



HACIA UNA TEORIA NORMATIVA DE LA CIUDADANIA DEMOCRATICA

Ricard ZAPATA BARRERO

Desde finales de los años ochenta el argumento de la ciudadanía comienza a ser utilizado en debates teórico-políticos aparentemente inconexos como los que tienen lugar sobre el multiculturalismo, sobre los estados de bienestar, sobre la educación, sobre la Unión Europea, sobre el cosmopolitismo o globalización, entre otros. Estos nuevos problemas políticos utilizan directa o indirectamente el argumento de la ciudadanía como criterio para sus análisis, pero sin un telón de fondo teórico-normativo distintivo preciso. Una teoría normativa de la ciudadanía podría permitir orientar estos problemas de los años noventa estableciendo un mapa teórico de referencia para sus discusiones.

El presente artículo pretende presentar algunos elementos que ayuden a la construcción de dicha teoría normativa. Mi discusión tiene

tres secciones: en la primera expongo las premisas para construir lo que denomino el *sentido normativo de la ciudadanía*, frente a los sentidos formales y sustantivos utilizados generalmente; en la segunda sección presento los principales problemas respecto a la ciudadanía que plantean cada uno de los enfoques teóricos actuales sobre la democracia (el liberal, el libertario y el republicano); y, finalmente, en la tercera sección subrayo tres problemas básicos y dos criterios analíticos previos que deben orientar la construcción de tal teoría.

Autonomía y ciudadanía

Los problemas políticos anteriormente mencionados utilizan en general el argumento de la ciudadanía en dos sentidos: por un lado, en un sentido formal, identificando al ciudadano como miembro de una comunidad política territorialmente limitada; por otro lado, en un sentido sustantivo, identificando al ciudadano con unos derechos regulados universalmente por el principio general de la igualdad, que efectivamente posee o reivindica poseer en el futuro inmediato. Desde este punto de vista, una persona sin derechos legales particulares (civiles, políticos y/o sociales) no puede aspirar a tener una posición de ciudadanía democrática. Por el contrario, el enfoque que aquí se sugiere parte de la idea de que la ciudadanía debe ir ante todo relacionada con la autonomía de la persona. Dicha conexión constituye lo que denominamos, para diferenciarlo de los otros dos sentidos, *el sentido normativo de la ciudadanía*. Este sentido precisa el hecho de que ante el sentimiento de pertenencia que caracteriza el sentido formal, y ante la concepción de la ciudadanía como una identidad jurídico-política constituida de derechos, la autonomía es una de las capacidades básicas de la persona que debe ser considerada como condición necesaria para satisfacer valores democráticos como la libertad, la igualdad, la responsabilidad, el bien compartido, y para engendrar formas de vida, utopías particulares, sentido de la solidaridad y de la comunidad.

Desde esta perspectiva, la premisa principal que debe orientar el enfoque que se propone es que la práctica de la ciudadanía debe garantizar esta capacidad distintiva de la persona para poder ser calificada de democrática. De este modo, se puede afirmar que un ciudadano no-autónomo no puede ser considerado como un ciudadano democrático.

Asimismo, es preciso subrayar que desde el punto de vista de una teoría de la democracia, la función que juega la autonomía es la de fundamento moral de la ciudadanía (R. Zapata, 1994). De este modo, para construir un modelo de ciudadanía correspondiente a cada teoría de la democracia siguiendo el sentido normativo que hemos precisado, la autonomía de la persona puede ser considerada como uno de los argumentos normativos básicos que sientan las bases de los nuevos con-

tratos, ofrecidos por las diferentes corrientes teórico-políticas. En este sentido, la autonomía de la ciudadanía constituye la justificación básica de las diferentes propuestas de sociedad democrática justa que han ido apareciendo desde la década de los setenta. La fundamentación de esta justificación requiere abordar el problema básico del contractualismo, a saber, el problema de la congruencia, que, desde el enfoque que se defiende, adquiere la forma siguiente: el modelo de ciudadanía que se defiende debe ser coherente y congruente con una cierta noción de autonomía de la persona. Sin esta congruencia, la ciudadanía perdería su carácter democrático.

