

CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES: LAS DIFICULTADES DE LA CIUDADANÍA SOCIAL

Álvaro Aragón Rivera*

RESUMEN. El presente ensayo se propone examinar la relación entre ciudadanía y derechos sociales, lo que algunos autores llaman ciudadanía social. Se revisan algunas objeciones que se hacen a los derechos sociales; se discute y pone en cuestión el hecho de hacer depender los derechos sociales del estatus de ciudadanía, y se asume que aquéllos deben ser reconocidos a cualquier persona independientemente de si es ciudadano o no.

PALABRAS CLAVE. Ciudadanía, derechos, garantías, justiciabilidad, exclusión.

INTRODUCCIÓN

En el debate contemporáneo la noción de ciudadanía no sólo fue resucitada, sino además reformulada por T. H. Marshall. En su ensayo, *Ciudadanía y clase social* (1998), mostró que el desarrollo hacia una igualdad básica se había dado por el reconocimiento de derechos a la clase trabajadora. Para él, la ciudadanía es fundamentalmente un “estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica” (Marshall, 1998: 37). Son cuatro los aspectos que pueden destacarse de la noción de ciudadanía planteada por Marshall: en primer lugar, la ciudadanía es un estatus que le atribuye derechos al individuo; en segundo término, ella está integrada por tres elementos

* Doctor en Filosofía Política por la Universidad Autónoma Metropolitana. Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Dirección electrónica: aragonalvaro@yahoo.com.mx

que corresponden a tres clases de derechos: civiles, políticos y sociales, por lo que se puede hablar de ciudadanía civil, ciudadanía política y ciudadanía social, y todos los derechos son derechos de ciudadanía y quedan ligados a la pertenencia de una comunidad; en tercer lugar, su desarrollo se dio de manera gradual en un proceso de tres siglos, y, por último, la ciudadanía es una institución, no local, sino nacional por definición y requiere de un vínculo de unión, un sentimiento de pertenencia a la comunidad que se percibe como patrimonio común.

A partir del texto de Marshall es notable la cantidad de autores que recurren a la noción de ciudadanía. No obstante, en muchos discursos sociológicos, politológicos y filosóficos contemporáneos el concepto de ciudadanía se usa recurrentemente con múltiples significados. Se habla de ciudadanía civil, ciudadanía social, ciudadanía política, ciudadanía industrial, ciudadanía económica, ciudadanía multicultural, ciudadanía cosmopolita, etcétera. Lo anterior en buena medida se debe a que el concepto de ciudadanía ha resultado un campo fértil para cosechar respuestas en torno a varios problemas que aquejan a las democracias contemporáneas: desde la exigencia de nuevos derechos, la inclusión y el reconocimiento de derechos a clases históricamente excluidas, demandas suscitadas por el creciente pluralismo cultural, la baja participación de los ciudadanos en las democracias, hasta las posibilidades de acción en el plano internacional. La mayoría de estos usos del concepto parecen coincidir en que están vinculados con el reclamo de derechos o con su ejercicio. Sin embargo, me parece que no siempre es clara la manera en que se presentan desde la ciudadanía el reclamo de nuevos derechos o su protección. Sobre todo, porque se asocian todos los derechos con el estatus de ciudadanía —vinculada con la pertenencia a una comunidad política determinada—, lo que supone que sólo los ciudadanos son reconocidos como titulares de derechos, excluyendo de la titularidad de derechos a los no ciudadanos. En este sentido, la categoría de ciudadanía puede tornarse un criterio de exclusión del reconocimiento de derechos y no de inclusión.

Son dos los problemas que se presentan en el debate sobre la ciudadanía social: el primero, plantea la cuestión de si los pobres deben ser titulares de derechos sociales o no; el segundo, pone en cuestión que los derechos sociales sean propiamente derechos. En lo que sigue

examino ambos problemas. Para ello, planteo primero que buena parte de los obstáculos se deben a la falta de una adecuada conceptualización de los derechos sociales, de su naturaleza, su relación con otros derechos y de las condiciones idóneas para su justiciabilidad. Después pongo en cuestión el que se haga depender los derechos sociales del estatus de ciudadanía, porque la categoría de ciudadanía corre el riesgo de convertirse precisamente en lo contrario de aquello que propugnan quienes defienden esta asociación, no un criterio de inclusión, sino de exclusión.

DOS OBJECIONES A LOS DERECHOS SOCIALES

Desde la perspectiva de Marshall, la noción de ciudadanía social, supone que el ciudadano debe ser titular de derechos sociales. Para Marshall, el reconocimiento de derechos sociales a las clases trabajadoras era la vía para alcanzar la igualdad humana básica, esa herencia social compartida por la civilización. Sin embargo, hay quien objeta que a los pobres se les otorguen derechos sociales, argumentando que sólo generan relaciones de dependencia y clientelares, no una ciudadanía activa.¹ Para estos autores, los derechos sociales generan relaciones clientelares y pasivas entre los ciudadanos, distorsionando el verdadero papel de los ciudadanos.

