

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE FILOSOFÍA



**CIUDADANÍA SOCIAL, GLOBALIZACIÓN Y ESTADO
DEL BIENESTAR**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Gabriel Pérez Pérez

Bajo la dirección del doctor

José Miguel Marinas Herreras

MADRID, 2013

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

**CIUDADANÍA SOCIAL,
GLOBALIZACIÓN Y
ESTADO DEL BIENESTAR**

**TESIS
PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN
FILOSOFÍA**

**PRESENTA
GABRIEL PÉREZ PÉREZ**

**DIRECTOR DE LA TESIS
JOSÉ MIGUEL MARINAS HERRERAS
2013**

CIUDADANÍA SOCIAL, GLOBALIZACIÓN Y ESTADO DEL BIENESTAR

Índice	2
Introducción	3
Capítulo I. Ciudadanía y Representación Política	6
- Ciudadanía, Estado y Nación.....	6
- Gran Bretaña y la Democracia Parlamentaria.....	15
- Estados Unidos y la Democracia Representativa.....	22
- Francia, la Nación Moderna y los Derechos Fundamentales.....	35
- La Consolidación de la Ciudadanía Política.....	49
Capítulo II. Estado del Bienestar, Ciudadanía y Derechos Sociales	78
- El Proceso de Formación del Estado del Bienestar.....	80
- Keynes y Beveridge: Pleno Empleo y Seguridad Social.....	89
- La Institucionalización del Estado del Bienestar y los Derechos Sociales.....	98
- Thomas H. Marshall y la Ciudadanía Social.....	118
- Constitucionalización y Perfiles de los Derechos Sociales.....	136
- Los Derechos Sociales como Derechos Fundamentales.....	154
Capítulo III. La Crisis del Estado del Bienestar y los Riesgos de la Ciudadanía Social	165
- Los Problemas de Legitimidad y Crecimiento del Gobierno.....	166
- Sobrecarga del Sector Público y Problemas Fiscales del Estado del Bienestar.....	173
- El Gobierno Neoconservador y la Política Social.....	184
- El Estado del Bienestar y el Problema del Trabajo.....	191
- Los Riesgos de la Ciudadanía Social.....	199
Capítulo IV. Las Transformaciones del Estado Nación en el Contexto de la Globalización	219
- Interconexión Global y Declive de la Soberanía del Estado.....	220
- Democracia, Globalización e Instituciones Supranacionales.....	236
- Globalización, Sociedad del Riesgo y de la Información.....	245
Capítulo V. Ciudadanía y Política Cosmopolita	257
- Kant y el Cosmopolitismo.....	259
- Ciudadanía Europea y Derechos Sociales.....	266
- ¿La Ciudadanía Ecológica es parte de la Ciudadanía Social?.....	278
- Democracia Cosmopolita y Globalización.....	290
Conclusión	309
Bibliografía	320

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene el propósito de discutir sobre la problemática que actualmente enfrenta la ciudadanía social, con sus respectivos derechos sociales, frente al proceso de globalización económica y la restructuración que ha experimentado el Estado del bienestar, lo cual ha implicado una reducción o disminución de las actividades de protección social del propio Estado del bienestar, a través de políticas neoliberales y que ha puesto en riesgo los logros alcanzados por la ciudadanía social. Para ello, hacemos un recorrido teórico e histórico sobre la construcción de los derechos sociales como parte indispensable de la concepción moderna de ciudadanía, para luego analizar y describir cuales han sido las transformaciones que ha sufrido el Estado del bienestar, para al final establecer y proponer que los retos que enfrenta actualmente el Estado del bienestar dentro del proceso de globalización, debe ser enfrentado a un nivel de instituciones cosmopolitas que puedan seguir dando fortaleza y viabilidad a la ciudadanía social.

En el capítulo I, tratamos la naturaleza de la relación entre la ciudadanía y los nacientes Estados nación a través de tres ejemplos: Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia, estos diferentes procesos, si bien no son los únicos, nos ayudan a entender la consolidación de la representación política, a través del vínculo que se forma entre ciudadanía y nacionalidad. Asimismo, dentro de este mismo capítulo se desarrolla la evolución de la conquista del voto, destacando algunos de los casos más significativos tanto de Europa como de América Latina, y que constituyen la base fundamental tanto de la democracia como de la ciudadanía política que posteriormente evolucionara hacia una ciudadanía social.

En el capítulo II se establece cuales fueron las bases del desarrollo de posguerra de los Estados nación, al mismo tiempo se aborda la construcción del Estado del bienestar,

describiendo su lógica y sus características, además de la naturaleza de sus políticas sociales. En este capítulo se desarrolla el tema de la ciudadanía social, en base a la incorporación de los derechos sociales, principalmente a través de la aportación teórica de Thomas H. Marshall. En este mismo capítulo se analiza la importancia del reconocimiento de los derechos sociales como derechos fundamentales, además de que se describe cuáles son las características y perfiles de dichos derechos.

En el capítulo III se analiza como este “el modelo de ciudadanía social” que se fue consolidando en los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, basado en un Estado de bienestar interventor y la seguridad de los derechos sociales entra en crisis. Se analiza el proceso de recomposición que el Estado del bienestar ha sufrido, principalmente a partir de los años setenta, la puesta en marcha de un conjunto de políticas económicas de corte neoliberal en el contexto actual de globalización y como todos estos cambios ponen en riesgo a la ciudadanía social.

En el capítulo IV se describe cual ha sido el impacto de la globalización económica sobre el Estado nación, este capítulo en particular, nos sirve para entender cual es el contexto actual en el cual las empresas multinacionales han adquirido una enorme fuerza frente a los Estados que parecen cada vez más débiles y limitados frente a las fuerzas del mercado, perdiendo capacidad para garantizar condiciones de bienestar ante las tendencias de flexibilización y precarización del trabajo.

En el capítulo V y último, después de ver analizado que la ciudadanía social se enfrenta a los grandes desafíos que representa el proceso de globalización económica, es necesario entender que la ciudadanía necesita consolidarse a través del establecimiento de una “democracia

cosmopolita”, entendida esta como un conjunto de instituciones supra nacionales y de movimientos civiles globales que permitan enfrentar los retos que la globalización presenta, esto representa el establecimiento de un tipo de ciudadanía cosmopolita que ya no solo se quede en los asuntos propios de la ciudadanía a nivel nacional, sino que reconozca la necesidad de defender los derechos sociales más allá del ámbito nacional.

CAPITULO I

CIUDADANÍA MODERNA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

En este primer capítulo abordamos el tema de la “Ciudadanía Moderna y la Representación Política”, partiendo en primer lugar de la creación de los Estados nacionales en donde a partir de este hecho la nación se vuelve una unidad política territorializada, a su vez que es el espacio concreto en donde se definen los límites de la aplicación de las leyes y el ejercicio de las prácticas de representación ciudadana. Para la construcción de la Ciudadanía Moderna y la conformación de los Estados nacionales se distinguen tres grandes movimientos revolucionarios que fueron sumamente influyentes para el mundo occidental, tanto por sus ideas como por el tipo de instituciones políticas que emanaron de ellas. Hablaremos entonces del caso de Gran Bretaña y la instauración de la democracia parlamentaria; de la independencia de los Estados Unidos y de la puesta en marcha de la democracia representativa; y de la Revolución Francesa y la consagración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Por último, nos enfocaremos a tratar el tema de la consolidación de la ciudadanía política con respecto a la ampliación del derecho al sufragio universal y a la participación política.

CIUDADANÍA, ESTADO Y NACIÓN

El Estado moderno es originario del Renacimiento. La idea moderna de Estado es que se trata de una forma de poder público separada tanto del gobernante como del gobernado y de suprema autoridad política dentro de los límites de un territorio determinado. El Estado moderno se puede definir como el sistema político representativo que se constituye en un territorio de

dimensión nacional en el curso de un proceso histórico que ve el nacimiento de la nación como pueblo de sujetos iguales unidos por un fuerte nexo económico-lingüístico-cultural.

La aparición del Estado moderno trajo consigo la idea de soberanía, una autoridad única tanto para producir las leyes como para hacerlas cumplir, junto con un territorio rigurosamente definido y consolidado. La primera parte de la historia en el surgir del Estado nación, es la historia de la aparición de la soberanía. Esto significó la eliminación de los derechos y poderes, sólidamente arraigados de las autoridades políticas –como nobles, barones, autonomías locales o regionales y privilegios consuetudinarios-, así como la eliminación de la jurisdicción política de la Iglesia Católica Romana. La soberanía del Estado unificado fue, en general, obra de la soberanía de una institución particular: en la era del absolutismo ese papel le correspondía a la monarquía.¹

La competición entre Estados fuertes dentro de una cultura que los abarcaba facilitó el triunfo del capitalismo. Los Estados individuales no existían en el vacío. Formaban parte de un sistema de Estados rivales. Un sistema estatal produce un elevado nivel de emulación. La modernidad occidental se caracterizaba por un grupo de Estados en estrecha proximidad y en constante competencia geopolítica y económica. Cuando un Estado alcanzaba el éxito en una forma particular de organización económica y militar, y fortalecía su ventaja competitiva internacional, otros Estados se sentían compelidos a imitarle. El sistema de competencia proporcionaba a los Estados incentivos para que atendieran a la organización eficaz de su economía y sociedad. Hasta ahora la única integración económica que conocemos se ha producido dentro del espacio definido por la soberanía nacional. La historia de la formación de lo

¹ Tivey, Leonard. *El Estado Nación*, Barcelona, Península, 1987, pp.12-13.

modernos Estados nación es la historia de la construcción simultánea de un espacio económico central e integrado, es decir, de un sistema productivo nacional y de un sistema político nacional.

Como destaca Joseph R. Llobera, en el Estado nacional moderno: 1) debe haber una unidad política con un territorio definido y una dimensión temporal. Una de las precondiciones de la construcción del Estado es la presencia sostenida de gente que vive y trabaja en la misma área durante generaciones; 2) debe haber instituciones de larga duración asistidas por una permanente burocracia eficiente, impersonal y especializada; 3) la unidad política debe ser capaz de generar sentimientos de lealtad absoluta, o por lo menos de la mayor consideración, en todos sus súbditos, asegurándose de que otras lealtades (familia, religión, provincia) se subordinen a la lealtad debida al Estado; y 4) la aparición de la idea de soberanía. Estaba relacionada con la idea de que el gobernante era la autoridad legal última y el garante de la justicia.²

La creación de los Estados Unidos de América, particularmente de su constitución de 1787 y la Revolución Francesa de 1789 dieron origen en el mundo occidental a lo que posteriormente sería una nueva doctrina: “el nacionalismo”. En adelante el pueblo que debía gobernar —o en cuyo nombre al menos debía ejercerse el gobierno— fue concebido, delimitado y moralmente asumido como la nación. Este principio fue la creencia de que las naciones eran las unidades naturales y las únicas verdaderamente políticas, los fundamentos sobre los cuales debían edificarse los Estados, los gobiernos y sus respectivas políticas.

Además el Estado que se constituyó después de la Revolución Francesa es un Estado representativo en donde “el individuo es primero que el Estado; el individuo no es para el Estado sino el Estado para el individuo. El presupuesto ético de la representación, es el reconocimiento

² Llobera, Joseph R. *El Dios de la Modernidad: El Desarrollo del Nacionalismo en Europa Occidental*, Barcelona, Anagrama, 1994, pp.150-151.

de la igualdad natural de los hombres; todo hombre cuenta por sí mismo y no en cuanto miembro de éste o de aquel grupo particular.”³ Pero esta representación queda limitada bajo el territorio y los postulados del Estado Nación, como señala Oakeshott en el caso del Estado moderno europeo se encuentra el “reconocimiento del Estado como asociación exclusiva; ningún hombre puede ser miembro de dos asociaciones de este tipo”.⁴ De esta forma se eliminó cualquier posibilidad de representación supranacional.

Para entender la naturaleza del Estado Nación hay que partir del hecho que la Nación contiene un pueblo que vive bajo un único gobierno central lo suficientemente fuerte para mantener su independencia frente a otras potencias. Nación y Estado, son dos aspectos del orden social moderno, y cada uno es ininteligible sin el otro. Un Estado debe poseer o crear una base de nacionalidad, y una Nación debe someterse a cierta forma de control centralizado. Las Naciones Estado se comportan con una finalidad y en una dirección, optando por aquello que incrementa su poder y el bienestar material de sus habitantes.

Las naciones pueden definirse como comunidades de personas de la misma descendencia, que están integradas geográficamente en forma de asentamientos o vecindarios y culturalmente por su lenguaje, costumbres y tradiciones comunes. La conversión en un concepto político está vinculada a la concepción de la Nación como un sujeto político, en oposición al monarca como portador de la soberanía nacional. Progresivamente, el concepto de Nación evolucionó para incorporar un significado trascendental que se refería a algo diferente a la suma de individuos concretos y precisos. La continuidad e identidad fundamental en el tiempo se estableció como la característica básica de la Nación y, en tonces la nacionalidad expresó el vínculo con una

3 Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, F.C.E., 1999, pp.161-164.

4 Oakeshott, Michael. *El Estado Europeo Moderno*, Barcelona, Piados, 2001, pp.180.

comunidad política en el tiempo y el espacio frente a otras comunidades políticas.⁵ El nacionalismo como ideología fue un proceso largo que empezó a desarrollarse a comienzos del siglo XIX.

Por otra parte el desarrollo de la noción de ciudadanía puede encontrarse desde el pensamiento clásico griego, su constitución como marca de pertenencia i gualitaria a una comunidad política es un resultado de la modernidad. Los ciudadanos antiguos eran sólo los participantes en la *polis*, lo cual implicaba, de hecho, una concepción muy restringida del alcance de esta condición; esto es, la ciudadanía griega. Más que resaltar la igualdad, subrayaba la diferencia y la jerarquías, ya que excluía de su ejercicio a la mayoría (mujeres, esclavos, etcétera). Mientras que en la sociedad medieval, en lugar de individuos o ciudadanos, encontramos grupos cuya relación con la autoridad y la participación en los asuntos comunes quedaba definida por el estatus, a partir de la adscripción hereditaria y la tradición. Es hasta la llegada de la modernidad y la consolidación del Estado nacional cuando se construye una nueva idea de ciudadanía.

El Estado nación moderno ofrecerá protección legal a todos los ciudadanos por igual, su relación será directa con cada uno de los individuos, y se producirá a través de un conjunto de derechos codificados legalmente, los cuales definirán el grado de inclusividad de la ciudadanía. En estas condiciones, los individuos comienzan a definirse a sí mismos como entes autónomos. El surgimiento del Estado nación, que define política y territorialmente los límites de la comunidad, sirve de base para la autoidentificación. La noción de ciudadanía surge como el criterio que une a los individuos particulares en su relación con el Estado, y proporciona un

⁵ Para David Miller: “Las ideas de nacionalidad son creaciones conscientes de cuerpos de personas, que las han elaborado y revisado con el propósito de dar sentido a lo que les rodea social y políticamente”. Miller, David. *Sobre la Nacionalidad. Autodeterminación y Pluralismo Cultural*, Barcelona, Paidós, 1997, pp.20.

nuevo criterio de homogeneidad que permite obviar las desigualdades (económicas, culturales, etc.) que persisten entre los individuos.

La extensión de la ciudadanía a los grupos más desprotegidos puede ser observada desde diversos puntos de vista complementarios. En su comparación de la estructura política medieval con la moderna, el análisis ejemplifica las tendencias simultáneas hacia la igualdad y hacia la creación de una autoridad gubernamental de alcances nacionales. Típicamente, la constitución del Estado nacional moderno es la fuente originaria de los derechos de ciudadanía, y estos derechos un signo de igualdad nacional. La propia política se ha extendido ahora a todo el ámbito nacional, y las clases bajas comienzan a tener la oportunidad de participar en forma activa. En el Estado nacional cada ciudadano guarda una relación directa con la autoridad soberana del país, en contraste con el sistema político medieval, donde únicamente los grandes del reino mantenían esa relación directa. Por ende, un elemento fundamental de la formación nacional es la codificación de los derechos y obligaciones de todos los adultos clasificados como ciudadanos. La cuestión reside en el grado de inclusividad con que se define la ciudadanía.

Es importante resaltar que a partir de la noción de ciudadanía lo social queda dividido en dos dimensiones fundamentales: lo público, como espacio del conjunto de mecanismos para tratar los problemas colectivos, y lo privado, entendido como el ámbito de las relaciones específicamente individuales. De esta suerte, la noción de ciudadanía se constituye como la identidad política más general del hombre moderno, y sirve para articular ambas esferas de la vida social. El hombre será, a partir de entonces, ciudadano en el ámbito público e individuo en el privado, y la condición de ciudadano regirá y definirá la relación entre los individuos y la autoridad.

La idea misma de nación, como lugar abstracto de la unidad política legitimada por la comunidad de los ciudadanos, está estrechamente vinculada al individualismo moderno. Se basa en la idea de que este individuo-ciudadano es capaz de sustraerse, al menos parcialmente, a sus arraigos particulares y entrar en comunicación con todos los demás. Puede dejar de estar determinado por su pertenencia a un grupo real. El ciudadano se define precisamente por su aptitud para romper con las determinaciones que lo encerraban en una cultura y un destino impuestos por su nacimiento, por liberarse de los roles prescritos y de las funciones indicativas.

La nación de mocrática moderna ha heredado de las grandes monarquías la idea de autoridad fundada en la centralización y organización del Estado entre los siglos XIII y XVIII. Con ello se han desarrollado conceptos que fundan el principio de la sociedad política y de la ciudadanía y de las instituciones políticas a través de las cuales se encarnan y transmiten las ideas de un proyecto político específico. En este período, se formó una burguesía de trabajo pacífico y libre administración. Es decir, la ciudad se convirtió en unidad política y el burgués en ciudadano, jurídica y políticamente autónomo, definido por su pertenencia a la ciudad. La idea de comunidad de ciudadanos, orientada hacia un modelo racional de actividad económica, surge en los países occidentales a finales del siglo XVIII.

Los pensadores del siglo XVIII, establecieron la idea de delegación o, en términos modernos, de representación lo que permitió pensar en la república como régimen de un gran país. Los demócratas modernos acentuaron la necesidad y el valor de la representación. Inventaron concretamente las instituciones políticas por las cuales se aseguraba esta representación, en un intento de garantizar a la vez la eficacia del gobierno y el sentimiento de los ciudadanos de no ser extraños a la política de sus dirigentes. De este modo sentaron el

principio de funcionamiento de la sociedad política en unidades de gran tamaño, mediante la creciente abstracción del ámbito público y de la ciudadanía. Al mismo tiempo formularon los principios propiamente democráticos de la ciudadanía moderna: su carácter universal y el derecho de cada cual a ejercer concretamente sus derechos.⁶

Los pensadores modernos han concedido e inscrito progresivamente en las instituciones el carácter potencialmente universal de la ciudadanía, extendida por etapas a todos los individuos, sean cuales sean sus características en términos de clase social, origen regional, nacional o género. La idea de ciudadanía constituye una construcción histórica que reposa sobre una definición peculiar de la relación entre el individuo y el Estado. Por ello, la discusión de este tema se encuentra estrechamente vinculada con la reflexión en torno a la naturaleza y los límites de la participación política, los derechos, las obligaciones y la legitimidad del orden político.

La construcción de una nación implicó que sus miembros admitieran un sistema de leyes y de normas comunes que dieran coherencia política o integración. Fue preciso un acuerdo mínimo entre los individuos en relación con la vida en común, en donde el consenso significa que los ciudadanos aceptan las reglas explícitas e implícitas que permiten resolver, al menos provisionalmente, sus conflictos de manera no violenta, mediante la discusión, el compromiso y la referencia, por todos aceptada, a un interés general, proclamado y aceptado como tal, que no se confunde con el de los individuos o el de los grupos particulares. Los ciudadanos han interiorizado efectivamente la idea de que existe un ámbito público y la necesidad de respetar las reglas de funcionamiento. El Estado desarrolla el proyecto político nacional y lleva a cabo una

⁶ Schnapper, Dominique. *La Comunidad de los Ciudadanos. Acerca de la Idea Moderna de Nación*. Madrid, Alianza, 2001, pp.75-76.

política de asimilación, que consiste en renovar el proceso de integración de las poblaciones mediante la práctica de la ciudadanía y la participación en la vida en común.⁷

El Estado moderno, tras haber incorporado a las provincias, trascendiendo los rasgos colectivos de pertenencia, logró asegurar la integración democrática incluyendo sucesivamente en la vida colectiva a los diversos grupos sociales que lucharon con éxito por el reconocimiento de sus derechos. El Estado moderno se convirtió en la base constitutiva de la nación, en sentido pleno, al darle cuerpo y ordenar el sistema social en torno a ella, que no puede ser más que la pura abstracción de la comunidad de ciudadanos.

Para garantizar la existencia de una nación ciudadana, es necesario respetar dos exigencias. Es preciso que los individuos admitan que existe una esfera pública unificada, independiente, al menos en sus principios, y que respeten las reglas de su funcionamiento. Es preciso, además, que la igualdad de la dignidad de cada cual, que fundamenta la lógica de la nación democrática, no entre en contradicción con desigualdades de estatus en los demás dominios de la vida social, especialmente en el derecho privado. En función de la primera exigencia, las especificidades en el orden de lo privado no deben impedir que se respete la lógica propia de la sociedad política. La igualdad fundamental de todo ciudadano es el principio fundador de la práctica democrática.⁸

Son principalmente tres acontecimientos históricos los que más van a influir en la consolidación de la ciudadanía moderna y de la nación democrática: La Revolución Inglesa de 1688, la Independencia de los Estados Unidos de 1776 y la Revolución Francesa de 1789. Estos tres movimientos revolucionarios representan una gran influencia para el mundo occidental,

⁷ *Ibíd.*, pp.98-111.

⁸ *Ibíd.*, pp.136-138.

tanto por sus aportes en la consolidación de las instituciones de representación y participación política, como en lo referente a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Dichos eventos serán analizados a continuación.

GRAN BRETAÑA Y LA DEMOCRACIA PARLAMENTARIA

Se puede decir que en Inglaterra, nació la idea de nación y el parlamentarismo y que ha sido la encarnación de la libertad política en una nación moderna. En el centro del proyecto político inglés se haya el haber inventado en la práctica las instituciones parlamentarias, garantes de estas libertades. Desde comienzos del siglo XV, en Inglaterra estaba vigente el principio del ciudadano propietario: en concreto, el estatuto de 1430 sólo permitía el voto a los propietarios libres con una renta anual superior a 40 *shillings* y a los miembros de las corporaciones de comercio. Esta fórmula se mantuvo sin grandes modificaciones hasta el siglo XIX.⁹

En el caso inglés se formuló la idea de que el hombre advertía lo que era propiamente humano en él a través de la participación política en libertad, primer esbozo de la idea moderna de nación como comunidad de individuos libres e iguales, como organización política basada en la razón humana. El patriotismo se convirtió entonces no sólo en una virtud, sino en un derecho, necesariamente vinculado a la dignidad esencial de cada individuo. Pero fue después de la Revolución Gloriosa de 1688 cuando los ingleses pudieron jactarse de constituir la única nación nacida de un proceso endógeno, la que inventó la libertad política moderna y el parlamentarismo, la que no tuvo modelo alguno y surgió antes de que se difundieran por Europa y el mundo la idea democrática y el principio del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos. La Revolución

⁹ Pérez Ledesma, Manuel. “La Conquista de la Ciudadanía Política: El Continente Europeo”, en *Ciudadanía y Democracia*, comp. Manuel Pérez Ledesma, Madrid, Pablo Iglesias, 2000, pp.132.

Gloriosa confirmó el fin del absolutismo real y, simultáneamente, consagró la preponderancia del parlamento, pero también la necesidad de la presencia del rey en la cima del edificio político y social. Lejos de marcar una ruptura violenta, la revolución se asentaba en la continuidad. La especificidad de Inglaterra se fundamenta en ser una nación que se inventó a sí misma al desarrollar la idea y las instituciones de la libertad y la nación modernas.¹⁰

Durante el transcurso de los siglos XVII y XVIII, en Inglaterra se llevaron a cabo reformas que permitieron mantener el tejido social, las prácticas parlamentarias y, posteriormente, la democracia política, a través de reformas sucesivas del derecho de voto y del reparto de poderes entre el rey, los lóres y los comunes. Se estableció progresivamente el parlamentarismo, con un gabinete responsable y solidario dirigido por un primer ministro que dependía del voto de la mayoría de la Cámara de los Comunes, a la que también pertenecían los ministros; posteriormente el régimen parlamentario y liberal se democratizó, extendiendo el derecho de voto y haciendo así que las diversas capas sociales participaran, escalonadamente, en la vida política; estas medidas, que limitaron los poderes de la Cámara de los Lores, garantizaron finalmente una representación igualitaria y efectiva del pueblo en los comunes. El parlamento británico, que había sido al principio el instrumento de control y de limitación del poder real por parte de la aristocracia y el lugar en el que se cimentaron y se manifestaron las libertades, se convirtió así en el lugar de la elaboración política y la práctica democráticas.

El parlamentarismo es resultado de una combinación de experiencias históricas y de imperativos de cambio. Este proceso se inició en Inglaterra, partiendo de una monarquía absoluta

¹⁰ El periodo de la guerra civil inglesa se distingue por su vitalidad y originalidad en la presentación de ideas republicanas, por su defensa del sufragio y la libertad, en donde al inicio de la guerra al menos 200 mil personas participaron en las elecciones parlamentarias. Riesenberg, Peter. *Citizenship in the Western Tradition. Plato to Rousseau*, USA, The University of North Carolina Press, 1992, pp.242-244.

y su evolución se dio desde su lucha por la monarquía limitada en la que se incluyó la representación de los principales estamentos que se adhirieron a lo largo de la lucha parlamentaria. Al mismo tiempo, que la administración hacía más complejas las tareas, estas iban recayendo en un grupo de ministros responsables de administrar a la nación por lo que con el paso del tiempo, conformarían una fuerza que en principio le da mayor presencia al parlamento, sobre todo durante el siglo XIX y posteriormente ese poder se trasfiere a lo que hoy día conocemos como Gabinete pero principalmente, esa fuerza caería en manos del primer ministro. Este tipo de régimen sirvió de modelo para muchas naciones en Europa, como Alemania quien en su reforma de 1848 manifestaría la necesidad de formar una institución representativa con las mismas características del modelo inglés. Además algunas colonias pertenecientes a ese continente como Canadá, Nueva Zelanda y Australia, a finales de ese siglo deciden retomar dicho modelo.¹¹

Durante la primera mitad del siglo XIX Inglaterra llevo a cabo una reforma en 1832 misma que otorgó al parlamento un poder que anteriormente pertenecía al monarca: el principio de responsabilidad colectiva del gabinete frente al monarca se transfirió definitivamente a la Cámara de los Comunes. A partir de esta reforma el régimen parlamentario asume su carácter definitivo. Los gabinetes dependieron exclusivamente de la Cámara de los Comunes ante la que eran responsables. Es en esta Cámara y no en la de los Lores, donde se hicieron y deshicieron los gabinetes, pues entre 1852 y 1868 tuvo lugar un gran movimiento de gabinetes. No menos de diez gabinetes se sucedieron uno tras otro, algunos de ellos de muy corta duración. La caída de los gabinetes se produjo al fraccionarse el partido de la mayoría, ya que ni los liberales ni los

¹¹ Véase: Escamilla, Jaime, *El Sistema Parlamentario Inglés*, México, Gerónica/UAM-A, 1993; y Macaulay Trevelyan, George. *Historia Política de Inglaterra*, México, F.C.E., 1984.

conservadores mantuvieron una disciplina de partido. Así, la Cámara de los Comunes constituida como un "club" reservado a unos miembros que provenían de una clase social homogénea, era más o menos inaccesible al control por parte del electorado o del gabinete.

Aunque en general, el desarrollo de los partidos parece ligado a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias, así durante la segunda mitad del siglo XIX debido a la influencia de las reformas electorales que implementaron paulatinamente la extensión del sufragio universal en Inglaterra, progresivamente la organización de asociaciones locales, se fueron convirtiendo en verdaderos partidos políticos organizados, capaces de canalizar el voto de un número cada vez mayor de ciudadanos.

Hasta antes de que las leyes electorales establecieran el sufragio universal, el carácter de la representación parlamentaria estuvo determinado por el sufragio censitario basado en el grado de posesión económica. Durante los siglos XVII y XVIII y gran parte del siglo XIX se consideró que la posesión económica era la única premisa que legitimaba la participación en los asuntos del gobierno. Incluso para algunos pensadores como John Locke "sólo los poseedores podían tener interés por la marcha del Estado, sólo ellos tenían el derecho de elegir y ser elegidos".¹² Esta premisa permitió que el parlamento estuviera integrado por grupos de notables procedentes de una oligarquía homogénea, por lo que eran capaces de orientar con relativa facilidad su actividad por el "bienestar común" es decir, por el interés de las capas dominantes. El mecanismo representativo funcionaba realmente al establecer vínculos orgánicos entre los grupos parlamentarios y los intereses representados en el parlamento, por cuanto se encontraban verdaderamente ligados a sus bases sociales que hacían de aquellos los fieles portavoces de los intereses representados.

¹² Locke, John. Ensayo Sobre el Gobierno Civil, México, NuevaVista, 1989, pp.84.

La mayor influencia teórica durante este período en Inglaterra, proviene del modelo liberal individualista, en donde la ciudadanía es un “*estatuto*”, un estatuto de pertenencia incondicional para todos sus poseedores y que confiere derechos sobre ellos por virtud de los hechos. Estos derechos no se pierden si sus poseedores no los usan. La única obligación que los ciudadanos tienen unos con otros es la de respetar los derechos de los demás.¹³

Durante varios siglos, el sufragio restringido permitió un vínculo orgánico entre una reducida oligarquía dirigente y las capas sociales dominantes quienes estaban constituidas por la aristocracia, la pequeña nobleza y la burguesía comercial y financiera que había alcanzado éxito. Durante el siglo XIX, el Reino Unido se convirtió en un destacado ejemplo de un país que avanza hacia la plena ciudadanía política. Los cambios que se dieron fueron de forma progresiva, sin enfrentamientos ni rupturas políticas de importancia. A pesar de lo cual su influencia se hizo sentir en otros Estados, en las primeras décadas del siglo XIX era el ejemplo más destacado de sufragio censatario.