Finalmente, es también importante señalar que lo normativo del sentido de ciudadanía pretende enfatizar la dependencia que tiene la ciudadanía de valores implícitos en los sentidos formales y sustantivos. En otras palabras, determinar un modelo de ciudadanía es un ejemplo típico de lo que Dworkin (1977) denomina un 'caso difícil' (*hard case*), es decir, una cuestión que nos obliga a confrontar decisiones político-jurídicas con justificaciones morales sobre lo que es necesario para que las personas puedan vivir en colectividad.

Teniendo en cuenta estas primeras ideas de enfoque, el sentido normativo de la ciudadanía se centraría en los fundamentos que orientan el proceso de su construcción como identidad política. Es decir, la ciudadanía se referiría a la posición que tiene la persona para actuar en la esfera pública con el consentimiento y el respaldo del Estado. El análisis previo de las diferentes teorías sobre la democracia pluralista desde esta propuesta de perspectiva revelaría que así como no existe una concepción singular de la democracia social y políticamente pluralista, tampoco existe un único modelo de ciudadanía. De esta forma, se puede afirmar que cada modelo de la democracia defenderá una relación específica entre la autonomía de la persona y el Estado democrático, relación que determinará una percepción diferente de la ciudadanía democrática. Apliquemos a continuación estas ideas de enfoque a tres modelos de democracia, el liberal, el libertario y el republicano, y veamos si el sentido normativo que se propone es metodológicamente funcional.

Tres modelos de ciudadanía

Para que el sentido normativo de la ciudadanía pueda servir de orientación para elaborar una teoría normativa de la ciudadanía es importante que desde el punto de vista metodológico permita hacer de él un doble uso: por un lado, desde un punto de vista formal, debe servir de criterio metodológico para unificar y proporcionar la coherencia necesaria para comparar diversas teorías normativas sobre la justicia democrática; por otro lado, desde el punto de vista de su contenido, debe servir de criterio distintivo para diferenciarlas.

Precisada esta cuestión, recordamos que nuestro terreno es la teoría normativa sobre la democracia, o más concretamente, las diferentes corrientes normativas sobre la sociedad justa que han ido apareciendo desde principios de los años setenta: a saber, la liberal o social-demócrata liderada por Rawls (1993), la libertaria o neo-liberal liderada por Nozick (1974, 1981), la comunitarista o cívico humanista en su vertiente republicana, progresista y correctora del liberalismo, liderada principalmente por Walzer (1983). Estos tres enfoques ofrecen respuestas diferentes al problema del pluralismo, problema básico para determinar un modelo normativo de ciudadanía. Examinemos brevemente cada uno de ellos.

El nuevo Rawls (el de 1985 en adelante) sin abandonar la pretensión universalista que caracterizó la intencionalidad de su hipótesis de situación original, restringe la aplicación de su propuesta de justicia a la esfera de la política y de la ciudadanía, y ofrece nuevos argumentos justificativos, como es la idea de tradición cultural y política común. El problema del pluralismo razonable existente se resuelve a través de lo que él denomina un consenso superpuesto o solapado (*overlapping consensus*), que no es otra cosa que reiterar bajo un nuevo ropaje de justificaciones la intencionalidad kantiana de universalizar lo común descartando la divergencia dentro de la pluralidad razonable. Para valorar el alcance del nuevo Rawls es necesario fijarse no tanto en las justificaciones que ofrece para defender sus principios político y económico basados en la igualdad, sino en los elementos que ofrece para justificar la desigualdad inevitable. El resultado de su nueva estrategia metodológica es un modelo de ciudadanía liberal, basado en derechos y en necesidades que el Estado, orientado por unos principios de justicia ya conocidos, intenta satisfacer positivamente. El Estado respeta la autonomía de la ciudadanía en tanto la ciudadanía ha sido la principal protagonista en la situación original hipotética de elegir autónomamente los criterios regulativos de justicia. Lo que interesa destacar es que Rawls parte de la idea de que a pesar de que todos somos diferentes, un modelo de ciudadanía no debe solamente contener lo que existe de común dentro de la diferencia razonable, sino que este contenido respete, sin contradecirla, la diferencia entre las personas. En otras palabras, a pesar de que el punto de Arquímedes es formalmente diferente por su contenido, su función dentro de la reestructuración de su teoría sigue siendo kantiana y universalista.

Se pueden emitir al menos tres críticas al nuevo Rawls: la primera concierne a su modelo de democracia, la segunda concierne a su modelo de ciudadanía, y la tercera a ambos.

