomos errantes. “Sin tejido asociativo, el poder político tiende a la tiranía”. El Estado democrático de derecho no es sólo un conjunto de leyes, sino un proyecto de convivencia.²³ Desde este punto de vista, ser ciudadano no es sólo poder ejercer unos derechos constitucionales, sino también asumir una serie de responsabilidades. Taylor está defendiendo un concepto amplio de sociedad civil como forma de vertebración comunitaria y política de la mayoría de la población.

²¹ Barber, B., *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Univ. of California Press, 1984; Strauss, Leo, *The City and Man*, Nueva York, Rand McNally, 1964.

²² Taylor, Charles, *Ética de la autenticidad*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 213. Sin lugar a dudas, para abordar una problemática tan compleja como la edificación de una ciudadanía activa y democrática en el Estado democrático y social es necesario situarnos en el debate contemporáneo entre pensadores liberales (J. Habermas, J. Rawls, R. Dworkin, K. O. Popper) y pensadores comunitaristas (Charles Taylor, Michael Walzer, A. MacIntyre, M. Sandel, Richard Rorty, B. Barber).

²³ Podemos apreciar el origen y configuración del Estado legislativo moderno, pero no el origen del Estado constitucional de derecho. La fórmula hobbesiana *auctoritas, non veritas facit legem* aparece en la obra *Leviatán*, de Thomas Hobbes. En ella se expresa la afirmación del monopolio estatal de producción jurídica, y, por tanto, del principio de legalidad como norma de un Estado válido que responde a la visión ideológica del positivismo jurídico actual. Hobbes, Thomas, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, México, FCE, 1940 (original en inglés, 1651).

La noción de sociedad civil comprende la multitud de asociaciones libres que existen fuera del patrocinio oficial y que, con frecuencia, están dedicadas a propósitos considerados generalmente no políticos. Ninguna sociedad puede considerarse libre si no permite el funcionamiento de estas asociaciones voluntarias; el pulso de la libertad latiría muy débilmente allí donde estas asociaciones no se formen espontáneamente.²⁴

Los pensadores republicanos-comunitaristas defienden, en primer lugar, que los individuos se socializan en comunidades, dentro de un contexto histórico y social, el cual les proporciona una identidad colectiva: *la ciudadanía*. En segundo lugar, ésta no se reduce a un título o un estatus, sino una práctica moral de compromiso con la participación en el ámbito público y, en tercer lugar, ven en la comunidad una fuente de valores, deberes y virtudes sociales, muy distintas de los derechos individuales liberales que poseen una concepción liberal abstracta del yo y de la humanidad.

El desafío que representan los nuevos movimientos sociales introduce una vertiente de consolidación, vertebración y fortalecimiento democrático de la sociedad civil y el Estado social. Estos movimientos y organizaciones sociales se están convirtiendo en los nuevos sujetos sociales²⁵ que inyectan un nuevo impulso ético-político a la sociedad. Estas organizaciones tratan de impregnar de valores perdidos a la vida política tratando de cambiar las relaciones existentes entre los hombres, atienden a valores fundamentales, como la solidaridad, la justicia, la libertad, valores que no pueden estar sometidos a la racionalidad instrumental o estratégica que gobierna nuestras deficitarias democracias formales. Como la pensadora Chantal Mouffe plantea, el redescubrimiento de la ciudadanía es indudablemente un movimiento irreductible, y altamente positivo siempre que tengamos cuidado de no regresar a concepciones premodernas de lo político y concepciones nostálgicas de antiguas ciudad-Estado griega. “Un ciudadano radical y democrático debe ser un ciudadano activo, al-

²⁴ Taylor, Charles, *Argumentos filosóficos*, Barcelona, Paidós, 2000, p. 256.

²⁵ Los nuevos movimientos sociales de oposición surgen de forma paralela a las tradicionales organizaciones obreras (partidos políticos y macrosindicatos) y comienzan a cobrar fuerza transformadora en una sociedad global y multicultural. Barber, B., *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*, The Regents of the University of California.

guien que actúa como ciudadano, quien se concibe a sí mismo como participante en un compromiso colectivo”.²⁶

Todo esto nos lleva a la conclusión de que el Estado social y democrático de derecho tiene una preferente dimensión cívica que precisa de una teoría de la ciudadanía. Una ética pública, cuyos contenidos básicos buscan ejercitar las “virtudes públicas”²⁷ constituidas, entre otros, por la solidaridad, la tolerancia, la justicia, la responsabilidad, la profesionalidad, e incluso las buenas maneras y la civilidad. De ahí la importancia de generar más instancias socializadoras intermedias entre el ciudadano y el Estado que fomenten, impulsen y desarrollen mayor intervención, control, supervisión y gestión de la administración pública, si queremos llegar a fórmulas de autogobierno y democracia social. Sólo así el Estado y la sociedad civil pueden garantizar los derechos de la ciudadanía social, combatiendo formas de privatización y liberalización de los servicios públicos, reconociendo estos nuevos agentes sociales como nuevos sujetos capaces de reorganizar el Estado social y, al mismo tiempo, magníficos censores sociales idóneos y atentos para programar nuevas políticas públicas.

IV. ESTADO SOCIAL Y SERVICIOS PÚBLICOS

Tras la Segunda Guerra Mundial, los Estados europeos se enfrentaron a dos desafíos importantes: la expansión del capitalismo y la necesidad de promoción del bienestar social²⁸ e incremento de servicios públicos de forma general. En este contexto, sigue siendo necesario un Estado activo que no sólo se limite a regular y planificar la actividad económica para garantizar la igualdad, sino que promueva las mínimas condiciones de bienestar material y prestaciones sociales a todos los ciudadanos. Esta

²⁶ Mouffe, Chantal, “Ciudadanía democrática y comunidad política”, en Laclau, E. *et al.*, *Debates políticos contemporáneos (en los márgenes de la modernidad)*, México, Plaza y Valdés, 1998. Chantal Mouffe y Ernesto Laclau apuestan por un planteamiento de democracia radical como única alternativa viable para reconstruir el nexo entre ciudadanía política y social, el cual fue la gran contribución de la socialdemocracia frente al neoliberalismo.

²⁷ Camps, Victoria, *Virtudes públicas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1999.

²⁸ González Moreno, Beatriz, *El Estado social: naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*, Madrid, Civitas, 2002, p. 86.

función de promover el bienestar social convierte al Estado en un administrador y gestor de bienes sociales básicos,²⁹ como la educación, la atención sanitaria o el acceso a la cultura.

En las sociedades avanzadas, el reconocimiento de la ciudadanía y de los derechos sociales constituye una de las formas primordiales de mantener una mayor cohesión social y política. Estos derechos sociales garantizados por el Estado social moderno³⁰ se inspiran en los valores axiológicos y constitucionales como igualdad, solidaridad y justicia social, que tradicionalmente han reivindicado los movimientos obreros y sociales del siglo XIX. Hoy por hoy, casi todos los autores están de acuerdo en cómo el Estado social ha sido sometido a tensiones que no son fáciles de resolver en los países desarrollados, y muy especialmente en aquellos que están en vías de desarrollo con necesidades fuertes, urgentes e ineludibles. El *Welfare State* nació en este siglo como una respuesta a la crisis de inestabilidad del capitalismo y como remedio a la incapacidad de autorregulación del mercado.

El Estado social de derecho³¹ es un Estado decididamente intervencionista, un Estado activo con un “ejecutivo fuerte”. El Estado social de derecho es considerado así como una auténtica conquista histórica, como un paso adelante respecto a los tradicionales Estados liberales y la desviación y conversión de éstos en los Estados totalitarios.

²⁹ Abendroth, W., “El Estado de derecho democrático y social como proyecto político”, *El Estado social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

³⁰ Lucas Verdú, P., *Estado liberal de derecho y Estado social de derecho*, Salamanca, Acta Salmanticensia, 1955, donde manifiesta cómo junto a los derechos de libertad aparecen con Weimar (1919) los derechos sociales de forma que se conjugan y compatibilizan el Estado material del derecho junto a su carácter formal de reconocimiento de derechos y libertades. Duverger, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, Presses Universitaires de France, 1963.