Es hasta el año de 1832, fecha en la que el parlamento, en respuesta a las protestas contra la desigualdad y corruptelas electorales, aprobó la primera de las tres grandes reformas decimonónicas. La ampliación a los propietarios urbanos y a los arrendatarios rurales del derecho de voto, recogida en esa ley, no impidió de todas maneras que la inmensa mayoría de los varones adultos (5 de cada 6) siguieran al margen de la vida política. Más importante resultó la reforma de 1867, no sólo porque redujo las exigencias económicas sino sobre todo porque sustituyó, como criterio restrictivo, el principio de propiedad por el de residencia. A la visión tradicional del ciudadano propietario se le sumaba ahora la nueva imagen del “ciudadano respetable”. De

13 Marquand, David. “Civic Republics and Liberal Individualists: The Case of Britain” en *Citizenship. Critical Concepts*, Editado por Bryan S. Turner y Peter Hamilton. Vol. I, Londres, Routledge, 1994, pp.244.

forma que no sólo los propietarios, sino también los arrendatarios de viviendas urbanas y los inquilinos cabezas de familia que ocupaban parte de una casa (siempre que la renta fuera superior a 10 libras), así como los propietarios o arrendatarios de fincas rústicas (en este caso, se mantenía la exigencia de una renta anual mínima, aunque se redujo la cantidad a 12 libras) vieron reconocidos sus derechos como votantes. Todavía quedaban fuera los mineros; pero el cuerpo electoral pasó de repente de un millón cuatrocientos mil a dos millones y medio, entre los que se encontraba ya el sector más asentado y “respetable” (algo menos del 30%) de los trabajadores urbanos. El establecimiento del voto secreto en 1872 completó esta sustancial ampliación.¹⁴

Durante el siglo XIX los obreros ingleses estaban en condiciones de exigir que se les conceda el lugar que les correspondía en la comunidad política de la primera nación del mundo. Dichas exigencias no alcanzan nunca el clima revolucionario, aunque de vez en cuando también la sociedad inglesa se vio perturbada por estallidos de violencia. La modernización política de Inglaterra, pese a todos sus conflictos, siguió un ritmo relativamente regular y pacífico. La exigencia de igualdad de la incipiente clase obrera se vertió en un molde más o menos conservador, en el sentido de que, en definitiva, no implicó más que el reclamo de que se aceptara públicamente la igualdad de los ciudadanos. En otras palabras: la sociedad inglesa demostró ser capaz de darle un lugar a la clase trabajadora en la comunidad política nacional como un participante igual a todos los restantes, si bien incluso en Inglaterra esta evolución entrañó una lucha prolongada, y la igualdad con todas sus repercusiones, no se logró sino en forma paulatina.

¹⁴ Pérez Ledesma, Manuel. *Op. Cit.*, pp.132-133.

En 1918 en el Reino Unido se otorgó el derecho de voto a los varones mayores de 21 años y a las mujeres propietarias o viudas de propietarios mayores de 30, al tiempo que se recortaba el voto plural (sólo a partir de 1928 pudieron votar todas las mujeres mayores de 21 años). Que estas reformas se llevaran a cabo sin grandes conflictos ni alteraciones sustanciales del régimen político tiene que ver con la existencia previa de un sistema parlamentario dispuesto a integrar progresivamente a los sectores excluidos de la vida política, cuando se veía que importantes sectores se encontraban fuera del sistema, se cambiaban las leyes electorales para introducirlos en él. Pero este afán integrador no impidió que se mantuvieran ciertas diferencias a la hora de emitir el voto. La desigualdad acabó reflejada en la creación de distritos especiales para las Universidades y en el reconocimiento del voto múltiple para quienes contaran con títulos universitarios (un privilegio que sólo desapareció en 1948).¹⁵

La democracia inglesa surgió de la idea de garantizar las libertades mediante la creación de contrapoderes, resultantes de la representación política de las principales fuerzas sociales. El pluralismo se percibe como la expresión natural de las libertades públicas. Se vive uno ciudadano por la pertenencia a alguna comunidad particular. La tradición política se sustentaba en la idea de que, para garantizar la verdadera libertad de los hombres contra el poder, que siempre corre el riesgo de volverse arbitrario, es preciso respetar la diversidad de orígenes y vinculaciones particulares. La nación no puede ser más que el resultado de una larga historia, es preciso respetar los derechos de los grupos particulares que la componen y los poderes locales, además, el interés general se compone de intereses particulares. En la lógica utilitarista de la democracia británica, los diferentes grupos sociales están representados en el espacio político en

¹⁵ *Ibíd.*, pp.133-141.

razón misma de su especificidad y, al defender sus propios intereses, contribuyen al interés general y al buen funcionamiento del conjunto de la sociedad.

La nación británica fue la única que supo crear, mediante una práctica de siglos, la forma política que en el siglo XX se ha convertido en la democracia parlamentaria; la única que ha sabido permanecer asentada en la *common law* y la jurisprudencia; a su vez que ha sabido hacer del precedente el equivalente de la Constitución y adaptarse con su avidez, pero de forma eficaz, a las necesidades cambiantes de cada época. Inglaterra garantizó las auténticas libertades, arrancadas progresivamente al poder real por medio de la instauración de contrapoderes, en concreto el parlamento.

ESTADOS UNIDOS Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Los estadounidenses inventaron la democracia representativa, al democratizar la teoría inglesa de la representación, republicanizaron la Constitución inglesa. La idea de un pueblo soberano como fuente de la legitimidad había sido formulada por Rousseau. Pero la delegación, es decir la idea de la representación, se pensó y se puso en práctica, durante la Guerra de Independencia de 1776. Madison afirmaba que la República americana no tenía precedentes: había inventado la idea de representación, esto es la delegación del gobierno a un pequeño número de ciudadanos, elegidos por los demás. El nacimiento histórico de la democracia americana entre 1776 y 1787 vino acompañado de un amplio debate de ideas en el que se contrastaba y fundían tradiciones intelectuales diversas: la filosofía política de la Antigüedad, la teología cristiana, el empirismo liberal inglés, el racionalismo de la Ilustración. Durante una decena de años, un pueblo entero participó en el nacimiento de una nueva forma de sociedad.

En 1775, cuando estalló la Guerra de Independencia de las Trece Colonias inglesas de Norteamérica, la sociedad colonial era muy diversa y además existían fuertes diferencias económicas, sociales y culturales entre las diversas colonias. Cuando el Congreso Continental de las Trece Colonias Inglesas de Norteamérica promulgó la *Declaración de Independencia*, rompiendo los lazos políticos con la metrópoli y estableciendo “Estados libres e Independientes” y, por lo tanto, nuevas comunidades políticas, en ellas participaron mayoritariamente los varones propietarios de origen europeo. Las colonias, que desde el 4 de julio de 1776 se constituyeron en Estados, una vez rotos sus lazos con la metrópoli, redactaron y promulgaron constituciones escritas para mejor salvaguardar los derechos de los ahora ciudadanos. Todas, siguiendo el modelo del estado de Virginia, tenían una Declaración de Derechos, así como un sistema de separación de poderes y un mecanismo de controles para evitar tiranías. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial recaían en cuerpos distintos. Las nuevas constituciones no sólo dibujaron una nueva y revolucionaria organización institucional sino que también, establecieron las condiciones que debían reunir los electores y los elegibles. Aunque el requisito de propiedad fue rebajado, sólo lo suprimieron en cuatro Estados. En Pensilvania, Delaware, Carolina del Norte y Georgia siendo contribuyentes se podía ejercer el derecho al sufragio. Las condiciones fueron todavía más restrictivas para ser el egido. Además de la condición de propietario, se exigían requisitos de orden religioso o formular determinados juramentos que alejaban a los católicos y a los monárquicos de los puestos políticos. En total, de los cuatro millones de habitantes que existían en las trece colonias en la era revolucionaria sólo tuvieron derecho al voto unos 120.000. Se excluyó a los desiguales, indios, afroamericanos, mujeres, no propietarios, católicos y realistas. La Revolución afectó exclusivamente a un grupo pequeño de pobladores propietarios

varones de origen europeo, todavía principalmente de ascendencia británica, que configuraron la elite económica y política de las antiguas colonias inglesas de Norteamérica.¹⁶

En 1776, a pesar de la violencia y de la guerra, a pesar, también de las divergencias reales y profundas, se lograron establecer los principios políticos que darían forma a la nascente república. Nada muestra mejor la prudencia (y, por lo tanto, la audacia) de los estadounidenses que la *Declaración de Independencia*. Jefferson afirma, allí la universalidad de estos derechos que son “la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad” pero también recuerda que la resistencia a la opresión sólo está justificada en casos extremos y que los gobiernos establecidos gozan, por lo tanto, de una presunción de legitimidad. Es por esto que pide la independencia de los estadounidenses, al mostrar que, para ellos, es el único medio para gozar de las libertades que se creían ligadas a la calidad de un Inglés. El primer monumento del patriotismo estadounidense celebra, indiscutiblemente, el nacimiento de un pueblo nuevo y su particular devoción a la causa universal de la libertad.¹⁷

La lucha por la conquista de la ciudadanía política fue ardua en los Estados Unidos. A pesar de que al estallar la Revolución Americana existieron voces que consideraron que el fin último de la Revolución debía ser la defensa de los derechos y libertades que todo ser humano tiene por el hecho de haber nacido, pronto triunfaron posiciones más conservadoras. Efectivamente, durante los primeros años de la Guerra de Independencia los textos políticos estaban diseñados para lograr evitar tiranías que constriñesen los derechos fundamentales. Así la *Declaración de Independencia*, las *Constituciones Estatales*, y, sobre todo, el primer texto que

16 De la Guardia, Carmen. “La Conquista de la Ciudadanía Política en los Estados Unidos”, en: *Ciudadanía y Democracia*, Manuel Pérez Ledesma (comp.), Madrid, Pablo Iglesias, 2000, pp.77-82.

17 Raynaud, Philippe. “De la Libertad al Poder, Reflexiones sobre el Patriotismo Estadounidense”, en: *Nación y Modernidad*, Marcel Gauchet, Pierre Manent y Pierre Rosanvallon (dir), Buenos Aires, Nueva Visión, 1997, pp.85-86.

diseñaba una organización común a los trece Estados independientes, los *Artículos de la Confederación*, defendían una articulación de las instituciones políticas encaminadas a la mejor defensa de los derechos y libertades individuales. Sin embargo, las dificultades que tuvo que afrontar la joven república en sus primeros años de existencia –conflictos fronterizos entre los Estados, rebeliones campesinas, luchas con las tribus indígenas y problemas internacionales– hicieron que se alzaran voces con planteamientos políticos diferentes. Para muchos propietarios, mercaderes e industriales norteamericanos era necesario reforzar los poderes de las instituciones comunes a los Estados. Defendían la creación de una federación de Estados soberanos que fuese capaz de garantizar la tranquilidad y el orden público necesarios para la defensa de la propiedad. Los federalistas fueron mayoría en la asamblea constituyente de Filadelfia de la cual surgió la Constitución de 1787. Esta constitución se caracteriza por dos rasgos importantes para el futuro político de los Estados Unidos: era una constitución republicana y, además, era una constitución federal.¹⁸

En Estados Unidos la teoría de Locke fue una de las que más influyó en el pensamiento de Jefferson y en *El Federalista* para adaptar la idea de representación política. *El Federalista* formó parte de una estrategia para exponer las virtudes de la Constitución después de la convención federal de 1787, se trataba de una serie de ensayos publicados en la prensa de Nueva York a cargo de Alexander Hamilton, John Jay y James Madison. La obra estaba dividida en seis ramas de las que sobresalen sus argumentos sobre la utilidad de la unión, la insuficiencia de la entonces presente Confederación, la necesidad de un gobierno enérgico y el republicanismo de la Constitución, que se expresó en la adopción de la democracia como mejor forma de gobierno. Sin embargo, la democracia a la que se refería *El Federalista* no era la "democracia pura", esta

¹⁸ De la Guardia, Carmen. *Op. Cit.*, pp.82-83.

diferencia se basaba en que la democracia pura pertenecía necesariamente a una sociedad integrada por un reducido número de ciudadanos que se reúnen y administran personalmente el gobierno, en contraste con la "democracia americana" que se trata de un gobierno en que se da el esquema de representación, calificando a la república creada por la constitución como "democracia representativa". En oposición con ésta, las democracias puras han constituido, para los autores de *El Federalista*, "espectáculos de desorden y luchas y han sido siempre incompatibles con la seguridad personal y con los derechos de propiedad. No puede ser una sorpresa el que en general hayan sido tan cortas en su vida como violentas en su muerte".¹⁹ Frente a esto la ventaja que ofrece la democracia representativa es "un dispositivo que se adopta en lugar de la democracia directa debido a la imposibilidad de reunir a grandes cantidades de gentes en un solo lugar, es un sustitutivo del encuentro en persona de los ciudadanos".²⁰ La representación así se configura como una vía deseable de conceder y permitir la participación. Significa, "la delegación del gobierno a un pequeño número de ciudadanos elegidos por el resto, en vez de que todos los ciudadanos en persona dirigiesen los asuntos públicos".²¹

Este sistema es importante ya que las opiniones públicas pueden ser pulidas y extendidas si pasan por la mediación de un cuerpo elegido de ciudadanos. El gobierno representativo salva los excesos de la democracia pura, porque las elecciones mismas fuerzan la claridad de las cuestiones públicas y los pocos elegidos, capaces de resistir el proceso político, "suelen ser competentes y capaces de discernir los verdaderos intereses de su país, esto es, los intereses de los ciudadanos".²² Pero el gobierno representativo por sí mismo no es condición suficiente para

19 Pitkin, Hanna F. *El Concepto de Representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp.212.

20 *Ibíd.*

21 Hamilton, Madison y Jay. *El Federalista*, México, F.C.E., 1957, pp.45.

22 *Ibíd.*

la protección de los ciudadanos, es necesario impedir que los elegidos degeneren en una poderosa facción explotadora. La mejor forma de evitarlo es a través de una república "grande" donde el número de representantes no sea demasiado extenso, como para exponerse a la confusión de la multitud. Las ventajas que ofrece una república grande frente a una pequeña diseñada para una democracia directa al estilo Rousseau, es que la proporción de sujetos capaces de representar políticamente a los ciudadanos es constante. El electorado tendría muchas más posibilidades para escoger. En un estado grande los representantes son elegidos por un electorado extenso que tiene más probabilidades de reconocer a los candidatos "indignos". Además de que en un Estado grande con una economía basada en el logro de las necesidades privadas, existe inevitablemente una gran diversidad social y por lo tanto, según los autores, menos posibilidades de que se forme una mayoría tiránica, tanto entre el electorado como entre los elegidos. De esta forma, la diversidad social contribuye a crear una fragmentación política que impide la excesiva acumulación de poder. Pese a que una de las desventajas de un gran Estado es que los representantes pueden hacerse progresivamente más lejanos e impersonales, para los autores de *El Federalista*, es más importante detener esa excesiva acumulación de poder en unos cuantos. La solución propuesta ante el posible alejamiento es una constitución federal donde los intereses más importantes y agregados serán remitidos a la legislatura nacional, los locales y particulares a los órganos legislativos de los estados. De esta forma se está dando paso a lo que de alguna manera sería la médula de la democracia representativa propuesta: la división de poderes. Así los poderes locales del ejecutivo, legislativo y judicial respectivamente están divididos tanto a nivel nacional como a nivel local y de esta forma se garantiza mejor la protección de la libertad a la que tanto aludía Montesquieu.

Uno de los argumentos que los autores utilizan para justificar la división de poderes y evitar así el exceso de poder es que como en "el gobierno republicano predomina por fuerza la autoridad legislativa, el departamento legislativo, como ha demostrado la triste experiencia de los gobiernos estatales, está extendiendo por dondequiera la esfera de sus actividades y absorbiendo todo dominio en su impetuoso torbellino".²³ De ese modo la fuerza de la separación está dirigida especialmente contra la legislatura. Porque una legislación opresiva se evalúa por fuerza, o al menos generalmente, "la dignidad de los cargos ejecutivos y judiciales", pues una ejecución y una adjudicación serviles, "lo mismo que sus presidentes y jueces no gozan de dignidad, ni poder, ni fama y en última instancia tampoco de recompensa pecuniaria".²⁴ Para ello los autores consideran que el ejecutivo y el judicial deben tener los medios y los motivos personales para resistir la legislatura. Ante esto el ejecutivo debe estar capacitado para atreverse a poner en práctica sus propias opiniones, con vigor y decisión. Así la separación de poderes crea autoridades que, pese a ser dependientes del pueblo y a carecer de cualquier título independiente para gobernar, están dispuestas a resistir y contrarrestar a la legislatura cuando ésta comienza a ceder a las demandas equivocadas del "populacho", amo constitucional de las tres ramas del gobierno. En este sentido, la separación de poderes ayuda a resolver no solo la opresión sino la ineptitud del gobierno popular evitando poner el gobierno en manos de la mayoría.

Frente a los peligros que se advierten respecto a la insensibilidad de la masa para saber lo que quiere y en contraparte frente a la concentración del poder en unos pocos o en un solo departamento, los efectos positivos de la representación en este sentido se distinguen porque:

"afina y amplía la opinión pública, pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país, y cuyo

²³ *Ibíd.*, pp.77.

²⁴ *Ibíd.*

patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante con sideraciones parciales. Con este sistema es muy posible que la voz pública, expresada por los representantes del pueblo, esté más en consonancia con el bien público que si la expresara el pueblo mismo, convocado con ese fin".²⁵

Otra de las ventajas que un Estado federal representativo podía ofrecer a la nac iente nación es que ésta constituye un mecanismo clave para agregar los intereses de los individuos y proteger sus derechos, además de que se garantiza la seguridad de las personas su propiedad y las demandas de los complejos patrones de intercambio, comercio y relaciones internacionales.

Aunque no se concibe que los grupos, o incluso la nación entera, tengan un interés que dicte el curso de la acción sobre temas particulares, sí se habla de un interés "común" distinto a los muchos intereses respecto de las diversas necesidades y situaciones en diversos momentos. Porque el interés de un hombre "es lo que él cree que es, exactamente igual que su opinión es lo que piensa, es subjetivo, personal, mudable, no inspira confianza y generalmente antagónico con respecto al bienestar real de la nación". Por "bienestar real de la nación" se entiende "un bien objetivo" que los intereses individuales no reflejan pues solo se trata de su opinión. Para ello se distingue entre dos clases de intereses: los verdaderos intereses o el interés permanente y ampliado de alguien, y los intereses inmediatos que contienen "pasiones momentáneas o una avidez impaciente de ganancia inmediata y falta de moderación". A este último corresponde el interés del pueblo motivado por esos intereses mudables y pluralistas, mientras que los primeros están representados por los elegidos del pueblo, mismos que tratarán de ofrecer una salida para la facción.²⁶ Sin embargo, aunque la representación no garantiza que las facciones sean eliminadas o inofensivas, si se consigue de alguna forma, "refinar y ampliar las perspectivas públicas,

²⁵ *Ibíd.*, pp.215.

²⁶ La facción equivale en El Federalista, a un grupo de interés, es decir, a un cierto número de ciudadanos que siendo una mayoría o una minoría del total, se unen y actúan movidos por algún impulso común de pasión o de interés contrario a los derechos de los demás ciudadanos o al interés permanente y agregado de la comunidad. *Ibíd.*

pasándolas a través del médium de un cuerpo de ciudadanos elegidos cuya sabiduría puede discernir mejor los verdaderos intereses de su país y cuyo patriotismo y amor a la justicia hará menos probable que los sacriquen a consideraciones transitorias o parciales".²⁷ De esta manera, "la voz pública en boca de los representantes del pueblo, será más consonante con el bien público que si fuese pronunciada por el pueblo mismo".²⁸

Pese a la solución propuesta, ello no indica que se liberará totalmente a la legislatura de aquellos "hombres de temperamento faccioso, de prejuicios locales, o de intenciones siniestras y puedan mediante la intriga, la corrupción o por otros medios, obtener en primer término, los sufragios y luego traicionar los intereses del pueblo". Por ello su confianza no está totalmente depositada en el efecto filtro y en la "sabiduría superior" de los elegidos.

Una posible salvaguardia en contra de los males de la facción, es la extensión y en consecuencia, la diversidad de una república. Es decir, para los autores de *El Federalista* un Estado grande y diverso tiene mayores probabilidades de hallar representantes juiciosos y con ánimo público, además de que en un Estado grande, habrá una variedad más amplia de intereses por consiguiente, menos probabilidad de que puedan combinarse para lograr una eficaz acción facciosa. "Ampliad la esfera y tendréis una mayor variedad de partidos e intereses; será menos probable que una mayoría de la totalidad tenga un motivo común para invadir los derechos de otros ciudadanos o si existe tal motivo común será más difícil para todos los que lo sienten descubrir su propia fuerza y actuar al unísono unos con otros".²⁹

Pese a que la propuesta trata de la representación de las personas antes que de la representación de los intereses, vea la representación como una búsqueda de los intereses de

²⁷ Pitkin, Hanna F. *Op. Cit.*, pp.217.

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ Hamilton, Madison y Jay. *Op. Cit.*, pp.52.

esas personas de acuerdo con sus deseos. Por que para *El Federalista* el gobierno representativo es como la maquinaria que contiene, equilibra y ajusta el tratamiento de intereses y que como éste es un gobierno popular existe la posibilidad de que "el pueblo pierda el control de su gobierno, de que los gobernantes representativos subviertan el régimen, también es posible que las mayorías populares con la ayuda de representantes sumisos gobiernen en forma opresiva"³⁰ y finalmente existe la posibilidad de que la mayoría con la "complicidad de los representantes sumisos" gobiernen no en forma opresiva pero sí insensata y dejen de hacer lo necesario para darle fuerza y estabilidad al gobierno. Lo importante en esta posición es mantener los intereses y por tanto, la participación de la población al margen de las decisiones de gobierno, dejando que los "virtuosos" se encarguen de "traducir" tales intereses de tal forma que éstos sean paralizados y por tanto ayuden a equilibrar los conflictos que los intereses facciosos puedan generar.

Los nuevos ciudadanos americanos de la época de la Independencia pertenecían a una sociedad homogénea, modelada por una religiosidad de inspiración bíblica, formada en una misma cultura política, asentada en un territorio no sujeto a contiendas y con una historia común. La declaración de independencia no había provocado una ruptura brutal en la estructura institucional ni en la organización de la sociedad. Los Estados Unidos independientes no sólo tenían la voluntad de gestionar sus propios asuntos sin que interviniese Inglaterra; formaban ya una comunidad de ciudadanos con el proyecto de establecer la primera democracia auténtica basada en la libertad. El sentimiento de unidad nacional y las Constituciones de las Trece Colonias fueron anteriores a la organización del Estado federal. Las realidades objetivas favorecían el nacimiento de una idea original de sociedad.

³⁰ *Ibíd.*, pp.58.

Desde 1803, durante la presidencia de Thomas Jefferson, nuevos Estados se habían incorporado a la Unión. La misma Asamblea Constituyente que elaboró la constitución de 1787, ratificó uno de los últimos acuerdos tomados por el Congreso de la Confederación: la Ordenanza del Noroeste. Un texto de tanta trascendencia para el futuro político de la joven República como la Constitución. En la Ordenanza de 1787, se recogía el procedimiento por el cual los territorios adquiridos o conquistados por los Estados Unidos podían constituirse en Estados con los mismos derechos que los Estados fundadores.³¹ Los nuevos Estados no incluyeron ningún requisito para que los colonos fueran electores. Todos los varones blancos mayores de edad podían acudir a las urnas cuando fuesen convocados. El deseo de que sus intereses fueran defendidos por sus representantes como miembros de pleno derecho en el Congreso Federal, evitó cualquier debate sobre la ciudadanía política de los varones de origen europeo.

La guerra civil puso un nuevo avance en la conquista de la ciudadanía. Esta vez, aparentemente fueron los afroamericanos los que obtendrían no sólo la ciudadanía civil sino, también, su participación en el sistema político. Ya durante la guerra civil un problema constitucional se había planteado al nuevo Partido Republicano que detentaba el poder en los Estados fieles a la Federación. Cómo debían reincorporarse los Estados protagonistas de la Secesión que estaban siendo conquistados militarmente por el Norte. La solución de Lincoln se estableció en su *Proclama de Amnistía y Reconstrucción*, de diciembre de 1863, donde se ofrecía el perdón a los sureños (salvo a los altos dirigentes de la Confederación) que jurasen fidelidad a

³¹ El mecanismo fue el siguiente: Los territorios con voluntad de convertirse en Estados tenían que permanecer un tiempo como unidades vinculadas a la Unión pero no como miembros de pleno derecho. En el momento en el que el territorio candidato a Estado tuviese 60.000 residentes que reuniesen los requisitos para ejercer el derecho al sufragio, éstos podían elegir una Asamblea Constituyente, que tras redactar una Constitución, debían presentarla para su aprobación por el Congreso de los Estados Unidos. Cuando la aprobación se producía, el hasta entonces territorio pasaba a ser un Estado de pleno derecho de la Federación de los Estados Unidos. Por este procedimiento Ohio se había convertido en Estado 1803, Indiana en 1816, Illinois en 1818 y muchos otros lo harían en la década de los treinta. De la Guardia, Carmen. *Op. Cit.*, pp.87-88.

la Constitución de 1787, y que prometiesen respetar la abolición de la esclavitud que se había promulgado ese mismo año para los Estados fieles o dominados por la Unión. El Plan de Reconstrucción de Lincoln no gustó a la más radical de su partido, que consideraba que no bastaba con otorgar la libertad a los antiguos esclavos. Los republicanos radicales lograron imponer medidas constitucionales drásticas. Aprobaron en el Congreso Federal la Enmienda Decimocuarta concediendo los derechos de ciudadanía política a los antiguos esclavos y previniendo problemas con los Estados del sur, los radicales elaboraron una nueva Enmienda Constitucional. La Decimoquinta Enmienda, aprobada en el Congreso Federal en 1870, establecía garantías para que el derecho al sufragio de los ahora libertos no fuese nunca violado.³²

De todas formas, las enmiendas constitucionales aprobadas por los republicanos radicales y ratificadas por los Estados, otorgando derechos a los afroamericanos, fueron insuficientes. Los gobiernos de los distintos Estados Sureños pronto empezaron a utilizar artimañas legales para alejar a los afroamericanos de la ciudadanía política. Así idearon un nuevo procedimiento. La “norma del Abuelo” establecía que todo individuo cuyos padres pudieran votar en 1867 tenía el derecho al sufragio. Así quedaba zanjado el problema. Los antepasados de los blancos votaron ya en los Estados del Sur, los de los afroamericanos, desde luego, no. Además las élites blancas sureñas lograron imponer la segregación, primero, prohibieron que los niños negros acudiesen a las mismas escuelas que los blancos; después, que compartiesen el espacio en los locales y en los medios de transporte públicos. Fue el movimiento progresista, el mismo que accedió a la concesión de la ciudadanía política de las mujeres en 1920, con la promulgación de la Decimonovena Enmienda, el que institucionalizó en toda la Unión Federal la pérdida de

³² *Ibíd.*, pp.91-93.

derechos civiles y políticos de los afroamericanos, aunque aún quedaban algunos impedimentos.³³

Fue durante la presidencia de Dwight D. Eisenhower (1953-1961), y tras las movilizaciones en pro de los derechos civiles, robustecidas durante la segunda guerra mundial, cuando las instituciones federales se decidieron a intervenir directamente para lograr el acceso a la ciudadanía de los excluidos. En 1954, el Tribunal Supremo falló a favor de la inconstitucionalidad de la segregación en los centros educativos. El 13 de noviembre de 1956, el Tribunal Supremo reconocía que la segregación en los autobuses era inconstitucional. En 1957, tras un duro debate, el Congreso aprobó la primera ley de Derechos Civiles desde la Reconstrucción. En ella se permitía tanto a los individuos como al Fiscal General del Estado denunciar judicialmente a cualquiera que obstaculizara el derecho de otra persona a votar. Los progresos más importantes en el camino hacia la igualdad política se lograron en la presidencia de Lyndon B. Johnson (1963-1969). Por un lado las movilizaciones sociales se multiplicaron y además confluyeron. Luchadores a favor de los derechos civiles, feministas, el movimiento en contra de la Guerra de Vietnam, luchadores contra la pobreza, los indios americanos y los hispanos, protagonizaron multitudinarios actos de protesta y aceleraron las reformas federales necesarias para la consecución de la ciudadanía civil y política. En 1964 se promulgó la *Ley de Derechos Civiles*, por la que se protegía el derecho al voto de todos los norteamericanos. En 1965, se promulgó la *Ley de Derechos Electorales*, que eliminaba todos los tecnicismos legales que habían alejado al afroamericano del ejercicio de su derecho al sufragio. En 1966, el Tribunal Supremo consideró inconstitucional el pago de impuestos como condición previa al ejercicio del derecho al voto. El resultado de estas medidas no fue inmediato. Pero podemos afirmar que

³³ *Ibíd.*, pp.94-96.

desde principios de la década de los setenta todos los ciudadanos norteamericanos podían ejercer sus derechos políticos.³⁴

El mito de origen, de ver creado una nueva nación en la tierra, y las instituciones políticas que surgieron en el periodo colonial y en la Guerra de la Independencia garantizaron durante dos siglos la integración de la sociedad estadounidense pese a la creciente heterogeneidad de las oleadas inmigratorias. La forma en que los Estados Unidos construyeron las bases de su representación política y sus formas de participación ciudadana fueron sumamente influyentes en todo el mundo, constituyen uno de los movimientos claves para entender la consolidación de la ciudadanía moderna.

FRANCIA, LA NACIÓN MODERNA Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

En Francia existían desde el final de la Edad Media sentimientos patrióticos y las primeras instituciones estatales. La construcción nacional se realizó a lo largo de siglos, en torno al Estado y gracias a su actuación. Los reyes de Francia habían unificado la nación mucho antes de que la Revolución proclamase su soberanía. Los Cahiers de doléances (libros de reclamaciones) que procedieron a la reunión de los Estados Generales de 1789 demuestran el apego de la población a una patria que no se diferenciaba de la monarquía. También es cierto que Francia, es probablemente el modelo más claro de creación de la nación moderna. Según el mito nacional, fue su Revolución la que sostuvo como modelo universal ante la faz del mundo el nuevo principio de legitimidad y la que proclamó por primera vez, en nombre del universo entero, la Declaración de los derechos del hombre, de todos los hombres. Después de la

³⁴ *Ibíd.*, pp.97-99.

Revolución los franceses se vanaglorian de haber ofrecido al mundo la primera experiencia y la primera ideología de la nación moderna.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se decretó en las sesiones de la Asamblea Nacional del día 20 al 26 de agosto y el 1 de octubre de 1789, en ella se establecía que “comprendiendo que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son la sola causa de la infelicidad pública y de la corrupción del Gobierno, han resuelto exponer en una declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del poder legislativo y del poder ejecutivo, sean mayormente respetados, y a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, tiendan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos”. En consecuencia se reconoce y declara los siguientes derechos:

Artículo 1º. Los hombres nacen libres e iguales en derechos.