Otros autores objetan, incluso, que los derechos sociales sean propiamente derechos.² Suponen que los derechos sociales no son

¹ Will Kymlicka y Wayne Norman han hecho una revisión de los principales argumentos que se esgrimen por parte de la nueva derecha para evidenciar las dificultades de los programas sociales del Estado de bienestar, con el fin de endurecer las políticas y condicionar los beneficios sociales bajo el pretexto de que “no hay evidencia de que los programas de asistencia hayan promovido realmente una ciudadanía activa” (Kymlicka y Norman, 1997: 9ss).

² Por ejemplo, para José Ramón Cossío, los derechos sociales son meras aspiraciones revolucionarias, véase Cossío (2000: 43-52; 75-97). En este mismo sentido, Danilo Zolo (1997: 117-131) y (2001) considera que los derechos sociales no son tales porque no se les puede exigir ante un tribunal de justicia y si se les exigiera entrarían en conflicto con los derechos civiles y la lógica del mercado. Riccardo Guastini (2001) afirma que “si un derecho subjetivo aparece desprovisto de ‘garantía primaria’, no es que el ordenamiento tenga laguna: simplemente no existe derecho alguno”, lo que significa

propriadamente derechos porque aún cuando están reconocidos en algunas constituciones no son exigibles ante un tribunal de justicia. Y si se les pudiera exigir chocarían con otros derechos como los civiles (Zolo: 1997). Se les desconoce como derechos, colocándolos como meras aspiraciones programáticas, resultado de luchas laborales, o derechos tardíos e imprecisos, carentes de contenido objetivo, o derechos prestaciones y por tanto excesivamente costosos, lo que dificulta su plena garantía.

Me parece que ambas objeciones son equivocadas. La idea de que no se deben otorgar derechos sociales a los pobres porque generan relaciones de dependencia y ciudadanos pasivos es bastante discutible. Sostengo, por el contrario, que la única manera en que los ciudadanos y en general las personas pueden ejercer sus libertades es garantizándoles ciertos bienes sociales. La respuesta a la pregunta de si se deben garantizar o no derechos sociales a los pobres depende de cómo se plantee el problema. Si se parte de que los únicos derechos asociados con la democracia son los civiles y las libertades, entonces los sociales se pueden posponer hasta que existan condiciones para garantizarlos. Si, por el contrario, reconocemos que los ciudadanos deben contar con ciertas condiciones que les permitan ejercer sus derechos de participación política, entonces los derechos sociales para las clases más desfavorecidas cumplen esa función.

La segunda objeción a los derechos sociales sostiene que no son propriadamente derechos porque aun cuando existen en algunas constituciones no están plenamente garantizados como los civiles y los de libertad, por tanto son derechos de papel. Esta afirmación es fuerte porque si se confunden los derechos con sus garantías, los pactos, convenciones y declaraciones internacionales de derechos y el reconocimiento de los derechos sociales en cartas constitucionales, quedan reducidas a meras aspiraciones filosóficas o a vanas exigencias retóricas. Es cierto que muchas constituciones reconocen los derechos sociales y no han implementado las garantías idóneas para hacerlos justiciables. No obstante, el hecho de que no existan las

que todos los derechos sociales reconocidos en muchas cartas constitucionales pero faltos de garantías no existen.

garantías de los derechos no los anula como tales, sino que nos enfrenta al problema de que se tienen que colmar esas lagunas de garantía dentro del ordenamiento jurídico. La objeción tiene la dificultad de confundir derechos con garantías.

En lo que sigue desarrollo una respuesta a estas dos objeciones. Para ello, sostengo que los derechos sociales sí son derechos, que de hecho constituyen las condiciones materiales para el ejercicio de la libertad de cualquier persona, pero sobre todo para los más vulnerables; afirmo también que debemos analizarlos desde su estructura para saber cómo garantizarlos y precisamente porque son la base del ejercicio de la libertad no debemos hacerlos depender de la ciudadanía, sino que deben ser reconocidos a cualquier persona con independencia de si es ciudadano o no. Debemos verlos como un sistema integral junto con los derechos de libertad y políticos para protegerlos de cualquier forma de poder que pretenda anularlos o disminuirlos.

PROBLEMAS DE CLASIFICACIÓN

Una dificultad que presentan los derechos sociales y que ha ocasionado que se les dé tan poca relevancia proviene particularmente de algunas confusiones sobre su naturaleza y su clasificación. Desde mi punto de vista, tales confusiones los han colocado en una situación de marginalidad respecto de los derechos de libertad.