³¹ Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 3a. ed., Madrid, Taurus, 1998, p. 110. El advenimiento del Estado de bienestar (*Welfare State*) nos impone una sociedad de consumo basada en la manipulación del ciudadano. A cambio de manipulación se le garantiza bienestar, abundancia y seguridad. El *Welfare State* significa la culminación del capitalismo y el surgimiento del *homo consumens*, un nuevo individuo que tiene un papel fundamental como motor de la rueda de producción-consumo, como consumidor insaciable, insatisfecho y alienado, que demanda bienes de consumo nuevos, artificiales y absolutamente innecesarios; por lo cual, el capitalismo se preocupa más de la producción, que de la distribución. Se produce mucho, para consumir mucho, y sólo para un mercado muy reducido.

El profesor Elías Díaz ha insistido y establecido la distinción y oposición entre Estado social de derecho y Estado de bienestar (*Welfare State*). El modelo de Estado de bienestar no produce todavía una sociedad suficientemente democrática, una sociedad suficientemente nivelada.

Como dice el profesor Tierno Galván: “Apoyándose en el hecho del crecimiento constante del bienestar, se configura un hombre occidental trivializado por la facilidad y el nivel de consumo. En otras ocasiones lo hemos llamado el *consumidor satisfecho*”.³² Económicamente, el Estado de bienestar (*Welfare State*) supone y significa la culminación del capitalismo, de modo que este modelo de Estado no es todavía Estado democrático de derecho. El Estado de bienestar representa un intento de compatibilizar dos elementos: neocapitalismo y bienestar, en el marco de una sociedad fuertemente tecnificada. “El mayor inconveniente del *Welfare State* es el aflojamiento de la tensión moral. El modelo de *consumidor satisfecho* es más materialista —dice el profesor Aranguren— que el modelo marxista del proletariado revolucionario”.³³

Los derechos sociales pueden considerarse expectativas o pretensiones de recursos y bienes dirigidos a satisfacer necesidades básicas de las personas; en consecuencia, su reivindicación interesa a todas las personas;³⁴ pero fundamentalmente a los miembros más vulnerables de la sociedad, cuyo acceso a dichos recursos suele ser escaso y a veces nulo o inexistente.

³² Tierno Galván, Enrique, *Acotaciones a la historia de la cultura occidental en la Edad Moderna*, Madrid, Tecnos, 1964, p. 319.

³³ Aranguren, José Luis, *Ética y política*, Madrid, Guadarrama, 1963, p. 293. El profesor Elías Díaz concibe el “*Welfare State* como un *Warfare State*, y que con esta mentalidad —de absoluto desprecio al ser humano— ha pasado de la dirección de los viejos campos de concentración del nazismo a la dirección de los nuevos campos de consumición del neocapitalismo, Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, cit., p. 127.

³⁴ En la organización práctica de estos derechos económicos y sociales, como el derecho a la educación o la protección de la salud, se equipara con los derechos individuales, civiles y políticos, y se les otorga el carácter de universales; esto es, derechos iguales para todos. No obstante, como ha señalado el profesor Gregorio Peces-Barba, un serio error de concepto de estos derechos es que sirven para mantener la desigualdad, y actúan, para aquellos beneficiarios que no los necesitan realmente y, de cierta forma, están potenciando una mayor desigualdad. Peces-Barba, G., “La universalidad de los derechos humanos”, en Nieto Navia, R. (ed.), *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, San José, Corte IDH, 1994, pp. 399-421.

El destacado filósofo del derecho, Luigi Ferrajoli, observa cómo estos derechos sociales sufren una laguna de garantías, imperfecciones o incluso su conculcación. La ciencia jurídica no ha elaborado aún formas de garantías en eficacia y sencillez a las previstas para los demás derechos fundamentales, como los de libertad y autonomía. Los derechos sociales imponen deberes de hacer por los que su violación no se manifiesta, por tanto, como en el caso de los de libertad, en la falta de validez de actos que pueden ser anulados por vía jurisdiccional, sino en lagunas de disposiciones o en carencias de prestaciones que reclamarían medidas coercitivas no siempre accionables. Esto se debe a que los problemas suscitados por los derechos sociales son sobre todo de carácter económico y político, tanto porque estos derechos tienen unos costos elevados, como por todo el complejo y aparatoso sistema de mediación burocrática del Estado de bienestar. Por ejemplo, el derecho al trabajo incluido como derecho fundamental en todas las Constituciones de América Latina se convierte en una norma menos efectiva y retórica. Evidentemente, esto se debe a que los problemas suscitados por los derechos sociales son sobre todo de carácter económico y político, tanto porque estos derechos tienen unos costes elevados como por todo el complejo y aparatoso sistema de mediación burocrática del Estado de bienestar.

El Estado de bienestar no desarrolla una normatividad específica propia ni una teoría del derecho del Estado social ni una teoría política del Estado social del derecho. Como afirma Ferrajoli, no da origen, en suma, “a un garantismo jurídico-social en añadidura al garantismo jurídico-liberal de los tradicionales derechos individuales de libertad”.³⁵ De este modo, el *Welfare State* se presenta como un conjunto consolidado de prácticas económicas y políticas marcado por la anomia o ajuricidad, y, en cualquier caso, un rebosamiento exorbitante de la vieja forma de Estado de derecho con su fachada constitucional.

“El objetivo, en suma, en la fase de crisis del derecho que atravesamos, es un garantismo de los derechos sociales casi completamente por fundar, y una galantismo de las libertades individuales en gran medida por restaurar”.³⁶

³⁵ Ferrajoli, Luigi, “Stato sociale e Stato diritto”, *Política del Diritto*, año XIII, núm. 1, marzo de 1982, trad. de Julio Alexei y Gerardo Pisarello, en Abramovich, V. Añón, M. J. y Courtis, Ch. (comp.), *Derechos sociales*, México, Fontarmara, 2003, p. 12.

³⁶ *Ibidem*, p. 21.

John Rawls defiende un “liberalismo americano del Estado de bienestar social”,³⁷ la idea de que los gobiernos han de prestar a sus ciudadanos el mayor abanico posible de derechos civiles y de oportunidades económicas. Cualquier gobierno que no sepa conducirse por normas democráticas, que fracase en la apertura de oportunidades económicas y promoción del bienestar de los ciudadanos menos prósperos y más desamparados, estaría violando sus derechos morales.

El objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad,³⁸ es decir, como las instituciones sociales más importantes regulan la distribución de los derechos y deberes fundamentales y las ventajas derivadas de la cooperación social, en concreto la Constitución política y principales ordenamientos económicos y sociales.

Las tensiones entre libertad e igualdad, libertad y seguridad social, responsabilidad individual y protección del Estado, son inevitables cuando hablamos del desarrollo del Estado social. Su ambivalencia es una constante, pues por una parte ahonda la libertad real del individuo al tratar de reducir su pobreza, miseria e inseguridad, pero por otra lo expone a un régimen administrativo de exceso de burocracias y disciplina.

V. CRISIS DEL ESTADO SOCIAL

Según el último Informe del Banco Interamericano de Desarrollo, América Latina en su conjunto cerró el siglo XX como el continente más desigual de la Tierra, con bastante más de un tercio de la población por debajo de los niveles de subsistencia usualmente estimados como mínimos y con casi una cuarta parte de sus habitantes carentes de educación, sanidad y medios básicos de subsistencia. La región padece claramente de una grave situación de desigualdad si la comparamos con otras regiones del mundo con niveles similares de PBI. “América Latina brinda desde hace tiempo el ejemplo por excelencia de una gran *desigualdad* unida a una gran *pobreza* y a una gran *polarización*”.³⁹

³⁷ Rawls, J., *El liberalismo político*, trad. de A. Doménech, Crítica, 1996, pp. 165 y ss; Rawls John, “Justice as Fairness: Political, not Metaphysical”, *Philosophy and Public Affairs*, 1990, 14, 1, pp. 223-251.

³⁸ Rawls, J., *A Theory of Justice*, Oxford, 1972 (ed. cast. *Teoría de la justicia*, trad. de M. D. González, México, FCE, 1993). La justicia debe entenderse, más que como una virtud de los individuos, en realidad como la primera virtud de las instituciones.

³⁹ Nun, J., *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 125.