Artículo 2º. El objeto de toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Artículo 3º. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación.

Artículo 4º. La Libertad consiste en poder hacer todo aquello que no daña a otro.

Artículo 5º. La ley no tiene el derecho de prohibir sino las acciones nocivas a la sociedad.

Artículo 6º. La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho a concurrir a su formación personalmente o por representantes.

Artículo 7º. Ningún hombre puede ser acusado, arrestado ni detenido si no en los casos determinados en la ley y con las formalidades prescritas por ella.

Artículo 8º. La ley no debe establecer más penas que las estrictas y evidentemente necesarias.

Artículo 9º. Debiendo todo hombre presumirse inocente mientras no sea declarado culpable.

Artículo 10. Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aunque sean religiosas, mientras no turbe el orden público establecido por la ley.

Artículo 11. La libre comunicación de las opiniones y de los pareceres es un derecho de los más preciados del hombre: todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir y estampar libremente, salvo por el abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley.

Artículo 12. La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública.

Artículo 13. Para el mantenimiento de la fuerza y para los gastos de la administración es indispensable una contribución común.

Artículo 14. Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente.

Artículo 15. La sociedad tiene derecho para pedir cuenta de su administración a todos los empleados públicos.

Artículo 16. Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución.

Artículo 17. Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública, igualmente justificada, lo exija a condición de una justa indemnización.³⁵

Las declaraciones de los derechos del hombre se refiere a la totalidad de los miembros de la sociedad. La abolición de los privilegios había sido el primer acto de la reorganización nacional. El rechazo de los privilegios, no obstante, adopta en casi todos los proyectos la forma positiva y abstracta de una “ley uniforme para todos”, de un “derecho igual a la garantía social” que se aplica tanto a la propiedad como a la libertad. La idea de una universalidad abstracta en los textos, no llega empero a producir una concepción política que englobe a la totalidad de los ciudadanos. Las mujeres, al menos en el estado actual, los niños, los extranjeros y hasta quienes no contribuyen en nada al sostenimiento del establecimiento público, no deben influir activamente sobre la cosa pública. La idea de una totalidad de los hombres y de los ciudadanos se concibió así en respuesta a una realidad social y política que había perdido el sentido de su cohesión. Esta idea, empero, autoriza un orden discriminatorio para algunos grupos de población. Esta representación restringida de la sociedad política se expresó mediante el sufragio censatario. La Declaración de derechos debía enunciar los principios fundamentales que deben servir de base a todos los Gobiernos y que harían del pueblo francés, el primero y el modelo de los pueblos. Pero el sentimiento nacional está poco presente en los proyectos, que dieron forma a la

³⁵ Fauré, Christine. *Las Declaraciones de los Derechos del Hombre de 1789*, México, F.C.E., Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999, pp.11-12.

Declaración de Derechos. La necesidad de una fuerza represiva para defender la propiedad era la traducción política del pesimismo ético que generalizado en respuesta a una serie de violencias ejercida contra la persona y la propiedad de los nobles, eleva el tono para exigir que el ciudadano respete, mediante la coacción si fuera necesario, los derechos de los demás ciudadanos.³⁶

Esto se vino a complementar con las Declaraciones de 1793 y 1795, que no se habían incluido en la Declaración de 1789. Así, el trabajo y la solidaridad nacional a favor de los ciudadanos desposeídos se designa a menudo como característica de la Declaración de 1793. Propiedad y trabajo están ligados: el trabajo es un medio de acceso a la propiedad, no debe haber ninguna exclusión para nadie en el trabajo, el contrato de trabajo entre el empleado y el empleador debe respetar el carácter inalienable de la persona humana. El derecho al trabajo está poderosamente ligado a los conceptos clave de libertad, propiedad y seguridad. Se denuncia lo precario del contrato de trabajo de jornaleros, obreros y artesanos, y se subraya la necesidad de una política social tanto para los trabajadores viejos como para los inválidos. Mientras toda la dimensión social de los derechos del hombre no aparece en la versión final de la Declaración de los derechos de 1789, los proyectos muestran la génesis de esa exigencia de la sociedad que promoverá la Declaración de 1793, los cuales serán retomados y consagrados en el siglo XX. ³⁷ Desde la Revolución Francesa, se proclamó que “la sociedad está obligada a procurar la subsistencia de todos sus miembros, ya sea proporcionándoles un trabajo o garantizando los medios necesarios a quienes no están capacitados para trabajar”. El derecho del ciudadano al trabajo o a la asistencia sustituye desde entonces la idea de la caridad individual y privada, de inspiración religiosa. Ciertamente, cuando cada individuo es un ciudadano, tiene

³⁶ *Ibíd.*, pp.19-24.

³⁷ *Ibíd.*, pp.26-27.

derecho a disponer de medios para alimentarse, tener un techo y educar a sus hijos decentemente, para estar en condiciones de ejercer sus derechos políticos de una manera concreta.

En 1789, el ejemplo de los ingleses y de los estadounidenses se tenía muy presente en Francia, como ejemplos de consolidación ciudadana. En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se estableció que esta debía producir un cambio en las condiciones de existencia de la mayoría de la población. La Declaración de los derechos encontraba su propio fin en sí misma. Afirmaba un carácter de inmanencia, además de que sometía a todos los individuos a la soberanía de la Nación.

La revolución de 1789 estuvo precedida por los acontecimientos de los siglos XVI y XVII de donde surge la monarquía francesa como un modelo de absolutismo opresor de toda fuerza emergente de la sociedad civil. La sociedad francesa se dividía en tres órdenes: el clero que no solo era el primero de los órdenes, sino el cuerpo más sólidamente unido por su jerarquía propia y su disciplina. La nobleza determinada por el nacimiento. Y finalmente, el tercer estado, formado por las masas populares en general, encabezadas por la burguesía que, sin duda, sobresalía gracias al trabajo y al ahorro, pero sobre todo gracias a la especulación comercial. El antiguo régimen basado en privilegios, había devenido en un obstáculo para el desarrollo y nacimiento de la moderna sociedad que se había gestado en su seno. Si a esto añadimos, además, la crisis financiera en que se debatía el reino, los privilegios habían agotado su misión histórica y por tanto, se mostraban incapaces de mantener su hegemonía y hacia 1788 una pugna franca entre burgueses y los privilegios de la nobleza amenazaba la nación. En ese mismo año, Luis XVI lanza una convocatoria a los franceses para presentar sus ideas sobre la reforma del Estado.

Nobleza y burguesía manifiestan su fidelidad a la monarquía, aunque están de acuerdo en sustituir el poder absoluto por el poder de la ley aprobada por los representantes de la nación, en garantizar la libertad individual contra lo autoritario del policía o el juez, en conceder a la prensa una libertad razonable y también en aprobar la tolerancia religiosa sin llegar a la laicización del Estado. Pero a pesar de la unanimidad que encuentran los intereses de ambos lados, el conflicto de clases los hacía irreconciliables sobre determinados puntos, sobre todo los referentes a los privilegios de la nobleza.³⁸

De todos los escritos presentados para llevar a cabo la reforma el de Sieyès fue sin duda de los más sobresalientes e influyentes en el proceso de revolución. Miembro del Partido Nacional o Patriota, com puesto por algunos person ajes de la nobleza y por supuesto de la burguesía, Sieyès redacta entonces su famoso ensayo *¿Qué es el Tercer Estado?*, cuya temática general trata de los derechos de la nación, que su autor identifica con los del tercer estado y que opone a las prerrogativas de los privilegiados.

Para Sieyès el Tercer Estado compondría por sí solo una asamblea nacional porque según él "¿quién se atrevería a decir que el tercer estado no tiene en sí todo lo que es preciso para formar la nación completa? es el hombre fuerte y robusto cuyo brazo está todavía encadenado. Si se le despoja del orden privilegiado, la nación no vendría a menos, sino que iría a más. El tercer estado abraza pues, todo lo que pertenece a la nación, porque el tercer estado es todo".³⁹ Así al

³⁸ La nobleza presentaba obstáculos para llevar a cabo la reforma que clamaba Francia pues se oponían al voto por cabeza en el seno de los estados generales, además de su pretensión a conservar las órdenes, las prerrogativas honoríficas y los derechos señoriales, en tanto que para el tercer estado la igualdad en los derechos era la condición indispensable de la libertad. Frente a semejante petición los diputados del tercer estado, representados en el pensamiento de Sieyès, declararon que como ellos representaban el noventa y nueve por ciento de los franceses, con o sin los representantes de las otras dos órdenes, ellos tenían el derecho de constituirse en Asamblea Nacional.

³⁹ Sieyès, Immanuel. *¿Qué es el Tercer Estado?*, México, UNAM, 1989, pp.13.

tercer estado constituido en Asamblea Nacional, tendría la facultad de aprobar los impuestos, con la debida sanción del rey.

Tras una desenfrenada lucha de unos por conservar los privilegios y la búsqueda de la igualdad de parte de otros, en 1789 la Asamblea Nacional nombra una comisión encargada de redactar lo que sería la constitución para la emergente nación, así la redacción definitiva de la Constitución queda promulgada el 3 de septiembre de 1791. En el espíritu de la carta magna quedan consagradas las expectativas del *Contrato Social* de Rousseau respecto a la soberanía popular, y las ideas sobre la soberanía nacional de Sieyès.

En su proclamación del nuevo reino del ciudadano, los revolucionarios franceses se inspiraron, ante todo, en el pensamiento de Rousseau. Para Rousseau, al ser la dependencia entre los hombres la fuente de la desigualdad, los cuerpos intermedios entre el individuo y el Estado impedían la libertad humana y debían ser destruidos. Al contrario de lo sucedido en Inglaterra, el ciudadano, expresión directa de la Voluntad general, debía ser independiente de todos los vínculos intermedios y estar en íntima relación con el Estado. Si bien, desde 1789, los revolucionarios se plantearon el problema de la representación, mantuvieron en lo esencial la concepción roussoniana de una democracia unitaria, hostil al pluralismo. El interés y la voluntad de cada ciudadano se identificaban con el interés y la voluntad colectivos. El interés general no se deduce de la suma o de la composición de los intereses particulares. Al igual que la nación, la ciudadanía es un todo indivisible, debe ser organizada y garantizada por un Estado centralizado, expresión de la voluntad general, creadora de la sociedad.

Uno de los puntos sobresalientes del pensamiento de Sieyès, al igual que el de Kant, respecto a la representación es la distinción que establece entre ciudadanos "activos" y

ciudadanos "pasivos", distinción que junto con la separación que hace entre elector y electo lo llevan a defender la causa burguesa evitando de esa forma que las clases populares, a su vez, conquistaran la igualdad electoral y con ello conquistaran la fuerza del Estado a su favor. Entre los ciudadanos pasivos encontramos a las mujeres, los niños, los extranjeros, también aquellos que no contribuyen a sostener el establecimiento público. Esta idea fue adoptada en la constitución de 1791, en la que se privaba del derecho de sufragio a todos aquellos ciudadanos que no cumplieran con el requisito de "pagar una contribución directa igual al menos a tres jornadas de trabajo y presentar el comprobante de pago y no estar en estado de domesticidad, es decir, de servidor o jornal".⁴⁰ Pensamiento sumamente alejado de la igualdad pretendida por Rousseau.

Aún siendo numerosas, estas exigencias no privaron del derecho de voto más que a un tercio de los varones adultos: fundamentalmente a mendigos y vagabundos, aunque también a los sirvientes domésticos. En cambio, el pago de una pequeña contribución no excluyó más que a un porcentaje ínfimo de los franceses mayores de edad. Lo cual ha permitido hablar de un primer triunfo del individuo-electo; aunque la vieja concepción del ciudadano-propietario, vinculada al temor a la acción incontrolada de las muchedumbres, no desapareció por completo, el poder final de decisión lo detentaba una minoría que se suponía ilustrada.

Sieyès proporcionó la argumentación jurídica que justifica que "los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento en particular, sino de la nación entera".⁴¹ De esta manera, los ciudadanos no son representados directamente, sino por medio de la nación. El hecho de que la nación en su totalidad, tenga una representación,

⁴⁰ *Ibíd.*, pp.25.

⁴¹ *Ibíd.*

implica que los ciudadanos también están representados, en tanto que pertenecen al cuerpo nacional. Justificando así, la supresión del voto hecha en perjuicio de los desposeídos, pues aun los ciudadanos pasivos, no electores, eran representados en el parlamento. Así, de acuerdo con Sieyés, todos los habitantes de un país debían gozar de los derechos, aun los ciudadanos pasivos, todos tenían derecho a la protección de su persona, de su propiedad, de su libertad, etcétera. Sin embargo, no todos tenían derecho a tomar parte activa en la formación de los poderes públicos, es decir, no todos eran considerados ciudadanos activos. Más aún esta distinción es todavía mayor respecto a la opinión electoral de los ciudadanos activos misma que se encontraba filtrada por la elección a dos grados, pues para ser elector en segundo grado, además de las condiciones necesarias para ser ciudadano activo, se requería "ser propietario o usufructuario de un bien valuado sobre los roles de contribución en un ingreso igual al valor local de doscientas jornadas de trabajo".⁴²

De esta manera, para Sieyés, el cuerpo de representantes a quien le es confiado el cuerpo legislativo o el ejercicio de la voluntad común, "no existe más que con la manera de ser que la Nación ha querido darle. El no es nada sin sus formas constitucionales, no actúa no se dirige, ni se ordena, más que mediante ellas".⁴³ De esta forma se consagra el principio de soberanía como indivisible, inalienable e imprescriptible. Donde la soberanía pertenece a la Nación (o sea a la voluntad general), pues "ninguna sección del pueblo, ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio". Por tanto, la prueba de que la nación es soberana es que ella es titular del poder constituyente por lo que considera que ésta no debe estar ligada a la Constitución.⁴⁴

42 *Ibíd.*

43 *Ibíd.*, pp.34.

44 *Ibíd.*

En efecto, si Rousseau aceptaba el gobierno representativo como un mal inevitable, en Sieyès la representación es la base misma de toda la organización estatal, y por tanto, el mejor sistema de gobierno. En este sentido, Sieyès hace una diferenciación entre democracia y gobierno representativo. Para él es por la utilidad común que los ciudadanos nombran representantes, a quienes dan su confianza pues son mucho más capaces que ellos mismos para conocer el interés general e interpretar, desde su punto de vista, su propia voluntad. Así "los ciudadanos que nombran a sus representantes renuncian y deben renunciar a ejercer ellos mismos inmediatamente la ley, entonces no tienen voluntad particular a imponer. Toda influencia, todo poder les pertenece sobre la persona de sus mandatarios, pero es todo. Si ellos dictaran sus voluntades no sería más un Estado representativo, sería un Estado democrático".⁴⁵ Esta sería para Sieyès la otra manera de ejercer su derecho a la formación de la ley, a través de concurrir por sí mismos inmediatamente a hacerla. Este concurso inmediato es lo que caracterizaría a la verdadera democracia.

La oposición entre régimen representativo y democracia directa consiste esencialmente en que en la segunda el ciudadano es legislador, mientras que en la primera no es más que elector. Sieyès no duda en afirmar que el régimen que le conviene a Francia es el representativo, entre otras razones, porque "la enorme pluralidad de nuestros conciudadanos no tiene ni suficiente instrucción, ni suficiente ocio para querer ocuparse directamente de las leyes que deben gobernar Francia",⁴⁶ su opinión es entonces la de nombrar representantes. Porque "los ciudadanos acrecientan su libertad haciéndose representar por la parte del establecimiento

⁴⁵ *Ibíd.*, pp.40.

⁴⁶ *Ibíd.*, pp.44.

público que se encuentra organizada a este efecto"⁴⁷, por tanto, el concepto moderno de libertad para Sieyès consiste en que el individuo no maneja la cosa pública directamente, sino a través de representantes ilustrados para poderse dedicar a la conquista del bienestar privado, aunque para ello su soberanía se convierta en una apariencia.

Así el nacimiento de la democracia representativa se da en un tono que más que democrático es un tanto preventivo y de restricción ante el pueblo que quiere llegar al poder por un lado, y ante la posibilidad de continuar con un régimen absolutista con servador de los privilegios de la nobleza decadente de la época por el otro. El legado de estos pensadores al finalizar el siglo XVIII permitió establecer lo que conocemos como gobierno representativo. De ahí el surgimiento de dos conceptos más de representación política. Uno es el concepto de representación electoral como un hacedor independiente de la política nacional, y el concepto de representación parlamentaria como una autoridad pública cuyo poder deriva de su legitimidad a partir de que sus miembros atraviesan por un proceso de selección, es decir, actúan en interés de sus ciudadanos aun cuando ellos no están obligados a tomar instrucciones de sus electores.

Tanto los autores de *El Federalista* como los constituyentes franceses estaban convencidos de que el único gobierno democrático apropiado para un pueblo era la democracia representativa, (que es la forma de gobierno en la que el pueblo elige a sus representantes que deben decidir por él), sin embargo esto no indica que tanto Madison como Sieyès pensarán que instituyendo este tipo de democracia se degenerase en un gobierno popular. La democracia representativa en este sentido, nació de la convicción de que los representantes elegidos por los ciudadanos son capaces de juzgar cuáles son los intereses generales mejor que los ciudadanos, quienes están a juicio de estos autores, demasiado "encerrados en la contemplación de sus

⁴⁷ *Ibíd.*, pp.48.

intereses particulares" y por tanto, la democracia indirecta es más apropiada para lograr los fines para los cuales había sido predispuesta la soberanía popular. A condición de que el diputado una vez elegido no se comportase como "hombre de confianza" de los electores que lo habían llevado al parlamento sino como representante de toda la nación, es decir, para que la democracia fuera representativa era necesario que fuese excluido el mandato obligatorio del elector frente al elegido, "característica del estado estamental, en el que los estamentos, las corporaciones, los cuerpos colectivos transmitirían al soberano mediante sus delegados sus exigencias particulares".⁴⁸ Por ejemplo, los constituyentes franceses para formalizar la separación entre representante y representado, de acuerdo con la propuesta del legislador Sieyès, introdujeron en la constitución de 1791 la prohibición del mandato imperativo en el que se estipula que "los representantes nominados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de toda la nación y no se les podrá imponer a ellos mandato alguno".⁴⁹

En la generalización del sufragio desempeñó sin duda un papel relevante la guerra contra las potencias dinásticas y la necesidad de reclutar a todos los varones útiles para el ejercicio revolucionario. Quienes tenían que tomar las armas para defender a la patria debían disponer también del derecho a elegir a sus gobernantes. Por esta razón la Constitución de 1795 siguió reconociendo la ciudadanía política a todos los contribuyentes, fuera cual fuera su aportación, y también a quienes aún sin pagar contribución alguna habían participado en una o varias campañas militares en defensa de la República. En este nuevo texto constitucional se introdujo la primera exigencia explícita de una capacidad mínima, todos los jóvenes que al cumplir los 21

⁴⁸ Bobbio, Norberto. *Liberalismo y Democracia*, México, F.C.E., Colección Breviarios, No.476, 1991, pp.36.

⁴⁹ *Ibíd.*, pp.37.

años desearan adquirir la condición de “ciudadano francés” tendrían que demostrar que “sabían leer y escribir, y ejercer una profesión mecánica”.⁵⁰

Las formas de sufragio restringido no resistieron en Francia a la nueva ofensiva revolucionaria de 1848. Durante la Monarquía de julio, la lucha por la igualdad política ocupó un papel equivalente al que había desempeñado en 1789 la reivindicación de la igualdad civil. Y el establecimiento del sufragio universal directo para los varones mayores de 21 años, sin restricción alguna por razones de capacidad o de censo (de acuerdo con el decreto de 5 de marzo de 1848) se presentó como la gran novedad introducida por la revolución. En virtud de esa ley, nueve millones y medio de franceses podían participar en las elecciones, y aunque pasado el momento álgido de la revolución, una nueva norma legal redujo en 1850 el cuerpo electoral en casi tres millones, al exigir tres años de domicilio fijo para poder votar, tras el golpe de Luis Bonaparte desapareció de nuevo esta limitación. Gracias a las leyes electorales de 1874 (para las elecciones municipales) y 1875 (para las generales) aprobadas por la Tercera República, el sufragio universal, y con él la generalización de la ciudadanía política para los varones mayores de edad, se convirtieron por fin en un rasgo permanente de la vida política francesa. Más aún: esta conquista significó también el final de las tensiones revolucionarias y el triunfo de la estabilidad política en el país.⁵¹

Fueron los republicanos de la Tercera República, al llegar al poder en la década de 1880, quienes crearon de forma totalmente consciente las instituciones encargadas de constituir la

⁵⁰ La nacionalización de las fuerzas militares, particularmente durante el siglo XIX, había impulsado a la mayor parte de los Estados europeos a negociar con su población la entrega de reclutas, materiales de guerra e impuestos; los gigantescos ejércitos de ciudadanos –como los de las guerras napoleónicas– implicaban un a in vasi3n sin precedentes en las relaciones sociales cotidianas por parte del Estado. Tilly, Charles. *Coerción, Capital y los Estados Europeos 990-1990*, Madrid, Alianza, 1992, pp.175-176.

⁵¹ Pérez Ledesma, Manuel. *Op. Cit.*, pp.126-127.

nación moderna. Las instituciones nacionales –la escuela o el ejército– organizaron la vida colectiva en torno a prácticas regulares y difundieron un sistema de valores nacionales coherente. La unificación de la sociedad por medio de la centralización de la enseñanza y, en un sentido más general, de la administración francesa, aunque éstas fuesen, al menos en parte, herencia de la monarquía, se reforzó por la voluntad, heredada de los reyes por los republicanos, de construir una nación moderna en torno al Estado y por medio de él. En el único país europeo que conoció una inmigración masiva desde comienzos del siglo XIX, esta política, vinculada a la historia de la ciudadanía y la democracia, permitió también asimilar a los extranjeros. El proyecto político lo sostuvieron y lo impulsaron las instituciones nacionales: el derecho de nacionalidad, especialmente abierto, que en un país de inmigración transformaba a los inmigrantes, o en todo caso a sus hijos, en ciudadanos y en soldados; la escuela gratuita, laica y obligatoria de la República, la administración pública, el ejército. Los maestros de la Tercera República nacionalizaron a los hijos de los campesinos de las provincias francesas y a los de los inmigrantes, enseñándoles, en ocasiones de manera brutal, francés y cálculo y prohibiéndoles usar la lengua de sus padres. El ejército contribuyó asimismo a esta nacionalización de las poblaciones. Tras establecer el reclutamiento (1872) y promulgarse una ley sobre la nacionalidad (1889) que imponía la francesa a los hijos de extranjeros nacido en suelo francés para poder reclutarlos, el ejército arrastró con poblaciones procedentes de todos los países de emigración, de todas las regiones y de todas las clases sociales. Mantuvo el sentimiento de comunidad nacional con la ayuda de los maestros, que siguieron escolarizando a los reclutas y difundiendo el patriotismo.⁵²

⁵² Schnapper, Dominique. *Op. Cit.*, pp.65-66.

En el corazón del mito y del orgullo nacional se halla el haber inventado la nación en la práctica y haber forjado la modernidad política. El proyecto político, nacido de los valores encarnados por la Revolución Francesa, se basaba en el hecho y en la ideología de la ciudadanía individual: gracias a dicho proyecto –a la vez sistema de valores e instituciones- se integraron, tras la Revolución, poblaciones heterogéneas por su origen regional, social y nacional. La integración nacional fue el producto de una voluntad política aplicada por instituciones estatales fuertes que se justificaban por un sistema de valores, al que se denominaba habitualmente en la vida pública “el modelo Republicano”. Más que en los demás países, el modelo de integración a la francesa se basaba en la idea del valor de la ciudadanía individual, en la igualdad formal, jurídica y política del individuo-ciudadano. Su fundamento ideológico lo constituía la idea de que todos los hombres, si reciben la formación necesaria, pueden participar en un proyecto político basado en la universalidad de la ciudadanía. El patriotismo podía así, cimentarse en el mito de la Revolución, lo que permitía reconciliar la idea nacional y la vocación universal. A través del caso francés se demuestra que una ciudadanía que no se inscriba en la historia, que no sea sujeto de su propio destino ni disponga de instrumentos concretos de integración y de intervención en la escena internacional se queda en idea abstracta. La nación es una forma social y política concreta.

LA CONSOLIDACIÓN DE LA CIUDADANÍA POLÍTICA

Los movimientos revolucionarios a favor de una mayor democratización y participación ciudadana no se reducen a los casos que hemos visto. Sin embargo, son tanto la Guerra Civil en Inglaterra, la Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa

los más significativos y emblemáticos, y los que más han influido en la consolidación de la ciudadanía moderna en occidente.

El siglo XVIII presenta un hiato básico en la historia occidental. Antes de él, las poblaciones estaban totalmente impedidas de ejercer sus derechos públicos, a partir de él, progresivamente se han convertido en ciudadanos y, en este sentido, en participantes de la comunidad política. El problema de los grupos excluidos de representación y participación ciudadana en un Estado nacional moderno reside en el proceso político por el cual se amplía y redefinen gradualmente, en el nivel de la comunidad nacional, los derechos y deberes recíprocos. Los grupos recién politizados protestan contra su ciudadanía de segunda categoría, y exigen participar en términos de igualdad en la comunidad política del Estado nacional.

El triunfo del sufragio universal, tras la revolución de 1848, no se produjo sólo en Francia. La Asamblea Nacional Alemana, reunida en Francfort en la primavera de ese año, aprobó igualmente ese principio, aunque su aplicación sólo tendría lugar en 1867, durante el periodo bismarckiano, y se mantuvo en las elecciones del *Reichstag*, o Cámara baja, tras la creación en 1871 del Imperio alemán. En Suiza, la nueva Constitución de 1848, resultado de la victoria liberal frente a los cantones católicos, lo incluyó igualmente en las elecciones al Consejo Nacional. Un año después, Dinamarca —enfrentada en una guerra con los estados alemanes— lo incorporó también a su Constitución. Y, aunque no se llegara a la universalización del sufragio, en 1852 el conflicto entre radicales y moderados en Portugal acabó con una ampliación sustancial del derecho de voto, al que a partir de entonces tendrían acceso en torno al 40% de la población masculina adulta. En el caso español, la revolución de 1868, logró eliminar las restricciones electorales y establecer las reivindicaciones de las

Juntas revolucionarias a favor del sufragio universal. Pero el reconocimiento de estos principios, y de los derechos políticos complementarios –de reunión, asociación y manifestación o “petición colectiva”- en la Constitución de 1869 sólo se mantuvo lo que duró el periodo revolucionario. De forma que con la restauración de la monarquía se volvió, una vez más, a un sistema de sufragio censitario altamente restringido.⁵³

En aquellos Estados europeos que no atravesaron situaciones revolucionarias tan intensas, y en los que las estructuras políticas no se vieron alteradas con tanta radicalidad, el viejo sistema de representación estamental pudo pervivir durante buena parte del siglo XIX, bien en su forma más pura o bien en diversas combinaciones con el sufragio censitario; al tiempo que en otros casos ese sistema era sustituido por diversas fórmulas de voto restringido, sin pasar por la experiencia del sufragio universal o casi universal.

Hubo Estados en Europa que desde los momentos iniciales de su historia constitucional, o bajo la presión de las oleadas revolucionarias, aprobaron fórmulas de sufragio censitario. Así ocurrió en Bélgica, desde su independencia en 1831 (en 1848, una nueva ley duplicó el cuerpo electoral, con lo que Bélgica se libró de la revolución); en Holanda, tras la revisión constitucional de 1848, resultado de la fuerte presión de los sectores liberales del país; o en el reino de Cerdeña y Piamonte cuyo estatuto, aprobado en esa misma fecha y que fue la base de la constitución del reino de Italia (1861), exigía un censo de entre 20 y 40 liras para poder votar, aunque también reconocía el voto de las capacidades. En los países escandinavos, en cambio, las formas de representación estamental, con algún añadido censitario, alcanzaron una mayor duración. En Suecia la presión liberal obligó a sustituir, en la Constitución de 1864, el viejo sistema de representación estamental por el voto personal y

⁵³ Pérez Ledesma, Manuel. *Op. Cit.*, pp.127-130

directo de los propietarios en la elección de la Cámara baja del nuevo parlamento bicameral.⁵⁴

En las décadas finales del siglo XIX y en los primeros años del siglo XX hubo un cambio sustancial de actitud, del que son un buen reflejo las modalidades en el derecho electoral introducidas por la mayoría de los Estados europeos. En la década de 1870 algunos Estados europeos contaban ya con sistemas electorales próximos al sufragio universal masculino. En la Tercera República francesa podían ejercer el derecho de voto más del 90% de los varones mayores de 21 años. En Suiza, y también en las elecciones para el *Reichstag* alemán, el cuerpo electoral estaba formado por más del 80%, y en Dinamarca por el 75% del total de los varones adultos. Pero el resto de los Estados europeos se encontraba en niveles considerablemente más bajos. En Portugal los votantes ascendían al 40% de los varones adultos. En el Reino Unido, tras las reformas de 1867 y 1872 se contaba con un 30% de votantes; en España no llegaban al 20%; y en niveles similares al español se encontraba Austria, Noruega o Suecia. Por último, Italia, Bélgica y Holanda se situaban en el más bajo nivel de participación electoral, con menos del 10% de los varones mayores de edad.⁵⁵

Pero a lo largo de las dos décadas finales del siglo XIX este panorama cambió de forma espectacular. No sólo en Italia, donde la reforma de 1882 permitió pasar de seiscientos mil a dos millones de votantes; también en el Reino Unido, que con la nueva reforma de 1884 otorgó el derecho de voto a casi los dos tercios de los varones mayores de edad (se pasó de tres a cinco millones de votantes). El derecho de voto se amplió igualmente, aunque de forma más modesta, en Noruega en 1885, al tiempo que se introducía el voto secreto; por su parte en Holanda, en 1887, el número de votantes aumentó dos veces y media. La vuelta al sufragio

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ *Ibíd.*, pp.136.

universal masculino en España (en 1890) multiplicó por seis el censo electoral (de 800,000 a 4,800,000 electores), el cuerpo electoral se multiplicaba por diez en Bélgica. Y desde 1900 en Noruega el voto era prácticamente universal.⁵⁶

Para todos estos avances democráticos realizados en Europa a finales del siglo XIX, podemos utilizar el calificativo que utiliza Huntington de *bola de nieve*, el cual indica un proceso de contagio o difusión, del que dan prueba las frecuentes referencias de muchos reformadores a finales del siglo XIX, la democratización había acelerado su velocidad con relación a las décadas precedentes y para los dirigentes de otros países estos hechos demostraron que la democracia podía hacerse, y también les hicieron ver los peligros que debían evitar y las dificultades que debían superar.⁵⁷

Nuevos avances en la primera década del siglo XX confirmaron esa aceleración. Si en 1901 el voto pasó a ser secreto en Dinamarca, en 1907 acababa el sistema de voto desigual en Austria, al tiempo que se establecía el sufragio universal masculino y el voto secreto. Tras la reforma de 1905, en Finlandia se reconoció el sufragio universal, igual y secreto no sólo para los varones, sino también para las mujeres de 24 años, el porcentaje de electores se multiplicaba por diez y por primera vez en Europa, casi el 90% de la población mayor de edad (no sólo de varones, como hasta entonces) pudo intervenir en los procesos electorales. En 1907 era en Suecia donde se reconocía el voto a las tres cuartas partes de los varones mayores de edad; al tiempo que en Noruega las mujeres que disfrutaban de una renta familiar superior al mínimo establecido se incorporaban al cuerpo electoral. En Portugal tras el retroceso de

⁵⁶ *Ibíd.*, pp.137.