Analizo a continuación las dificultades de la falta de precisión de la categoría de derechos sociales. Si partimos de la pregunta: ¿qué clase de derechos se incluyen dentro de la categoría “derechos sociales”?, se notará que las respuestas son sumamente variadas e incompatibles entre sí, pero sobre todo no son consistentes con los criterios que proponen; estas clasificaciones tienen la dificultad de ser poco precisas y confusas sobre la naturaleza de los derechos sociales. Entre las clasificaciones más comunes están las que los distinguen como derechos de la clase trabajadora, o derechos provenientes de la tradición socialista por oposición a los derechos de la tradición liberal, o derechos de expectativa positiva por oposición a los derechos de expectativa negativa, o derechos de primera, segunda o tercera generación. Las

clasificaciones varían dependiendo del criterio o criterios que se tomen en cuenta; sin embargo, como ha sugerido José Antonio Cruz Parceró, habría que ponerlas a prueba para ver si estas clasificaciones son consistentes con los mismos criterios que proponen a la hora de excluir o de incluir algunos derechos (Cruz Parceró, 2007: 73-76).

El problema de qué clase de derecho son los derechos sociales, es decir, el de su naturaleza, es importante por dos razones: la primera, porque define cuáles se incluyen, lo que significa establecer los criterios que se utilizan para su definición al tiempo que los diferenciamos de otros derechos; la segunda, porque la forma en que se conceptualizan, moldea la manera en que se los piensa; define la relación con los demás derechos y, por supuesto, tiene serias consecuencias a la hora de plantearse el problema de su justiciabilidad.

Por ejemplo, la clasificación hecha por Thomas Marshall en su clásico ensayo (1998), distingue entre derechos civiles, políticos y sociales. A partir de una descripción sociológica, Marshall reconoció que la lucha por los derechos es una lucha que se dio de los civiles a los políticos y de éstos a los sociales. Su clasificación describe el desarrollo de los derechos en Inglaterra, pero no podría explicar el desarrollo de los derechos en Alemania o en México, por ejemplo. La lucha por los derechos, su reconocimiento y garantía es distinta en cada lugar. Los derechos nacen, no todos al mismo tiempo, ni de una vez y para siempre, sino como resultado de diversas situaciones y experiencias históricas concretas. Por ejemplo, la Constitución mexicana de 1917 es la primera en reconocer derechos sociales —seguida de la de Weimar en 1919—, sin embargo, la garantía de los derechos sociales en México ha tenido serias deficiencias. Otros estados, como Cuba, han garantizado sólo derechos sociales y han dejado de lado los derechos políticos. Las experiencias del fascismo y del totalitarismo nos deberían enseñar que en el desarrollo de los derechos también se puede retroceder.

Si se acepta una visión evolutiva de los derechos (que va de los civiles a los políticos y después a los sociales), se comete un error de perspectiva, confundiendo el ser con el deber ser. Que así haya sido en Inglaterra no significa que así deba de ser en todas partes.³ De hecho,

³ Para un estudio sobre la constitucionalización de los derechos sociales véase Pérez (2006: 86-92).

esta visión evolutiva por mucho tiempo fue una de las clasificaciones que más éxito tuvo en el mundo intelectual y político (Pisarello, 2007: 19). Al considerar esta progresión de los derechos, se suele considerar a los derechos civiles y políticos como la antesala de los derechos sociales, generando una excusa para posponer su garantía. O bien se suele pensar que los dos primeros grupos de derechos son más importantes, porque son la base de la democracia y que los segundos (los sociales) pueden esperar. Incluso se puede plantear exactamente lo contrario, que los derechos sociales son los verdaderos derechos que debe garantizar la democracia y los civiles y las libertades no son más que derechos de la tradición liberal y burguesa, por tanto se pueden cancelar.

Otra clasificación que presenta dificultades es la que supone que los derechos sociales, al tutelar bienes materiales como la educación, la salud o el trabajo, tienen la característica fundamental de ser prestaciones. Por lo anterior, se les clasifica como derechos prestacionales (lo que en sentido estricto significa una obligación positiva, un hacer o actuar por parte del Estado, en favor de los titulares del derecho, para brindar, por ejemplo, educación, salud o trabajo). Por oposición a éstos, se suele clasificar a los derechos civiles, a las libertades y a los derechos políticos como derechos pasivos (inmunidades o de no interferencia por parte del Estado), como obligaciones de no lesión. Esta oposición hace suponer que los derechos sociales al ser prestacionales son muy difíciles de garantizar. Por el contrario, los civiles y las libertades al ser inmunidades, sus garantías son mucho más sencillas porque sólo requieren de la no interferencia del Estado.

Sería un error declarar que los derechos sociales no son derechos prestacionales. Por el contrario, es cierto que una de sus características es que comportan bienes o servicios económicamente evaluables para sus titulares. Son derechos que demandan del Estado un deber de proveer o tutelar una prestación o un servicio. Sin embargo, lo que resulta discutible es que el carácter prestacional sea atribuible sólo a los derechos sociales. En sentido estricto, todos los derechos (civiles, políticos y sociales) requieren de acciones positivas (de prestaciones) y negativas (de no lesión) por parte del Estado. Por ejemplo, el derecho a la educación puede requerir por parte del Estado que haga escuelas, que ofrezca becas, pero también requiere que no niegue el acceso a la

escuela por alguna diferencia religiosa o lingüística, o que no cobre cuotas cuando la educación es gratuita. En este mismo sentido, el derecho a la salud, puede requerir por parte del Estado hacer hospitales y brindar acceso universal, no obstante también requiere por parte del Estado obligaciones de no lesión como el de no contaminar el ambiente, prohibir la venta de medicamentos caducos, imponer estándares de calidad a productos o impedir la venta de medicamentos que pongan en riesgo la salud. El derecho de los trabajadores a la libertad de huelga, la libertad sindical o de asociación supone en sentido estricto una no intromisión por parte del Estado.