La primera crítica versa sobre la prevalencia de lo político frente a lo social. En efecto, el modelo político de democracia rawlsiano atribuye a la política un papel dominante para conseguir la estabilidad social y política. La relación vertical —constituida de derechos, de obli-

gaciones y de deberes— domina y configura la relación horizontal. Es cierto que éste es un clásico argumento contra el anarquismo, y por medio de las características distintivas de su modelo, contra el utopismo socialista, pero su interés por separar nítidamente la esfera de lo social de la esfera de lo político no está exento de valores. Rawls presenta lo social como un *caos comprensivo* razonable necesario (principalmente para asegurar los valores liberales tradicionales de la tolerancia y del respeto), y lo político como un reino superior compuesto de valores *políticos* (no contradictorios con los valores comprensivos individuales y compartidos), justificables independientemente de lo social, que asegura la estabilidad política (su insistencia en la estabilidad es otra de sus novedades). Por medio de lo político se supervisan los valores procedentes de la sociedad, no compartidos y no justificables independientemente de ella, y se construyen muros para que estos valores sociales no invadan de nuevo (según la tradición histórica) la esfera de lo político provocando inestabilidad y desacuerdo. No hay posibilidad de comunicación permanente entre lo social y lo político. Frente a este enfoque se debe uno plantear si esta unidireccionalidad de su modelo es pertinente, si cabe la posibilidad de una relación equitativa y comunicativa entre ambas esferas, la política y la social. El Rawls de *Political Liberalism* sigue ignorando la importante función de los nuevos movimientos sociales, de las asociaciones voluntarias y altruistas no solamente como mediadores entre ambas esferas, sino principalmente como reguladores y distribuidores del bienestar, tarea que la tradición liberal siempre ha atribuido o bien al Estado o bien al mercado.

La segunda crítica, relacionada con la primera, concierne a su modelo de ciudadanía. El ciudadano liberal rawlsiano padece una *situación esquizofrénica*. Tiene que sopesar constantemente dos sistemas de finalidades y de compromisos: como persona posee unos valores, principios y bienes comprensivos que regulan su conducta diaria en la esfera de lo social, y como persona que a la vez es ciudadana, debe actuar en la esfera política orientada por un sentido de la justicia, por un deber de civismo y motivado por una psicología razonable, las cuales, según Rawls, no obstaculizan su capacidad como persona. En definitiva, el ciudadano debe atender dos sistemas de finalidades supuestamente no-contradictorios, el político y público y el no-político y no-público (esta terminología rawlsiana confirma de hecho que el punto de mira de Rawls es desde lo político) y, por lo tanto, se alimenta constantemente una diferenciación entre lo político y lo social, percibiendo lo primero como alteridad para la subjetividad de la persona no ciudadana.

La tercera crítica, y quizás la más importante dada la realidad del nuevo pluralismo todavía falto de una reflexión teórica liberal, es que el modelo de democracia y su correspondiente modelo de ciudadanía arrastran los prejuicios del periodo que les dio origen —los años se-

senta y setenta (se tiene en cuenta el periodo donde Rawls inició toda su aventura, retocando constantemente sus postulados). Rawls supone que lo social es culturalmente homogéneo. La justificación pública, que sustituye a la situación originaria, como prueba determinante de su modelo, tiene dos sentidos: por un lado, el sentido kantiano de 'publicidad'; por otro lado, el sentido histórico de 'tradición democrática cultural y política' desde la cual el autor plantea su problema y diseña su objetivo y su propuesta. Rawls no tiene en cuenta mundos, culturalmente diferentes existentes en la sociedad. Su modelo de ciudadanía sigue siendo un modelo culturalmente homogéneo, defensor de unos valores, bienes y principios culturalmente liberales y occidentales.