⁵⁷ De acuerdo con la división de Huntington en este período correspondería a la primera ola de democracia que se desarrolla entre el siglo XIX y las primeras dos décadas del siglo XX. Huntington, Samuel P. *La Tercera Ola. La Democratización a Finales del Siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994, pp.99-104.

1895, la revolución republicana de 1910 trajo consigo de nuevo el reconocimiento del derecho de voto de los cabezas de familia (aunque en 1913 se excluyó a los analfabetos de su disfrute). Italia, por su parte, estableció en 1912 el sufragio casi universal para los varones mayores de 30 años, con una fórmula adicional que permitía el voto de los mayores de 21 años. Más del 90% de los varones que superaban la barrera de la edad establecida por las leyes habían alcanzado antes de la primera guerra mundial el derecho de voto en la mayoría de los Estados europeos (las excepciones corresponden al Reino Unido, Holanda y Suecia, donde el porcentaje estaba situado entre el 60 y el 80%).⁵⁸

Los cambios en la legislación electoral fueron el resultado de una alteración sustancial en la valoración de los requisitos necesarios para el reconocimiento de los derechos de ciudadanía. En este terreno, lo que ocurrió en las décadas finales del XIX y a comienzos del XX fue que perdieron legitimidad y validez legal las limitaciones relacionadas con la propiedad y el estatus social, en vigor durante la mayor parte del siglo; en cambio, las que se referían de forma más directa a las cualidades individuales no se vieron afectadas por la misma erosión. Con respecto al principio censitario, la concepción restrictiva de las capacidades y los criterios estamentales o corporativos fueron objeto de las reformas de mayor envergadura, mientras que las restricciones vinculadas a la educación en la más abierta formulación inicial (saber leer y escribir), o a los principios de utilidad y autonomía personal no se vieron cuestionadas con la misma intensidad hasta ver terminado la primera guerra mundial.

El pleno reconocimiento del sufragio universal como principio legislativo y la reducción de la edad requerida para acceder al voto sólo se produjeron tras el final de la

⁵⁸ Pérez Ledesma, Manuel. *Op. Cit.*, pp.137-138.

primera guerra mundial. En Dinamarca, gracias a la Constitución de 1915, en 1918 pudieron votar los varones y mujeres mayores de 29 años. Un año después en Bélgica acabó el sistema de voto plural y la edad requerida se redujo de 25 a 21 años; en Austria y Alemania se reconoció el derecho de voto a los varones y mujeres mayores de 20 años, y en Italia a los varones mayores de 21 y a todos los que habían participado en la guerra como combatientes, fuera cual fuera su edad. En 1921 en Noruega y Suecia votaron los varones y mujeres mayores de 23 años, y en 1922 en Holanda lo hacían los mayores de 25 años (en 1917, se había establecido el sufragio universal masculino, y dos años después el femenino). Se daban los últimos pasos para la extensión de la ciudadanía política en los países europeos, en España el voto femenino se estableció en 1933, Francia, Bélgica e Italia (en los que se otorgó inmediatamente después de la segunda guerra mundial) y en Suiza, donde tuvo que esperar a 1971.⁵⁹

Para Anthony Giddens, la Primera Guerra Mundial tuvo un papel decisivo en la universalización de los derechos ciudadanos, ya que no es accidental que en diversos países Europeos el sufragio universal sólo se lograra a la sombra de la Primera Guerra mundial; la Guerra ayudó a romper algunos recursos tradicionales de resistencia al cambio social. La nueva ciudadanía no pudo ser devorada por las batallas europeas y las nuevas condiciones políticas establecían la necesidad del apoyo electoral para los gobiernos con el propósito de que estos pudieran cumplir con los objetivos nacionales.⁶⁰

De acuerdo con Huntington, algunos factores estructurales o ideológicos que hicieron posible el triunfo de la primera ola de la democracia fueron el desarrollo económico, la

⁵⁹ *Ibíd.*, pp.141.

⁶⁰ Giddens, Anthony. *Profiles and Critiques in Social Theory*, Londres, Macmillan, 1982, pp.171-173.

industrialización, la urbanización, el ascenso de la burguesía y una clase media, el desarrollo de una clase obrera y su rápida organización y el crecimiento gradual de la economía todos estos factores parecen haber jugado igualmente algún papel en los movimientos hacia la democratización en los países de Europa durante el siglo XIX y principios del siglo XX, además de las influencias intelectuales, particularmente el peso de los ideales de las Revoluciones norteamericana y francesa.⁶¹ A algunos hechos tuvieron, sin duda, especial relevancia para este proceso de democratización, como son la extensión de la educación y la reducción de los niveles de analfabetismo entre las clases medias y los sectores populares de la población –vinculadas al crecimiento económico y urbano, pero también a la nueva intervención Estatal en el terreno educativo– hicieron perder credibilidad al viejo argumento por el que sólo los principales contribuyentes o las personas con estudios estaban preparados para hacer un uso conveniente de los derechos políticos.

Se puede señalar al menos que en las décadas finales del siglo XIX y en los años iniciales del XX la presión social que impulsó la democratización tuvo más que ver con las organizaciones obreras que con la burguesía o las clases medias. Fue la clase obrera, y en concreto los partidos y sindicatos obreros vinculados a la Segunda Internacional, la principal protagonista del empuje final hacia la democracia política. La conquista del sufragio universal estuvo ligada a la consecución de otros derechos para los trabajadores –relacionados con la educación, la protección social o los derechos de asociación y huelga– es una prueba complementaria del papel decisivo de estas organizaciones en el proceso general de cambio.

Para que los partidos y sindicatos integrados en la Internacional y los sectores obreros impulsados por ellos, se convirtieran en protagonistas de la lucha por la democracia y los

⁶¹ Huntington, Samuel P. *Op. Cit.*, pp.25-27 y 48-49.

derechos políticos fue necesaria una previa transformación de las expectativas iniciales de dichos organismos. En concreto, sus dirigentes y militantes tuvieron que superar la imagen del sufragio universal como un engaño de la burguesía y aceptar que podía ser un instrumento para la emancipación obrera.

En todas las naciones Europeas, las primeras generaciones de obreros industriales del siglo XIX pudieron adherirse al ideal de la nación. En el mundo agitado y pobre de la primera revolución industrial, la igualdad política y ante la ley no lograba compensar ni real ni simbólicamente las brutales desigualdades del orden económico. Las masas encontraron en la nación el medio de participar en la vida pública, cuando se decretó el sufragio universal. En este sentido, el caso británico es un ejemplo claro. El régimen parlamentario inglés, fuente esencial de poder dejó en primer lugar a los representantes de los empresarios y los capitalistas mediante la reforma electoral de 1832, después a las nuevas clases obreras mediante la reforma de 1867 y finalmente algunos grupos obreros que no habían sido incluidos, particularmente los trabajadores agrarios o mineros, mediante la reforma de 1884, por la que se les concedió el derecho de voto. Las primeras medidas de seguridad y protección social, la creación de los sindicatos y el nacimiento del partido de los trabajadores —en el que se representaba a los sindicatos como tales— contribuyeron por otra parte a organizar e integrar a la clase obrera en la vida política y social. Los partidos obreros se apoyaban en la idea universal de la ciudadanía para justificar sus demandas. Reivindicaban que se modificaran en su favor las estructuras políticas en nombre de los principios mismos en que se fundamenta la legitimidad de las naciones.⁶²

62 Schnapper, Dominique. *Op. Cit.*, pp.144-145.

El desarrollo de los sindicatos ilustra el tránsito que tuvo lugar en la representación de los individuos a la de los colectivos. Los sindicatos procuran elevar la posición económica de sus afiliados. Los trabajadores se agrupan con el objeto de alcanzar un nivel de remuneración al que se juzgan merecedores –ni nivel que depende en la práctica, de la capacidad de organizarse y negociar lo que el mercado permita-. Estas conquistas de los sindicatos tienen vastos efectos en el status de los trabajadores como ciudadanos, ya que a través de los sindicatos y de las negociaciones colectivas el derecho a organizarse se emplea para afirmar reclamos básicos con respecto a una justicia social elemental. De este modo se le da a la ampliación de la ciudadanía a las clases bajas un significado muy especial: en su calidad de ciudadanos, los miembros de estas clases están autorizados a gozar de cierto nivel de bienestar, a cambio del cual su única obligación es cumplir con los deberes corrientes del ciudadano. La legalidad otorgada a los sindicatos es un ejemplo de la legislación habilitante, ella les permite a los miembros de las clases bajas organizarse y obtener de esa manera un poder de negociación equitativo, que la igualdad legal formal impuesta previamente les había negado.⁶³

Por otra parte tenemos que la igualdad de ciudadanía y las desigualdades de clase social se desarrollan juntas. La yuxtaposición de igualdad legal y de desigualdades sociales y económicas inspiró los grandes debates políticos que acompañaron la creación de las naciones Europeas en el siglo XIX. Tales debates giran en torno de los tipos y grados de desigualdad o inseguridad que deben juzgarse intolerables, y los métodos para aliviarlas. Tras haber sido legalmente reconocidos en el ejercicio de sus derechos individuales, insisten en que un gobierno legítimo debe atenerse a lo que ordena la ley. Concuere con esta posición el hecho de que en la mayoría de los países Europeos las primeras leyes fabriles están destinadas a

63 Bendix, Reinhard. *Estado Nacional y Ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu, 1964, pp.88-89.

proteger a las mujeres y niños, quienes a la sazón no son considerados ciudadanos en el sentido de la igualdad legal. Por el mismo criterio, todos los hombres adultos lo son, ya que gozan de la facultad de participar en la lucha económica y de cuidar de sí mismos. Consecuentemente, son excluidos de todo reclamo legítimo de protección. De este modo, los derechos formalmente garantizados benefician a los hombres de fortuna o, para ser más exactos, a aquellos a quienes se define legalmente como desiguales, en tanto que todo el peso del veloz cambio económico recae sobre los “trabajadores pobres”.⁶⁴

En el caso de América Latina, por ejemplo en Chile durante los siglos XIX y XX, se ha ido consolidando lentamente una institucionalidad democrática, en el contexto de un sistema político con altos grados de estabilidad. La maduración de las instituciones democráticas tuvo que lidiar durante todo el siglo XIX con la abierta intervención electoral del poder ejecutivo, y con una sociedad altamente jerarquizada que concentraba el poder político en una pequeña elite de terratenientes y comerciantes. Durante el siglo XX, el sistema político se fue abriendo paulatinamente a la participación de nuevos sectores sociales, en un proceso que fue interrumpido con el golpe de Estado de 1973, y que sólo se retomó en 1989, con el retorno a la democracia.

Las primeras elecciones que se realizaron en el país fueron en diciembre de 1810, en las que se eligió el primer Congreso Nacional. Sin embargo, la guerra de independencia y las luchas entre distintas facciones internas que la sucedieron, impidieron una consolidación de las instituciones políticas y el desarrollo de un sistema de elecciones regulares. Tras la victoria conservadora de 1829, se impuso un sistema político de corte autoritario y fuertemente presidencialista, que se expresó en la Constitución de 1833. Aunque desde 1835 en adelante se

⁶⁴ *Ibíd.*, pp.81-82.

sucedieron regularmente elecciones presidenciales y parlamentarias, éstas estaban marcadas por la intervención del poder ejecutivo. Las elecciones, en las que casi siempre ganaba el oficialismo, eran en la práctica verdaderos rituales políticos en las que lo más importante no era obtener el apoyo de los electores sino el del gobierno de turno.

El afianzamiento de un sistema de partidos políticos y la creciente oposición liberal a las prerrogativas presidenciales, llevó a la aprobación de una serie de reformas entre 1871 y 1891 que despojaron gradualmente al poder ejecutivo de su capacidad para intervenir en el proceso electoral. A la prohibición de la reelección presidencial en 1871, siguieron la reforma electoral de 1874, que amplió el derecho de sufragio; las reformas de 1888 y 1890, que otorgaron mayor transparencia al proceso electoral y reforzaron el secreto del voto; y la ley de Comuna Autónoma aprobada tras la revolución de 1891, en la que se consagró la independencia de los municipios con respecto al poder central. Aunque todas estas reformas acabaron definitivamente con el intervencionismo electoral del gobierno, las elecciones siguieron estando marcadas por todo tipo de irregularidades y el poder político siguió concentrado en una reducida elite.

Las elecciones de 1920 marcaron un profundo cambio en la dinámica electoral. En ellas irrumpieron por primera vez los movimientos sociales, lo que marcó la pauta para el posterior desarrollo político durante el siglo XX. Los niveles de participación electoral aumentaron gradualmente, y la conformación de partidos políticos de izquierda como el comunista (1922) y el socialista (1933) transformó el escenario político. Tras la caída del gobierno autoritario de Carlos Ibáñez en 1931, las instituciones se readecuaron al nuevo equilibrio político en un contexto de fuerte competencia electoral, que llevó al poder en 1938 al Frente Popular, la primera victoria electoral de una coalición de izquierda en la historia de Chile.

El aumento de los niveles de participación electoral tuvo un impulso considerable con la incorporación de la mujer en la vida política. En 1935 se permitió el voto femenino en las elecciones municipales, y en 1949 en las elecciones presidenciales y parlamentarias. El aumento del electorado tuvo desde entonces un rápido crecimiento, incentivado por la introducción de la cédula única electoral en 1958, que puso fin al cohecho, la aprobación del voto de ciegos en 1969 y de los analfabetos en 1972. El porcentaje de votantes con respecto a la población pasó de un 7,6% en 1932 a un 36,1% en las elecciones de 1973, uno de los niveles más altos en la historia de Chile. La movilización masiva de la población a fines de la década de 1960 e inicios de los setenta, en un contexto de alta polarización política, se interrumpió abruptamente con el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, que puso fin al gobierno de Salvador Allende.

La dictadura militar, encabezada por Augusto Pinochet que se inició en 1973 llegó a su fin con el plebiscito del 5 de octubre de 1988, en el que la ciudadanía expresó mayoritariamente su deseo de retornar al sistema democrático. La población se inscribió masivamente en los registros electorales, llegando a un nivel histórico de participación en las elecciones generales de 1989. Aunque en ellas ganó la centroizquierdista “Concertación de Partidos por la Democracia”, así como en todas las otras que se han efectuado hasta ahora, la composición del parlamento ha estado marcada hasta hace poco por la presencia de senadores designados por los militares y por un sistema electoral que privilegia la negociación entre partidos políticos por sobre los resultados del voto popular.⁶⁵

Colombia es el único país de América Latina que cuenta con una historia electoral ininterrumpida desde que se formó como nación independiente en 1830, ello a pesar de las

65 Véase: Bethell, Leslie, *Chile Since Independence*, Cambridge, Cambridge University, 1993 y [www.memoriachilena.cl/temas/index.asp?id_ut=elecciones.sufragiodydemocraciaenchile\(1810-2005\)](http://www.memoriachilena.cl/temas/index.asp?id_ut=elecciones.sufragiodydemocraciaenchile(1810-2005))

continuas guerras civiles. Después de concluido el proceso bélico de la Independencia, la cual obviamente no contó con un proceso electoral de sufragio, el país tuvo la responsabilidad de organizarse institucionalmente.

Luego de la secesión de Venezuela y Ecuador, la Constitución de 1832 tuvo que resolver el problema de quiénes deberían de ser considerados como nacionales, para así saber quién podía ejercer actividades electorales, razón por la cual, en primera instancia, los esclavos (que constituían una mayoría en el país) no fueron considerados como ciudadanos. En esta Constitución, para poder ejercer el derecho al voto no bastaba con ser ciudadano, pues se necesitaba ser un hombre mayor de edad (veintiún años), ser casado y poseer propiedades.

En el año de 1843 se redactó una nueva Constitución, la cual, en relación con la cuestión de la ciudadanía y de la función electoral, le dio continuidad a la noción de esclavitud y declaró como ciudadanos únicamente a los hombres libres nacidos en el territorio, pero tan sólo concedió el derecho a participar en los procesos electorales a aquellos hombres libres mayores de edad (veintiún años) que fuesen dueños de bienes raíces localizados en el territorio y cuyo valor fuese de trescientos pesos o más, o que tuviesen una renta anual de al menos ciento cincuenta pesos.

Hasta el año de 1853 tan sólo el 5% de los hombres ejercía el derecho al voto, el otro 95% no participaba del sufragio por razones culturales, económicas o de ciudadanía. Con la constitución de 1853 surgen varios cambios importantes: se abole la esclavitud en el territorio nacional y se declaran ciudadanos y con derecho al voto a todos los hombres nacidos en el territorio que estuvieran casados y que contaran con la mayoría de edad, así como también el voto secreto se ejerció por primera vez.

En esta Constitución se implanta la votación popular para los cargos públicos de mayor importancia y se instaura el voto directo y secreto para elegir al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Procurador General de la Nación, a los Gobernadores, Senadores y Representantes. Como resultado de estas reformas, el proceso electoral se amplió, de tal suerte que, en el año de 1856, hubo por primera vez en el país una elección de Presidente de la República por medio del sufragio universal. El vencedor en estas elecciones fue el conservador Mariano Ospina Rodríguez.

Hacia el año de 1858 se promulgó una nueva Constitución con la participación de liberales y conservadores, en la cual se mantenía el derecho al sufragio universal para todos los ciudadanos, los cuales eran los hombres nacidos en el territorio nacional que tuviesen más de veintiún años y que estuviesen o hubiesen estado casados. En los años que van de 1859 a 1861 el ejercicio electoral se vio truncado por la guerra, la cual produjo, en 1863, una nueva Constitución en la que el poder central ya no definía las condiciones para un proceso electoral sino que le daba libertad a cada Estado federal para establecer sus leyes, las cuales, en muchos casos, concedían el derecho del sufragio universal únicamente a aquellos hombres que pudiesen demostrar que eran ilustrados.

El año de 1886 marcó el inicio de una nueva etapa en la historia de Colombia con la redacción de una nueva Constitución, la cual era de índole conservadora y centralista, Constitución que declaró como ciudadanos a los hombres colombianos mayores de veintiún años que tuvieran una profesión u oficio o una ocupación lícita y legítima como medio de subsistencia, aunque esto no era suficiente para poder ejercer el derecho al sufragio, pues para poder ejercer el derecho a elegir representantes los ciudadanos debían saber leer y escribir y

tener ingresos anuales de más de quinientos pesos o propiedades cuyo costo fuese superior a mil quinientos pesos. De esta forma, las elecciones eran indirectas para Presidente de la República y Senadores, y directas para Concejales municipales, Diputados a las Asambleas Departamentales y Representantes a la Cámara.

En 1910 se reforma la Constitución, gracias a lo cual el Presidente de la República podía ser elegido de forma directa por todos aquellos a quienes se les considerase ciudadanos. En 1936 es instaurado el sufragio universal para todos los hombres, mientras que la elección indirecta de Senadores se mantiene hasta el año de 1945. Durante el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla no se realizaron elecciones sino hasta el plebiscito del año 1957, en donde las mujeres, por primera vez en Colombia, obtienen derechos electorales; así, el derecho al sufragio cobijó a todos los hombres y mujeres mayores de veintiún años. En 1975, el Presidente Alfonso López Michelsen introdujo una reforma a la Constitución en la cual la mayoría de edad se adquiere a los dieciocho años y en 1986 se establece la elección popular de Alcaldes y Gobernadores, elecciones que todavía se llevan a cabo y hacen parte del sistema electoral actual.⁶⁶

En el caso de Paraguay, en tiempos de la colonia, se tuvieron las primeras experiencias relativas a la voluntad popular, cuando por Cédula Real del 12 de septiembre de 1537, se autorizó al voto popular. Así, vecinos de Asunción votaron en cédulas escritas y depositadas en un cántaro, proclamando Gobernador y Capitán General a Francisco Ortiz de Vergara. En 1844, Carlos Antonio López propone una constitución para la República, la cual fue aceptada y

⁶⁶ Para una revisión de la historia política de América Latina véase: López-Alves, Fernando. *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*, Durham, London, Duke University, 2000 y Centeno, Miguel Ángel. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, USA, University Park, Pa: Pennsylvania State University, 2002.

sancionada por 300 diputados: la "Ley que establece la administración Política de la República del Paraguay".

Muerto el Mariscal López, y luego de las graves consecuencias de la Guerra de la Triple Alianza, el 3 de julio de 1870 se realizaron los comicios para la elección de 42 diputados constituyentes. La vigencia de la Constitución de 1870 –de corte democrático y liberal– determinó que todos los ciudadanos paraguayos tengan derecho al sufragio desde la edad de 18 años cumplidos.

Tradicionalmente se contaba con el “voto cantado”. Esto, hasta el gobierno de Liberato Rojas, quien promulga una ley el 23 de agosto de 1911, que introduce la figura del "voto secreto y escrito". Se estipuló también el uso de urnas y de un registro permanente de electores, donde podían inscribirse los mayores de 18 años. Dicha ley es modificada el 30 de noviembre de 1916, durante el gobierno de Manuel Franco, con miras a las legislativas de 1917. A partir de la nueva ley –Nº 223– cada elector debía escribir en un papel o boleta los nombres de los candidatos que prefería. Debido al analfabetismo reinante, el método de elección fue difícil de aplicar.

En 1918, se organiza el Registro Cívico Permanente, que permitió que la oposición entrara al Legislativo. La ley de su creación comprende tanto al Registro Cívico Nacional, como al Padrón Electoral de Extranjeros. Con la promulgación de la Constitución de 1940, se creó un ejecutivo fuerte, que podía ser reelecto e incorporaba, a su vez, derechos sociales. El Presidente de la República era votado en elección general directa, seis meses antes de la toma de posesión del mando, poniendo fin a las elecciones de electores para presidente y vicepresidente.

Durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), se decreta la Ley Nº 204, que señalaba que para la elección de Presidente de la República, miembros de la Cámara de

Representantes y Convencionales a la Asamblea Nacional Constituyente, se constituye en un solo Colegio Electoral; y para la elección de miembros de las Juntas Municipales y Juntas electorales, la Sección Electoral respectiva se constituye en un Colegio electoral separado.

El Paraguay fue el último país de la región en conceder el sufragio a la mujer, cuando el 5 de julio de 1961, por Ley N° 704 de "Derechos Políticos de la Mujer", se estableció que "la mujer tiene los mismos derechos y obligaciones políticos que el hombre. En virtud de dicha ley tiene derecho a votar en todas las elecciones, tanto municipales como parlamentarias y presidenciales, y a ser elegida en las mismas condiciones que el hombre, para cualquier magistratura y funciones electivas".

La Constitución de 1967 estableció la igualdad de los derechos civiles y políticos del hombre y la mujer. Asimismo, incluyó que nadie podrá proclamar o recomendar la abstención electoral; y que son electores los paraguayos, sin distinción de sexo, que hayan cumplido 18 años de edad. Estos avances en la representación política eran letra muerta debido a la dictadura del general Stroessner. Al terminar la dictadura, luego de las elecciones del 1 de mayo de 1989, cuando saliera triunfante el General Andrés Rodríguez, se promulgó en 1990 un nuevo Código Electoral.

El sistema, entre otros puntos, estipuló que para el cargo de Presidente, los candidatos tienen que ser civiles. Prohibió además la reelección y eliminó el requisito de la afiliación religiosa, restituyendo el cargo de vicepresidente que había sido restringido en 1940. Desde entonces, los candidatos presidenciales y vicepresidenciales deben postularse como binomio y son elegidos por el voto directo, luego de haber obtenido una mayoría simple del electorado.

En la Constitución de 1992 por primera vez en la historia se elegían en comicios libres a futuros convencionales constituyentes. El Artículo 118 de la Constitución Nacional de 1992, señala: "El sufragio es derecho, deber y función pública del elector. Constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional". Por su parte, el artículo 120, reza: "Son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional, sin distinción, que hayan cumplido diez y ocho años. Los ciudadanos son electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley. Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales". Con el referéndum del 9 de octubre de 2011 –el primero desde la vigencia de la Constitución– se podrá enmendar dicho artículo, y así reconocer a los ciudadanos paraguayos radicados en el extranjero como electores en las próximas elecciones nacionales.⁶⁷

Puede decirse que en Venezuela el siglo XIX no comenzó en 1800 sino en 1830, con el nacimiento definitivo de la República de Venezuela, y no terminó en 1900 sino en 1935, cuando falleció de muerte natural el más férreo de sus dictadores, dueño y señor del país desde 1908, el general Juan Vicente Gómez. Antes de Gómez, Venezuela había oscilado entre dos polos extremos: la autocracia y la guerra civil.⁶⁸

Por su parte en Venezuela, la Constitución de 1936 reserva el sufragio para venezolanos varones, mayores de 21 años y que supieran leer y escribir. El Presidente sigue siendo electo por el Congreso de la República. La reforma constitucional de 1941 consagra la eliminación del inciso sexto del artículo 32, el voto directo de los varones mayores de 21 años y que supieran

⁶⁷ *Ibid.*, y www.abc.com.py/nacionales/la-historia-del-voto-en-paraguay-317780.html

⁶⁸ Krause, Enrique. *El Poder y el Delirio*, México, Tusquets, 2010, pp. 35.

leer y escribir para la elección de diputados al Congreso, la concesión del voto de mujeres que llenaran los mismos requisitos pero limitado a los concejos municipales. También se introdujo a las cámaras un proyecto de Ley de Elecciones complemento de la reforma constitucional que establecía la representación proporcional de las minorías.

El 18 de octubre de 1945, la oficialidad joven del Ejército derroca al gobierno democrático de Medina Angarita, con la tolerancia de dirigentes de Acción Democrática. Se instala la Junta Revolucionaria de Gobierno, presidida por Rómulo Betancourt. El 15 de marzo de 1946 la Junta Revolucionaria de Gobierno convocó a comicios para elegir una asamblea constituyente y promulgó un estatuto electoral que concedió el derecho de sufragio a todos los venezolanos mayores de 18 años, sin otras excepciones que los entredichos y la inhabilitación por sentencia penal, así como también, el voto se hizo secreto y universal.

En 1947, bajo la batuta programática de Betancourt, aprobada una nueva Constitución, Venezuela celebró las primeras elecciones con sufragio universal, incluyendo el femenino, de su historia. El candidato triunfante fue el venezolano de mayor renombre internacional, el gran escritor Rómulo Gallegos. En nuevo presidente toma posesión en febrero de 1948, pero en noviembre de ese mismo año un nuevo golpe militar lo derribó y abrió paso a la dictadura militar de Marcos Pérez Jiménez. Una década después, en 1957, los venezolanos buscaron con valor la restauración de la democracia.⁶⁹

En 1958, tras una insurrección popular, una junta militar de actitud tolerante desplazó a Pérez Jiménez y ocupó el poder. La presidió un militar popular, Wolfgang Larrazábal, que contendió en las elecciones. El histórico Pacto de Punto Fijo, firmado en 1958 por el propio Betancourt, Rafael Caldera y Jóvito Villalba, aseguró el apoyo al candidato ganador y algo

⁶⁹ *Ibid.*, pp.37.

crucial. La formación de un gobierno de coalición. Triunfó Betancourt y en 1961 se promulgo una nueva Constitución, que perfeccionaba la de 1947. La Constitución de 1961, señala que el voto es obligatorio, secreto y libre, además de la representación de las minorías. Son electores todos los mayores de 18 años con las excepciones de Ley -interdicción civil, inhabilitación política -, y que en las elecciones de los Concejos Municipales podrán participar los extranjeros con más de diez años de residencia en el país. Durante la década de los sesentas y principios de los setentas Venezuela logró establecer un gobierno democrático con una importante institucionalización política y crecimiento económico.⁷⁰

Venezuela entraría en un período de inestabilidad a partir de mediados de los años setentas por las constantes crisis económicas producto de los malos manejos del petróleo y por el seguimiento de grupos políticos radicales. En 1992 Hugo Chávez intenta un golpe de Estado contra el presidente Carlos Andrés Pérez en el cual fracasa y por el cual es encarcelado durante dos años, hasta ser indultado más tarde por el entonces presidente Rafael Caldera. Chávez se postuló a los comicios presidenciales de 1998 con el apoyo del “Movimiento Quinta República” y tras obtener la victoria se convirtió en presidente de Venezuela en 1999, cargo que ocupa hasta la actualidad y con el cual ha buscado consolidar la llamada “Revolución Bolivariana”, basada en su proyecto socialista del siglo XXI.

El presidente Hugo Chávez, inicialmente, por medio de un referéndum, abogó por derogar la Constitución de 1961 en 1999. Luego impulsó un segundo referéndum constitucional que resultó en la ratificación de la nueva Constitución de Venezuela de 1999 con el 71, 78% de los votos. La polarización política desembocó en el golpe de Estado de 2002 en el que fue derrocado por dos días por el industrial venezolano Pedro Carmona. Chávez fue restituido en el

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 38.

poder tras un c ontragolpe de la s Fu erzas Armadas de Venezuela.⁷¹ El gob ierno d e Hugo Chávez ha sido sumamente controversial, principalmente por sus aspiraciones a mantenerse en el poder, y p or la bú squeda de ajustar los marcos legales pa ra que esto pu eda ser po sible, sin embargo cabe destacar que hasta ahora, a pesar de lo c ontroversial del ré gimen, las elecciones para presidente de la república y otros cargos se han mantenido con la periodicidad establecida, con la participación en las urnas de la ciudadanía y con el reconocimiento de la oposición de los resultados, aunque estos no han estado libres de críticas y controversias.