Asimismo, los derechos de libertad y políticos requieren de prestaciones por parte del Estado. Por ejemplo, el derecho a la libertad de expresión, supone no ser censurado, pero también un actuar positivo, creando centros culturales, subvención de espacios gratuitos en medios informativos o habilitando las condiciones para un acceso plural informativo en medios públicos. El derecho de voto, no sólo supone la no obstrucción para votar o ser votado, sino que supone que el Estado destine fuertes recursos para infraestructura: desde instituciones electorales que organicen las contiendas, tribunales que diriman los conflictos, hasta urnas, papel y personal para el cómputo de los votos.

Si lo anterior es correcto, la distinción entre derechos prestacionales, como algo propio de los derechos sociales, y la no interferencia, propia de los derechos de libertad y políticos, es una distinción que no se puede sostener. La evidencia de la vaguedad de esta distinción puede ayudar a aclarar otra confusión que se sigue de la anterior: los derechos sociales como derechos sumamente costosos por ser prestacionales y por tanto imposibles de garantizar. En contra de esta tesis cabe señalar que todos los derechos son costosos (Holmes y Sunstein, 1999).⁴ Los derechos políticos, como ya señalé, demandan de un gran despliegue de recursos; el derecho a la seguridad demanda de recursos para

⁴ Un argumento del libro *The Cost of Rights* de Holmes y Sunstein es que muestra que un sistema pleno de garantías de derechos es sumamente costoso y que los costos de ese sistema dependen de la recaudación de impuestos. Además, los autores ponen en cuestión la tesis comúnmente aceptada de que sólo los derechos sociales son costosos, demostrando que todos los derechos son costosos.

crear fuerzas públicas; el derecho a un juicio justo no sólo demanda la creación de tribunales de justicia, sino el pago de defensores de oficio. En este sentido, todos los derechos civiles, políticos y sociales son costosos. Como lo ha señalado Pisarello, “[s]u satisfacción exige la asignación de subvenciones, ayudas, espacios públicos y recursos financieros, humanos y técnicos que permitan a las personas expresarse, asociarse o practicar sus creencias religiosas” (Pisarello, 2007: 60-61).

Otra dificultad que se aduce sobre los derechos sociales es que no sólo son costosos, sino que son difíciles de garantizar porque no es claro cuál es el contenido preciso del bien que tutelan. Es cierto que cuando se apela a una exigencia que puede ser justa como el trabajo, puede admitir muchos contenidos y diversas interpretaciones posibles que van “desde un derecho utópico de cada uno a todo trabajo que desee, en todo lugar y en todo tiempo, hasta un derecho compensatorio de recibir ayuda en caso de desempleo” (Alexy, 2001: 76). Sin embargo, precisar el contenido exacto de un derecho es un problema no solamente de los derechos sociales sino de la práctica legislativa y jurídica común. Lo que quiero decir es que la imprecisión semántica de los derechos sociales no es un argumento suficiente para justificar la no justiciabilidad de los mismos. Si el derecho no puede ofrecer pautas suficientes para determinar el contenido de un derecho social, entonces es competencia de un ámbito distinto al derecho (tribunal de justicia), es decir, es un problema político que compete al legislador.

Cabe hacer una aclaración respecto de la precisión del contenido de los derechos sociales. Puede haber derechos que suponen una exigencia concreta como el derecho a la educación. También hay derechos que se postulan como

[N]ormas programáticas que se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diferente grado o, lo que es lo mismo, porque no prescriben una conducta concreta, sino sólo la obligación de perseguir ciertos fines, pero sin imponer los medios adecuados para ello, ni siquiera tampoco la plena satisfacción de aquellos fines, por ejemplo, “realizar una política de... u orientada a promover las condiciones para...” (Prieto, 2001: 56-57).

En ambos casos, la diferencia es de matiz porque aun los primeros son susceptibles de interpretación, por ejemplo, el derecho al trabajo, ya que entre la realización del pleno empleo y el ideal de trabajo al que cada persona pueda aspirar hay muchas posibilidades.