La actual crisis fiscal y económica de los Estados en América Latina producida por la financiación de los mismos impide el ejercicio efectivo de estos derechos económicos-sociales. El aumento de la demanda de los titulares de estos derechos, junto al problema interno de la financiación estatal (aumento del déficit público, excesiva deuda externa, mala gestión, corruptelas, burocracias...) impiden un efectivo desarrollo de los mismos. Como ha manifestado Habermas, el Estado social, en su desarrollo, ha entrado en un callejón sin salida; de alguna forma, en él se agotan las energías de la utopía de la sociedad del trabajo; pero, por otra parte, constituye la única esperanza de los más desheredados y desfavorecidos de la sociedad.

“Desde los años setenta están haciéndose evidentes los límites del proyecto del Estado social sin que, hasta la fecha, sea visible una forma sustitutoria nítida... el programa del Estado social, que sigue alimentándose de la utopía de la sociedad del trabajo, ha perdido la capacidad de formular las posibilidades futuras de alcanzar un vida colectiva mejor y más segura”.⁴⁰

La globalización implica el libre movimiento de capitales y el aumento de dominio por parte de los mercados financieros y las corporaciones multinacionales de las economías nacionales. En este sentido, vemos que existe un desequilibrio o desfase al ver cómo el desarrollo de nuestras instituciones internacionales no ha seguido el mismo ritmo que el desarrollo de los mercados financieros internacionales: la globalización de la economía ha avanzado mientras nuestras medidas políticas se han quedado atrás.

El debate actual sobre la crisis del Estado social y de bienestar no se centra exclusivamente en la tendencia al crecimiento de las cargas económicas. También son objeto de censura la excesiva burocratización, la centralización, la profesionalización, la monetarización y la juridificación, que siempre han ido asociadas al desarrollo del Estado social. No obstante, pese a sus críticos, es indiscutible que el Estado social ha actuado como un potente motor de cambio y desarrollo social, y que con la

⁴⁰ Habermas, J., “La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energía utópicas”, *Ensayos políticos*, Madrid, Península, p. 166. También puede consultarse a de su trabajo, Habermas, J., *Crisis de legitimación del capitalismo tardío*, Madrid, Cátedra, 1989. En esta obra analiza las distintas crisis sistémicas a que se ve enfrentado el actual Estado de bienestar: crisis económica, racional, de legitimación y motivación.

extensión de sus servicios públicos al campo de la seguridad social ha contribuido de forma decisiva a paliar, mitigar y reducir enormes diferencias socioeconómicas.

Frente a las corrientes neoliberales económicas que pretenden una privatización salvaje se insiste en el paradigma de que lo público debe “gobernar más y administrar menos”. Pero este modelo no nos aclara las directivas políticas que lleven a decir claramente qué debe ser administrado directamente por lo público y qué puede ser, de alguna manera, administrado desde afuera. Además, este modelo no facilita a los ciudadanos la evaluación de las prestaciones de los servicios públicos con lo que no permite combatir los enemigos importantes de la administración pública, como la burocratización, el aumento de costos y recaudación fiscal.

La pobreza priva a millones de personas de sus derechos fundamentales, derechos políticos, culturales y socioeconómicos. Sin embargo, tenemos que abordar una concepción integral y amplia de desarrollo, que dependa de una concepción de democracia, pues la prosperidad económica también está ligada al desarrollo y profundización de las libertades y derechos fundamentales. La democracia está indisolublemente ligada al desarrollo socioeconómico, como afirma Giovanni Sartori: “La teoría economicista no nos debe hacer olvidar que la democracia como sistema político de demo-protección es un bien en sí mismo, y que es siempre mejor ser pobres ‘libres’, en libertad, que no pobres en esclavitud”.⁴¹

En conjunto, debemos reconocer que Estado social democrático ha elevado el nivel de bienestar, he mejorado las coberturas sociales del ciudadano, ha contribuido a la reducción de tensiones sociales y al incremento de la igualdad en la sociedad. No obstante, el Estado social de derecho, como agente central de crecimiento y justicia, sufre por un lado el ataque de la internacionalización de la economía, y por el otro el de la fragmentación de identidades culturales; el primero a nivel global, mien-

⁴¹ Sartori, Giovanni, *Democracia: exportabilidad e inclusión*, discurso de entrega del Premio Príncipe de Asturias a las ciencias sociales del 2005, *El País*, 22-10-2005. Las teorías economicistas de la democracia han relacionado frecuentemente la prosperidad material y económica de una determinada sociedad (liberalismo económico) con el desarrollo y evolución de sus libertades políticas (liberalismo político) cayendo en un determinismo economicista y no dejando claro ni explícito, a menudo, el tipo de liberalismo que se está defendiendo, pues no hay nada necesariamente democrático en una Estados económicamente liberales donde no se facilita la igualdad de oportunidades a todos sus ciudadanos.

tras que el segundo es a nivel local; globalización económica y diversificación o fragmentación cultural son los dos filos de la nueva espada de Damocles que desafía al príncipe del Estado, dejando su trono y reinado semivacío o al menos debilitado.

En realidad lo que se está produciendo es un hecho muy diferente: en un mundo globalizado y universalizado como el actual, aunque no necesariamente tenga que seguir siendo siempre así, el Estado ya no es la unidad más eficiente para la consecución de objetivos económicos, fiscales, monetarios, sociales, culturales, educativos o incluso militares. El Estado está siendo superado, en cada una de estas parcelas por las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, las empresas transnacionales, las fuerzas de mercado, todas ellas.⁴²

Sin embargo, existen muchos autores⁴³ que están cuestionando y rechazando esta posición según la cual la globalización económica determina una progresiva desaparición de los Estados de bienestar; por el contrario, afirman que hoy sigue presidiendo una diversidad de Estados de bienestar, aunque con notables diferencias entre sí.

Estamos asistiendo a un doble proceso: por un lado, la ruptura de las sociedades nacionales en beneficio de los mercados internacionales (transnacionales, corporaciones...), y por el otro, una vuelta a ciertos nacionalismos regresivos y defensivos frente al proceso de globalización económica. La construcción de una *ciudadanía social* expresada a través del

⁴² Carrión Rodríguez, Alejandro J., “El derecho internacional a la hora de la globalización”, en Oliet Palá (comp.), *Globalización, Estado y democracia*, Málaga, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, 2003, p. 276. Maquiavelo, en el siglo XV, contempló la fragmentación y la debilidad de los Estados italianos y apostó por su fortalecimiento y conservación como garantía segura frente al caos, la guerra y la inseguridad. Indudablemente, las amenazas actuales son otras; pero volvemos a asistir a una debilitamiento de los Estados modernos, por diferente causa. Entonces se constituían los Estados-nación, hoy comienza una crisis crónica, tal vez, irreversible en algunos países de América Latina. Aunque también tenemos que precisar en oposición a los análisis apocalípticos de los Estados-nación, como afirman los eminentes sociólogos Ralf Dahrendorf y Adair Turner, que los gobiernos nacionales todavía tienen aún más margen de maniobra de lo que querrían hacernos creer algunas exageradas descripciones de la globalización. Véase en Dahrendorf, R., *Después de la democracia*, México, FCE, p. 21.

⁴³ Navarro, V. *et al.*, “La importancia de la política en la supuesta globalización”, *Sistema*, núm. 171; De Miguel, I., “¿Hacia el fin del Estado-nación?”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 5, 2002.

ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina se fundamenta en dos pilares imprescindibles; por un lado, el fortalecimiento y consolidación del Estado constitucional de derecho, y, por otra parte, la vertebración de la sociedad civil en organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, movimientos cívicos, que de alguna forma impulsen la participación política-ciudadana y signifiquen una reivindicación y control democrático o contrapeso al poder establecido.