En 1830 la República Oriental del Uruguay tuvo su primera Constitución, que establecía un régimen de gobierno republicano. De acuerdo a la Constitución de 1830, no tenían derecho al sufragio las mujeres, los extranjer os, los analfabetos, los peones a s ueldo, los vagabundos, los soldados, etc. Esto sign ificaba que solo una pequeña minoría e legía al gobierno. En las elecciones de 1903, por ejemplo, votó un 5 % de la población. En 1900, el presidente no era electo por los ciudadanos, sino po r la Asamblea General (Cámara de Senadores y Cámara de Diputados reunidas). En cambio, los diputados y los senadores sí eran elegidos por los votantes. Pero no existía la representación proporcional.

Uruguay no fue el primer país de América Latina que introdujo el voto secreto (en 1918) aunque probablemente sí fue el pr imero en don de el ajuste entre el texto legal y la realidad política se aproximaron más. En 1932 , se aprob ó la ley del su fragio femenino. Para junio de 1973, Bordaberry y las Fuerzas Armadas dieron un golpe de Estado: el Parlamento fue disuelto y se instauró un gobierno cívico-militar. Los partidos políticos de izquierda y los sindicatos fueron ilegalizados; se generalizó la tortura y el encarcelamiento de los opositores.

71 www.venezuelareal.zoomblog.com/archivo/2006/11/23historia-Del-Voto-Ii-1948-1963

En 1980 el gobierno llamó a un plebiscito constitucional con el fin de institucionalizar el régimen autoritario. La derrota sufrida por el oficialismo marcó el inicio del fin de la dictadura. Las elecciones de noviembre de 1984 se realizaron con partidos políticos y dirigentes proscritos. En ellas triunfó la propuesta conservadora del candidato colorado Julio María Sanguinetti, que fue electo presidente. El nuevo gobierno restableció las libertades y derechos políticos y –atendiendo el reclamo popular– el Parlamento aprobó una ley que permitió la liberación de todos los pesos políticos.⁷²

En Argentina las primeras elecciones que se practicaron fueron en los años 1820. El padrón estuvo confeccionado por todos aquellos varones mayores de 18 años y fueron utilizados para armar los registros de bautismos y nacimientos de la iglesia católica. No obstante no sirvieron de mucho, puesto que por más que las personas se presentaban a votar, el voto era “cantado” es decir, se tenía que decir en voz alta, por lo tanto se podía sufrir el linchamiento de la oposición o directamente el voto contrario a lo que uno quería. También sucedía que muchas veces uno se acercaba a votar y misteriosamente ya lo había hecho, así como el padre, el tío y el abuelo muerto. Además, el candidato solo podía salir de las personas que tuvieran propiedad, título o fueran comerciantes.

Luego de la constitución del 1853 mucho no cambió. Las elecciones se seguían haciendo en las iglesias con padrones en los que los muertos votaban o con el “voto cantado” y el linchamiento del votante. Este modelo se agotó en 1912 cuando surgió la Ley Sáenz Peña que dotaba al voto de un valor universal, secreto y obligatorio. Además de celebrarse el sufragio indirecto (se votaba a través de colegios electorales). Se comenzó a votar en las escuelas. Así en

⁷² Véase: López Alves, Fernando. *Op.Cit.*, Centeno, Miguel Angel. *Op. Cit.*, y www.politicadeuruguay.eluruguayo.com/

las primeras elecciones la unión cívica radical logró imponerse ante la oligarquía conquistando el padrón en las primeras elecciones libres.

Esto no duraría por mucho tiempo, en los años treinta, luego del golpe de estado de Uriburu y tras fracasar su modelo corporativo el general Justo llamó a elecciones contemplando la Ley Sáenz Peña pero poniendo obstáculos para que se pudieran desarrollar elecciones libres, sin trampas y sin presiones. Con la llegada de la revolución de 1943 y luego de tres años de reformas sociales, en el año 1946 se convocaron elecciones libres donde el Peronismo triunfó con el 46 por ciento del padrón electoral.

Es este régimen en que da un gran salto en materia electoral. Porque a partir de las elecciones del año 1952 las mujeres fueron incluidas al padrón y pudieron votar dando universalidad total al voto. Luego de la caída del régimen de Perón y hasta el año 1973 las elecciones eran itinerantes. Puesto que cuando se celebraban solo participaban algunos partidos políticos, puesto que el peronismo fue proscrito y muchos se alinearon a la postura de votar en blanco o no votar. Por otra parte cuando había un ganador duraban menos que lo reglamentario porque el ejército interrumpía los mandatos a su gusto, para instalar regímenes de facto y volver a llamar elecciones.

En Argentina se establece una dictadura militar de 1976 a 1983, que cancela los procesos electorales. Al terminar la dictadura se volvieron a practicar elecciones libres y conscientes surgiendo como ganador Raúl Alfonsín, personaje que no terminaría su mandato, puesto que ante la crisis de 1989 convocó anticipadamente a elecciones manteniendo la democracia. Otros cambios a la ley electoral se hicieron en los años noventa cuando se introdujo el voto directo

(dejando de lado al colegio electoral), el ballottage (segunda vuelta) las listas sabanas y se redujo los años de mandato presidencial para poder agregar la reelección.⁷³

En 1812 los mexicanos votaron por primera vez. El proceso electoral se desarrollaba en 3 fases; juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia. Los ciudadanos manifestaban oralmente por quien votaban, lo que anotaba el secretario. No había padrón electoral, ni organismos que regularan el proceso, por lo tanto, se desconocía quienes podrían votar.

Hacia 1836 se había levantado un padrón electoral y se entregaba una boleta con el nombre de los candidatos por los cuales se votaba, pero el presidente seguía leyéndolo en voz alta. Para entregar la boleta se exigía que se tuviera una renta anual de por lo menos 100 pesos, procedente de capital fijo o mobiliario o de trabajo personal honesto y útil a la sociedad. No se les daba boleta a los menores de 21 años siendo solteros; a los sirvientes domésticos; a los imposibilitados para el desempeño de las obligaciones de ciudadano por la profesión del estado religioso; a los vagos, o que no tengan industria o modo de vivir entre otros. Para 1857 se inicia con la división territorial por distritos electorales numerados.

La ley de Francisco I. Madero de 1911 y su reforma de 1912 otorga personalidad jurídica a los partidos políticos, se organiza el registro de electores, etc. Para ser elector era necesario figurar entre los ciudadanos empadronados en la sección; saber leer y escribir; no tener mando militar, ni ejercer funciones judiciales o de policía en el distrito electoral respectivo y no ser ministro o sacerdote de algún culto. Por primera vez se logra el voto secreto. En la ley de 1918 desaparece la mayoría absoluta, se garantiza el secreto del voto, se otorga al padrón

⁷³ Véase: Bethell, Leslie. *Argentina Since Independence*, Cambridge, Cambridge University, 1993 y www.masclarin.com/2011/03/la-historia-delvoto-en-la-argentina.html.

electoral el carácter de permanente y se perfila la credencial permanente de elector. En 1946 se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las comisiones locales, los comités distritales electorales y el Consejo del Padrón Electoral. En 1951 se crea el Registro Nacional de Electores. En 1954 se incluye la reforma constitucional que otorga el derecho al voto de la mujer. Para 1970 se otorga el voto a los jóvenes de 18 años.

El siglo XX en México se va a caracterizar por la instauración de un sistema de partido hegemónico (PRI), el cual mantendrá elecciones periódicas, sin embargo a través del fraude electoral y por la falta equitativa en la competencia partidista, el PRI se perpetuará en el poder por un periodo de 71 años hasta la alternancia política en el año 2000. La transición a la democracia en México es un proceso lento, se desarrolla principalmente a partir de los años ochenta y noventa con el desgaste del régimen priísta, el crecimiento de una pluralidad partidista, que comienza a ganar elecciones, la creación de instituciones electorales independientes del gobierno como son el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación durante los años noventa, los cuales dan certeza de los comisión electorales.⁷⁴

En Brasil el sufragio directo se introdujo en 1881; no obstante, los comicios realizados durante el Imperio y la Primera República se caracterizaron tanto por excluir del derecho al voto a un gran porcentaje de la población como por los recurrentes fraudes y por un registro electoral deficiente. Durante el imperio se establecieron requisitos de carácter económico para el ejercicio del sufragio y de 1881 a 1888 se excluyó del derecho al voto a toda persona que no supiera leer ni escribir.

⁷⁴ Véase: Pérez Fernández del Castillo, German (Director). *Evolución del Estado Mexicano*, Tres tomos, México, Ediciones El Caballito, 1986 y www.diputados.gob.mx/cedia/museo/cuadernos/Voto_México.pdf

Hasta 1882 la edad mínima para ejercer el derecho al voto era de 25 años, después fue de 21 y a partir de 1932 hasta la fecha es de 18 años. Así mismo, la Constitución vigente dispone el voto “facultativo”, es decir, no obligatorio de acuerdo a la ley, para los jóvenes entre los 16 y 18 años. En 1932 junto con la eliminación del sufragio censatario, se concedió a las mujeres el derecho a votar, y recién en 1988 se estableció constitucionalmente el derecho al voto, sin restricciones, para lo analfabetas.

Con la Ley Electoral de 1932 se introdujo el sufragio obligatorio y en 1934 se estableció constitucionalmente el voto secreto. En 1946 se estableció la obligatoriedad del registro de los electores. La Constitución de 1988 y la Ley Electoral de 1989 establecen que el sufragio es directo, secreto y universal. Tienen derecho a ejercerlo todos los ciudadanos brasileños mayores de 18 años; es obligatorio para todos aquellos alfabetizados, y facultativo para los analfabetas y ciudadanos entre 16 y 18 o mayores de 70 años.⁷⁵

En el caso de Perú, en 1896 surge una importante ley electoral que fue la primera de carácter estatutario en el Perú e inició la progresiva – y algo lenta- modernización del derecho electoral peruano. Podían ejercer el derecho de sufragio los peruanos mayores de 21 años o casados que no hayan llegado a esta edad, que sepan leer y escribir y que estén inscritos en el registro Cívico de su domicilio.

Fue hasta 1931 que se promulgo el voto secreto y en 1955 se concedió el voto a las mujeres y la edad para votar se redujo a 18 años. El voto ha sido obligatorio en Perú desde 1963.

⁷⁵ Véase: Bethell, Leslie. *Brazil Empire and Republic, 1822-1930*, New York, Cambridge University, 1989 y www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/523/5.pdf

Perú fue de los últimos países en derogar los requisitos de propiedad y alfabetismo para ejercer el voto en 1979. Y ahora, el voto es obligatorio para los analfabetas.⁷⁶

Como hemos visto, en occidente podemos concluir que la consolidación de la ciudadanía moderna fue el avance particular en tres niveles: la ciudadanía legal (el ciudadano igual ante la ley, en contraste con los antiguos privilegios locales o estamentales); la ciudadanía política (el ciudadano miembro del cuerpo político y participante en los asuntos públicos); y la ciudadanía nacional (el ciudadano integrado en el Estado, frente a su vinculación anterior a los cuerpos intermedios, y al tiempo separado radicalmente del extranjero).

El tipo de ciudadanía política está caracterizada principalmente por la posibilidad de ejercer el derecho al voto o de participar en elecciones libres y en condiciones de igualdad, este proceso ha sido largo y variable en cada país como hemos visto. Sin embargo, la construcción de la ciudadanía no se limita o se detiene con la obtención de derechos políticos y con la posibilidad de ejercer el voto, la construcción de un ciudadano más completo, con mayores derechos y que pueda enfrentar los retos que va a establecer el régimen capitalista o la globalización va unido a la obtención y con sumación de un articulado de derechos sociales.

La igualdad formal ante la ley solo beneficia a aquellas personas que, por su independencia económica y social, pueden sacar partido de sus derechos legales. Las tentativas tendientes a corregir este tipo de desigualdad, particularmente económicas, adoptaron en occidente el reconocimiento de los derechos sociales y la creación de un nuevo

⁷⁶ www.estepais.com/inicio/historicos/46/24_folios_La%20democracia%20en%20America%20latina_Hartlyd.pdf

tipo de Estado interventor y regulador de la economía. El cual se consolidará al terminar la segunda guerra mundial y será conocido como Estado del bienestar.

CAPITULO II

ESTADO DEL BIENESTAR, CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES

Hasta en trado el sig lo XX, el m odelo de E stado im perante en todas la s so ciedades capitalistas fue el Estado liberal o burgués, basado en la doctrina del liberalismo económico. Las funciones otorgadas al Estado en el liberalismo son únicamente las de mantener el orden y el control con el fin de garantizar el buen funcionamiento de las sociedades. Las leyes de mercado debían fun cionar s in ningun a regulación. Est a aparente neutralidad del Est ado re percutía, sin embargo, en las relaciones de la vida económica a partir del mantenimiento de un determinado orden jurídico que regulaba la propiedad y las prácticas comerciales. Pe ro también re percutía sobre las condiciones de trabajo y de vida de la clase trabajadora. Sin una regulación sobre el máximo de horas o las condiciones de trabajo, y ninguna protección social, la precariedad de la mayoría de la pobla ción era cada vez más evidente. El proceso de indu strialización c omportó unas c ondiciones de vida muy duras y un c onjunto de graves de sajustes sociales que ha cían peligrar el orden establecido. Se da un proceso en el que tanto por parte de los trabajadores –a partir de la crea ción de s indicatos r eivindicativos-, como para la b urguesía-, se ha ce indispensable una transformación del papel del Estado.

En efecto, necesida des económicas y políticas de un lado y la presi ón soci al del otro provocan cambios en la s funciones que se l e venían at ribuyendo al E stado. Los efectos del capitalismo liberal provocan que el Estado vaya adquiriendo una actitud cada vez más activa e interventora, intentando corregir los males del cap italismo que repercuten sobre una población que el propio sistema necesita dispuesta a trabajar. Se empiezan a dictar leyes sobre la limitación

de la jornada laboral y sobre la protección de accidentes y enfermedades de los trabajadores. Estas medidas, que por un lado tienen un sentido asistencial, por el otro representan un claro apoyo al sistema capitalista en la medida en que garantizan la posibilidad de disponibilidad de la necesaria clase trabajadora. Este papel interventor se intensifica después de la primera guerra mundial, y queda plenamente justificado a partir de la fuerte crisis económica de finales de los años veinte.

Ante esta situación, se abrió paso un enfoque que apoyaba la necesidad de políticas sociales que atenuaban los problemas de un capitalismo liberal a ultranza y fue conocida como Estado del bienestar. Convergían en este tipo de posiciones, entre otros, los grupos radicales no socialistas, políticos laboristas e incluso liberales que se alejaban del dogmatismo liberal de la época victoriana, además de los socialdemócratas en sus diferentes versiones según los países. La transformación del Estado liberal del siglo XIX, con sus diversas manifestaciones, dio paso al Estado de bienestar contemporáneo que es quizá el logro más notable del sistema de gobierno democrático. Los responsables de la política social de la mayoría de las democracias comenzaron a reflexionar sobre cómo ampliar la distribución de las prestaciones y de los servicios sociales que había que ofrecer a los ciudadanos.

A lo largo del siglo XX, cada Estado en occidente ha utilizado métodos distintos para introducir los objetivos de igualdad social y justicia social en sus estructuras institucionales y políticas, estructuras que eran a su vez la consecuencia de las circunstancias particulares que habían influido en el nacimiento del gobierno democrático en su país. No existió nunca una concepción unitaria de cómo conseguir realizar la justicia social, igual que no había existido nunca un camino uniforme para llegar a un sistema de gobierno democrático. En la

transformación de cada país han estado presentes una serie de factores políticos específicos con un grado considerable de independencia. El resultado es que existen diferentes Estados del bienestar más que un Estado ideal concebido especialmente para proporcionar bienestar.

EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR

El desarrollo de los Estados del bienestar no ha sido algo relacionado inmediatamente con el bienestar propiamente dicho, sino que ha dependido, sobre todo, de la capacidad de los gobiernos para aplicar los instrumentos y las prácticas existentes a problemas poco conocidos. Se ha llegado al Estado del bienestar a través de un proceso gradual y a menudo uniforme, impulsado tanto por políticos ambiciosos y funcionarios más o menos visionarios, como por la noción abstracta de un orden social en crisis o por los temores a una gran inquietud social. La adaptación del Estado liberal a las necesidades del Estado del bienestar no tuvo nunca que ver con la construcción de una sociedad utópica. El problema era el de cómo reconciliar los principios básicos del liberalismo con un conjunto complejo y creciente de políticas sociales.

La forma del Estado del bienestar se comenzó a sustentar en tres aspectos muy importantes: el Estado y la sociedad tienen un interés común que se expresa en el tema de la solidaridad; el Estado tiene la obligación de proteger a todos contra los riesgos sociales, y los cotizantes o contribuyentes, en su condición de ciudadanos, tienen derecho a administrar sus propias cotizaciones. Con diversos grados de éxito y seguridad, los Estados occidentales, por ejemplo en Europa, habían dado y a pasos irreversibles hacia la aceptación de nuevas

responsabilidades sociales entre 1880 y 1914, comprometiendo así los valores liberales clásicos que cimentaron el primer desarrollo de los gobiernos democráticos.⁷⁷

El modelo de Estado del bienestar responde a unas necesidades y son estas necesidades las que legitiman la nueva organización social. El proceso de industrialización del siglo XIX comporta unas condiciones muy duras para los trabajadores que desembocan en un conjunto de desajustes sociales que obligan a tomar medidas para reducir sus efectos. Aunque los cambios se presentan de forma entrelazada, podemos establecer tres tipos de transformaciones en el campo social, el político y el económico:

- 1) *Cambios Sociales*. Las dos clases más significativas del XIX, la burguesía y la clase obrera mantenían relaciones conflictivas. Los sectores más débiles de la sociedad se hallaban condenados a la miseria y la marginación. La legitimidad –y el miedo– a una posible revolución se sustentaba en el sentimiento que esta situación despertaba en este sector de población, por otro lado, mayoritario. La necesidad de paliar la presión social dio como resultado el surgimiento de las primeras medidas de protección social. A finales del XIX, en el decenio de los ochenta, en Alemania se aprueba un conjunto de programas de reformas sociales con el objetivo de evitar una posible revolución, por ejemplo se aprobó en 1871 una constitución que establecía una monarquía constitucional pero con funciones limitadas y sin poder de control sobre el gobierno. En este contexto se aprobó la primera legislación social, conocida como la *Legislación Social de Bismarck*, que fue estableciéndose durante el decenio de los ochenta del siglo XIX. Esta legislación contemplaba tres tipos de protección: el seguro de enfermedad, el seguro frente a los accidentes de trabajo y el establecimiento del primer sistema de pensiones de jubilación.
- 2) *Cambios Políticos*. El paso del sufragio censatario al sufragio universal comportó que al estar toda la población representada, los gobiernos resultantes de las elecciones eran más sensibles a las necesidades de la mayoría de la población. Aparecen los partidos políticos que responden con sus programas a las diversas demandas sociales. En 1848 se realizan en Francia y Suiza las primeras elecciones con sufragio universal. El sufragio universal se va extendiendo a casi todos los países industrializados en los finales del siglo XIX y principios del siglo XX, convirtiéndose la clase trabajadora en sujeto político. También la

⁷⁷ Ashford, Douglas E. *La Aparición de los Estados de Bienestar*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1989, pp.125-127.

revolución soviética de 1917 fue una señal de alerta para los países capitalistas, al demostrar que existían alternativas al sistema. Podría entenderse que el sistema democrático se configura como resultado de las relaciones de conflicto entre las clases, estableciendo mecanismos formales para superar las tensiones sociales.

- 3) *Cambios económicos*. Los resultados de las guerras mundiales consolidan la definitiva mundialización de la economía. La crisis económica provocada por el derrumbe de la bolsa de Wall Street en 1929 tiene repercusiones en la totalidad de países industrializados. Por lo que se entra en una nueva etapa de depresión económica a escala mundial que propició la búsqueda de soluciones a los estancamientos que periódicamente aparecían en la economía. Se empieza a cuestionar el paradigma del liberalismo: *el laissez faire*, la no-intervención del Estado.⁷⁸

Esta perspectiva, predominante en su tiempo, proponía introducir contenidos sociales concretos en la política. Sus seguidores admitían que el sistema económico dejaba muchas necesidades insatisfechas y distribuía los bienes en forma desigual, pero que en las tareas puramente económicas de producción y distribución de bienes era preferible a cualquier otro. Esta posición no buscaba grandes cambios en el sistema a pesar de que creía que el sistema económico capitalista no podía corregir sus defectos por sí mismo, y por ende reconocía la responsabilidad y el derecho del Estado de intervenir obligatoriamente para subsanar y modificar sus consecuencias en la situación social. Esta posición intervencionista entendía como primera tarea del Estado la de extender los servicios sociales e incrementar las funciones colectivas de la sociedad. El objetivo era lograr un equilibrio entre la libertad privada y el intervencionismo público, entre el liberalismo económico por un lado, y la estabilidad y el bienestar social, por el otro.

La concepción del Estado del bienestar tuvo un fuerte impulso en las posiciones que el Partido Laborista inglés, otros partidos socialdemócratas y los revisionistas liberales formularon

⁷⁸ Montagut, Teresa. *Política Social*, Ariel, Barcelona, 2000, pp.45-46.

en los primeros años del siglo XX. No debe desdeñarse la influencia de ciertas tendencias previas, humanistas, democráticas y socializantes pero, sobre todo, conviene subrayar la influencia que tuvo el debate que entre las dos guerras mundiales se dio acerca de la relación entre las políticas sociales y el libre mercado. En ese debate, la formación del Estado del bienestar comenzó a definirse como aquel en el cual el Estado es utilizado deliberadamente para modificar las fuerzas del mercado.

La concepción del Estado del bienestar se modificó en el periodo entre guerras, debido, entre otros factores, a las tareas de reconstrucción de Europa y a la Gran Depresión en Estados Unidos. Por un lado, las políticas sociales comenzaron a concebirse como parte de una política económica general y no como un área de acciones políticas segregadas y gobernadas por principios o reglas exclusivas, vinculadas a la prestación de servicios sociales. Esa integración de las políticas sociales a la política macroeconómica, fue apoyada por el triunfo del keynesianismo y la preocupación por el desempleo.

Como antecedentes de los cambios que se producirían en la economía encontramos, de un lado, las primeras medidas del *New Deal* del presidente Roosevelt en Estados Unidos. Tras la crisis de 1929, que había sumido la economía Americana en una fuerte depresión, se desataron diversas campañas en pro de una intervención gubernamental, este tipo de medidas tendrían una fuerte influencia en Europa. En 1933 y con el fin de estimular la demanda, las nuevas políticas del *New Deal* diseñan unas medidas de intervención del Estado en la economía, y además una serie de propuestas de asistencia social a los desempleados. Dos años más tarde, en 1935, se establece la ley de seguridad social con el reconocimiento de las pensiones de vejez y de

desempleo y la ley de relaciones laborales que reconoce los derechos de sindicación y de negociación colectiva.⁷⁹

Los veinte años que separan las dos guerras mundiales tuvieron pocas innovaciones en lo que concierne a la definición de áreas de responsabilidad pública y aplicación de las políticas sociales en los países occidentales. Quizás la introducción de las *asignaciones familiares* haya sido la innovación más significativa. Como era lógico, un periodo marcado por la reconstrucción y la depresión económica no era el más idóneo para poner en práctica las aspiraciones y decisiones que se adoptaban para mejorar la situación social. Los sentimientos de “solidaridad” y “seguridad para todos” fueron rápidamente superados por la sofisticada polémica sobre las técnicas de administración de los costos y beneficios de las políticas sociales y sus límites. De este modo se fueron consolidando los sistemas de seguridad social, los cuales tendieron a disminuir sus diferencias entre los diferentes países.

La tendencia a homogeneizar los sistemas de seguridad social se pudo observar en los casos de Alemania e Inglaterra. El primer programa alemán de seguridad social cubría vejez y enfermedad, pero excluía el desempleo; en 1927 se añadió el seguro del desempleo. Mientras tanto, en Inglaterra ese programa cubría enfermedad y desempleo –este último en escala limitada-, pero excluía las pensiones a la vejez. En 1920, sin embargo, en este país se generalizó el seguro de desempleo y en 1925 se introdujeron las pensiones por vejez. Por otra parte, en el mismo periodo, hubo una tendencia a una mayor centralización administrativa de los programas de seguridad social en numerosos países. Francia inició en 1928 cuando cubrió enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, pero no el desempleo. La responsabilidad sobre los desempleados se ejercía por medio de subvenciones a los seguros voluntarios, apoyados por un

⁷⁹ *Ibíd.*, pp.46-47.

sistema de asistencia social. De esta forma se estimulaban los esfuerzos privados de los sindicatos, evitando la obligatoriedad y estableciendo arreglos por grupos y categorías ocupacionales. En aspectos, como la salud, vivienda, maternidad, guarderías, jóvenes, invidentes y muchos otros fue notoria la presencia de organizaciones voluntarias de tipo comunitario, que muchas veces apoyaban a los programas de las autoridades e instituciones oficiales, o que actuaban por cuenta propia en cooperativas, mutualidades, etcétera.⁸⁰

La introducción de los *subsídios familiares* en Europa fue una de las innovaciones más importantes del periodo entre guerras. Los pioneros en brindar este beneficio fueron Francia y Bélgica. Los sistemas voluntarios mediante los cuales los salarios eran complementados con los beneficios para los hijos de pendientes, habían existido tiempo atrás en ambos países, pero se volvieron generales y obligatorios por ley, en Bélgica en 1930 y en Francia en 1932. Otros países siguieron el ejemplo de los anteriores, hasta convertir las *asignaciones familiares* en una prestación común de los programas sociales. Los *subsídios familiares* diferían de otros servicios en que pretendían complementar los ingresos de aquellos que trabajaban, y no mantener el ingreso de aquellos que no lo hacían. Era, por tanto, un medio para hacer del salario individual, un salario familiar, y así convertir a la familia en un núcleo protegido por la sociedad. En este periodo el costo de estos programas recayó en los empleadores. La política de *subsídios familiares* cumplía, adicionalmente con la finalidad de revertir la caída de las tasas de natalidad que caracterizaba la realidad europea, la francesa y la belga, en particular.⁸¹

La Gran Depresión iniciada en 1929 hizo desaparecer el sistema de seguro del desempleo en todos los países, por lo que la responsabilidad de la seguridad social recayó completamente en

80 Kusnir, Liliana. *La Política Social en Europa*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp.37-38.

81 *Ibíd.*, pp.38-39.

el Estado. En ese periodo crítico, la seguridad social se asemejaba mucho a la *Ley de Pobres*⁸², en Inglaterra, la *Ley de Pobres* que todavía llevaban el estigma de su forma de aplicación en el siglo XIX, fue sometida a un proceso de revisión y de eventual abolición por otro sistema más adecuado a las nuevas circunstancias provocada por la crisis de 1929. La discusión parlamentaria sobre el tema fue muy amplia y aunque no se llegó a una decisión legal al respecto, a partir de 1929 se ampliaron las funciones que cumplía el Comité de Asistencia pública. Este Comité extendió sus servicios a todo el país, sin otras diferenciaciones que no fueran las vinculadas a servicios específicos como tratamiento especial a ancianos, niños y otras personas que requerían atención especial.⁸³

En los países escandinavos hubo también una fuerte transformación, que permitió pasar de un sistema de ayuda a los pobres a una asistencia social integral y moderna que cubría a la población en su conjunto, sin hacer distinciones. En Francia y en Alemania, la asistencia pública

82 La Ley de Pobres tienen su origen en Gran Bretaña y se trata de un tipo de política asistencial desarrollada básicamente entre los siglos XVII y XVIII. La Ley de Pobres partía de una noción mucho más amplia de las responsabilidades del Estado en relación con los pobres y los menos favorecidos. La reforma a la Ley que se dio en 1834 trató de introducir una lógica única, y en ese sentido se convirtió en el prototipo de la reforma social británica. La preocupación por la pobreza se hizo importante por todo aquello que omite, es decir, la relación de la reforma social con otras muchas cuestiones, como la mejora de la fuerza de trabajo o el ajuste de la industria a las necesidades sociales y las condiciones laborales. La modificación de la Ley de Pobres estuvo dominada por un problema específico, a saber, que el coste de la ayuda a los pobres se había triplicado entre 1776 a 1802. La Ley de 1834 introdujo una noción demasiado rígida de los beneficios sociales y de las razones por las que las democracias asumían tareas de índole social. La disposición capital de la Ley era la obligatoriedad de la *Workhouse* que era una institución asilar para los pobres sin empleo, en la que los que no sufrieran ninguna incapacidad quedaban obligados a trabajar, las condiciones de alojamiento y trabajo eran deliberadamente de una dureza extrema. Se trataba de una forma bastante brutal de comprobar la situación de necesidad. Además, la ley de 1834 fue en muchos aspectos una norma defensiva, no un intento de construir un sistema en el que pudieran tener cabida los problemas sociales futuros. La Revolución Industrial contaba con medio siglo de antigüedad en Gran Bretaña, pero el poder político seguía en manos de los terratenientes, cuyo interés consistía, sobre todo, en tratar de evitar que recayeran sobre ellos los costos de la asistencia a los trabajadores del campo que habían emigrado a las ciudades o que se habían quedado sin recursos en sus propias localidades. Así pues, la premisa de la Ley de 1834 era la necesidad de mantener el poder de los terratenientes. Al privar a los organismos locales de los ingresos necesarios para cubrir sus necesidades sociales, los terratenientes contribuyeron a la crisis de 1909-1911, y convirtieron al impuesto sobre la renta en una necesidad para financiar la reforma social. Estos hechos explican el posterior rechazo a la Ley de Pobres. Ashford, Douglas E. *Op. Cit.*, pp.48, 85-89.

83 Kusnir, Liliana, *Op. Cit.*, pp.39-40.

siguió funcionando como un servicio de múltiples propósitos que cubría muchas de las necesidades de los más pobres, los cuales eran tratados como miembros de una categoría social diferente que debía reducirse conforme la cobertura social de la seguridad se volviera más amplia. Los sistemas de asistencia pública y los organismos voluntarios privados, en los que descansaron las políticas sociales durante la poscrisis, no pudieron sostener los seguros de desempleo y otros beneficios previstos legalmente. Sin embargo, la reconstrucción de todo el andamiaje que se había iniciado y formulado hacia fines de los años treinta, influyó en la institucionalización del Estado del bienestar en la segunda posguerra.