Lo que quiero enfatizar es que la falta de contenido preciso, no invalida a los derechos sociales como derechos. Lo que hace es enfrentarnos al problema de quién es el sujeto encargado de determinar el contenido concreto de un derecho, y nos lleva al problema de que al tiempo que se determina el contenido concreto del derecho se deben instrumentar las técnicas jurídicas de garantía y los recursos para su ejercicio pleno. Por ello mismo, en un Estado constitucional de derecho, el tema de la justiciabilidad de los derechos sociales compete a los tres poderes.⁵

Ahora bien, para evitar las dificultades anteriores considero que se debe adoptar un modelo de derechos sociales no absoluto, sino más flexible y menos rígido.⁶ Más flexible porque los bienes que pueden tutelar cambian dependiendo del contexto, o porque suelen entrar en conflicto con otros principios o derechos, pero sobre todo porque el contenido de un derecho social, se amplía o se actualiza, de acuerdo con las necesidades concretas de cada contexto. Al respecto, es importante la observación de Amartya Sen a la teoría de los bienes primarios de Rawls, en el sentido de que una igual cesta de bienes no se traduce necesariamente en igual bienestar de los titulares. La capacidad de las personas para traducir los recursos en lo que él llama funcionamientos depende de varios factores⁷, desde el medio ambiente, la zona geográfica, hasta el lugar que los miembros ocupan dentro de la

⁵ Para un análisis sobre el papel que tienen los poderes del Estado en la garantía de los derechos sociales véase Abramovich y Courtis (2003).

⁶ En esta idea sigo a Robert Alexy, quien es partidario de un modelo de derechos fundamentales sociales que no defina de manera absoluta cuáles son y cuál es su contenido, porque reconoce que este es un problema de ponderación de principios y de la dogmática de los diferentes derechos (Alexy, 2001: 81).

⁷ Sen afirma que la consideración de los bienes primarios para abordar las diferencias importantes que existen en la relación entre la renta y los recursos, por una parte, y el bienestar y la libertad, por otra, no es suficiente. La razón de lo anterior es que los bienes primarios son recursos generales y el uso de estos recursos para hacer cosas valiosas depende de muchos factores que es necesario tomar en cuenta: 1) *la heterogeneidad personal*: las personas tienen distintas características físicas relacionadas con la incapacidad

familia. Esto quiere decir que los contenidos precisos de los derechos sociales pueden variar de lugar a lugar, e incluso en un mismo lugar por distintos factores.

Por ello, propongo que se vea a los derechos sociales como derechos fundamentales en el sentido de que tutelan bienes que tienen que ver con “la supervivencia y con el disfrute de las condiciones materiales que posibilitan el ejercicio real de la libertad o de la autonomía política” (Pissarello, 2007: 11). Estos bienes reconocidos en las constituciones son fundamentales en tanto se reconocen a todas las personas, independientemente de sus rasgos de adscripción, de que sean ciudadanos y de su grado de necesidad. De hecho, son bienes que cobran especial importancia para los miembros más vulnerables de un Estado porque se convierten en la condición de posibilidad para el ejercicio de sus libertades. Por ejemplo, para una persona que se encuentra en una situación de marginación o deficitaria (por lo que hace a las condiciones mínimas vitales de existencia), resultan de vital importancia porque la protegen de no morir por falta de asistencia médica o porque la protegen del trabajo forzado, y más aún porque ofrecen condiciones que le permiten mejorar su situación a través del

y la enfermedad, la edad, el sexo, lo que hace que sus necesidades sean diferentes; 2) *la diversidad relacionada con el medio ambiente*: las diferencias del medio ambiente como el clima (las temperaturas extremas, inundaciones, precipitaciones, etcétera, pueden influir en lo que obtiene una persona con un determinado nivel de renta); 3) *diferencias de clima social*: en la conversión de las rentas y de los recursos personales en calidad de vida también influyen las condiciones sociales, incluidos los sistemas de enseñanza pública, presencia o ausencia de delincuencia, etcétera; 4) *diferencias entre las perspectivas relacionales*: los bienes que exigen las pautas de conducta arraigadas pueden variar de unas comunidades a otras, y 5) *distribución dentro de la familia*, es decir, las rentas que gana uno o más miembros de una familia son compartidas por todos, tanto por los que no perciben ningún ingreso como por los que perciben alguno. Estos factores condicionan y determinan el uso de los bienes primarios para hacer cosas valiosas (Sen, 1998: 94-95). Por ejemplo, “una persona incapacitada puede poseer una cesta mayor de bienes primarios y, sin embargo, tener menos probabilidades de llevar una vida normal (o de alcanzar sus objetivos) que una persona sana que tenga una cesta más pequeña de bienes primarios” (Sen, 1998: 99). Este señalamiento de Sen es sumamente significativo porque supone centrar la atención en las oportunidades reales del individuo para alcanzar sus objetivos. Por ello, para evaluar el grado de bienestar de una persona, el criterio debe ser no sólo la cesta de bienes primarios, sino lo que ésta pueda hacer con esos bienes, es decir, la capacidad que tiene para transformar esos bienes en objetivos.

proceso político. Son, al igual que todos los derechos fundamentales, leyes de protección del más débil —para usar la frase de Luigi Ferrajoli (2008)—, ya que en ausencia de ellas regiría la ley del más fuerte. Son expectativas que comportan bienes económicos y en ese sentido son prestacionales, pero también requieren de inmunidades, acciones de no lesión por parte del Estado frente a poderes públicos y privados. Son costosos al igual que todos los derechos, sin embargo, es mucho más costoso proveerlos como programas de asistencia, sin un proyecto garantista que ponga énfasis en sus particularidades por las formas clientelares y paternalistas que los han acompañado. Los derechos sociales pueden ser garantizados de manera sencilla y eficaz, con menos costos y evitando prácticas discrecionales, si se reconocen como derechos iguales para todos independientemente del grado de necesidad de sus titulares y de si son o no ciudadanos. Con esto se evita discrecionalidad, ineficaces procedimientos y aparatos burocráticos para su garantía (Ferrajoli, 2002: 111).