Las instituciones son los órganos constitucionales que ejercen el poder de la soberanía popular. Las instituciones se caracterizan por un sentido de permanencia, estabilidad y durabilidad. Hegel, el filósofo del Estado, nos dice:

el ámbito de las leyes, debe ser, por una parte, una totalidad cerrada; por otra, es la necesidad permanente de nuevas determinaciones legales... Una fuente importante de desenvolvimiento de la legislación se tiene, en verdad, cuando en las instituciones originarias, que contienen una injusticia y son, por tanto, históricas, penetran con el tiempo lo racional, lo jurídico en sí y para sí.⁴⁴

Respecto a este aspecto, debemos resaltar una clara y nítida diferencia entre Estado de derecho y Estado constitucional;⁴⁵ un Estado constitucional implica un Estado de derecho, pero no todo Estado de derecho implica necesariamente ser un Estado constitucional. Esta delimitación puede sernos útil para expresar la legitimidad constitucional de nuestras instituciones políticas como garantes y defensoras de los derechos fundamentales. El Estado de derecho quiere expresar el sometimiento del Estado a un conjunto de normas e instituciones jurídicas; sin embargo, el Estado constitucional especifica que es a la Constitución a lo que ante todo y primariamente se somete el Estado.

⁴⁴ Hegel, Friedrich, *Principios de la filosofía del derecho*, Barcelona, Edhasa, 2005, p. 216.

⁴⁵ Debemos precisar que “Estado constitucional de derecho” y “Estado de derecho” en sentido fuerte no son términos sinónimos, sino como bien ha señalado el profesor Luigi Ferrajoli, dos modelos normativos diferentes. Véase Ferrajoli, Luigi, “Pasado y futuro del Estado de derecho”, en Carbonell, M., *Neoconstitucionalismos*, Madrid, Trotta, 2003. También puede consultarse el artículo del profesor Peralta, Ramón, “Sobre la naturaleza del Estado Constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 125, julio-septiembre de 2004, p. 255.

VI. EL ESTADO SOCIAL COMO ESTADO MULTICULTURAL

Con la noción de “Estado social y democrático de derecho”⁴⁶ se supera el carácter formal del Estado liberal de derecho para darle una dimensión social, pluralista y multicultural; donde se integran contenidos materiales que han surgido en la sociedad, mediante el derecho de participación democrática, sometido al principio de legalidad y al marco competencial constitucionalmente establecido, lo que viene a cerrar el círculo del Estado social y democrático de derecho.⁴⁷

El concepto jurídico-político que antecede al Estado social de derecho es el de Estado de derecho, donde se constata que este último concepto, al estatuir una igualdad formal ante la ley, produce desigualdades económicas.⁴⁸ Este tipo de Estado, según García Pelayo,⁴⁹ se caracteriza por: 1) la superación de las contradicciones entre la titularidad formal de derechos públicos subjetivos y su ejercicio efectivo; 2) la prosecución de la procura existencial;⁵⁰ 3) por la concepción de ciudadanía no sólo como

⁴⁶ La noción “Estado social y democrático de derecho” no constituye una simple agregación o yuxtaposición de componentes, sino la articulación de ellos en una totalidad conceptual. La afirmación unilateral de un principio no puede llevar más que a su destrucción, a su degeneración o a su transformación en su contrario, lo conocido con el concepto de entropía, es decir la generación producida en una realidad que permanece cerrada en sí misma. La vigencia, pues, de cada principio no sólo exige la limitación, sino también la interpretación por otros de su contenido concreto... hay épocas en la historia política que se caracterizan por la antítesis y el antagonismo, otras donde se ha buscado la síntesis y la integración de opuestos. Pero también hay épocas donde se trata de buscar la concordia, o si se quiere, el consenso, no sólo en el área de la praxis política sino también en el de sus formulaciones conceptuales e ideológicas”. García Pelayo, Manuel, *Obras completas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, t. II.

⁴⁷ Castro Cid, Benito, *Los derechos económicos, sociales y culturales. Análisis a la luz de la teoría general de los derechos humanos*, León, Ed. León, 1987, p. 67.

⁴⁸ La ficción de igualdad formal, operando en el contexto de desigualdad real, conduce a la conservación de la desigualdad, cuando no a su incremento y hace que, en muchos casos, el principio de autonomía de voluntad opere, más que como un instrumento de libre equilibrio entre las partes, como instrumento de verdadera dominación”. Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, “El Estado social”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 23, núm. 69, septiembre-diciembre de 2003.

⁴⁹ García Pelayo, Manuel, *Obras completas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, t. II.

⁵⁰ García Pelayo considera el concepto de “procura existencial” como la acción estatal destinada a crear las condiciones para la satisfacción de aquellas necesidades vitales, que en las complejas condiciones de la sociedad de nuestro tiempo no puede ser satisfe-

común participación en valores y en derechos políticos, sino también en los bienes económicos y culturales; 4) por ser un Estado de prestaciones, de modo que los preceptos constitucionales que limitan su actividad le añada otros que le fijan objetivos para su acción legislativa y administrativa y finalmente; 5) por una política orientada hacia la configuración de la sociedad por el Estado, dentro de los patrones constitucionales.

En la crisis de los Estados y de las comunidades nacionales⁵¹ que caracteriza este fin de siglo conectada con fenómenos paralelos, como las migraciones de masas, conflictos étnicos y una distancia cada vez mayor entre Norte y Sur, es preciso reconocer que la ciudadanía ya no es, como en los orígenes del Estado moderno, un factor de inclusión y de igualdad. Nuestro siglo XXI es “la era de los nacionalismos”, “la era de las migraciones”, un tiempo en el que se produce la afirmación creciente de las “políticas de la diferencia”. “Las sociedades modernas tienen que hacer frente cada vez más a grupos minoritarios que exigen el reconocimiento de la identidad y la acomodación de sus diferencias culturales, algo que a menudo se denomina el reto del “multiculturalismo”.⁵²

La convivencia dentro de la sociedad compuesta de heterogeneidad de individuos, diversos en creencias, costumbres, valores, y las relaciones entre las distintas comunidades, son fuente de desencuentros y a menudo conflictos. Incluso dentro de un mismo Estado-nación coexisten diversidad de culturas, con lo cual nos hallamos ante la realidad de la multiculturalidad, no sólo a nivel global, sino también local o nacional. En Amé-

cha por el individuo ni por el grupo”. García Pelayo, *Obras completas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, t. II.

⁵¹ Vallespín, F., *El futuro de la política*, Madrid, Taurus, 2000. El profesor Fernando Vallespín formula el pretendido debilitamiento de la fórmula estatal como “des-estatalización o des-nacionalización”, en cierto sentido, podemos hablar de una crisis del concepto de soberanía popular o disminución de la voluntad política de los Estados-nación. Sin embargo, Renato Mayntz afirma que la globalización en relación con el Estado, se percibe tanto como amenaza como promesa, Mayntz, R., “Los Estados nacionales y la gobernanza global”, *Revista de CLAD*, núm. 24, noviembre de 2002, p. 1.

⁵² Kymlicka, W., *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 2000, p. 265. Como dice Sami Naïr: “esta globalización engendra la mutación de pertenencias, la desregulación de las identidades nacionales, la ausencia de un paradigma de referencia colectiva. De ahí el repliegue sobre los marcadores primarios: la identidad personal, la referencia confesional, la pertenencia étnica, la identidad lingüística diferenciada, etc.”. Sami Naïr, “Los inmigrantes y el Islam europeo”, *Claves de la Razón Práctica*, núm. 105, septiembre de 2000, p. 8.

rica Latina hay más de 40 millones de indígenas. En Bolivia, Guatemala, Perú y Ecuador, más del 80% de la población es indígena, México es el país con mayor cantidad de indígenas: 12 millones. Actualmente existe una amplia corriente multicultural de defensa de los derechos diferenciales de las culturas minoritarias y el deseo de prevenir su absorción o fagocitación por parte de la cultura dominante y mayoritaria de un determinado Estado.

El célebre sociólogo Alain Tourine manifiesta:

En primer lugar aprendimos a pensar nuestra historia en términos políticos, luego la interpretamos a la luz de la economía y las relaciones sociales de producción. Ahora tenemos que analizarla y construirla en términos culturales. Los que se oponen ya no son un rey y un pueblo o capitalistas y trabajadores, sino una información globalizada e identidades comunitarias definidas en términos más culturales que económicos o sociales.⁵³

Hemos pasado de las ruinas de las sociedades tradicionales a las sociedades modernas y la configuración de sus instituciones; pero a su vez, de las ruinas de las sociedades modernas están surgiendo dos procesos irreversibles: por una lado, el crecimiento de las redes globales de producción, consumo y comunicación y, por el otro, un retorno a comunidades cerradas, compactas y homogéneas.