La estrategia de Nozick es diferente aunque los elementos metodológicos que utiliza son similares a los de Rawls. Igual que en Rawls el enfoque libertario inicia su recorrido con el problema del pluralismo social y político, problema que desde el punto de vista de la ciudadanía es conflictivo y requiere una respuesta teórico-política. Pero a diferencia de Rawls, Nozick propone una solución diferente. Además de compartir con Rawls la tercera crítica mencionada anteriormente, se pueden enumerar cuando menos tres nuevos problemas analíticos:

En primer lugar, Nozick justifica igual que Locke no sólo la necesidad del Estado sino la necesidad de limitar su actuación y de fundamentar este límite en los derechos de la ciudadanía. Pero también igual que este clásico (y con más gravedad, teniendo en cuenta la diferencia de contexto histórico), el modelo no resuelve el problema entre ciudadanía activa y pasiva. Las características del modelo organicista libertario son seguridad, orden y estabilidad. La persona como ciudadana tiene derecho a protestar (ciudadanía activa *light*) cuando estos derechos son violados por cualquier agente externo, pero no tiene derecho de reivindicar nuevos espacios para expresar su autonomía. La función activa de la ciudadanía es conservadora, no creadora. La ciudadanía, como en Locke, está basada en la propiedad. La propiedad es la que le da el medio y el contexto para expresar su autonomía: esta función mediadora que desempeña la propiedad es cuestionable desde el punto de vista democrático.

En segundo lugar, la ciudadanía no es una categoría distintiva de la actividad de la persona. La persona, por vivir en colectividad, esto es, la persona a secas, se convierte en ciudadana. No existe conducta de la persona que se diferencie de la conducta de la ciudadanía. Es decir, que en el modelo libertario sólo existen ciudadanos, no personas (ventaja: no hay esquizofrenia como en Rawls). Esto implica que la diferenciación analítica entre espacio público y espacio privado no es pertinente para entender el modelo libertario de democracia y de ciudadanía. La diferencia analítica conveniente para entenderlo es entre colectividad y soledad. El único contexto donde la persona puede actuar como tal, sin ser ciudadana, es en la soledad. Incluso en sole-

dad la persona tiene restricciones de su conducta, las que le impone externamente la naturaleza; o internamente, su propia psicología.

Ricard Zapata Barrero

En tercer lugar, y relacionado con el primer problema, teniendo en cuenta su modelo de ciudadanía, la pregunta que inmediatamente se le debe plantear a Nozick es: ¿Qué tienen los ciudadanos derecho de hacer? En efecto, Nozick sólo nos dice lo que no pueden hacer. Si se examinan detenidamente las justificaciones que ofrece de lo que no puede hacer el ciudadano, la respuesta a la pregunta anterior es la siguiente: el ciudadano tiene derecho a acumular propiedades dentro de unos criterios legales y legítimos. Sólo la propiedad permite a la persona tomar decisiones autónomas. Una persona con menos propiedad, aunque tiene menos oportunidad de expresar su autonomía, sigue pudiendo actuar como ciudadana. En último término, si no tiene propiedad material, le queda la propiedad de su propio cuerpo (*self-ownership*), reducto mínimo que le asegura un mínimo de autonomía. ¿No se producen, pues, diferentes niveles a la hora de ser ciudadano?, ¿existen distintas clases de ciudadanía según la propiedad?, ¿no volvemos con el modelo de Nozick a tiempos premodernos, donde el criterio económico de la propiedad determinaba la práctica ciudadana? Asimismo, desde el punto de vista teórico, el autor libertario plantea otra cuestión que interesará resolver para construir una teoría de la ciudadanía: ¿se refiere a lo mismo Nozick cuando habla de *ownership* y de *self-ownership*? Como primer paso para contestar a estas preguntas se debe separar radicalmente esta identificación implícita en Nozick que muchos de sus comentaristas, aunque ideológicamente distantes, siguen compartiendo (G.A. Cohen, 1986a,b). *Self-ownership es una cuestión moral que no necesariamente incrementa su posibilidad de satisfacción con el aumento de propiedades materiales.*

En resumen, comparándolo con Rawls, Nozick utiliza la ciudadanía como argumento para legalizar el derecho a la diferencia individual. No existe separación entre moralidad y legalidad. Por medio de los derechos, el ciudadano manifiesta su diferencia. Expresado en sentido inverso, la principal preocupación de Nozick es que la ciudadanía no constituya un obstáculo para que la persona pueda expresar su individualidad. Los derechos de ciudadanía son por lo tanto instrumentos legales que la persona posee para distinguirse de los demás. Contrariamente a los argumentos que critican el libertarismo, el derecho implica deber, pero este deber del ciudadano está orientado por un individualismo radical. La colectividad no orienta el deber implícito en el derecho, sino todo lo contrario, la colectividad es un obstáculo que regula permanentemente el sistema de deberes *negativos* de la ciudadanía individualista.