Aun cuando reconozco que debemos aceptar un modelo flexible de derechos sociales, debemos aceptar que se pueden determinar perfectamente los contenidos de los derechos sociales a un mínimo vital, a una vivienda simple, a la educación básica y a un acceso básico de asistencia médica. Estos deberían de ser los contenidos mínimos de los derechos sociales. Los demás bienes a tutelar como derechos sociales son resultado de las experiencias de cada contexto. Por ello, es necesario insistir en que es importante determinar la naturaleza de los derechos en general y de los sociales en particular. Sólo si tenemos claridad en cuanto a cuál es el contenido preciso de un derecho podemos establecer las instituciones de garantía idóneas, los recursos y los plazos para su plena justiciabilidad.

Es cierto que un programa integral de garantías de los derechos sociales en particular, y de los derechos en general, requiere de un desarrollo de las economías de los estados, porque se corre el riesgo de que una crisis económica se traduzca en una crisis constitucional. Sin embargo, resulta mucho más costoso para los estados la falta de educación, la falta de empleo y la garantía de las condiciones mínimas de bienestar, por los problemas que generan: pobreza, bajo desempeño de las economías, inseguridad, altos índices de criminalidad, altos

costos para los sistemas de salud por falta de educación alimentaria, etcétera. Por ello, todos los derechos, incluidos los derechos sociales, deben protegerse universalmente porque son, como ya he señalado, necesidades y expectativas vitales que se identifican con “leyes del más débil” (Ferrajoli, 2008: 51), sin las cuales lo que se impone es la ley del más fuerte. Lo anterior significa que es necesario ver al conjunto de derechos como un sistema integral junto con sus garantías, en el sentido de que las garantías (primarias y secundarias)⁸ de los derechos se vuelven condición de posibilidad del ejercicio pleno de los derechos de participación política. Es cierto que desde el punto de vista de su evolución, de su naturaleza, de sus titulares, los derechos pueden pensarse como analíticamente independientes para garantizarse plenamente; sin embargo, como condiciones para el ejercicio pleno de las libertades en un Estado constitucional democrático y de derecho, su unidad e interdependencia resulta fundamental.

CONSIDERACIONES FINALES

Una última cuestión que trataré de discutir es la recurrente asociación que se hace entre ciudadanía y derechos sociales. Marshall (1998) expuso, a partir de una reconstrucción histórica, una división de la ciudadanía en tres partes: civil, política y social. Él reconoció indistintamente a los tres grupos de derechos como derechos de ciudadanía. En la actualidad, la mayoría de los teóricos de la ciudadanía realizan la misma operación que Marshall, es decir, asocian todos los derechos y cualquier derecho nuevo con el estatus de ciudadano. Presento sólo algunos ejemplos: Kymlicka (1996) reconoce que las demandas de justicia de muchos grupos minoritarios, planteadas en términos de derechos, en el fondo lo que reclaman son nuevos derechos de ciudadanía, es decir, derechos diferenciados en función de la pertenencia grupal. Con lo

⁸ Tomo la distinción propuesta por Ferrajoli entre derechos y garantías. Él distingue dos tipos de garantías: primarias y secundarias. Véase la respuesta del jurista y teórico italiano a las objeciones y comentarios a su propuesta en Ferrajoli (2001: 26). Véase también Ferrajoli (2008: 63-67).

que reconoce, como el mismo Marshall hace, que no sólo todos los derechos son derechos de ciudadanía, sino además que cualquier nueva demanda planteada en términos de derechos lleva implícita una nueva exigencia de derechos de ciudadanía. Otried Offe (2007), al tratar de dar una respuesta a los problemas que plantea la globalización, ha considerado que los roles del ciudadano se dan en tres campos de acción: el económico, el del Estado y el de la aldea global. Lo que lo lleva a distinguir tres tipos de ciudadanía: la ciudadanía económica, la ciudadanía política y la ciudadanía del mundo. En este mismo sentido, Adela Cortina (2005) distingue seis tipos de ciudadanía: ciudadanía política, ciudadanía social, ciudadanía económica, ciudadanía civil, ciudadanía intercultural y una ciudadanía cosmopolita. Algunos otros autores como Amartya Sen (2000), e incluso el mismo Marshall, hablan también de ciudadanía industrial.