Es cierto que vivimos juntos en el planeta, y el planeta se nos empequeñece; vivimos en la *aldea global electrónica*;⁵⁴ pero también lo es que en todas partes se fortalecen y multiplican los agrupamientos comunitarios, las asociaciones fundadas en una pertenencia común, las sectas, los cultos, los nacionalismos, fundamentalismos, y que las sociedades vuelven a convertirse en comunidades homogéneas. Nos encontramos ante la realidad de que cuando estamos todos juntos, no tenemos casi nada en común, y cuando compartimos unas creencias y una historia, rechazamos a quienes son

⁵³ Tourine, A., *¿Podremos vivir juntos?*, México, FCE, p. 58.

⁵⁴ El concepto proviene de la reflexión sociológica de la comunicación de Marshall McLuhan. Una nueva forma de organización social tiende a expandirse por todo el planeta transformándose en una nueva ciudad: *telépolis*, la aldea global electrónica. Las naciones y los Estados dejan de ser formas determinantes de la vida social y se forma progresivamente una aldea global gracias a las comunicaciones, donde todos los ciudadanos del mundo se interrelacionan e interactúan a distancia, directa e indirectamente. Marshall McLuhan, Hebert, *The Global Village*, Canadá, Oxford University Press, 1989.

diferentes de nosotros. Este retorno a la comunidad, ya anunciado por Tönnies a fines del siglo XIX, trae consigo el llamado a la homogeneidad, la pureza, la unidad, y la comunicación es reemplazada por la guerra entre quienes ofrecen sacrificios a dioses diferentes.⁵⁵

El dilema actual que se nos plantea es ¿cómo podremos vivir juntos si nuestro mundo está dividido en al menos dos continentes cada vez más alejados entre sí: el de las comunidades que se defienden contra la penetración de los individuos, las ideas, las costumbres provenientes del exterior, y aquel cuya globalización tiene como contrapartida un débil influjo sobre conductas personales y colectivas?

El impulso político y jurídico determinante proviene de dos organismos internacionales de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de otro lado, del trabajo de la UNESCO,⁵⁶ mediante la Declaración de Principios de la Cooperación Cultural Internacional de 1966, o las sucesivas Conferencias Mundiales (o regionales) de Políticas Culturales, instrumentos jurídicos a través de los cuales ha insistido en dos aspectos básicos del concepto de derecho a la cultura.

⁵⁵ Huntington, Samuel, *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 1997. Edgar W. Said critica a Huntington el enfoque reduccionista y simple de su planteamiento que convierte las “civilizaciones” y las “identidades” culturales en entidades cerradas y aisladas. En realidad, las culturas no son algo homogéneo, compacto y uniforme, sino un fenómeno complejo, híbrido y mestizo resultado de la mutua interacción de las culturas y tradiciones. Said, Edgar, *Cultura e imperialismo*, Barcelona, Anagrama, 1996. Como expresa la filósofa malagueña María Zambrano, “El hombre posee el privilegio de tener antepasados; somos siempre hijos de alguien, herederos y descendientes. Mas cuando se pertenece a un mundo tan complejo como el de la cultura occidental; los antepasados son múltiples: Tenemos diversas tradiciones detrás de nosotros, no una sola. De ahí el olvido y también los sucesivos renacimientos; y es que tener cultura, estar en la cultura, es tener detrás de la vida individual de cada uno un tesoro a veces anónimo, a veces con nombres y figura. Es poder recordar, recordar. Poder también, en un trance difícil, aclarar en su espejo nuestra angustia e incertidumbre”. Zambrano, María, *El pensamiento vivo de Séneca*, Madrid, Cátedra, p. 11.

⁵⁶ La UNESCO, organismo dependiente de la ONU, ha desarrollado un importante trabajo a favor de la construcción de la categoría de los derechos colectivos, sobre todo por su preocupación especial por la defensa de las minorías de todo tipo, por su lucha contra las formas de racismo y xenofobia y por su defensa de los derechos de la llamada tercera generación, principalmente el derecho a la paz, el derecho al desarrollo y el derecho al medioambiente. Las críticas a la posición de la Unesco insisten en el relativismo cultural —y sobre todo en el relativismo ético y jurídico— que derivaría de tales postulados y en su incompatibilidad con el núcleo mismo de las tesis que desde la propia Unesco se sostienen acerca de la universalidad de los derechos humanos.

VII. EL DERECHO A LA PROPIA CULTURA

El derecho a la propia cultura⁵⁷ hace referencia explícita a la necesidad de preservar los elementos distintivos de la identidad de un pueblo o civilización a que se pertenece, sistema de creencias, valores, costumbres y conductas compartidas, que son transmitidas de generación en generación. Ciertas prácticas culturales exigen el reconocimiento de derechos por parte del Estado; por ejemplo, ciertas festividades, normas laborales y educativas; pero cuando aludimos al *derecho a la propia cultura* tratamos de resaltar una visión de una cultura no excluyente, ni pura, sino configuradora en gran medida de la identidad del grupo social y determinadas personas que pertenecen a un determinado grupo. Desde esta perspectiva, cada cultura es polifacética y polifónica, y en su interior existe una rica pluralidad de visiones.

Kymlicka nos habla de “cultura societal”⁵⁸ como la cultura que proporciona a sus miembros unas formas de vida significativas a través de un abanico amplio de actividades humanas, incluyendo la vida social, educativa, religiosa, recreativa y económica, que abarca tanto la esfera pública y la privada. El tipo de solidaridad esencial para un Estado de bienestar exige que los ciudadanos tengan un fuerte sentimiento de identidad común y pertenencia común, de manera que se sacrificaran unos por otros, y para que esto suceda se debe tener una lengua e historia en común. Dada las presiones a favor de la creación de una única cultura en común de

⁵⁷ Como señala muy bien Javier de Lucas, bajo la fórmula aparentemente clara “derecho a la cultura” se incluyen derechos muy heterogéneos. El punto de partida es reconocer que el derecho a la cultura sería uno de los contenidos de los derechos culturales, pero no el único, es decir, que no cabe identificar derecho a la cultura y derechos culturales: junto al derecho a la cultura, entendido como derecho al propio patrimonio y herencia cultural, los derechos culturales incluirían el derecho al acceso a la cultura, el derecho a la participación en la vida cultural y a su disfrute, o los derechos de protección de las creaciones científicas y artísticas (culturales). Véase el excelente trabajo de Lucas Martín, J., “¿Qué quiere decir tener derecho a la cultura?”, en Abramovich, V. *et al.* (comp.), *Derechos sociales*, México, Fontamara, 2003, p. 303. Véase también Lucas Martín, J., *La inmigración, por derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004; Botey, Vallés, J., “Continuidad y ruptura en el cruce de culturas”, en *Actas del Congreso Internacional de Salamanca, “Desafíos actuales en la comunicación intercultural”*, noviembre de 2002, p. 4.

⁵⁸ Kymlicka, *Ciudadanía...*, *cit.*, nota 52, p. 112. Puede consultarse el trabajo de Marcos del Cano, A. M., “Inmigración y el derecho a la propia cultura”, en Miraut Martín, L. (editora), *Justicia, migración y derecho*, Madrid, Dykinson, 2004, pp. 91-111.

cada país, para que una cultura pueda sobrevivir y se desarrolle en un mundo moderno debe ser una cultura societal, y a que si esto no ocurre esta cultura se verá reducida a una marginación aún mayor.

El derecho a la propia cultura consistiría, pues, en el derecho a preservar una determinada identidad cultural y sus señas de identificación, como costumbres, festividades, vestimenta, usos, normas especiales de educación, etcétera. La dimensión social y comunitaria del derecho a la cultura dificulta su caracterización como derecho subjetivo, según el modelo reductivo de los derechos en la tradición liberal occidental. Podemos pensar en el aspecto de especial relevancia del derecho a la propia lengua, particularmente decisivo en el caso específico de las minorías lingüísticas en el seno de un Estado democrático de derecho. El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes en su artículo 5o. establece: “deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente”.⁵⁹

El problema no es la igualdad de derechos, sino el derecho a la diferencia dentro de la homogeneidad cultural mayoritaria dentro de una sociedad. El problema que se nos plantea, por tanto, es ¿cómo hacer viable ese derecho en una sociedad multicultural?, ¿cómo compaginar la diversidad cultural con un ordenamiento jurídico común que reconozca y contemple estas diferencias? O sea: ¿cómo plasmar este derecho diferencial con una cierta cohesión política y jurídica dentro de un mismo Estado?