La estrategia republicana de Walzer es menos conocida pero no menos interesante. Comparte con la tradición republicana la crítica al liberalismo y al libertarismo de que la ciudadanía no solamente es una

posición pasiva sino también activa y creadora. La ciudadanía es una práctica diaria desigual en el contexto liberal actual. La colectividad, contrariamente al libertarismo, no es obstáculo sino todo lo contrario. El deber de la ciudadanía es un deber colectivo. La pluralidad inherente de nuestras sociedades democráticas requiere no una respuesta universalista, monista y simple como en Rawls, ni una respuesta universalista pero particularista y simple como en Nozick, sino una solución que recoja la estructura plural de las diferentes esferas distributivas. Para ello es necesario contextualizar el pluralismo en esferas de significados compartidos y proponer un modelo de justicia democrática también plural. La propuesta de Walzer no pretende relativizar, si por relativismo se entiende escepticismo, sino contextualizar y convencionalizar el universalismo movilizándolo argumentos sociológicos, históricos, culturales y antropológicos.

Asimismo, además de tener la originalidad de incorporar el problema de la ciudadanía formal en el debate teórico-político (es decir, el sentimiento de pertenencia a una comunidad territorialmente delimitada), considerándolo como uno de los primeros asuntos que debe resolver la teoría democrática liberal tradicional, la ciudadanía —para Walzer— pertenece a una esfera distributiva concreta: la esfera de la política o, como el autor la define, la esfera del poder de determinar los destinos y los riesgos de la comunidad. En esta esfera los criterios democráticos reguladores de distribución están orientados por el significado social que da la colectividad a los bienes distribuidos y no por principios individualistas pertenecientes a otras esferas como el mérito, la profesionalidad, o la creencia, entre otros. El problema de la ciudadanía no es sólo formal y legal sino práctico. En el contexto de la tradición liberal la práctica de la ciudadanía está obstaculizada por una confusión de esferas, donde los bienes originarios de una esfera se convierten, sin restricciones legales, en bienes pertenecientes a otras esferas, como la riqueza, el talento, el mérito, el honor, el reconocimiento, etcétera. Por ejemplo, al haber confusión entre la esfera de las mercancías, propia del mercado, y la esfera de la ciudadanía, propia de la política y de las instituciones estatales, el fracaso económico tiende, en la práctica liberal, a desvalorizar socialmente al ciudadano y a reducirlo a un simple recipiente orientado por necesidades, sin poder de elección autónoma real. Esta práctica desigual de la ciudadanía se debe principalmente a esta falta de límite entre esferas.

Desde este punto de vista, la democracia es concebida como una forma de distribución de bienes sociales cuya legitimidad se basa en el *sentido de poder* que tenga la ciudadanía al participar directa o indirectamente en la determinación de sus criterios reguladores, respetando el pluralismo de esferas distributivas. Toda justificación externa de distribución es rechazada, todo uso instrumental de un bien social para adquirir otros bienes no pertenecientes originariamente a la misma esfera es un acto de *tiranía*. Así entendida, la democracia

sirve al enfoque republicano de criterio analítico para explorar la práctica liberal y subrayar sus innumerables manifestaciones *tiránicas*. Teniendo en cuenta este modelo pluralista de democracia (y no modelo de democracia pluralista), la ciudadanía pertenece a una esfera política que se podría denominar «forum», donde las decisiones se toman potencialmente en colectividad y donde los intereses de la colectividad prevalecen sobre intereses individualistas pertenecientes a otras esferas.