Este paso de los teóricos de la ciudadanía, bastante discutible pese a sus buenas intenciones, va en sentido contrario al que la historia del pensamiento político y jurídico le ha dado, que es asociar ciudadanía con la participación política.⁹ Por ello, con el nacimiento del Estado moderno y el lenguaje de los derechos, la ciudadanía estará vinculada con un tipo particular de derechos, los derechos políticos. Esta idea queda de alguna manera reflejada en la mayoría de las constituciones democráticas modernas. Pero se puede ver claramente con el nacimiento positivo de los derechos del hombre que, en la declaración francesa de 1789, se distingue estrictamente entre los derechos del hombre y los derechos del ciudadano, donde en el primer artículo establece que “los hombres, no los ciudadanos, nacen libres e iguales en derechos”; y en el artículo seis reconoce una clase de derechos, los políticos, al individuo en tanto ciudadano. Desde este punto de vista, el gran aporte de esta distinción es que reconoce la mayoría de los derechos a los individuos en tanto personas y sólo los derechos políticos quedan reservados a los ciudadanos.

⁹ Pietro Costa ha hecho un análisis exhaustivo de cómo la noción de ciudadanía en la historia del pensamiento político está estrechamente vinculada con la participación política. Véase Costa (2005).

El hecho de que Marshall observara que los derechos en general sólo se garantizan a los ciudadanos de una comunidad política, no contradice la distinción teórica y jurídica que distingue entre derechos del hombre y del ciudadano. Por supuesto que cuando Marshall planteó esta relación tenía la firme intención de asociar ciudadanía con igualdad; la razón era que la categoría de ciudadanía le servía de base para la integración plena de las clases trabajadoras; la ciudadanía como nuevo paradigma de justicia asociado a la democracia. En Marshall, se entiende esta intención, pero hoy no es tan comprensible asociar todos los derechos al estatus de ciudadano y menos cuando nuestras sociedades se encuentran en constante movimiento. No podemos obviar este fenómeno. Hoy más que nunca se hacen evidentes los problemas suscitados por las migraciones masivas. Lo que supone esta dependencia de los derechos a la ciudadanía es que sólo los ciudadanos —no los extranjeros, no los migrantes— pueden ser titulares de derechos. Si la categoría de ciudadanía para Marshall significó una tendencia a la igualdad, una extensión de derechos a las clases trabajadoras, hoy esta misma categoría, por el uso que hacen muchos autores, corre el riesgo de convertirse en un criterio de exclusión, porque de facto sirve como condición para negar derechos a los que no son ciudadanos. Además, esta asociación de todos los derechos a la ciudadanía no sólo contradice lo que de hecho tutelan la mayoría de las constituciones democráticas (que reconocen la mayoría de los derechos a los individuos en tanto personas y reservan los derechos políticos y algunas libertades, como las de tránsito, a los ciudadanos), sino que va en contra del proyecto universalista de los derechos. Es cierto que este universalismo de los derechos fundamentales es más una exigencia normativa, desde los contractualistas modernos —pasando por la *Declaración* de la Revolución francesa de 1789 hasta la *Declaración universal* de 1948—; es cierto que *de facto* todos los derechos han sido reservados para los ciudadanos miembros de estados que los garantizan. Sin embargo, sería un terrible retroceso, no sólo teórico, sino político y jurídico, asumir una suerte de particularismo de los derechos; significaría reconocer que sólo los ciudadanos —no los excluidos, los migrantes, los parias— pueden tener derechos fundamentales garantizados. El universalismo proclamado por el lenguaje de los derechos se extendió en las

constituciones democráticas y se asumieron todos los derechos como derechos de la persona, salvo los derechos políticos. Por ello mismo, hoy no es tan comprensible asociar todo el conjunto de derechos a la ciudadanía. Ya Bovero y Ferrajoli han mostrado que no existe ninguna ventaja teórica al asumir la categoría de ciudadanía como depositaria de todos los derechos; subsumir el estatus de persona en el de ciudadano no es más que un error cometido por Marshall y repetido por muchos (Bovero, 2002: 121; Ferrajoli, 2002).

Por esta razón, es necesario evidenciar que es un equívoco asociar la ciudadanía, entendida como pertenencia a una comunidad política, con todos los derechos. Por ello, hay que reconocer que sólo los derechos políticos son derechos ligados al estatus de ciudadanía, y por lo tanto reconocer que es incorrecto teórica y jurídicamente hablar de ciudadanía social, civil¹⁰ o multicultural (Vitale: 2000). Por ello, debemos defender el hecho de que los derechos que llamamos sociales deban ser atribuidos a los individuos en tanto personas y residentes en un Estado, independientemente de que sean ciudadanos o no. Porque de lo contrario estaríamos aceptando que los individuos pueden tener derechos civiles y sociales sólo en tanto son ciudadanos, en el entendido de ser miembros de una comunidad política; lo que significa que un individuo que no es ciudadano puede ser arrestado arbitrariamente, se pueden violar sus garantías al debido proceso o negarle prestaciones sociales como trabajador.