En América Latina se pone de manifiesto como existe una fuerte confrontación o disfunción entre las legislaciones nacionales y las prácticas culturales de muchos pueblos indígenas aún no reconocidas. Las Constituciones políticas de los diversos Estados americanos han tratado de reconocer la enorme diversidad de estos pueblos dentro de los nuevos Estados nacionales; pero pese a su reconocimiento formal y legal faltan políticas de integración efectivas.⁶⁰

⁵⁹ El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Vinculación a México: 5 de septiembre de 1990.

⁶⁰ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proclama en el art. 2: “La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden

Indudablemente, el reconocimiento que realizan las Constituciones políticas latinoamericanas del derecho a la propia cultura es un elemento de especial relevancia para la protección y reconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas, como el derecho a la autodeterminación de asuntos propios e internos; pero es urgente iniciar y facilitar otras formas y prácticas de integración político-jurídica, participación democrática e integración socioeconómica.⁶¹

El artículo 27 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos dice así: “En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”. Y el artículo 2.1 del mismo Pacto dice:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.⁶²

La convivencia social, política, económica, y especialmente cultural, no es nada fácil. A veces parece como si estuviéramos yendo hacia lo

de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *DOF* 05/02/1917, última reforma aplicada *DOF* 29/010/2003. Igualmente, la Constitución española de 1978 en su artículo 44.1 declara: “Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura al que todos tienen derecho”. Aunque el artículo 46 incluye un reconocimiento también al derecho al patrimonio cultural que puede dar pie a una interpretación favorable al reconocimiento de la identidad cultural, “Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural, artístico de los pueblos de España”. *Cfr.* Pérez Luño, E., *Derechos humanos. Estado de derecho. Constitución*, 6a. ed., 1999, pp. 494 y ss.

⁶¹ Burguete Cal y Mayor y Ruiz Hernández, M., “Hacia una Carta Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas”. Véase *Derechos indígenas en la actualidad*, México, INAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

⁶² Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966.

contrario que predicó Popper con su idea de “sociedad abierta”⁶³ como antídoto de las sociedades comunistas y totalitarias. La sociedad abierta, plural y democrática no ha sabido reconocer pacífica y realmente a todo el mundo. Paradójicamente, los países más desarrollados, allí donde la democracia moderna se constituyó con mayor solidez —Estados Unidos y Europa—, se encuentran más afectados por movimientos intolerantes o fundamentalistas, pues sus retos de integración son mayores. El caso es que la intolerancia no va sólo del poderoso al débil, sino que se hace recíproca entre las comunidades culturales que conviven entre sí. Pensemos en el ejemplo, Estados Unidos, país eminentemente multicultural que sigue teniendo pendiente la asignatura de una verdadera política intercultural o integración.

Una característica esencial del liberalismo político es que éste adscribe determinadas libertades fundamentales al individuo, otorga una libertad de elección muy amplia en términos de cómo dirigir sus vidas. El liberalismo posibilita que la gente elija una concepción de vida buena o adoptar un plan de vida mejor. En este sentido, el liberalismo constituye un código político y jurídico común que sirve de sustrato y fundamento para desarrollar una mayor interculturalidad en nuestras sociedades.

Es decir, como defiende Sartori,⁶⁴ el pluralismo se basa en el disenso, no en el conflicto, lo que, en primer lugar, presupone un consenso sobre normas básicas para resolver los conflictos. El pluralismo que defiende Sartori es el pluralismo político característico de la tradición liberal-democrática adaptado a la nueva realidad de las sociedades contemporáneas. La tolerancia exige un respeto de los valores, mientras que el pluralismo los defiende, porque afirma que la diversidad y el disenso son valores que enriquecen a los individuos y sus sociedades.

La humanidad no es una tabula rasa; la diversidad es un a priori de la realidad mundial, un dato que ya está ahí cuando llega la globalización y sobre el cual ésta se organiza. El mundo no sólo es plural, sino es, como nos han recordado recientemente Jean y John Comaroff, “incorregible-

⁶³ Popper, K. R., *The Open Society and its Enemies*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1945; Popper, K. O., *En busca de un mundo mejor*, Barcelona, Paidós, 1994.

⁶⁴ Giovanni Sartori insiste en que aunque tolerancia y pluralismo son conceptos diferentes están fuertemente imbricados, porque el segundo necesariamente presupone el primero. Sartori, Giovanni, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjería*, Madrid, Taurus, 2001.

mente plural”. Especialmente, Vasconcelos reivindicó y defendió la cultura y el mestizaje iberoamericanos como elemento constitutivo y esencial del hispanoamericano. “La colonización española creó mestizaje, esto señala su carácter, fija su responsabilidad y define su porvenir. El inglés siguió cruzándose sólo con el blanco, y exterminó al indígena, lo sigue exterminando en la sorda y callada lucha económica, más eficaz que la conquista armada”.⁶⁵

El problema fundamental hoy es que la cultura, los valores culturales sin más, no se miden de hecho, desde patrones éticos, sino desde cánones de la cultura de masas,⁶⁶ que es la cultura de los países ricos y desarrollados, de las sociedades industriales orientadas al crecimiento. Nuestros universales no son los de la ética.⁶⁷ El problema ético y jurídico de la diversidad cultural ha de ser confrontado con la tesis de la homogeneidad cultural, la cultura compartida por todos, por lo que conviene analizar el proceso de homogeneización cultural en el que estamos inmersos.

Dentro de esta comprensión de un auténtico encuentro intercultural que rescate la verdadera “riqueza humana” es necesario tomar conciencia de los contenidos de nuestras propias tradiciones y el encuentro en profundidad que descubra la humanidad común, lo que hoy podríamos denominar el intento de una ciudadanía constitucional cosmopolita. Voy a tratar de desarrollar varios modelos de ciudadanía para la construcción de un auténtico diálogo intercultural.

⁶⁵ Vasconcelos, José, *La raza cósmica*, México, Espasa-Calpe, 2003, p. 19. Destacadas figuras intelectuales, como Alfonso Reyes, José Vasconcelos, Octavio Paz, Calos Fuentes, ilustran de forma clara y contundente una defensa explícita de la multiculturalidad como expresión de encuentro y diálogo abierto y permanente entre todas las culturas, especialmente en la cultura iberoamericana.

⁶⁶ El afán imperialista de absorber culturas menores o minoritarias existe y ha existido. Pero hoy nos hallamos ante otro fenómeno cuyo alcance minimiza los posibles efectos del primero. La cultura moderna se ha hecho cultura de masas. Y la masificación—tan denostada hace ya un siglo por Stuart Mill, Simmel u Ortega y Gasset— es menos mala si no acaba por engullirlo todo en sus patrones. Conviene, pues, ver cuáles son los peligros fundamentales de la cultura de masas a fin de salvar no sólo las diversidades, sino la cultura como tal, de su tendencia a engullirlo todo. Véase Stuart Mill, J., *Sobre la libertad*, Barcelona, Orbis, 1985, p. 85.

⁶⁷ Camps, Victoria, “El derecho a la diferencia”, en Olivé León, *Ética y diversidad cultural*, México, FCE, 2002. Véase también Villoro, L., *Estado plural. Diversidad de culturas*, México, Paidós, 1998.

VIII. CIUDADANÍA MULTICULTURAL Y DERECHOS DIFERENCIALES

Considero a Will Kymlicka un pensador enormemente significativo en el intento de formular una teoría político-jurídica en torno a la noción de ciudadanía, Estado social y multiculturalidad. Este autor parte de los fundamentos del liberalismo político y de una concepción amplia del Estado democrático de derecho que incorpora los nuevos elementos de las actuales sociedades complejas: la diversidad cultural, moral y política.