Igualmente, el principal obstáculo a la práctica igualitaria de la ciudadanía no es sólo la confusión de criterios por no existir unos límites claramente trazados entre esferas, sino también el capital cognitivo, cultural y técnico de las personas. Internamente, la esfera de la política relaciona poder con conocimiento. De este modo, si bien la política es entendida como poder de determinar los destinos y los riesgos de la comunidad, esta determinación depende del conocimiento. De ahí la importancia de la comunicación, pero no una comunicación universalizante *à la'* Habermas, sino una comunicación educativa y autónoma, es decir, basada en razones y argumentaciones para decidir los destinos y los riesgos que la comunidad debe en todo momento tomar, sin influencias de otras esferas. Lo importante es que la ciudadanía sepa en todo momento que estos destinos son temporales y no universales, es decir, que la determinación de destinos varía conforme se transforman los significados compartidos. Walzer sugiere recoger las ideas defendidas desde 1970 por los teóricos participacionistas antielitistas. Lo que le falta al autor republicano es producir más contenido siguiendo su propia lógica y llegar a defender que la ciudadanía, en este sentido republicano, no es una posición formal legal, sino una *práctica de autonomía colectiva*, basada en el sentido de poder de la propia ciudadanía frente a las instituciones estatales, junto con el sentido de justicia y el deber de civismo propios del liberalismo político rawlsiano. Siguiendo esta interpretación de Walzer, el sentido de poder de la ciudadanía estaría fundamentado en la posibilidad de ser usado colectivamente de una forma autónoma permitiendo, de esta manera, que la ciudadanía tenga autoridad en la determinación de los destinos de su propia comunidad. En resumen: la práctica de la ciudadanía expresa constantemente la existencia de una comunidad autónoma de destino *colectivo*, cada ciudadano debe ser considerado, como en tiempos clásicos, como un político potencial.

El análisis precedente pretende sólo ser ilustrativo. Existe en cada uno de los enfoques numerosas cuestiones comunes que reciben un tratamiento diferente y, en consecuencia, unas soluciones divergentes. A continuación enumeraré algunos problemas inherentes a la relación básica entre ciudadanía y autonomía que cada uno de los enfoques comparte. Asimismo, los problemas que siguen deben ser considerados como criterios analíticos susceptibles de limitar el propio espacio de la teoría normativa que debe construirse.

Tres problemas básicos y dos criterios analíticos

Esta sección es quizás la más importante en el proceso de investigación que se sugiere. Tras analizar cada uno de los discursos anteriores se llega a la conclusión de que cada uno de los modelos de democracia y cada uno de los modelos de ciudadanía democrática están conectados por la noción de autonomía. En el primer caso, la autonomía opera como justificación; en el segundo, como fundamentación. La precisión de esta conexión necesita de un marco analítico adecuado que delimite claramente la orientación que debe seguir el proceso de elaboración de una teoría normativa de la ciudadanía. Este marco está constituido por tres problemas básicos y dos criterios analíticos, que se infieren al comparar cada uno de los discursos anteriormente presentados.

En efecto, la defensa de una *concepción* de la ciudadanía moviliza no solamente justificaciones sincrónicas económicas y políticas, e incluso psicológicas, sino también justificaciones diacrónicas sociales y culturales. La forma en que se define la ciudadanía no puede escapar al implícito del proceso histórico de su adquisición. En este sentido, el problema de definir la ciudadanía no es sólo un problema sincrónico, derivado de los cambios sociales que se están produciendo en nuestras sociedades democráticas, sino también histórico y antropológico. Llamemos a este primer problema que debe resolver cualquier teoría normativa de la ciudadanía: la relación entre ciudadanía y tradición histórica.

Asimismo, una teoría normativa de la ciudadanía debe resolver la cuestión de su función diferenciadora respecto a las otras identidades personales, tal como sugiere D. Zolo (1993). La ciudadanía es una identidad política que, según se infiere de algunas corrientes ideológicas, anula la diferenciación entre vida pública y privada, descartando cualquier posibilidad de actividad moral personal no ciudadana (libertaria), o, según otras, establece una relación de convivencia sin unos límites claros, produciendo esquizofrenia en la persona a la hora de decidir cómo actuar ante contextos y situaciones determinadas (liberal), o insiste en su permanente orientación práctica basada en el sentido de poder sin establecer una línea de base que separe claramente si su fundamento moral autónomo es individual o colectivo (republicana).

En tercer lugar, la defensa de una determinada concepción de la ciudadanía obliga implícitamente a situarse dentro del debate entre lo particular y lo universal. La ciudadanía es considerada como el elemento homogeneizador del pluralismo social y político de nuestras democracias. Por lo tanto, el respaldo de una determinada concepción de la ciudadanía nos obliga a tomar una posición dentro del problema del pluralismo. Es decir, la ciudadanía es inevitablemente el elemento universal y consensual de las particularidades conflictivas necesarias para

una democracia. La ciudadanía es, por utilizar una expresión muy en boga hoy en día, el elemento unificador que debe respetar la diversidad. Determinar qué elementos particulares son universalizables es polémico, determinar qué identidades políticas y públicas pueden ser toleradas y respetadas legalmente es una cuestión difícil en el contexto de pluralismo *cultural* de las democracias liberales actuales. Una teoría normativa de la ciudadanía debe ofrecer elementos a estos problemas contemporáneos. En definitiva, a través del problema de la ciudadanía se vuelve a animar un debate ideológico que se nos había presentado como acabado durante la época de euforia conservadora de los estados de bienestar.