Gran Bretaña, fue el país que experimentó el nivel de desempleo más grave en el período de entreguerras. En algunas fases el desempleo superó la barrera de los dos millones, y con unos niveles de vida mucho más bajos que los actuales. El fenómeno alcanzó su punto culminante en 1932, con 3,4 millones de parados, y se mantuvo en torno a un millón durante cerca de veinte años, a lo que debe añadirse que sólo un 60% de la fuerza de trabajo estaba asegurada. La experiencia convirtió al Partido Laborista y a los sindicatos en entusiastas defensores de la causa del Estado del bienestar, pero no produjo los resultados que en Suecia se observaron en base a su concepto de solidaridad salarial en donde los salarios están ligados al bienestar o incluso con el más diferenciado sistema francés de reivindicaciones de bienestar desde el propio nivel de ocupación, que da lugar a que las prestaciones sociales constituyan un aspecto visible de las negociaciones salariales. Francia había con seguido un grado notable de continuidad, reconociendo que las prestaciones y los salarios estaban íntimamente asociados, este país no perdió nunca el control de las relaciones entre el trabajo y la política social.⁸⁴

⁸⁴ Ashford, Douglas E. *Op. Cit.*, pp.214-120.

Se podría considerar que el período de entreguerras era singularmente inadecuado para el desarrollo del Estado del bienestar. Los programas sociales planeados antes de la Primera Guerra Mundial languidecían en los parlamentos, sumergidos bajo las presiones económicas de la depresión, y en Alemania sucumbieron ante el nacionalsocialismo. Los desesperados esfuerzos para poner en pie un nuevo orden político mundial estaban íntimamente vinculados a la posibilidad de construir simultáneamente un nuevo orden económico, pero las economías nacionales eran también muy inestables. Es posible que la política social ocupara un lugar secundario en el orden de las prioridades políticas, pero nunca desapareció de él. Por primera vez las grandes economías sufrieron un desempleo masivo. Y aunque los esfuerzos para proteger a los parados fueron a menudo tan artificiosos y experimentales como habían sido los esfuerzos anteriores a la guerra para proteger a los pobres y a los enfermos, las democracias empezaron a diseñar políticas de lucha contra el desempleo. Enfrentadas como estaban a la temible elección entre la protección a los puestos de trabajo o a la concesión de subsidios de paro.

Las estructuras institucionales no sólo tuvieron que hacer frente al desempleo que se originó entre ambas guerras, sino que los Estados del bienestar sufrieron sus más duras pruebas en estos momentos iniciales. Lo más importantes obstáculos que se oponían a la completa nacionalización de la política social fueron superados y las resistencias efectivas a que hubo que hacer frente resultaron sorprendentemente pequeñas. El refugio liberal que representaban las formas de asistencias privadas o benéficas demostró ser completamente inadecuado, abriéndose la posibilidad de la participación del Estado en este campo. Los grupos profesionales fueron gradualmente integrados en los programas de seguridad social. El sector agrario, cuyos intereses establecidos había que conservar e incluso reforzar, fue el primero que recibió la protección del

Estado, antes de que las poblaciones urbanas recibieran ayudas sustanciales. En definitiva, los más importantes agentes sociales privados o locales, que previsiblemente habrían podido oponerse con mayor empeño a la ampliación de los Estados del Bienestar, aprendieron a convivir con ellos hasta el punto de su plena nacionalización después de 1945 se verificó sin a penas controversias.⁸⁵

El período de entreguerras tiene una gran importancia en el establecimiento de las prioridades de los nuevos Estados del bienestar, no porque en esa fase llegaron a encontrarse soluciones exentas de dificultades a los problemas sociales e industriales, sino, sobre todo porque entre 1918 y 1940 los gobiernos aprendieron que las políticas sociales mantienen una relación de interdependencia con muchas actividades tradicionales del Estado. El período de entreguerras se ha considerado como el momento crucial del cambio, porque los fundamentos institucionales del Estado del bienestar quedaron establecidos entre las décadas de los años veinte y treinta. Y el hecho mismo de que pudiera alcanzarse ese logro a pesar de todos los fracasos y trastornos políticos es también una condición previa de la posterior institucionalización de los derechos sociales y de la asistencia social.

KEYNES Y BEVERIDGE: PLENO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

La publicación de la obra principal de Keynes (Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, 1936), impactó al mundo intelectual y político. Keynes señaló que, en una economía de mercado, la producción real no está determinada por la dotación y la eficiencia potenciales en la utilización de los recursos, sino en el proceso de generación de ingresos que tiene a

⁸⁵ *Ibíd.*, pp.128-129.

establecer un nivel de equilibrio con la demanda efectiva por bienes y servicios. La teoría keynesiana mostró su preocupación por conducir a la economía al pleno empleo de la fuerza de trabajo, no por la vía del mercado, sino mediante la acción del gobierno en el campo fiscal y monetario. Keynes pensaba que una política de gasto público y crédito barato podía actuar sobre las expectativas de los empresarios e incentivarlos a invertir y aumentar la demanda efectiva de la población. Para Keynes los principales inconvenientes de la sociedad económica son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitrariedad y desigualdad distribución de la riqueza y los ingresos. Pero si bien “las naciones pueden aprender a procurarse la ocupación plena con su política interna, no se necesita que haya fuerzas económicas importantes destinadas a enfrentar el interés de un país con el de sus vecinos”, por lo tanto la política de pleno empleo se vuelve un elemento fundamental para la paz. 86

Keynes puso un énfasis primordial en el problema del desempleo ya que consideraba que estaba en la raíz de la mayoría de los males sociales que plagaban al mundo durante el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales. Con base en el punto de vista de Keynes, el sistema económico, tal como existía antes de la guerra, resolvió apropiadamente el problema de la asignación de recursos y falló sólo en la solución del problema de desempleo. El objetivo era entonces mejorar las condiciones de empleo, mientras se mantenía a la vez el mecanismo capitalista de mercado para la asignación de los recursos económicos. Por tanto, el enfoque keynesiano consiste claramente en modificar al capitalismo de manera que el pleno empleo pueda mantenerse. De acuerdo con esta posición, todas aquellas características del sistema capitalista que no interfieran con el logro del pleno empleo, deben preservarse. Las reformas

86 Keynes, John Maynard. *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Colombia, FCE, 2000, pp.328-337.

keynesianas no cuestionan los derechos de los individuos para ser propietarios de bienes de producción. El enfoque keynesiano considera al Estado como una fuerza de equilibrio que sirve sólo para complementar el comportamiento de los individuos capitalistas, el gobierno tiene que ser un agente de estabilización.⁸⁷

La hipótesis de que los problemas de empleo y demanda efectiva no se solucionaban por el funcionamiento del mercado sino por la política gubernamental, no sólo responde al periodo de depresión en que la misma fue expuesta, sino que ha estado presente en periodos de crecimiento y reactivación. Aunque no puede catalogarse como una política social propiamente dicha, la prioridad dada al pleno empleo y al necesario intervencionismo estatal, nos lleva frecuentemente a emparentar el keynesianismo con el Estado del bienestar.

En el mismo contexto en el cual se empiezan a difundir los postulados keynesianos, William Beveridge expondrá la necesidad de un plan para la seguridad social. Ambos autores van a constituir dos de los pilares teóricos del Estado del bienestar. Beveridge constituye una personalidad que participó activamente en el plano político inglés, al definir las bases de la seguridad social en los años treinta, en plena guerra y postular los criterios para la segunda posguerra. Su influencia sobrepasó los límites de su país, porque sus planteamientos de lucha contra los cinco males gigantes: indigencia, enfermedades, ignorancia, contaminación y ociosidad, lograron un elevado grado de concreción y elocuencia en sus informes, documentos y conferencias. Además, este autor demuestra flexibilidad cuando insiste en que sus propuestas dependían de ciertas condiciones, que debían ser adecuadas a la situación de cada país. Beveridge define la seguridad social, sus principios y el grado de responsabilidad que deben asumir los distintos actores, en especial, el Estado.

⁸⁷ Klein, Lawrence R. *La Revolución Keynesiana*, México, Trillas, 1980, pp.177-181.

En el año de 1942, Beveridge da a conocer el Informe sobre Seguros Sociales y Servicios Afines. El Informe hace un estudio de los planes nacionales y recomienda un Plan para Seguridad Social imaginado para hacer desaparecer la indigencia física, asegurando siempre a todos los ciudadanos ingresos suficientes para subsistencia y medios para hacer frente a los gastos excepcionales en los nacimientos, el matrimonio y la muerte. Los planes y servicios estudiados incluyen el seguro de enfermedad, el seguro de desocupación, las pensiones a la vejez, las pensiones a las viudas y los huérfanos, la compensación a los trabajadores por accidentes y enfermedades del trabajo, las pensiones no contributivas para la vejez, para la asistencia pública y la asistencia a los ciegos.⁸⁸

El estudio muestra que en un sistema de seguridad social, existen graves deficiencias que exigen remedio y anomalías y falta de coordinación que dan lugar a gastos innecesarios. Las recomendaciones del “Informe” se basan en un diagnóstico de la indigencia, esto es, de las circunstancias en que, en los años inmediatamente anteriores a la segunda guerra mundial, podían faltar a familias e individuos de Gran Bretaña los medios indispensables para una subsistencia sana. Los estudios sociales realizados en algunas de las principales ciudades de Gran Bretaña pusieron de manifiesto que la indigencia se debía a la interrupción o la pérdida de la capacidad para ganar dinero o a los muchos hijos. El Plan para la Seguridad Social es un plan para combatir esas dos causas de indigencia, mediante una doble redistribución de los ingresos – entre las épocas en que se gana dinero y aquéllas en que no se gana (por medio del seguro social) y entre las épocas de grandes y pequeñas responsabilidades familiares (por medio de subsidios para los hijos). Se define la seguridad social, para los fines del Informe, como el mantenimiento

⁸⁸ Beveridge, William. *Las Bases de la Seguridad Social*, México, FCE/Instituto Nacional de Salud Pública, 1987, pp.72.

de los ingresos necesarios para la subsistencia. La característica principal del Plan es un sistema de seguros sociales que comprende seis principios fundamentales: uniformidad de la tasa del beneficio de subsistencia; unificación de la tasa de contribución; unificación de la responsabilidad administrativa; suficiencia del beneficio; amplitud y clasificación de los seguros sociales.⁸⁹

El Plan de Seguridad Comprende tres partes. En primer lugar, un programa completo de seguros sociales en prestaciones en dinero. En segundo lugar, un sistema general de subsidios infantiles, tanto cuando el padre gana dinero como cuando no lo gana. Finalmente, un plan general de cuidados médicos de todas clases para todo el mundo. La característica principal del Plan de Seguridad es un proyecto completo de seguros sociales. Abarca a todos los ciudadanos y no sólo a quienes trabajan para patrones. Todo el mundo estará asegurado por lo que todo el mundo necesita: pensiones de vejez, gastos de entierro, cuidados médicos. Y todo el mundo tendrá asegurados esos y todos los demás beneficios apropiados para él y su familia, por medio de una contribución única semanal pagada mediante un timbre de seguros.⁹⁰

El plan de seguros sociales estipula, una pensión uniforme a cambio de una contribución uniforme. La pensión será la misma para la desocupación y para la incapacidad física de cualquier clase que sea y, después de un periodo de transición, para pensiones de retiro; se la ha proyectado lo bastante alta para que provea a la subsistencia e impida la extrema necesidad en todos los casos normales; y durará lo que dure la desocupación o la incapacidad para trabajar sin recurrir a la comprobación de los recursos. Además de la desocupación y la incapacidad, el proyecto provee beneficios para hacer frente a otras necesidades, entre ellas la maternidad y la

⁸⁹ *Ibíd.*, pp.73.

⁹⁰ *Ibíd.*, pp.65-66.

viudez, el cuidado de los hijos, los gastos de entierro y el aprendizaje de nuevas ocupaciones. En lo que respecta a la vejez, propone varios cambios, En primer lugar, generaliza las pensiones a todo tipo de trabajador. En segundo lugar, hace que las pensiones dependan de la condición de retirarse del trabajo. En tercer lugar, hace que esas pensiones de retiro sean adecuadas para subvenir a la subsistencia, iguales a las pensiones por desocupación e incapacidad física. En cuarto lugar, el proyecto permite a las personas que siguen trabajando después de llegar a la edad mínima de retiro, que se estableció de 65 años para los hombres y de 60 años para las mujeres, hacer méritos para la obtención de pensiones superiores al nivel que sirve de base, que es el que obtendrían si se retiraran tan pronto como alcanzaran esa edad. El objeto del plan no fue obligar a retirarse pronto, sino dejar a las personas en libertad de retirarse cuando quieran y estimularlas a que sigan trabajando mientras puedan hacerlo.⁹¹

Para Beveridge, la seguridad social representa la búsqueda por mantener los ingresos necesarios para la subsistencia de los seres humanos. Los principios básicos que sustentan la seguridad social son la justicia (en lugar de la fuerza), la oportunidad razonable de realizar un trabajo productivo, la certeza de contar con ingresos suficientes (sea o no trabajador) para estar cubierto de la indigencia, y la defensa de la familia como unidad social. En materia operativa, su propuesta se dirige esencialmente al establecimiento de un programa completo de seguros sociales y servicios afines para trabajadores y no trabajadores. En este contexto propone la idea de un ingreso mínimo nacional.

En términos de financiamiento, Beveridge apoya una participación tripartita (trabajadores, empresarios y Estado), salvo en los casos de subsidios a los hijos y en la asistencia nacional sanitaria y de rehabilitación que propone sea asumida íntegramente por el Estado. Fuera

⁹¹ *Ibíd.*, pp.66-67.

de estos aspectos, el papel fundamental del Estado consiste en que con la aplicación de la seguridad social se promueva una redistribución del ingreso que evite desigualdades extremas, aun entre trabajadores. Beveridge es insistente en cuanto que cree que no se trata de buscar una utópica e inalcanzable igualdad absoluta ni procurar el acceso al disfrute de ciertas comodidades, sino asegurar la desaparición de la indigencia y la polarización extrema en la distribución. En cuanto a otras responsabilidades, destaca que el logro de puestos de trabajo productivos y con remuneración adecuada no es una responsabilidad exclusiva del Estado, sino que debe ser compartida con el sector privado.

Lo que Beveridge propuso fue un sistema universal y uniforme de seguridad social. Incluía a todos los ciudadanos, clasificados en grupos según las causas de la inseguridad económica y la protección requerida para el caso. Sus recomendaciones asumían la creación de un Servicio Nacional de la Salud y subsidios familiares universales. Al incluir a todos los ciudadanos básicamente en los mismos términos, Beveridge capturó la imaginación en política social de los reformadores de todo el mundo. Las prestaciones concedidas a todos, se pensó, diluían el estigma de las medidas reservadas para los pobres, y encarnaban el nuevo espíritu de igualdad forjado en la guerra. Durante los debates sobre política social, que se extendían hacia atrás al menos hasta las propuestas presentadas por Charles Booth durante el siglo XIX, la izquierda había favorecido medidas que incluyesen a todos, que los conservadores a su vez rechazaban por innecesarias y despilfarradoras. Con Beveridge estos desacuerdos perdieron intensidad. Si bien es cierto que el universalismo generó controversia cuando fue aplicado en el exterior, en Gran Bretaña provocó comparativamente pocas discusiones.⁹²

⁹² Baldwin, Peter. *La Política de Solidaridad Social. Bases Sociales del Estado de Bienestar Europeo 1875-1975*, Madrid, Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, 1992, pp.195-196.

Beveridge acabó siendo consistentemente un universalista, aceptando las consecuencias de la redistribución entre grupos que la protección social omnicompreensiva hacía posible. Obligando a todos a asegurarse contra todos los riesgos, incluso contra aquellos que afectaban a algunos menos que a otros. Lejos de buscar una reasignación entre los diferentes factores de producción –tierra, capital, organización y trabajo- Beveridge previó una igualación del poder de compra centrada básicamente en la propia clase trabajadora, en un sentido horizontal. Su estricto sistema de tasa uniforme, con todos pagando lo mismo por iguales prestaciones, limitaba cualquier redistribución vertical en el seno del sistema de seguridad social a la que se alcanzaba como consecuencia de la financiación fiscal. Beveridge había tratado de elaborar una reforma que ayudase, en primer lugar, a los más necesitados y estimulase al mismo tiempo la ayuda propia entre los más afortunados.

Beveridge se proponía proveer a los ancianos, estimular la frugalidad y la ayuda propia, y al mismo tiempo no despilfarrar fondos distribuyéndolos sin atender a la situación de necesidad. Los sindicatos propusieron reducir costes haciendo que las pensiones dependiesen de la jubilación. Los sindicatos habían aprendido las virtudes de este requisito de jubilación durante la época de desempleo masivo en la década de los treinta, obligados a cesar de trabajar para recibir la pensión. Los problemas financieros que el sistema de seguridad social afrontaba, junto a la escasez de trabajo que podía anticiparse para la posguerra, eran razones que movían a estimular la prolongación de la vida laboral. Un requisito de jubilación correctamente ingeniado podría responder a este desafío. Concediendo tasas más altas a quienes aplazasen la jubilación, aunque limitándolas de forma que la suma total de prestaciones obtenidas durante toda la vida se mantuviese inferior a la que se obtendría si la pensión se empezase a recibir inmediatamente, se

lograría al mismo tiempo ahorrar dinero y promover la continuidad en el trabajo. El requisito de la jubilación excluía de las pensiones a los ancianos que seguían realizando un trabajo remunerado.⁹³

La seguridad social habría de incluir a todos por dos razones: los problemas administrativos que la selección implicaba y el carácter impredecible de la situación de necesidad y de dependencia en circunstancias de guerra. Beveridge había insistido en establecer un periodo de transición en el que las prestaciones no serían íntegras y en continuar con los suplementos para los pobres, condicionados a la comprobación del estado de necesidad, con objeto de proveer a los necesitados de una cobertura adecuada, evitando al mismo tiempo caer en una inadecuada generosidad para con los recién incorporados y para con los económicamente desahogados de entre los ya pertenecientes al sistema de seguridad social. Sin embargo, esperando ganar el favor de estos dos últimos grupos, el gobierno británico les ofreció pensiones más altas que las propuestas por Beveridge de inmediato. Laboristas y Sindicatos habían apoyado desde hacía tiempo reformas similares a las propuestas por Beveridge, y recibieron de buen grado el informe exceptuando algunas reservas. Estaban a favor del principio de subsistencia, término con el que los Sindicatos se referían a permitir a los receptores “vivir respetablemente”, y se opusieron a los ulteriores intentos de reducir las tasas de prestación. Tanto el Partido Laborista como los Sindicatos rechazaron las medidas de transición de Beveridge, tratando de conseguir pensiones más altas cuanto antes, si no inmediatamente.⁹⁴

Después del Informe de Beveridge, algunas de sus propuestas se presentaron ante grandes problemas para su puesta en marcha. El principio retributivo fue bien recibido y se aceptaron los

⁹³ *Ibíd.*, pp.206-210.

⁹⁴ *Ibíd.*, pp.214-215.

subsidios familiares e incluso el Servicio Nacional de la Salud. El desempleo era considerado un riesgo no asegurable. El servicio de salud había de incluir a los acomodados de forma exclusivamente voluntaria, pero todos recibirían pensiones y pagarían por ella. La subsistencia causó cierto revuelo, siendo calificada de objetivo inalcanzable, y las prestaciones basadas en niveles de ingreso fueron rechazadas por presentar problemas administrativos insuperables. Las sugerencias de Beveridge fueron de hecho adoptadas en lo relativo al desempleo y a la invalidez, mientras que las tasas de pensiones finalmente anunciadas (35 chelines para la pareja casada y 20 chelines para las personas solteras) fueron elegidas por el atractivo de los números redondos y porque habían sido propuestas por los laboristas poco antes de la guerra. Se supuso que obtendrían un apoyo más amplio que otras elegidas aún más arbitrariamente. Las propuestas de Beveridge no encontraron su apoyo legislativo hasta que los laboristas alcanzaron el poder en las elecciones de la posguerra.⁹⁵

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR Y LOS DERECHOS SOCIALES

En los años inmediatos posteriores al final de la guerra, entre 1945 y 1950, el Estado del bienestar se convirtió en una realidad institucionalizada. A pesar de sus amplias similitudes en cuanto al modo de formular las demandas y de conceder las prestaciones, la institucionalización final de los Estados del bienestar en Europa no pudo evitar el verse marcadas por la política propia de cada país tanto en el período de entreguerras como en la posguerra. Los gobiernos tenían que idear nuevas prácticas financieras y presupuestarias, formar a una nueva burocracia e

⁹⁵ *Ibíd.*, pp.215-219.

implantarla, y distribuir nuevas responsabilidades en los diferentes niveles de la administración estatal. Hacia 1950 el Estado del Bienestar moderno no sólo era ya una realidad económica y social, sino que se había convertido también en una realidad política.

Lo que resulta fundamental para la comprensión del cambiante contexto de la elaboración de las políticas después de las reformas de la política social en 1945 es que ésta se había convertido ya en parte integrante de la vida institucional de todas las democracias. En adelante, en Europa se discutió sobre la seguridad social nacional, no sobre si debía existir. El Estado del bienestar había que dado institucionalizado en formas muy diversas. Los efectos globales de la construcción de los Estados del bienestar fueron similares en casi todas las democracias: ingresos mayores para los ancianos, protección más eficaz frente al desempleo, mejora de los servicios sociales, etc. Lo que las diferenciaba era que la decisión básica de edificar un Estado de bienestar se llevó a cabo en circunstancias políticas muy diferentes y que, una vez culminada, se manifestó en formas institucionales también muy diferentes. La característica política fundamental de los Estados del bienestar democráticos fue precisamente que pudieron avanzar hacia los objetivos de la protección social y de la igualdad social por caminos muy diversos y con marcos institucionales asimismo muy diversos.⁹⁶

El Estado del bienestar británico se convirtió a partir de 1945, probablemente, en el más completamente nacionalizado de todos los Estados del bienestar. En Francia la nacionalización no llegó a completarse. Si bien no estaba tan nacionalizado como el británico, estaba, sin embargo, claramente más politizado, como lo estaban también las relaciones laborales, la política industrial y la política económica. Los grupos que se habían ocupado tradicionalmente de la prestación de servicios sociales, como las sociedades de seguros mutualistas, consiguieron que

⁹⁶ Ashford, Douglas E. *Op. Cit.*, pp.340-341.

sus reivindicaciones, encaminadas al logro de un monopolio casi total de la protección a la población agrícola y a la obtención de importantes derechos en la administración de la seguridad social, llegaron a buen puerto. Por su parte, los sindicatos vieron también parcialmente realizado su vieja aspiración al control obrero de la seguridad social. Aunque organizado fuera del Estado francés, el sistema de seguridad social estaba muy estrechamente vinculado a las realidades políticas francesas. Por el contrario, el sistema británico estaba efectivamente localizado dentro del Estado británico. Estos dos ejemplos nos permiten ver como se fue institucionalizando de forma muy diferente el sistema de seguridad social, sin embargo ambos Estados encontraron los métodos que les permitieron fundamentar la seguridad social como una actividad propia del Estado del bienestar.⁹⁷

El Estado de Bienestar se institucionalizó en la Europa Occidental de la segunda posguerra, al producirse un rápido crecimiento de las políticas y programas sociales en muchos de los países. Este desarrollo estuvo asociado con un largo ciclo de expansión económica y con el éxito que los países beligerantes exhibieron en los procesos de reconstrucción y posterior progreso de sus aparatos productivos, tecnológicos e institucionales.

Países como Alemania, Francia e Italia basaron su recuperación y desarrollo en el impulso dado por dos fuerzas motrices: la ayuda estadounidense y la integración económica. La ayuda de los Estados Unidos, entre 1945 y 1954, fue decisiva. La ayuda total de origen norteamericano a los países Europeos fue de 34.2 miles de millones de dólares. Una gran porción de esa ayuda se concentró en Alemania, el país más afectado por la guerra y que sus fronteras geográficas colindaban con países del bloque socialista.⁹⁸

⁹⁷ *Ibíd.*, pp. 341-342.

⁹⁸ Kusnir, Liliana. *Op. Cit.*, pp.41-42.

Se han dado dos vertientes principalmente que han contribuido a conformar e institucionalizar el concepto del Estado del bienestar. Una primera vertiente proviene de la economía y tiene como principales exponentes al keynesianismo de los años treinta y a los ensayos que entre las dos guerras y, con más vigor, en la segunda posguerra, asumen el rol de una verdadera disciplina denominada economía de bienestar⁹⁹. Una segunda vertiente, con raíces más bien políticas, se asocia a los informes, que ya hemos revisado más arriba, que William Beveridge, presentó al gobierno inglés, exponiendo las bases de la seguridad social en una sociedad libre. Estos documentos son muy reconocidos puesto que, desde un plano práctico, prepararon el terreno para el diseño de las políticas sociales después de la segunda guerra mundial.

Entre 1890 y 1950 aproximadamente, fueron las restricciones políticas e institucionales las que definieron el curso de las transformaciones de los Estados del bienestar, el rasgo diferencial de la nueva situación consistió en que los Estados empezaron a intervenir más libremente en las relaciones de mercado. En 1950 las estructuras institucionales del Estado del bienestar estaban ya sólidamente instaladas. La institucionalización de los Estados del bienestar había sido un producto inevitable de las reacciones políticas a los graves trastornos y perturbaciones sociales del período de entre guerras; como resultado a esta institucionalización se iba a dar una prosperidad y crecimiento inesperados que iban a producirse durante los treinta años siguientes. El futuro político del Estado del bienestar había quedado asegurado. Gracias a la

⁹⁹ Según Oscar Lange, “la Economía del bienestar se ocupa de las condiciones que determinan el bienestar económico total de una comunidad”. A partir de este objetivo existe una constante búsqueda de los requisitos, restricciones y condiciones de bienestar económico. Esta corriente de pensamiento económico representó un punto de partida para ligar el bienestar con la asignación de los recursos y con patrones de desarrollo económico. Lange, Oscar. “Los Fundamentos de la Economía del Bienestar”, en: Arrow, Kenneth J. y Tibor Scitovsky. *La Economía del Bienestar*, Vol. I, México, FCE, 1974, pp.39.

prosperidad, las realidades políticas no experimentaron grandes variaciones entre 1950 y 1970, aproximadamente.¹⁰⁰

La construcción del Estado asistencial, después de la segunda guerra mundial, supuso una rearticulación de gran alcance de las relaciones Estado-mercado que fue la base del desarrollo de los años cincuenta a los setenta. La expansión de las economías nacionales de la posguerra lleva consigo el desarrollo de la gran industria que consolida el fordismo como forma de organización del trabajo posibilitando la consecución de los objetivos de pleno empleo.

Los Estados del bienestar como una construcción institucional histórica. Su consolidación fue fruto de una fórmula –socialdemócrata o reformista- según la cual se podían alcanzar los objetivos de una sociedad justa a partir de una intervención pública en el marco de un capitalismo en evolución. Los Estados del bienestar han sido un elemento integral de las sociedades y establecieron lazos orgánicos con la producción, la reproducción y el consumo. Han sido un elemento esencial para el denominado modelo fordista de producción industrial. El crecimiento económico estaba sustentado por el consumo de masas de determinados productos. Su producción seguía una organización del trabajo basada en la utilización masiva del factor trabajo. Se requerían muchas personas trabajando en las cadenas de producción. Los Estados del bienestar posibilitan, en aquellos momentos, que se consuma todo aquello que se produce, cerrando el ciclo de trabajo-producción-consumo y reinversión. Los programas de los Estados asistenciales promovían el estilo de vida del trabajador prototipo con las compensaciones y garantías para sustentar la reproducción de la familia nuclear tradicional.

El Estado del bienestar ha sido el resultado de un compromiso entre clases sobre la base del crecimiento económico. El capitalismo es un modo de vertebrar las relaciones de intercambio

¹⁰⁰ Ashford, Douglas E. *Op. Cit.*, pp.343-344.

social entre los hombres, de asegurar sus subordinaciones civiles y, en gran medida, sus lealtades políticas. Los Estados del bienestar fueron posibles a partir de convertir a todos los ciudadanos en consumidores, pero la plena ocupación se consigue únicamente si se crean las oportunas necesidades de consumo.

La lógica de los Estados del bienestar es la de poder cubrir dos objetivos a la vez: de un lado garantizar un continuo crecimiento económico a través de potenciar el incremento del consumo, y de otro, establecer una garantía de mínimos de protección social a toda la población. Para su análisis podemos destacar algunas características que nos permiten acercarnos a su comprensión:

- a) Un consenso o pacto social entre gobierno, trabajadores y empresarios. Unos acuerdos a partir de los cuales se configura un funcionamiento distinto de las instituciones del Estado para la gobernabilidad de la sociedad. Se otorgan al Estado determinados funciones intervencionistas tanto en la esfera económica como en la esfera social o privada, la cual significa establecer un modelo económico en el que el Estado asume determinadas prestaciones o servicios que se sufragan vía la recaudación de impuestos. La representación no vendrá sólo de los partidos políticos sino también por otras organizaciones, básicamente los sindicatos y patronales.
- b) La intervención es total en la economía configura un modelo de economía mixta. El Estado no sólo regula la economía sino que además, es titular de empresas en determinados sectores de la producción. A través del gasto público, el objetivo será intentar conseguir y mantener los niveles de plena ocupación de los factores productivos, con tal de garantizar un proceso de crecimiento continuo. Se da pues la coexistencia de empresas de propiedad pública y de empresas de propiedad privada. Un efecto directo de ello sobre el mercado de trabajo es la creación de un número importante de puestos de trabajo vinculados a la administración pública.
- c) Las políticas económicas keynesianas, que tienen como objetivo incrementar la demanda efectiva de la población, comportan a su vez la universalización de la protección social. Por medio de la provisión pública de determinados servicios (sanidad, educación, vivienda o servicios asistenciales) el Estado tiene como finalidad mantener un nivel de vida mínimo para el conjunto de la población, ya no entendido como caridad pública

como en siglos anteriores sino como un derecho social. Esta universalización de la política social ha brá d e re percutir en la r edistribución de la r iqueza y e n u na generalización de mejoras en la calidad de vida de la mayoría de los ciudadanos.