La consolidación de una ciudadanía democrática⁶⁸ exige dos pilares imprescindibles: la vida asociativa y la opinión pública. Sin la participación en las múltiples asociaciones que puedan existir en una sociedad liberal, más que ciudadano, el ser humano es un individuo vulnerable en manos de las modas culturales (cultura de masas) y los políticos de turno. La opinión pública no consiste en la opinión de las masas o de la mayoría, sino en la opinión de un pueblo organizado y articulado en torno a una información veraz y plural. El liberalismo formal ha moldeado al individuo, pero no al ciudadano. Y el concepto de ciudadanía, por otra parte, ha quedado reducido a sus aspectos meramente normativos y legales⁶⁹ (pertenencia a un territorio, derechos básicos...). Hemos olvidado que la ciudadanía es un derecho; pero también una fuente de responsabilidades y obligaciones morales y jurídicas.

Tendríamos que profundizar en un nuevo concepto de ciudadanía compleja en contraposición al de ciudadanía integrada o ciudadanía diferenciada, basada esta última en el reconocimiento de la diversidad multi-

⁶⁸ Marshall, Thomas H., *Citizenship and Social Class*, 1950, trad. de Marshall, Th. H., y Bottomore, T., *Ciudadanía y clase social*, trad. de Pepa Linares, Madrid, Alianza Editorial, 1998. En esta obra define la ciudadanía como posesión de derechos y pertenencia a una comunidad. La noción marshalliana de ciudadanía se inscribe en la tradición ética-comunitarista-republicana que tiene como antecedentes a Aristóteles, Maquiavelo y Rousseau.

⁶⁹ Shumpeter, J. A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper, 1942, p. 269, trad. cast.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 1988. Podemos decir que Shumpeter no enmascara con falsas legitimaciones el modelo de democracia existente. Con ello, legitima el sistema político estadounidense en cuanto democracia competitiva de mercado que cumple las condiciones de realismo y eficacia. Tal vez lo único contradictorio es que sigue denominándolo modelo “democrático” cuando se trata simple y llanamente de “mercado electoral”.

cultural y sociopolítica. Este modelo de “ciudadanía compleja”⁷⁰ tiene que conciliar la aplicación de los derechos fundamentales a la totalidad de los ciudadanos con la preservación de los derechos diferenciales tanto de las mayorías como de las minorías que se resisten a sacrificar su identidad y a ser asimilados por aquéllos.

Los Estados sociales y democráticos de derecho tienen que hacer frente cada vez a grupos minoritarios que exigen el reconocimiento de su identidad y sus diferencias culturales. La multiculturalidad es una expresión nítida y clara del hecho social e histórico del pluralismo cultural, de la existencia de códigos culturales distintos. Kymlicka es un autor preocupado por los problemas de las minorías dentro de sociedades complejas multiculturales, como ocurre en Canadá, y en este sentido ha elaborado “una teoría liberal de derechos colectivos”. Desde esta perspectiva, Kymlicka se acerca a posiciones comunitaristas cuando concibe a los seres humanos no como “átomos aislados”, sino como sujetos sociales y comunitarios cuya pertenencia a un grupo cultural constituye un ingrediente esencial de sentido y autoestima como individuos. La tradición liberal, según Kymlicka, ha sostenido una neutralidad estatal frente a grupos etnoculturales, de manera que cualquier forma de ciudadanía diferenciada puede ser peligrosa por la primacía de un determinado grupo sobre el individuo. Los liberales se han equivocado al no dar importancia a la pertenencia a un grupo cultural como factor decisivo de bienestar individual y del propio respeto.

En su libro *Ciudadanía multicultural* (1995), Kymlicka distingue tres tipos de diversidad cultural: la de los Estados “multinacionales”,⁷¹ que surge de la incorporación de culturas que previamente disfrutaban de derechos de autogobierno; la de los Estados “poliétnicos”, fruto de la inmi-

⁷⁰ Rubio Carracedo, J. L., “Retos pendientes en ética y política”, *Revista Malacitana*, núm. 5. Véase también el estudio de Thibaut, C., *Los límites de la comunidad*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales; Isaiah Berlín ha definido el pluralismo como la existencia de una variedad de ideas, una multiplicidad de objetivos humanos y una multiplicidad de valores, no siempre y no todos ellos comensurables y a veces hasta en definitiva oposición entre sí. Para el estudio del pensamiento de Berlín véase Escámez Navas, Sebastián, “La razón ocultó la cara del pluralismo del pensar político”, *Volubilis* (Revista de Pensamiento de la UNED), núm. 12, pp. 90-102.

⁷¹ Estados multiétnicos (Estados Unidos, Canadá, México y cada vez más Francia, Alemania...) y Estados multinacionales (Reino Unido, España, Bélgica y la futura Unión Europea).

gración individual y grupal, y las diferencias de colectivos tradicionalmente desfavorecidos en el seno de cualquier Estado.

Will Kymlicka ha defendido un multiculturalismo integrador donde reivindica tres formas de derechos colectivos diferenciados ante la insuficiencia de la simple defensa de los derechos individuales para resolver adecuadamente el problema de la diversidad cultural dentro de la concepción de Estado social y democrático de derecho. Los derechos a los que se refiere son los *derechos de autogobierno* (exigencia de algún tipo de autonomía política), los *derechos poliétnicos* (exigencia de respeto a la herencia étnica, formas de expresión, lenguaje, respeto de sus prácticas religiosas, siempre que esta diferencia no obstaculice su éxito en las instituciones económicas y políticas de la sociedad dominante). Estos derechos protegen ciertas prácticas religiosas y culturales específicas que no han sido reconocidas por la legislación vigente. Pensemos en las reivindicaciones de determinadas minorías en relación con su lengua. Todos conocemos la importancia de la lengua como constitutiva de la personalidad humana y de un determinado grupo. La lengua constituye un fenómeno social y político ampliamente extendido y ligado a la reivindicación de los derechos de las naciones y las etnias (el caso de Québec es significativo en este aspecto).⁷²

Y los *derechos especiales de representación*⁷³ (exigencia de representación de los grupos diversos o diferentes, porque existen desventajas sistemáticas que impiden su afirmación como grupo étnico y su identidad). La representación política dentro de las instituciones políticas del conjunto de la sociedad hace menos probable que una minoría nacional o étnica sea ignorada en decisiones que afectan globalmente al país.

Los derechos poliétnicos y de representación pueden fomentar la integración social y política; los derechos de autogobierno representan un desafío más serio a la integración de la ciudadanía. La mayor parte de los derechos poliétnicos dan por supuesta la autoridad de los organismos políticos del conjunto de la sociedad, asumiendo que los inmigrantes trabajan dentro de una institución económica y política general.

⁷² López Calera, N., *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 28.

⁷³ Kymlicka, W., *Ciudadanía multicultural*, cit., nota 52, pp. 46-55.

IX. A MODO DE CONCLUSIÓN

Considero que es fundamental reactivar el concepto de ciudadanía, claramente conectado e imbricado al reconocimiento y conquista progresiva de derechos económicos, sociales y culturales,⁷⁴ si queremos renovar y fortalecer un Estado democrático y social de derecho. La ciudadanía activa y democrática puede desarrollar la capacidad de autogobierno, participación, autolegislación, autocontrol de las vidas individuales como colectiva; en definitiva, se trata de continuar y desarrollar el programa ilustrado moderno,⁷⁵ corrigiendo todos sus posibles errores y potenciando sus virtualidades, para ver una nueva ciudadanía integral como realidad fáctica y tangible. La participación en el Estado social pretende alcanzar una mayor democratización institucional que facilite el acceso de la ciudadanía a las decisiones políticas y una mejor gestión de los servicios públicos.

Esta concepción, sin duda, ha de ser respaldada por un modelo de ciudadanía más amplio, dinámico y profundo, ante los problemas cruciales que atraviesa el mundo en un proceso continuo de crecimiento y desarrollo: el problema de las desigualdades socioeconómicas, la profundización de los derechos fundamentales, no sólo en el sentido individual, sino también derechos grupales y colectivos (étnico, nacional, religioso, de género...). Debemos pasar de un paradigma de ciudadanía meramente formal y pasivo a una concepción más compleja, activa y diferencial de ciudadanía que nos permita hacer frente a los problemas de equidad, multiculturalidad y justicia redistributiva planteados en la actualidad por nuestras sociedades.