Para abordar teóricamente estos tres problemas básicos es necesario tener en cuenta dos diferencias analíticas importantes. Por un lado, se puede argumentar que cada uno de los nuevos problemas políticos señalados al principio carecen de una referencia normativa sobre el cual apoyar sus argumentos porque cada uno de ellos expresan lo que ya Ch. Mouffe anunció en 1988 (véase también 1993): «La forma en que definamos la ciudadanía depende del tipo de sociedad donde queramos vivir», es decir, que cada uno de estos problemas teórico-políticos comienza a subrayar la dificultad que existe de encontrar una definición clara y cerrada de la ciudadanía. En otras palabras, la noción de ciudadanía se ha convertido en una noción *esencialmente polémica*, que tiene el mismo problema *de ingravidez* que los conceptos conocidos y clásicos que animan las discusiones teórico-políticas desde hace décadas, es decir, los conceptos de libertad, de igualdad, de poder, de democracia, por citar cuatro de los más conocidos. Los estudios sobre el tema confirman que no existe un concepto, sino *concepciones* de la ciudadanía. Esta primera diferencia analítica entre concepto y concepción es funcionalmente determinante para emprender un estudio normativo sobre el tema. Al defender un concepto de ciudadanía se está defendiendo implícitamente una estructuración básica social, política y cultural determinada, un tipo de relación vertical y horizontal de la sociedad específica.

Como segunda diferencia analítica se necesita distinguir claramente no solamente el ámbito de actuación de la identidad política, frente a otras identidades personales, sino también tomar una posición sobre la relación de igualdad o de dominación que se establece entre la identidad política y las otras identidades. ¿Debe la ciudadanía, como identidad política distintiva, dominar las otras identidades de la persona? Las respuestas varían según las teorías normativas sobre la democracia.

Esta *explosión* de sugerencias inherente al uso del argumento de la ciudadanía para resituar y conectar problemas político-sociales de los años noventa tiene una ventaja que si no se tiene en cuenta puede resultar perversa y anular su propiedad distintiva. En efecto, el discurso

que se ha iniciado como consecuencia de los cambios político-sociales de finales de los años ochenta se sitúa en un terreno académico que podríamos denominar democrático frente al espacio académico elitista que analizaba las instituciones, las relaciones entre instituciones, y que efectuaba macro-análisis separados del ciudadano de a pie. El discurso con que nos encontramos hoy en día percibe el problema de la legitimidad, el problema de la crisis de los estados de bienestar, el problema de la gobernabilidad también verticalmente, pero desde abajo hacia arriba y no al revés, es decir, parte del convencimiento de que estos problemas derivados de los años setenta y los nuevos problemas añadidos de los finales de los años ochenta afectan primera y primordialmente a su primer receptor y beneficiario: el ciudadano de a pie.

El peligro de efecto perverso que se deriva de ello es que el alcance para elaborar una teoría de la ciudadanía es potencialmente ilimitado, corriendo el peligro de perder analíticamente su originaria función diferenciadora (D. Zolo, 1993). Es cierto que casi todos los problemas de la teoría político-social, tanto verticales, en relación al Estado, como horizontales, en relación a los otros ciudadanos, confluyen a través del argumento de la ciudadanía. De esta forma, se corre el peligro antes mencionado de no distinguir claramente la esfera específica de actividad de la ciudadanía, es decir, el riesgo de no distinguir entre persona, individuo o agente social y ciudadanía (véase por ejemplo la sugerente comparación entre burgués y ciudadano que efectúa V. Camps, cap. 11, 1993). La ciudadanía es una identidad y una práctica específica autorizada, pública y legalmente reconocida. Igual que los estudios de los años setenta y ochenta olvidaron a la ciudadanía centrándose en problemas estructurales estatales, el discurso actual corre el peligro inverso, es decir, de olvidar al Estado como único mediador que equilibra lo legal con lo legítimo. Por esta razón, siempre que se hable de ciudadanía uno deberá situarse en la relación vertical entre la persona como ciudadana y el Estado.