- d) Esta e xtensión de l os d erechos s ociales abrió la se nda h acia la plena ciu dadanía: el conjunto de la población mayor de edad, hombres y mujeres. Tie nen rec onocidos los derechos civiles, políticos y sociales, un paso importante hacia la democratización de las sociedades.¹⁰¹

Lo que denominamos “Estado del bienestar” corresponde a una forma de organizar la vida social –política y económica- en las democracias capitalistas, después de la segunda guerra mundial. Este modelo que hoy conocemos de Estado coordinador, impulsor y empresario directo de múltiples actividades y servicios es fruto de la evolución del capitalismo. El Estado del bienestar es un modelo sociopolítico y económico, fruto de las transformaciones que se habían ido produciendo en las diversas esferas de la vida social. De acuerdo con Luhmann la “lógica del Estado del bienestar” sólo puede ser comprendida mediante el principio de compensación. Se trata de la compensación de aquellas desventajas que recaen sobre cada cual como consecuencia de un determinado sistema de vida.¹⁰²

En la base de la lógica del Estado del Bienestar se entiende que la solidaridad social es la justicia definida en términos de necesidad. Al margen del nacimiento, el mérito o la valía, todo ciudadano en una situación de necesidad tiene derecho a recibir ayuda de la comunidad. Una vez que todos son considerados como potencialmente necesitados, la dependencia cesa de ser la maldición de un grupo en particular y no queda estigmatizada; la asistencia se transforma de un regalo en un derecho.

101 Montagut, *Op.Cit.*, pp.47-48.

102 Luhmann, Niklas. *Teoría Política en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1997, pp.32.

Si la solidaridad ha de ponerse de manifiesto en la política social, todos pueden verse potencialmente afectados como receptores y como donantes. Al beneficiar en principio a todos, el bienestar solidario no puede ser exclusivo de un grupo en particular. Su implícita universalidad constituye su premisa básica: que nadie puede estar seguro de poder depender de sí mismo, y que la solidaridad contribuye al bien último de cada uno.

Cada Estado del bienestar ha utilizado métodos distintos para introducir los objetivos de igualdad y de justicia social en sus estructuras institucionales y políticas. No existió nunca una concepción unitaria de cómo conseguir realizar justicia social y tampoco el Estado del bienestar no fue únicamente un producto de las fuerzas del mercado. Es probable que el Estado protector sea el resultado de la búsqueda institucionalizada, de la experimentación y de la acumulación de acontecimientos en el marco democrático de cada uno de los países. Tanto en un sentido político amplio como en el de la elaboración de las diversas políticas sectoriales, no puede decirse que haya habido nunca objetivos fijos. Si hubieran existido tales rigideces no habría sido posible el despliegue de las capacidades institucionales y de decisión que se produjo con la aparición del Estado del bienestar.

Al aplicar los instrumentos de cobertura social a un número cada vez mayor de ciudadanos, y a una variedad de riesgos y desgracias, el Estado del bienestar moderno desarrolló decisivamente en la sociedad la capacidad de tratar a todos sus miembros de manera igualitaria. Sin embargo, lo hizo, no tanto redistribuyendo la riqueza, sino más bien los costes del riesgo y el infortunio. En cuanto se comparten los riesgos, el individuo ya no afronta la incertidumbre solo, sino como parte de un grupo más amplio. La novedad que la seguridad social incorporó consistió en extender este modo de enfrentarse colectivamente al riesgo de un pequeño círculo, a un grupo

mucho mayor –posiblemente la sociedad en su totalidad- e incluso, por medio de las transferencias intergeneracionales, a los que aún no han nacido. La redistribución del infortunio no se realizó privadamente, sino por la sociedad como un todo y de acuerdo con niveles de igualdad comúnmente aceptados. Preocupaciones que habían sido individuales pasaron a ser políticas. Lo que sucedía en caso de enfermedad, invalidez, vejez, desempleo o paternidad era ahora decidido según los criterios de justicia acordados. La seguridad social suministró los instrumentos con que redistribuir y moderar los efectos producidos por los desastres tanto naturales como causados por la mano del hombre. El hecho característico de los Estados de bienestar más desarrollados, consistente en compartir de forma global todo tipo de riesgos, hizo posible la igualdad, no sólo en el sentido formal de los derechos cívicos y políticos, sino también en los términos prácticos de un mínimo de protección común.¹⁰³

Las normas, convenciones y prácticas de la justicia que gobernaban la interacción formal entre los miembros de la sociedad y establecían los términos en que se concebía la ciudadanía fueron gradualmente extendidos hasta abarcar también cuestiones muy personales e individuales relativas al riesgo y la desgracia. Las relaciones entre los ciudadanos, antes reguladas en un sentido esencialmente cívico y político, resultaron alteradas en consecuencia. Como productores y miembros de distintas clases, los individuos se guían siendo tratados de igual manera por el mercado y las jerarquías hereditarias, pero como criaturas expuestas al riesgo, estaban en posición de igualdad. La condición de miembros comunitarios de pleno derecho estaba abierta a todos los ciudadanos, no sólo como depositarios de derechos cívicos o participantes políticos, sino como individuos golpeados por el infortunio o inquietados por la inseguridad. Con el desarrollo del Estado del bienestar, la sociedad mejoró considerablemente en su capacidad de

¹⁰³ Montagu, *Op. Cit.*, pp.57-58.

decidir autónomamente sus normas de asociación sin prestar atención a los dictados de la naturaleza, el destino o la circunstancia.

La seguridad social redistribuye directamente en términos de riesgo. Los necesitados buscan solidaridad y los autosuficientes tratan de evitar cargas extras. El consenso que se forjó en torno a la política estatal de bienestar durante los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial puede ser entendido como el resultado de un sentido de solidaridad social intensificado por la creencia de que entre riesgo y clase existe sólo una correlación parcial, de que todos pueden potencialmente beneficiarse de la redistribución y que incluso la burguesía tiene mucho que ganar en un Estado del bienestar correctamente desarrollado. El interés de las clases medias en los esfuerzos del Estado resulta perfectamente entendible. Las políticas solidarias han pasado a ser legítimas, no controvertidas y aceptadas sólo en la medida en que se las ha considerado un derecho en vez de un acto de caridad o altruismo. Éste es el concepto de ciudadanía social. En términos de cálculos de riesgo y fortuna, la seguridad social trata a todos de forma equivalente, sin tener en cuenta la suerte, el destino, los genes o la posición. Los efectos de la incertidumbre son esparcidos equilibradamente a lo largo y ancho de un fondo de igualación global.¹⁰⁴

Al existir una responsabilidad pública, colectiva, del bienestar social de toda la población, las dificultades económicas y sociales de una gran parte de la ciudadanía se canalizan hacia el Estado en busca de más prestaciones o servicios. Los desheredados sociales tenían obviamente el máximo interés en la política social. La solidaridad beneficia a los desafortunados. Si se combinan categoría de riesgo y grupo social, la clase más uniformemente empobrecida y propensa al riesgo es la que más fervientemente desea y, dadas las condiciones adecuadas, más

¹⁰⁴ *Ibíd.*, pp.60-61.

sólidamente presiona a favor de la solidaridad. Las bases sociales de la reforma redistributiva son los grupos que tienen mucho que ganar, la clase obrera de modo más inmediato. El éxito del Estado de bienestar y el interés en su capacidad para redistribuir el riesgo han ido de la mano. Si tuviésemos en cuenta todos los tipos de transferencia pública (subsidios a agrarios, ayudas a la educación, et c.), e l interés de la s cl ases med ias en los e sfuerzos d el Estado re sultaría perfectamente entendible.¹⁰⁵

La c onversión de la solidaridad en un derecho ha perm itido qu e las clases medias lo incorporaran como uno más de los suyos. A medida que los intereses de la burguesía se anclaban con más firmeza en la política social, más fuerte y sólido ha sido su apoyo político. El secreto del éxito de los Estados de bienestar escandinavos radicó en su capacidad para proveer a las clases medias tan eficazmente como a los tra bajadores. En Gr an Bretaña, el nuevo pl anteamiento universalista e igualitario de la política social de Beveridge descansaba en su atractivo para las clases au todependientes, anteriormente excluidas de las ayudas estat ales. La segurid ad soc ial redistribuye dire ctamente e n términos de ries go. L os ne cesitados b uscan s olidaridad, los autosuficientes tratan de evitar cargas extras. La necesidad definida a través de los riesgos que la política so cial a fronta, aflige casi a t odas la s c lases. Tod as pu eden po tencialmente de tectar intereses en el hecho de compartir las cargas por medio de la seguridad social.¹⁰⁶

El primero de los temas que suministró una estimación de la solidaridad y la ciudadanía social fue el de la universalidad. El universalismo (si todos los ciudadanos eran o no incluidos en la política de bienestar en l os mismos térm inos, al m argen de las dist inciones ent re clase, ingresos o estatus que les separaban) fue considerado por los reformadores como el sello de la

105 Baldwin, Peter. *Op. Cit.*, pp.58-59.

106 *Ibíd.*, pp.60-61.

legislación solidaria. Cuanto mayor era el fondo común de riesgo, más se acercaba a la universalidad, más claro era el conocimiento de lo que cada grupo ganaba o perdía, más posible era la justicia. Si todos eran incluidos, con las cargas muy bien repartidas, nadie sería abandonado, ni nadie tan afortunado como para eludir su cuota. El universalismo implicaba igualdad de tratamiento a pesar de las desigualdades sociales. Prometía disolver el estigma de las medidas sólo para los pobres. Permitía una redistribución de las cargas entre los grupos distintamente favorecidos por los caprichos de la fortuna. Creaba una solidaridad común, inculcando tanto en el rico como en el pobre un interés por el Estado del bienestar. Encarnaba los valores de lo que pensaba iba a ser una nueva era política. Ayudó a crear una igualdad de estatus definido por un nivel por debajo del cual los desequilibrios sociales ya no serían tolerados.¹⁰⁷

Gosta Esping-Andersen, establece una tipología que proporciona una nueva clasificación intentando incorporar aspectos históricos y sociológicos. Para este autor, el Estado del bienestar no puede ser entendido si sólo se estudian los derechos que concede. Deben considerarse, también, cómo se interrelacionan las actividades del Estado y del mercado y cuál es el papel de las familias en la provisión del bienestar. La estratificación social es parte y parcela de los Estados del bienestar. Esto es, la política social se dirige a los problemas de estratificación, pero también los produce. Ello quiere decir que, si bien un determinado diseño de las políticas es fruto de una estructura de poderes anteriores, a su vez, esas mismas políticas sociales están determinando una estratificación social futura, en función de si inciden o no en las causas de las desigualdades.

Basándose principalmente en tres factores: el tipo de movilizaciones de clase -especialmente de la clase trabajadora-; las estructuras de coaliciones políticas – en particular de las clases

¹⁰⁷ *Ibíd.*, pp.93.

medias y la población agrícola-; y finalmente, el legado histórico de institucionalización nos habla de tres mundos distintos de capitalismo de bienestar. La estructura y la resolución de problemas clave en las sociedades industrializadas tales como la estratificación social, los derechos sociales, la distribución de los recursos, la vida de trabajo y la evolución del empleo evidencian la distinción de tres modelos de capitalismo de bienestar, que él denomina: *el liberal*, *el corporativo o conservador* y *el socialdemócrata*:

- I. El *modelo liberal* se corresponde con el de un conjunto de países fuertemente influidos por el liberalismo económico y con un grado de confianza importante en los mecanismos de mercado. En estos países predominan las ayudas a aquellos individuos que se comprueba que no tienen medios, resultando unas modestas o débiles transferencias de subsidios y planes de seguros sociales. En este mundo el Estado estimula el mercado activa y pasivamente. De una manera activa se subsidian planes privados de protección y de seguros; pero también se está potenciando el mercado indirectamente, que al garantizar sólo un mínimo a la población, los individuos con más recursos recurren al mercado para complementar su protección. Como consecuencia de esta organización encontramos una clara dualización, entre un sector que comparte una relativa igualdad en la pobreza, que son los beneficiarios de la protección social y otro sector de la población con relativo bienestar social. Los países que están en este grupo son, básicamente: Esta dos Unidos, Canadá y Australia.

- II. En los países del *modelo corporativo o conservador*, como en Austria y Francia, no ha existido la obsesión liberal por la eficacia del mercado y la concesión de los derechos sociales se ha visto como una evolución del capitalismo. Predomina una diferencia en los grados de protección social. Los derechos sociales han sido vinculados a la clase y al estatus social. Es necesaria una vinculación laboral normal para tener derecho a la protección. El corporativismo desplazó, de alguna manera, al mercado como proveedor del bienestar social. Cada individuo debe ganarse el derecho al bienestar social y el que no lo consigue es desplazado a una red subsidiaria: la familia. En general, el régimen corporativista está también fuertemente comprometido con la familia tradicional. Funciona el principio de subsidiaridad que representa que el Estado sólo interviene cuando se acaba la capacidad de la familia para atender a sus miembros.

III. El *modelo socialdemócrata* agrupa a aquellos países en los cuales el principio de universalización de las prestaciones se ha extendido a toda la población. El sistema universal de provisión social dota uniformemente a todos los ciudadanos del mismo derecho a disfrutar de transferencias y servicios. El papel central del Estado tiene un doble efecto: ha creado ocupación al prestar asistencia y servicios sociales a través de instituciones públicas. Se da una fusión entre bienestar y trabajo, y a que se crean lugares de trabajo –ocupados mayoritariamente por mujeres– y se trata de servicios que permiten hacer compatible el trabajo remunerado y el doméstico. La política de emancipación se ha dirigido tanto al mercado como a la familia tradicional, ya que se han socializado de forma prioritaria los costes de la familia. En estos países se ha promovido una igualdad en los niveles más elevados en lugar de una igualdad en las necesidades mínimas, como ha ocurrido en otros lugares. Este modelo es característico de los países escandinavos, en especial Suecia.¹⁰⁸

Este enfoque permite entender que los diferentes modelos de política social llevados a cabo en los Estados del bienestar no sólo son una consecuencia de determinadas trayectorias históricas sino que, a su vez, las producen o reproducen. Cada modo de organizar la protección social tiene distintos efectos sobre las realidades sociales en las que intervienen. Así, se puede decir que el modelo conservador o corporativo provoca una sociedad fuertemente estratificada, y el modelo socialdemócrata ha logrado reducciones importantes en los niveles de desigualdad.

Debemos ampliar el número de modelos aportados por Esping-Andersen, identificando al menos, otro gran grupo de países. Aceptando los tres grupos anteriores, el cuarto de los mundos del Estado del bienestar respondería a los países del área mediterránea. Grecia, España, Italia y Portugal presentan rasgos comunes en su desarrollo y, a su vez, bastantes diferencias con los otros modelos anteriormente analizados. *Los Estados del bienestar meridionales* comparten características y una génesis común. Algunos de los ingredientes relevantes de la peculiaridad de los países del área mediterránea son una industrialización tardía,

¹⁰⁸ Esping-Andersen, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey, Princeton University Press, 1990, pp.10-27.

la persistencia de muchas áreas atrasadas y de marcados dualismos económicos, la gran disparidad de sus estructuras ocupacionales, largos períodos de autoritarismo, la fuerza de la Iglesia católica, el bajo “estatismo”, (desconfianza hacia la administración del Estado y baja profesionalización de la burocracia pública), el radicalismo de izquierdas y los antagonismos entre subculturas. A pesar de que los cuatro países se han diferenciado entre sí, y todavía hoy difieren significativamente en la manera y la velocidad con que se han desarrollado, hay suficientes afinidades como para hablar de la configuración de un grupo distintivo.¹⁰⁹

El Estado de bienestar del sur de Europa se caracteriza por un modo peculiar de funcionamiento político que lo distingue no sólo de los más homogéneos, uniformes y universalistas Estados del bienestar del norte, sino también de los más fragmentados y corporativos sistemas continentales. El particularismo meridional toma con frecuencia la forma de corrupción política (por ejemplo, favores ilegales a cambio de sobornos privados) como testimonio la aparición periódica de escándalos en los cuatro países. De manera más sistemática y típica, empero, la manipulación del bienestar toma la forma de clientelismo político, es decir, de favores concedidos a cambio del apoyo a una organización pública, generalmente votos para un partido político. La presencia de redes clientelistas articuladas así como una concepción patrimonialista del Estado, han sido y todavía son, rasgos estructurales de los sistemas políticos español, griego y portugués, y sin duda, han afectado al desarrollo institucional y el modo de

¹⁰⁹ Es de destacar que los Estados del Bienestar de la Europa del Sur se condujeron hacia un orden político liberal democrático mucho más sólido y duradero por el agotamiento de la legitimación patrimonial despótica y reaccionaria del poder a través de la propia ideología fascista y por los cambios en la estructura misma de la economía desarrollista producida por la misma política de las dictaduras. El modo de hundimiento de cada una de las dictaduras reaccionarias varió de país a país, no hay un único modo de transición al pluralismo parlamentario neocapitalista y de Estado asistencial. Giner, Salvador. “La Modernización de la Europa Meridional: Una Interpretación Sociológica”. En: *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Sebastián Sarasa Y Luis Moreno (Compiladores). Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Ministerio de Asuntos Sociales, 1995, pp.45-55.

funcionar del Estado del Bienestar. La expansión de las prestaciones de bienestar ha jugado un papel destacado en su avizor la transición desde el autoritarismo a la democracia desde mediados de los años setenta y en consolidar las raíces electorales de los nuevos partidos, incluyendo a los socialistas. Y esta extensión ha originado circuitos particularistas de distribución, o ha redefinido algunos ya preexistentes, especialmente, como en Italia, en áreas rurales y poco desarrolladas. Los derechos al bienestar no están arraigados en una cultura política abierta y universalista. Más bien reposan en una cultura cerrada y particularista imbuida por la lógica de las relaciones patrón-cliente que han sido una constante histórica en esta parte de Europa.¹¹⁰

Las aportaciones más recientes, han contribuido significativamente a la comprensión de las diferencias entre Estados del bienestar a partir de la formulación de un esquema sistemático para el análisis comparativo de los sistemas de protección social del Estado. Como ocurre con otras categorías, no existe una definición única de lo que es el Estado del bienestar. Su denominación señala una vocación social de las políticas públicas, como una primera aproximación, vocación en la que destacan aspectos institucionales formales, la inclusión en este caso de leyes, sistemas, programas, beneficios y servicios que aseguren necesidades sociales; un concepto amplio de seguridad social cuya responsabilidad recae mayormente en los gobiernos.

El Estado del bienestar estableció como una de sus metas la búsqueda de un empleo y un ingreso adecuado por el trabajo; la necesidad de satisfacer al máximo los riesgos sociales vinculados o no al trabajo (desempleo, salud, enfermedad, incapacidad, vejez, entre otras); la

110 Ferrera, Mauricio. "Los Estados del Bienestar del Sur en la Europa Social". En: *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Sebastián Sarasa Y Luis Moreno (Compiladores). Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Ministerio de Asuntos Sociales, 1995, pp.97-109.

búsqueda de una igualdad de oportunidades, que favorezca la mejor distribución del ingreso y la riqueza; la consideración de sectores específicos de la población que están al margen de las redes formales o institucionales, evitando así que queden excluidos de la atención de sus necesidades vitales; el respaldo al funcionamiento estable y democrático del orden social y político de los países a través de estas políticas públicas.

El desarrollo de los Estado del bienestar fue un acto eminentemente político. Aunque muchas de sus consecuencias políticas fueron imprevisibles. Los Estados del bienestar han seguido diferentes caminos porque las democracias no tenían unas perspectivas y unos objetivos bien delimitados. Cada democracia construyó sus propios conceptos y puso en práctica formas diversas para reconciliar los objetivos abstractos de la justicia y la igualdad social con el sistema democrático. Aun así, las tendencias de los cambios siguieron la misma senda y comportaron las mismas transformaciones. Esto es que en, lo general, los Estados del bienestar terminaron estableciendo prácticamente las mismas bases de política y seguridad social.

El Estado del Bienestar se constituye en un Estado Social de Derecho al compatibilizar en un mismo sistema dos elementos: uno, el capitalismo como forma de producción, y otro, la consecución de un bienestar social general. La creencia en la posibilidad de que desde el capitalismo puede llegarse a un bienestar social general (y universal), constituye la base de apoyo del Estado del Bienestar. El calificativo social del Estado de derecho hace referencia a la corrección del individualismo clásico liberal a través de una afirmación de los llamados derechos sociales y de una realización de objetivos de justicia social. Al lado de los derechos de libertad

aparecen los derechos sociales. Y paralelamente actúa como meta la consecución de un bienestar social que configura precisamente al Estado social de Derecho como Estado del Bienestar.¹¹¹

Los Estados del bienestar fueron cubriendo el doble objetivo que los caracteriza: el de garantizar, de un lado, la estabilidad y el crecimiento económico y, del otro, unos niveles de protección a toda la población. Establecieron la base institucional y los canales de representación de los derechos sociales y con ello contribuyeron de forma fundamental a la consolidación de una ciudadanía social. Los derechos sociales, los derechos por reivindicar un cierto nivel de ingreso y de acceso a la salud y los servicios sociales, se han convertido en parte distintiva de la modernidad occidental. El hecho de que se los haya establecido como derechos los aparta de las antiguas tradiciones de caridad, según las cuales se distribuían a los pobres cuando los ricos lo consideraban adecuado.

El Estado del bienestar moderno tuvo un importante antecedente en el decenio de 1880, en Alemania. Surgió como una respuesta estatal a los riesgos sociales y los retos políticos de una sociedad de clases capitalista industrial. Cuando estalló la primera guerra mundial, sus instituciones clave ya estaban establecidas. Las alternativas primero se centraron en torno a los derechos de jubilación. La variante iniciada en Alemania y Austria, ligó los derechos públicos estrechamente al trabajo. La relación del Estado con la clase trabajadora industrial, con su movimiento en auge y con los desempleados de cuello blanco eran preocupaciones políticas centrales en este caso.

La alternativa anglo-escandinava donde primero se desplegó fue en Dinamarca en el decenio de 1890. En este país, las pensiones estaban vinculadas primordialmente a la edad y al

¹¹¹ Díaz, Elías. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, Taurus, 1998, pp.102-129.

ingreso o la riqueza. Las personas ancianas de escasos medios tenían derecho a una pensión.

En Dinamarca, originalmente consistió en una ayuda a la vejez administrada municipalmente, sin el estigma de la caridad a los ancianos pobres. En Inglaterra, se convirtió inmediatamente en un sistema de pensiones en funcionamiento, sin medios de contribución en 1908, mientras que el parlamento su eco al final con sideró que la propuesta original de excluir a las personas acomodadas era innecesariamente complicada, y en 1913 introdujo por ausencia de alternativas un plan de pensiones contribuyentes universales. Pero ya antes, en 1884, el líder del Partido Yeoman Sueco consiguió que el parlamento agregara a la directiva de la Investigación de Seguros de los Trabajadores, que estaba por inaugurarse, a la clase obrera. El Comité de Investigación hizo entonces un análisis de clase de Suecia y llegó a la conclusión, en 1888, de que la gran mayoría de la población eran trabajadores o personas iguales a ellos. Desde entonces, la idea de una amplia extensión de títulos sociales no ha abandonado nunca el centro de la política sueca.¹¹²

El movimiento laboral fue decisivo como reto político para el desarrollo de la seguridad social pública. La iniciativa alemana se tomó a la sombra de la Comuna de París, cuando los derechos sociales de ingreso se pusieron en la agenda política. No obstante, el punto de vista laboral ha tenido una influencia sólo dentro de los parámetros establecidos por fuerzas político-económicas más fuertes.

En el Informe Beveridge de 1942 se fusionaron tres tradiciones, la de los ilustrados que superaron el intento de la Ley de Pobres, descrita en el capítulo anterior, representada sobre todo por el propio Beveridge, la perspectiva de clase obrera de derechos claros y uniformes, y la

112 Therbon, Göran. *Europa hacia el Siglo Veintiuno. Especificidad y Futuro de la Modernidad Europea*, México, Siglo XXI/UNAM, 1999, pp.90-92.

solidaridad nacional durante la guerra. El Informe Beveridge fue, por supuesto, el antecedente de la ciudadanía social de Thomas H. Marshall.

A pesar del prestigio en la posguerra de una Inglaterra no derrotada en general, y de la influencia del Partido laborista británico en particular, entre gente de izquierda-centro, la influencia de Beveridge se reflejó lentamente en occidente en la creación de nuevos sistemas de derechos sociales. Sin embargo, aproximadamente a partir de 1970 se materializaron importantes tendencias hacia la generalización y armonización de los regímenes especiales de derechos sociales. La expansión del Estado del bienestar no fue solo el producto de la guerra y del acuerdo de la posguerra. Sino también de las propuestas que en materia de derechos sociales hicieron principalmente los partidos socialdemócratas y demócratas cristianos, con mayor fuerza en el contexto de los años sesenta, por ejemplo en Europa.

Las tipologías dominantes de Estados del bienestar han permanecido dentro del mundo de la OCDE. En una perspectiva sobre derechos sociales y organización del Estado del bienestar, aparecen tres dimensiones de especial importancia:

- a) *Primero*, la organización de servicios y transferencias. Esta variable va desde el suministro de bienes y servicios por parte del Estado a un sistema públicamente regulado y más o menos públicamente financiado, pero proporcionado en forma privada, de seguros y servicios. Las tres zonas concretas de más peso pesado de variación en este aspecto son educación primaria, atención a la salud y pensiones. La educación y la atención a la salud se pueden organizar como un abastecimiento público o como un suministro en buena medida privado, con algún mínimo público.
- b) Una *Segunda* dimensión es el patrón de los derechos sociales. Aquí los polos son, por una parte, los derechos universalistas, que autorizan a todos los ciudadanos o residentes a servicios sociales y seguridad en el ingreso. La otra alternativa es el particularismo, con un conjunto de derechos específicos de grupos ocupacionales y otros grupos sociales especiales, más necesitados, como los pobres y los indigentes, o que lo merecen más,

como los veteranos de guerra por ejemplo. Aquí, en primer lugar, son los derechos de jubilación los que se consideran primero.

- c) En *Tercero* y último, está la dimensión del tamaño o la generosidad de los servicios y de las transferencias de ingresos. Con fines prácticos, se puede dividir el tamaño variable en tres valores principales: “grande”, significando el gasto social (incluida educación) de aproximadamente un tercio del PIB (de más de 30 por ciento), “medio”, alrededor de una cuarta parte (entre 20 y 30 por ciento) y “pequeño”, menos de una quinta parte.¹¹³

Uno de los principales teóricos de la ciudadanía social, y que ha contribuido significativamente para que los derechos sociales se alcanzaran principalmente durante el siglo XX, gracias a la conformación del Estado del bienestar, como garante de los mismos es Thomas H. Marshall a quien analizaremos a continuación.

THOMAS H. MARSHALL Y LA CIUDADANÍA SOCIAL

Las conferencias que Thomas H. Marshall pronunció en Cambridge en 1949, publicadas al año siguiente en una edición ampliada, constituyeron una aportación de gran originalidad a las teorías y conceptos sociológicos relacionados con la clase social, así como a los debates a propósito del Estado del bienestar surgido de la posguerra. En todos los temas, el concepto de ciudadanía formaba el eje argumental.

La constitución teórica de una ciudadanía social de posguerra caracterizada por un conjunto de derechos sociales se encuentra particularmente desarrollada en la obra de Thomas H. Marshall. Este autor postula que existe una clase de igualdad humana básica asociada a la idea de pertenencia plena a una comunidad, y con el concepto de ciudadanía, que es consistente con las

¹¹³ *Ibíd.*, pp.99-101.

desigualdades que se distinguen en los niveles económicos de la sociedad. En otras palabras, la desigualdad del sistema de clases sociales puede ser aceptable siempre que la igualdad de ciudadanía sea reconocida. Marshall supone que la concepción de igualdad humana que tiene como fundamento la pertenencia, se ha enriquecido con una colección formidable de derechos.

Marshall propone dividir a la ciudadanía en tres partes y aclara que dicha división obedece más a criterios de origen histórico que lógico. Estas tres partes o elementos son el civil, el político y el social. El *elemento civil* está compuesto de derechos necesarios para la libertad individual: libertad personal, libertad de expresión, de pensamiento y de creencias, el derecho a tener propiedad y a efectuar contratos válidos y el derecho a la justicia. Este último es de un orden diferente al de los otros, porque es el derecho a defender y hacer valer los propios derechos en términos de igualdad con otros a través de la ley. Esto nos muestra que las instituciones más ligadas a los derechos civiles son las cortes de justicia. El *elemento político* se refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un organismo investido con autoridad política o como elector de los miembros de dicho organismo. Las instituciones correspondientes son: el parlamento y los consejos de gobierno locales. Los *derechos sociales* abarcan el derecho a participar plenamente del patrimonio social y de vivir la vida de una forma civilizada de acuerdo con los estándares que prevalecen en una sociedad. Las instituciones más relacionadas con este elemento son el sistema educativo y los servicios sociales. En el pasado, estos tres elementos se encontraban mezclados porque las instituciones estaban amalgamadas. Conforme se pasa de las sociedades antiguas a las modernas aparecen procesos de diferenciación crecientes.¹¹⁴

¹¹⁴ Marshall, Thomas H. "Class, Citizenship and Social Development", en : *Citizenship and Social Class*, Doubleday and Company, 1964, pp. 71-72.

Los derechos sociales que, como se ha dicho, formaban parte de esa misma amalgama derivaban del *status social*, el que también determinaba a qué tipo de justicia podía acceder alguien y si podía tomar parte en la administración de asuntos colectivos. Es decir, que en la sociedad feudal el *status social* era el sello de clase y la medida de la desigualdad. No había una colección uniforme de derechos y deberes con los cuales todos los hombres estuvieran dotados, en virtud de su pertenencia a la sociedad. No había, en este sentido, un principio de igualdad ciudadana para oponerla al principio de desigualdad de clases. Aunque llegó a haber ejemplos de algún tipo de ciudadanía en la Edad Media, ésta era estrictamente local y la historia de la ciudadanía que a Marshall le interesa trazar tiene un carácter nacional por definición.