En suma, los derechos sociales son derechos y son las condiciones materiales que hacen posible el ejercicio de las libertades, es decir, permiten que los individuos puedan realizar el plan de vida que deseen; ofrecen las condiciones materiales para el ejercicio de las libertades, incluidas las políticas; y no se les debe hacer depender del estatus de ciudadanía. Esto último no quiere decir que haya que renunciar a la categoría de ciudadanía. Por supuesto que no. Sólo trato de mostrar que para la exigencia de derechos y su garantía para clases históricamente excluidas, la categoría de ciudadanía no es la más idónea teóricamente

¹⁰ Ferrajoli ha mostrado que los derechos que se incluyen en la categoría de civiles tienen una naturaleza distinta: algunos son propiamente civiles, otros son libertades y otros son patrimoniales (Ferrajoli, 2002: 103).

hablando. Por lo menos, no en el sentido en que hoy se usa. Una teoría de la democracia que recupere la categoría de ciudadanía debe tomar en cuenta las distintas clases de derechos, reconociendo que los únicos derechos vinculados con la ciudadanía son los de participación política, porque, de lo contrario, la ciudadanía corre el riesgo de convertirse en un criterio más de exclusión como lo fueron en su momento el nombre, la raza, la renta y el género.

FUENTES CONSULTADAS

- ABRAMOVICH, V., AÑÓN, M. J., COURTIS, Ch. (comps.), (2003), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México: Fontamara.
- , COURTIS, Ch. (2003), “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales”, en Víctor Abramovich, María José Añón, Christian Courtis (comps.), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México: Fontamara, pp. 55-78.
- ALEXY, R. (2006), *Derecho y razón práctica*, México: Fontamara.
- (2001), “Derechos sociales fundamentales”, en Miguel Carbonell, José Antonio Cruz Parceró, Rodolfo Vázquez (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 2a ed., México: Porrúa/UNAM.
- (1997), *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales (CEC).
- BOVERO, M. (2002), *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid: Trotta.
- COSSÍO, J. R. (2000), *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México: Fontamara.
- COSTA, P. (2005), *Cittadinanza*, Roma-Bari: Laterza.
- CORTINA, A. (2005), *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid: Alianza.
- CRUZ PARCERO, J. A. (2007), *El lenguaje de los derechos. Ensayo para una teoría estructural de los derechos*, Madrid: Trotta.
- DAHRENDORF, R. (1996), “La naturaleza cambiante de la ciudadanía”, en *La política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, núm. 3, octubre, Barcelona: Paidós, pp. 139-149.

- DWORKIN, R. (2009), *Los derechos en serio*, Barcelona: Ariel.
- FERRAJOLI, L. (2008), *Democracia y garantismo*, Madrid: Trotta.
- (2006), *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*, Madrid: Trotta.
- (2002), “De los derechos del ciudadano a los derechos de la persona”, en *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid: Trotta.
- (2001), *Los fundamentos de los derechos fundamentales. Discutiendo con Luigi Ferrajoli*, edición de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Madrid: Trotta.
- FIORAVANTI, M. (1998), *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, Madrid: Trotta.
- GUASTINI, R. (2001), “Tres problemas para Luigi Ferrajoli”, en Antonio de Cabo, Gerardo Pisarello (eds.), *Los fundamentos de los derechos fundamentales. Discutiendo con Luigi Ferrajoli*, Madrid: Trotta, 2001.
- HOLMES, S., SUNSTEIN, C. R. (1999), *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, Nueva York-Londres: Norton.
- HÖFFE, O. (2007), *Ciudadano económico, ciudadano del Estado, ciudadano del mundo. Ética política en la era de la globalización*, Buenos Aires: Katz.
- KYMLICKA, W. (1996), *Ciudadanía Multicultural*, Barcelona: Paidós.
- , NORMAN, W. (1997), “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en *La política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, núm. 3, octubre, Barcelona: Paidós, pp. 5-39.
- MARSHALL, T. H. (1998), *Ciudadanía y clase social*, Madrid: Alianza.
- PÉREZ PÉREZ, G. (2006), *Ciudadanía y derechos sociales en el proceso de integración política de la Unión Europea*, México: Eón/Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).
- PISARELLO, G. (2007), *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid: Trotta.
- PRIETO, S. L. (2001), “Los derechos sociales y el principio de igualdad”, en Miguel Carbonell, José Antonio Cruz Parceró, Rodolfo

- Vázquez (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México: Porrúa/UNAM.
- SEN, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, México: Planeta.
- VITALE, E. (2000), *Liberalismo e multiculturalismo. Una sfida per il pensiero democratico*, Bari: Laterza.
- ZOLO, D. (2001), “Libertad, propiedad e igualdad en la teoría de los ‘derechos fundamentales’. A propósito de un ensayo de Luigi Ferrajoli”, en Luigi Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid: Trotta.
- (1997), “La ciudadanía en una era poscomunista”, en *La política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, núm. 3, octubre, Barcelona: Paidós, pp.117-131.

Fecha de recepción: 2 de junio de 2011

Fecha de aprobación: 21 de octubre de 2011