Asimismo, el estudio de la ciudadanía desde el punto de vista normativo tiene la ventaja de limitar el discurso, evitando adentrarse directamente en los problemas que subyacen en su sentido formal y en su sentido sustantivo, y situándose en el campo de las justificaciones de una posición. El hecho de situarse en las justificaciones expresa principalmente una preocupación moral. A través de una concepción de la ciudadanía se movilizan justificaciones morales, se diseñan orientaciones, concepciones o percepciones del mundo, del ámbito moral de la persona, del espacio de acción autónomo legitimado. Aquí se percibe el alcance del enfoque normativo propuesto. De este modo, se puede afirmar que la ciudadanía es el elemento mediador entre moralidad y legitimidad, en tanto que expresa el elemento legitimador de valores. En este sentido, una concepción de la ciudadanía ya no es cerrada, jurídico-legal, sino abierta, situada en la difícil posición tensa

entre teoría y práctica. Esta es la situación que le otorga poder normativo potencialmente reivindicativo. La relación espacial entre teoría y práctica es, por ejemplo, el motor que orienta las preocupaciones feministas y del «Cuarto Mundo»: los llamados «invisibles» desde el punto de vista del reconocimiento legal y jurídico (nuestros actuales metecos y ciudadanos de segunda y de tercera clase).

Finalmente, como cuestión normativa, el problema de la ciudadanía debe asimismo proporcionar respuestas a conceptos importantes pertenecientes a la familia semántica del término, como son los conceptos de política, conflicto, obligación, prohibición, poder, igualdad, dominación, legitimidad, estabilidad, consenso y acuerdo, etcétera. El análisis de estos conceptos ha supuesto clásicamente a la ciudadanía. Teniendo a la ciudadanía como hilo conductor y su fundamento moral de autonomía como principal punto de partida, estos conceptos adquieren un contenido, una función, y un significado específico y práctico distintos a los tradicionales.

Conclusión

La fundamentación moral de la ciudadanía con ayuda de las teorías normativas de la democracia es una tarea pendiente que necesita elaborarse urgentemente para orientar los nuevos problemas teórico-políticos de los noventa (el multiculturalismo, la Unión Europea, la educación, la desigualdad política). Las propuestas normativas que ofrecerán los análisis de estos nuevos problemas en un futuro inmediato necesitarán un instrumental analítico sólido para proceder a la crítica y resituar, de este modo, sus propuestas en un entorno ideológico necesario para la práctica política.

Siguiendo la dinámica que está tomando el análisis de estos nuevos problemas políticos, es necesario recordarles que no caigan en la misma insuficiencia que los estudios de los años sesenta y setenta, pero a la inversa: a saber, que consideren la función del Estado, como entidad que tiene, *de facto*, la última palabra en la concesión de los derechos de la ciudadanía, como supuesto (R. Zapata, 1994). Considerar la autoridad estatal no tiene otro objetivo que limitar la especulación teórica necesaria e introducir una orientación más práctica a estos discursos. Es cierto que los movimientos sociales, tal como han subrayado B. Turner (1986), J.M. Barbalet (1988) y D. Held (1989), entre otros, pueden ser considerados como agentes creativos productores de un cambio cualitativo en la percepción jurídica de la ciudadanía, pero en este proceso es el Estado, a través de los partidos políticos, quien tiene el poder de traducir las reivindicaciones sociales en derechos. Si bien los movimientos sociales son los mediadores entre la sociedad y el Estado, los partidos políticos se han convertido en mediadores entre el Estado y la sociedad, más que viceversa. Teniendo en cuenta esta

doble direccionalidad, una teoría normativa de la ciudadanía permitiría analizar si los fundamentos que orientan las diferentes corrientes políticas a un nivel de salida reflejan o no las demandas sociales. Un análisis de las discusiones que tienen lugar en los partidos, en el seno de los debates en los parlamentos entre los actores políticos constituye un terreno empírico adecuado para aplicar la teoría normativa de la ciudadanía. Asimismo, una teoría normativa de la ciudadanía sería útil, no sólo para situar el contexto nacional donde se utiliza constantemente el argumento de la ciudadanía, sino para rebasar las fronteras nacionales tanto por «abajo», en contextos nacionales no estatales (F. Requejo, 1994a,b), como por «arriba», en contextos supraestatales.