Las democracias pluralistas de Occidente se han configurado por ser una cultura que a menudo se califica, y con buen motivo, de racista, sexista e imperialista. Una cultura autocrítica y revisionista muy preocupada por ser xenófoba, discriminatoria o totalitaria, así como por ser eurocéntrica, de estrechas miras e intelectualmente intolerante. Una cultura

⁷⁴ Castro Cid, Benito, *Los derechos económicos, sociales y culturales. Análisis a la luz de la teoría general de los derechos humanos*, León, Ed. León, 1987.

⁷⁵ Habermas ha planteado en numerosas ocasiones que el proyecto político y jurídico de la modernidad no es un proyecto concluso o fallido, sino incompleto e inacabado. Habermas, J., *La necesidad de revisión de la izquierda*, Madrid, Tecnos, 1991. Véase también *Escritos políticos*, Barcelona, Península, 1988.

que se ha vuelto muy consciente de su capacidad para la intolerancia criminal y, por ello, más atenta a la intolerancia, más sensible al mestizaje, a la deseabilidad de la diversidad, que cualquier otra cultura de la que tenemos noticia. Los occidentales debemos esta conciencia y sensibilidad más a nuestros periodistas, novelistas, poetas, filósofos, juristas. La diversidad cultural, por tanto, no se encuentra en espacios lejanos, sino en nuestra propia aldea global. Nos encontramos inmersos en una época de mestizaje y mezcla de diversidades, somos el resultado y producto de un enorme *collage*. “Por este motivo, de su efectiva universalización dependerá en el futuro próximo la credibilidad de los valores de Occidente: la igualdad, los derechos de la persona, la propia ciudadanía”.⁷⁶

X. BIBLIOGRAFÍA

- ABENDROTH, W., “El Estado de derecho democrático y social como proyecto político”, *El Estado social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- ÁGUILA, Rafael del, *La senda del mal: política y razón de Estado*, Madrid, Taurus, 2000.
- AGUILERA PORTALES, Rafael, “Multiculturalismo, derechos humanos y ciudadanía cosmopolita”, *Letras Jurídicas*, México, núm. 3, otoño de 2006.
- ARANGUREN, José Luis, *Ética y política*, Madrid, Guadarrama, 1963.
- ASÍS, Rafael de, *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*, Madrid, Debate, 1992.
- , *Concepto y fundamento de los derechos: una aproximación dualista*, Madrid, Dykinson, 2001.
- BARBER, B., *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, 1984.
- BECK, U., *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós, 1998.
- BERLIN, I., *El fuste torcido de la humanidad*, Barcelona, Península, 1992.
- CARBONELL, M., *Neoconstitucionalismos*, Madrid, Trotta, 2003.
- CAMARGO, Pedro Pablo, *Manual de derechos humanos*, Bogotá, Lexes, 2001.

⁷⁶ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías*, cit., nota 45, p. 98.

- CARRIÓN RODRÍGUEZ, Alejandro J., “El derecho internacional a la hora de la globalización”, en OLIET PALÁ (comp.), *Globalización, Estado y democracia*, Málaga, Servicio Publicaciones, Universidad de Málaga, 2003.
- CASTRO CID, Benito, *Los derechos económicos, sociales y culturales. Análisis a la luz de la teoría general de los derechos humanos*, León, ed. León, 1987.
- DELEECK, Herman, “L’effet Mathieu”, *Droit Social*, París, núm. 11, 1979.
- DÍAZ, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1969.
- DUVERGER, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, Presses Universitaires de France, 1963.
- ELSTER, J., *Making sense of Marx*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- FERNÁNDEZ, E., *Dignidad humana y ciudadanía cosmopolita*, Madrid, Dykinson, 2001.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, Alfonso, “El Estado social”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 23, núm. 69, septiembre-diciembre de 2003.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.
- GARCÍA ÁLVAREZ, M. B., *Las Constituciones de los países socialistas*, León, Celarayn, 1980.
- GALINDO CAMACHO, Miguel, “La Constitución mexicana de 1917 como modelo de la evolución del derecho constitucional de los países iberoamericanos”, *Memorias del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, t. I.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Obras completas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, t. II.
- GARRIDO FALLA *et al.*, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1985.
- GONZÁLEZ MORENO, B., *El Estado social, naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*, Madrid, Civitas, 2002.
- GIDDENS, Anthony, *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*, Buenos Aires, Taurus, 1999.
- GONZÁLEZ MORENO, Beatriz, *El Estado social: naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*, Madrid, Civitas, 2002.

- GUTIÉRREZ SASTRE, Martha, *La participación en los servicios públicos de bienestar*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2005.
- HABERMAS, J., *Crisis de legitimación del capitalismo tardío*, Madrid, Cátedra, 1989.
- , *La reconstrucción del materialismo histórico*, trad. de Jaime Nicolás Muñiz y Ramón García, Madrid, Taurus, 1981.
- , *Fäktitizität und Geltung*, Francfort, Suhrkamp (ed. ampliada de la 1a de 1992), 1994.
- , “La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas”, *Ensayos políticos*, Madrid, Península, 1999.
- HÄBERLE, P., *El Estado constitucional*, trad. de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, 2001.
- HANNAH, Arendt, *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1998.
- HAURIOU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971.
- HELLER, Hermann, *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Universidad, 1985.
- KYMLICKA, W., *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 2000.
- LAPORTA, F., “Sobre el uso del término libertad en el lenguaje político”, *Sistema*, núm. 52, 1983.
- LUCAS, J. de, *El concepto de solidaridad*, México, Fontamara, 1993.
- , “¿Qué quiere decir tener derecho a la cultura?”, en ABRAMOVICH, V. et al. (comp.), *Derechos sociales*, México, Fontamara, 2003.
- LUCAS VERDÚ, P., *Estado liberal de derecho y Estado social de derecho*, Salamanca, Acta Salmanticensia, 1955.
- MARSHALL, Th. H., *Citizenship and Social Class*, 1950, trad. de Marshall, Th. H., y Bottomore, T., *Ciudadanía y clase social*, trad. de Pepa Linares, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- MIGUEL, I. de, “¿Hacia el fin del Estado-nación?”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 5, 2002.
- NEGRI, A., *El poder constituyente: ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, Madrid, Libertarias.
- NAVARRO, V. et al., “La importancia de la política en la supuesta globalización”, *Sistema*, núm. 171.
- OLIET PALÁ (comp.), *Globalización, Estado y democracia*, Málaga, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, 2003.

- PECES-BARBA, G., “La universalidad de los derechos humanos”, en NIE-TO NAVIA, R. (ed.), *La Corte y el sistema interamericano de derechos humanos*, San José, Corte IDH, 1994,
- , *Derechos sociales y positivismo jurídico*, Madrid, Dykinson, 1999.
- PÉREZ LUÑO, Antonio, *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, 3a. ed., Madrid, 1990.
- , *Los derechos fundamentales*, 5a. ed., Madrid, Tecnos, 1993.
- PISARELLO, Gerardo, “Los derechos sociales en el constitucionalismo democrático”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 92, 2006.
- RAWLS, J., *A Theory of Justice*, Oxford, 1972 (ed. cast. *Teoría de la justicia*, trad. de M. D. González, México, FCE, 1993).
- RINALDI, Alfonsina, “Tiempos, servicios y redistribución de las oportunidades”, en PENNACHI, Laura (comp.), *Las razones de la equidad (principios y políticas para el futuro del Estado social)*, Buenos Aires, Losada, 1999.
- SARTORI, Giovanni, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus, 2001.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución* (trad. de F. Ayala, del original alemán *Verfassungslehre*, München/Leipzig, 1928), Madrid, Alianza Universidad, 1982.
- SEPÚLVEDA, Magdalena, “La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales frente a la supuesta dicotomía entre las obligaciones impuestas por los pactos de Naciones Unidas”, *Derechos económicos, sociales y culturales: ensayos y materiales*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2004.
- TITMUS, Richard, *Essays of the Welfare State*, Londres, George Allen and Unwin, 1963.
- TAYLOR, Charles, *Argumentos filosóficos*, Barcelona, Paidós, 2000.
- TIERNO GALVÁN, Enrique, *Acotaciones a la historia de la cultura occidental en la Edad Moderna*, Madrid, Tecnos, 1964.
- VALLESPÍN, F., *El futuro de la política*, Madrid, Taurus, 2000.