Para Marshall los derechos evolucionaron de la siguiente forma: los derechos civiles en el siglo XVIII, los derechos políticos en el siglo XIX y los derechos sociales en el siglo XX. Estos periodos deben ser tratados con una elasticidad razonable, dado que hay entre ellos un cruce, especialmente entre los dos últimos. El desarrollo en el siglo XVIII de un Estado de derecho, consolidado después de la Revolución Francesa. En un sentido amplio, este siglo estuvo marcado por el trabajo de las cortes de justicia en sus labores cotidianas y también por una serie de casos famosos en donde se luchó en contra del parlamento y en defensa de la libertad individual. En el ámbito económico, el derecho civil fundamental fue el derecho al trabajo, esto es el derecho a seguir la ocupación que uno escoge en el lugar que uno elige, sujeto únicamente a la demanda legítima de entrenamiento. Este derecho había sido negado por el *status* y la costumbre, se contaba con instrumentos de exclusión (ciertas ocupaciones para ciertas clases sociales) más que de reclutamiento. La historia de los derechos civiles en su periodo formativo fue la de una gradual adición de nuevos derechos a un *status* que ya existía y que fue mantenido para dar

apertura a todos los adultos miembros de la comunidad. El cambio de la servidumbre al trabajo libre y el triunfo final de una ley común, significó, por lo menos nominalmente, que existía una sola ley para todos los hombres. En las comunidades, los términos “libertad” y “ciudadanía” eran intercambiables. Cuando la libertad se tornó universal, la ciudadanía pasó de ser una institución local a una institución nacional.¹¹⁵

La historia de los derechos políticos es diferente en tiempo y en carácter. El periodo formativo arrancó en los inicios del siglo XIX, cuando los derechos civiles, vinculados a un status de libertad, habían adquirido ya la suficiente sustancia, para justificar que se pudiera hablar de un status general de ciudadanía. En el siglo XVIII los derechos políticos eran defectuosos, no en contenido pero sí en distribución, con relación a los estándares alcanzados por la ciudadanía democrática. El “Acta de 1832” en Inglaterra fue insuficiente, en un sentido puramente cuantitativo, para remediar ese defecto. Después del Acta, el monto de los votantes era menor de un quinto de la población masculina adulta. Sin embargo, el “Acta de 1832” extendió el derecho al sufragio a sectores con cierto poder económico abriendo el monopolio al reconocer los reclamos políticos de aquellos que podían producir evidencias de éxito en la batalla económica. En el siglo XIX la ciudadanía en forma de derechos civiles era universal, pero el sufragio universal no era uno de los derechos de la ciudadanía. Este fue el privilegio de algunas clases económicas cuyos límites se hacían más amplios en cada Acta de Reforma. Sin embargo, se puede argumentar que la ciudadanía en este periodo no era políticamente insignificante, se consideraba a los individuos aptos para disfrutar de derechos políticos si reunían los requisitos económicos. La sociedad capitalista del siglo XIX debía tratar los derechos políticos como un producto secundario de los derechos civiles. En el siglo XX se abordaron los derechos políticos

¹¹⁵ *Ibíd.*, pp.74-83.

independientemente de la ciudadanía como tal. Este cambio tuvo lugar con el “Acta de 1918”, cuando se adoptó el sufragio masculino, moviendo las bases de los derechos políticos de lo económico al status personal. La segunda reforma introdujo el sufragio femenino. Pero el “Acta de 1918” no estableció totalmente la igualdad política de todos en términos de los derechos de ciudadanía, quedaron remanentes de desigualdad basados en diferencias económicas.¹¹⁶

El interés principal de Marshall está en explicar el impacto de la ciudadanía sobre la desigualdad social, más que en explicar las clases sociales. La ciudadanía es un status otorgado a aquellos que son miembros plenos de una comunidad. Todos quienes poseen el status son iguales con respecto a los derechos y deberes con los cuales los dota el status. No existe un principio universal que determine lo que aquellos derechos y deberes deben ser, pero en las sociedades en las que la ciudadanía es una institución desarrollada, se crea una imagen de un ciudadano ideal. La necesidad de alcanzar el modelo aquí trazado es una urgencia hacia una medida más completa de igualdad, un enriquecimiento de los elementos de los cuales está hecho el status y un incremento en el número de personas sobre quienes es otorgado el status (más derechos, para un mayor número de personas). Las clases sociales, por el otro lado, son un sistema de desigualdad. Al igual que la ciudadanía, las clases pueden basarse en un conjunto de ideales, creencias y valores. Por ello, es razonable esperar que el impacto de la ciudadanía sobre las clases sociales debería conducir a una forma de conflicto entre principios opuestos. Ahora bien, si la ciudadanía se desarrolló en Inglaterra desde finales del siglo XVII, entonces su surgimiento coincidió con el ascenso del capitalismo, que no es un sistema de igualdad sino de desigualdad. Para Marshall, los derechos no entran en conflicto con la desigualdad de la sociedad capitalista;

¹¹⁶ *Ibíd.*

antes bien, estos son necesarios para sostener esta forma particular de desigualdad. Tornan menos vulnerable al sistema de clases al aliviar sus consecuencias menos defendibles como la indigencia.¹¹⁷

Marshall trata de estudiar el impacto de los derechos sociales sobre las clases sociales. El periodo que Marshall abordó, fue uno durante el cual el crecimiento de la ciudadanía fue sustancial e impresionante, aunque tuvo reducidos efectos directos sobre la desigualdad social. El uso de los derechos civiles, que daban poderes legales, fue drásticamente reducido por prejuicios de clase y carencia de oportunidades económicas. Por cuanto a los derechos políticos, que daban poder potencial, su ejercicio demandaba experiencia, organización y un cambio de ideas respecto de las funciones propias del gobierno. Y esto llevaba tiempo para consolidarse. Los derechos sociales se desarrollaron mínimamente y no fueron parte de la construcción de la ciudadanía. El objetivo común del esfuerzo institucional y voluntario era mitigar la pobreza sin alterar el patrón de desigualdad, del que la pobreza era la consecuencia más desagradable.

Marshall sostenía que en el siglo XX la ciudadanía y el sistema de clase capitalista habían estado en guerra. El sistema de estratificación del status, que es atribuido a la ciudadanía, es un elemento alienante del mundo económico. Los derechos sociales en su forma moderna implican una invasión del contrato por status, la subordinación de los precios del mercado a la justicia social, la reubicación del libre mercado por la declaración de derechos. De aquí que Marshall concluya que el incentivo que opera en el sistema de libre contratación del mercado es el incentivo de una ganancia personal, mientras que el incentivo que corresponde a los derechos sociales es un deber público. ¿A cuál se está apelando? La respuesta es que a ambos: se requiere

¹¹⁷ *Ibíd.*, pp.84-88.

que el ciudadano responda a la llamada del deber dejando cierto espacio a la motivación del interés individual. Estas paradojas son inherentes al sistema social contemporáneo.¹¹⁸

Lo que el autor mostró es como la ciudadanía, y otras fuerzas externas a ésta, han ido alterando los modelos de desigualdad social. Él considera que se deben reconocer sus consecuencias en conjunto sobre la estructura de clases. Estas han sido indudablemente profundas, y puede ser que las desigualdades permitidas, e incluso moldeadas por la ciudadanía, no sean distinciones de clase. Las diferencias de status pueden reconocerse como legítimas en términos de la ciudadanía democrática siempre que no sean profundas y que ocurran dentro de una población unida en una sola civilización; y siempre que no sean la expresión de un privilegio hereditario. Esto significa que la desigualdad puede ser tolerada dentro de una sociedad fundamentalmente igualitaria siempre que no sea dinámica, es decir, siempre que no cree incentivos que sean motivos de insatisfacción. Pero la desigualdad mencionada puede ser justificada solamente si provee de un incentivo para cambiar y mejorar. El resultado extremo sería establecer condiciones sociales en las que todos los hombres se sienten satisfechos con la posición en el mundo que la ciudadanía se ha complacido en darles.¹¹⁹

El objetivo de Marshall no es la igualdad absoluta. Hay límites inherentes en el movimiento igualitario. Este opera particularmente a través de la ciudadanía y específicamente a través del sistema económico. En ambos casos, el objetivo es remover las desigualdades que no pueden ser reconocidas como legítimas, pero el estándar de legitimidad es diferente. Para la ciudadanía el estándar es la justicia social y para el sistema económico es la justicia combinada con la necesidad económica. Por ello es posible que las desigualdades permitidas por las dos

¹¹⁸ *Ibíd.*, pp.115.

¹¹⁹ *Ibíd.*, pp.115-122.

mitades del movimiento no coincidan. Las distinciones de clase pueden sobrevivir sin que sean apropiadas con la función económica y las diferencias económicas pueden no corresponder con las distinciones de clase aceptadas.

En la obra de Marshall se hace un examen de las relaciones entre ciudadanía y clase social, partiendo de la idea de que la tendencia a la igualdad representaba la última fase de una evolución secular de la ciudadanía que había comenzado con la conquista de los derechos civiles y políticos, para desembocar finalmente en los derechos sociales. Marshall reconoció la existencia de elementos conflictivos al observar que el efecto de la ciudadanía en la clase puede manifestarse en la forma de un conflicto entre principios opuestos. Pero nunca dijo que estallarían conflictos entre las clases a propósito de la naturaleza y contenido de la ciudadanía, le interesaba el estudio de los efectos que produce la ciudadanía en las clases sociales, y no lo que éstas pueden significar para la extensión de aquélla.

El aumento de los derechos civiles, que en efecto, comenzó antes del siglo XVII en las ciudades medievales, podría considerarse un logro de la nueva burguesía enfrentada a los grupos feudales dominantes del antiguo régimen. Y, de la misma forma, la extensión de los derechos políticos durante los siglos XIX y XX, y de los derechos sociales en el siglo XX, se debería en gran parte al rápido crecimiento del movimiento obrero, ayudado en sus reivindicaciones por los reformistas de la clase media y, en el caso de los derechos civiles por las consecuencias de dos guerras mundiales.

En 1949, año en el que Marshall presenta sus conferencias, aún era posible contemplar con optimismo la paulatina extensión de los derechos del ciudadano en Gran Bretaña, una sociedad democrática que adquirió condiciones más sociales de desarrollo con la nacionalización

de algunos de los principales sectores de la economía y la creación de los sistemas nacionales de sanidad y educación. A estas políticas habría que añadir la prioridad concedida a la creación y mantenimiento del pleno empleo y los proyectos (nunca ejecutados del todo) de planificar la economía a nivel nacional, todo ello encaminado al logro de la igualdad a largo plazo mediante la implantación de los derechos sociales en nuevas áreas como la salud, la educación, el empleo y el control de los recursos productivos. En aquel año de 1949, tanto en Gran Bretaña como en otros países europeos, los movimientos igualitarios, casi todos de carácter socialista, bien podían parecer tendencias “irrefrenables” del propio desarrollo del capitalismo, y no debe sorprendernos que el espíritu de los tiempos influyera en la presentación del análisis de Marshall.¹²⁰

Para 1949 el análisis de los derechos estaba profundamente influido por factores muy concretos: el vivo recuerdo del desempleo, la pobreza y las desigualdades en materia de sanidad y educación del periodo anterior a la guerra. Si el ensayo de Marshall constituye una contribución fundamental a este análisis se debe a que distinguió las tres áreas de derechos: civiles, políticos y sociales, y a que indagó en sus relaciones subrayando la creciente importancia de los derechos sociales en el siglo XX. Retrospectivamente, su estudio es una formulación de algunos de los principios generales del Estado del bienestar y, hasta cierto punto, un presagio de las economías mixtas del capitalismo del bienestar que vendrían después.

¹²⁰ En aquel momento comenzaron a producirse cambios radicales no sólo en Gran Bretaña, sino en el mundo entero. Eran los tiempos de la Guerra Fría y, en ese contexto, la ejecución en 1948 del Plan Marshall para la recuperación de Europa supuso un espaldarazo para las economías capitalistas occidentales, sobre todo en el caso de Alemania Occidental –aunque el Plan introdujo también un cierto grado de planificación económica nacional al crear la Organización para la Cooperación Económica Europea (la OCEE, y después la OCDE) con el objetivo de facilitar la administración de los fondos-, y una limitación para las posibilidades de un mayor desarrollo de la tendencia socialista. En el caso británico, el movimiento laborista tuvo que afrontar desde comienzos de los años cincuenta numerosos problemas, debido en parte a las relaciones de dependencia respecto a los Estados Unidos. Bottomore, Tom. “Ciudadanía y Clase Social, Cuarenta Años Después”, en: T.H. Marshall y Tom Bottomore. *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid, Alianza, 1998, pp.88-90.

El influjo de la clase en la ciudadanía es inconfundible. Fueron los burgueses quienes, oponiéndose a la aristocracia feudal, conquistaron los derechos civiles, y hasta cierto punto los políticos, primero en las ciudades medievales, y luego, a escala nacional, en las primeras fases de desarrollo del capitalismo industrial. La lucha decimonónica por extender los derechos políticos corrió a cargo de los movimientos obreros, en las revoluciones de 1848, el movimiento cartista y las posteriores campañas por el sufragio universal que ocuparon un lugar preeminente en las actividades de los partidos socialistas que en ese momento crecían con rapidez en toda Europa. Las luchas se prolongaron durante el siglo XX, incluyendo ya los derechos sociales, dirigidas sobre todo por los sindicatos y los partidos socialistas, y formaron parte de un movimiento más general por la implantación del socialismo. El Estado del bienestar, resultado, antes que nada, de estas acciones de clase, mantuvo un cierto equilibrio desde finales de los años cuarenta hasta comienzos de los setenta gracias a esa fórmula de capitalismo del bienestar y economía mixta.¹²¹

Durante el periodo de 1950 a 1973 se da un excepcional índice de crecimiento, principalmente en las sociedades industrializadas, pero también en importantes regiones subdesarrolladas, por ejemplo de América Latina. Se adoptó una forma de sistema de capitalismo “gestionado”, es decir, una economía mixta con un grado cambiante y variado de propiedad pública de las empresas productivas y de servicios y, en ciertos casos, de las instituciones financieras, en la que se aumentaba continuamente el gasto estatal en proporción al producto nacional bruto, y en cuya regulación y, hasta cierto punto, planificación se implicaba el Estado. En ese sistema, la política social y económica era el resultado de los acuerdos negociados entre

¹²¹ *Ibíd.*, pp.111-112.

el Estado, las grandes empresas capitalistas y los sindicatos para alcanzar una especie de “compromiso de clase” que permitiera mantener la estabilidad.

El desarrollo de la ciudadanía en relación con la clase social es más complejo y más variable, como proceso, de lo que Marshall expresa en sus conferencias. En las sociedades capitalistas el aumento de los derechos sociales, en el marco del Estado del bienestar, no ha transformado en profundidad el sistema de clases, ni los servicios sociales han eliminado en la mayoría de los casos la pobreza, aunque Suecia y Austria, países de corte más socialista, han avanzado mucho a este respecto. Dentro del sistema de clases de las sociedades capitalistas, la política del bienestar desarrolla también, como ha observado Marshall, nuevos tipos de estratificación. Además, la intervención cada vez mayor del Estado en la economía y en la expansión de los servicios asistenciales produce nuevas jerarquías y una fuerte centralización del poder. El compromiso, y un cierto grado de consenso sobre el papel del Estado en la sociedad capitalista del bienestar, dependieron de la fuerza relativa de las distintas clases, de sus orientaciones políticas y, en gran medida, de las tasas e levadas que alcanzó el crecimiento económico desde el final de la guerra hasta comienzos de los años setenta.

El crecimiento económico y la extensión de los derechos sociales tuvieron una gran trascendencia para la estructura de clase, tal como Marshall había previsto en su estudio de la influencia de la ciudadanía en la clase social. La extensión de los derechos políticos durante el siglo XX –resultado también de acciones de clase – hizo posible un rápido aumento de los partidos de la clase trabajadora en la mayoría de los países occidentales (muy especialmente a partir de 1945) tanto a través de la afiliación como del apoyo electoral, y fue el factor decisivo del desarrollo que conocieron durante la posguerra los derechos sociales dentro de las economías

predominantemente capitalista. Pero es que esos partidos de la clase trabajadora (fundamentalmente socialistas o socialdemócratas) tenían un concepto de la ciudadanía y los derechos sociales que superaba en mucho lo que ordinariamente se considera una provisión de servicios asistenciales y sostenían ideas muy radicales respecto a la reforma educativa, la eliminación de la pobreza, el pleno empleo como objetivo principal y la democracia económica, lo que podría suponer la socialización de las empresas básicas e importantes, tanto industriales como financieras o de servicios, así como un aumento general de la intervención del Estado que incluía varias formas de planificación nacional.¹²²

El desarrollo económico de la posguerra, debido en gran parte a la rápida innovación tecnológica, y la expansión de los derechos sociales (y por tanto, de las actividades del Estado) produjeron una continua disminución de la clase trabajadora y un gran aumento de empleados de cuello blanco, ocupados en tareas de oficina, técnicas y profesionales, tanto en la empresa pública como en la privada y en los servicios sociales extensivos. La situación económica de la clase trabajadora cambió sustancialmente gracias al crecimiento económico, el pleno empleo (hasta comienzos de los años setenta), la expansión de los servicios asistenciales y las oportunidades de movilidad social que proporcionaba la nueva estructura ocupacional, y en parte también por un mayor acceso a la educación. En definitiva, su situación social había cambiado profundamente en comparación con la del siglo XIX y la de comienzos del XX, gracias también a la obtención de un cuerpo importante de derechos civiles, políticos y sociales, o lo que es igual gracias al aumento de la ciudadanía en el sentido que le dio Marshall.¹²³

¹²² *Ibid.*, pp.112-113.

¹²³ *Ibid.*, pp.113-114.

En Marshall la ciudadanía social está ligada normativamente a la idea de comunidad.

Además el Estado de bienestar genera sentimientos de comunidad a través de la comunicación interpersonal entre sus clientes y las redes sociales que genera entre los diversos proveedores de los servicios. El Estado de bienestar reduce la desigualdad, y una mayor igualdad promueve el sentimiento de comunidad. Sin embargo, la institucionalización de la ciudadanía no extingue el conflicto de clase. La ciudadanía en forma de meritocracia e igualdad de oportunidades, es legitimadora de l orden capitalista; por tanto, la ciudadanía puede causar frustración de expectativas una vez consolidada, al comparar los resultados y la desigualdad real con presupuesto ideal de igualdad.¹²⁴

De acuerdo con los argumentos de Marshall, el sentimiento de pertenencia a una comunidad cívica se convierte en un “capital social” que lubrica las tensiones entre las clases, aun cuando persistan las diferencias materiales. Cada régimen de Estado de bienestar, a través de las formas específicas de prestaciones y servicios, genera experiencias y sentimientos de comunidad distintos, es decir, formas concretas de capital social, que redundarán en percepciones de conflictos de clase específicos. Por lo tanto, experiencias comunes, como el acceso universal a los servicios sociales, puede atenuar la percepción de las diferencias de clase.¹²⁵

Para su división tripartita de la ciudadanía, Marshall está más que nada interesado en ilustrar el devenir histórico de los tres elementos que en discutir las relaciones entre ellos. Ello es también así porque el tema principal del texto de Marshall es el efecto de la extensión de la

124 Noya Miranda, Francisco Javier. “Ciudadanía y Capital Social. Estudio Preliminar en Torno a Ciudadanía y Clase Social de T.H. Marshall.”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No.79, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Julio-Septiembre de 1997, pp.273-274.

125 *Ibíd.*, pp.278-279.

ciudadanía sobre la desigualdad social. Sin embargo, es aquí donde mejor se ilustra que la ciudadanía es internamente heterogénea. Los derechos civiles, que emergen con el colapso del sistema feudal, son el pivote del sistema capitalista, mientras que los derechos sociales entran en conflicto con él. A hora bien, la ciudadanía social implica igualdad de status, no igualdad material. El capitalismo y la ciudadanía social son compatibles. Aunque la guerra entre la ciudadanía y el sistema capitalista de clases siempre estará latente.

Kymlicka y Norman señalan que la obra de Marshall es parte de lo que ellos llaman la “ortodoxia de posguerra”, en donde la teoría estuvo casi enteramente definida en términos de posesión de derechos. Para Marshall, la ciudadanía consiste esencialmente en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales. La manera de asegurar este tipo de pertenencia consiste en otorgar a los individuos un número creciente de derechos de ciudadanía. Estos autores establecen que el tipo de ciudadanía de Marshall se le puede denominar como “pasiva” o “privada”, dado su énfasis en los derechos puramente pasivos y en la ausencia de toda obligación de participar en la vida pública. Sin embargo, destacan que los beneficios de la ciudadanía privada no se deben menospreciar, y que ponen ciertos bienes humanos básicos (seguridad, prosperidad y libertad) al alcance de casi todos.¹²⁶

Tanto Kymlicka como Norman identifican principalmente dos críticas a la obra de Marshall: la primera se centra en la necesidad de complementar (o sustituir) la aceptación pasiva de los derechos de ciudadanía con el ejercicio activo de las responsabilidades y virtudes ciudadanas (entre las que se incluye la auto suficiencia económica, la participación política e incluso la civilidad). La segunda señala la necesidad de revisar la definición de ciudadanía

¹²⁶ Kymlicka, Will y Wayne Norman. “El Retorno del Ciudadano. Una Revisión de la Producción Reciente en Teoría de la Ciudadanía”. *La Política*, No.3, Barcelona, Paidós, Octubre de 1997, pp.7-8.

generalmente aceptada con el fin de incorporar el creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas.¹²⁷

Para estos autores se requiere una comprensión y una práctica de la ciudadanía que sean más completas, más ricas e incluso más sutiles porque lo que el Estado necesita de la ciudadanía no se puede obtener mediante la coerción sino solamente por medio de la cooperación y el autocontrol en el ejercicio del poder privado. Una concepción adecuada de la ciudadanía parece exigir, por lo tanto, un equilibrio entre derechos y responsabilidades, más allá de la ciudadanía pasiva de corte marshalliano. La ciudadanía no es simplemente un estatus legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades. Es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política. Marshall concebía a la ciudadanía como una identidad compartida que integraría a los grupos que habían sido excluidos de la sociedad británica y proveería una fuente de unidad nacional. Su preocupación central era la integración de las clases trabajadoras, cuya falta de educación y recursos económicos las excluía de esa cultura compartida que debería haber sido "un bien y una herencia comunes".¹²⁸

Otra crítica que se hace a la obra de Marshall es su anglocentrismo, en donde se destaca que Marshall utiliza el caso del Reino Unido para ejemplificar la historia de los derechos ciudadanos en general. Respecto a la acusación de anglocentrismo, no viene mal señalar que Marshall era bastante modesto en sus pretensiones. Marshall, se ciñe a la historia del Reino Unido. Aunque haga algunas extrapolaciones, lo hace sin pretensiones de generalidad. En

¹²⁷ *Ibíd.*, pp.8

¹²⁸ Con el tiempo ha resultado que muchos grupos – negros, mujeres, pueblos aborígenes, minorías étnicas y religiosas, homosexuales y lesbianas – todavía se sienten excluidos de la "cultura compartida" pese a poseer los derechos comunes propios de la ciudadanía. Los miembros de tales grupos se sienten excluidos no sólo a causa de su situación socioeconómica sino también como consecuencia de su identidad sociocultural: su "diferencia". *Ibíd.*, pp.14-25.

cualquier caso, en contra de Marshall se puede decir que el Reino Unido podría ser una excepción, y, por lo tanto, no el ejemplo más apropiado para conceptualizar la ciudadanía y su historia.¹²⁹

Otra crítica importante a la obra de Marshall ha sido sobre su visión evolucionista de la ciudadanía. Giddens en particular desaprueba la idea de Marshall de que los derechos ciudadanos se dieron en un proceso natural de evolución, asistido cuando era necesario por la ayuda benéfica del Estado. Para Giddens la extensión de los derechos ciudadanos, en Inglaterra como en otras sociedades fue el resultado del acuerdo sustancial y el esfuerzo de los defavorecidos para imponerse. Cada uno de los derechos ciudadanos referidos por Marshall tienden a ser peleados y ganados, sobre un largo espacio de tiempo histórico. Giddens crítica el postulado de Marshall de que la expansión de los derechos ciudadanos culminaron en la creación del Estado del bienestar, como un fenómeno lineal, con una tendencia irreversible al desarrollo, esta concepción tiende a tratar a la ciudadanía como un proceso evolutivo más que como el resultado del esfuerzo activo de grupos concretos de personas.¹³⁰

La segunda crítica de Giddens se refiere a la discusión de Marshall sobre el origen de los tipos de derechos ciudadanos. Con respecto a los derechos civiles, como la libertad individual y la igualdad antes de convertirse en ley fueron peleados y ganados por la creciente burguesía o la clase capitalista a fin de destruir las obligaciones feudales y las restricciones comerciales. La libertad así ganada sirvió para extender el poder de los empleadores sobre los trabajadores, ayudando a consolidar la temprana formación del capitalismo. Para la formulación del capitalismo moderno fue necesario depender de la libertad de contratación, y permitir a los

129 Noya Miranda, Francisco Javier. *Op. Cit.*, pp.271.

130 Giddens, Anthony. *Op. Cit.*, pp.171-172.

empleadores despedir trabajadores de acuerdo a las vicisitudes económicas de sus compañías.

Giddens reconoce que los derechos civiles son heterogéneos y que no se pueden equiparar los derechos civiles del capitalista con los derechos de la clase trabajadora ganados para enfrentar la oposición tanto de los empleadores como del Estado, estos son el derecho a formar sindicatos, al contrato laboral y la regulación salarial y la huelga. Giddens prefiere llamarlos “derechos civiles económicos”. Como resultado, en Giddens encontramos una tetralogía de ciudadanías: la civil, la política, la social y la económica.¹³¹

Con respecto a este debate en torno a la obra de Marshall, David Held crítica a Giddens al señalar que lejos de sugerir un marco general evolucionista para la explicación del desarrollo de los derechos ciudadanos, Marshall adopta un enfoque contingente del cambio social. Parece haber poca evidencia para sostener que el esquema de Marshall descansa sobre el supuesto de una lógica evolucionista. Marshall insistía en que las instituciones y los complejos de derechos se desarrollaron con su propio ritmo y bajo la égida de múltiples fuerzas y principios. Sostuvo que el desarrollo de los derechos de ninguna manera siguió un camino lineal; hubo muchas derrotas y algunas victorias. Más aún, el factor cardinal que para Marshall dinamizaba el desarrollo de los derechos era, de hecho, la lucha –la lucha contra la jerarquía en su forma feudal tradicional, la lucha contra la desigualdad en el mercado y la lucha contra la injusticia social perpetuada por las instituciones estatales.¹³²

Otro aspecto de la crítica giddensiana es el tratamiento de Marshall de la expansión de los derechos ciudadanos como un fenómeno “puramente unidireccional”. A Marshall se le critica por considerar al desarrollo de la ciudadanía como un proceso irreversible, sin embargo señala

¹³¹ *Ibid.*, pp.172.

¹³² Held, David. “Ciudadanía y Autonomía”. *La Política*, No. 3, Barcelona, Paidós, Octubre de 1997, pp.46.

Held, que si se observa con cuidado la obra general de Marshall este concluyó sus reflexiones sobre la ciudadanía y la clase planteando que el equilibrio entre esas dos grandes fuerzas en el siglo XX no prometía en absoluto un futuro simple y estable. Según Marshall, sería sumamente difícil presagiar la duración de este equilibrio. Era, por lo tanto, conciente de las inestabilidades potenciales que podrían quebrar los periodos de equilibrio social.¹³³

Para Held, si la ciudadanía implica participación en la comunidad y si participación en la comunidad implica formas de participación social, entonces es infructuoso concebir que la ciudadanía esta primariamente relacionada con la clase o las relaciones capitalistas de producción. La ciudadanía conlleva la intervención de la gente en la comunidad en que vive; y a las personas se le negó la ciudadanía en función de criterios de género, raciales y de edad, entre muchos otros. Analizar la ciudadanía como si fuera una cuestión de inclusión o exclusión de clases sociales equivale a eclipsar una multiplicidad de dimensiones de la vida social que han sido centrales en la lucha alrededor de la ciudadanía. De acuerdo con Held, el argumento en contra de Marshall y Giddens es que el conflicto de clase puede ser perfectamente un importante medio para el desarrollo de los derechos ciudadanos pero de ninguna manera es el único que reclama atención. Si la ciudadanía implica la lucha por la pertenencia a, y la participación en, la comunidad, entonces su análisis abarca el examen de los modos en que los diferentes grupos, clases y movimientos pugnaron por conquistar mayores grados de autonomía y control sobre sus vidas frente a las distintas formas de jerarquías, est ratificación y opresión política. La lucha alrededor de la naturaleza y el alcance de la ciudadanía fue en sí misma el medio central del

¹³³ *Ibíd.*, pp.46-47.

conflicto social; la forma a través de la cual las distintas clases, grupos y movimientos combatieron por acrecentar y proteger sus derechos y oportunidades.¹³⁴

Marshall conceptualizó el proceso que él mismo calificó de narración de los hechos, pero le faltó un análisis suficiente de las causas. Sin embargo a pesar del conjunto de críticas y de las deficiencias de su obra, autores como Giddens y Held entre otros, siguen considerando útil la división tripartita de los derechos que Marshall estableció y su explicación teórica de cómo se fueron desarrollando estos derechos ciudadanos. Para nosotros es importante destacar que coincidimos con la visión de Marshall de que una ciudadanía completa posee tanto derechos civiles, políticos como sociales, siendo estos últimos de suma importancia para la consagración de una ciudadanía social que se enfrenta a los problemas de desigualdad del capitalismo contemporáneo, sin que sea necesariamente una panacea que resuelva todos los problemas.

CONSTITUCIONALIZACIÓN Y PERFILES DE LOS DERECHOS SOCIALES

La Historia de los derechos sociales está estrechamente ligada al desarrollo doctrinal y a los acontecimientos históricos que dieron lugar al Estado del bienestar. Su materialización y los diferentes modelos que en la práctica se realizaron corresponden a las experiencias históricas iniciadas por Bismarck en Alemania, por el New Deal en Estados Unidos, por el proyecto Beveridge en Inglaterra, por el apoyo del marco económico Keynesiano y por las diferentes medidas que, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, se irán tomando en occidente.

¹³⁴ *Ibíd.*, pp.52-53

El primer texto jurídico en el que se recogen explícitamente alguno de los derechos sociales fue la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*. Dicha Constitución es el resultado de los movimientos liberadores que dieron lugar a la Revolución de 1910. De esa primera redacción destacan, junto a los derechos y libertades tradicionales, los artículos 27 y 123, en los que se plasman las inquietudes sociales de la Revolución.¹³⁵ La Constitución Mexicana de 1917 anticipará el reconocimiento de los derechos sociales en otros textos constitucionales. Al año siguiente, en 1918, la URSS aprobará la primera Constitución de un país socialista¹³⁶ y en 1919 se aprobará la *Constitución de Weimar*, del 14 de agosto, que inspirará al resto de constituciones hasta la Segunda Guerra Mundial. En la Constitución de Weimar como en la mexicana, los derechos sociales aparecen como exigencias programáticas de actuaciones del Estado más que como genuinos derechos. Además, están clasificados, un tanto aleatoriamente, en tres categorías heterogéneas: referidos a la *vida social*; exigencias relativas a la *educación y enseñanza*; y los derechos relacionados con la *vida económica*.¹³⁷ Se trata de una

135 En el artículo 27 se establece un sistema de propiedad caracterizado por su función social y por el reconocimiento de un sistema de propiedad en el que se distinguen tres formas distintas: la propiedad privada, la propiedad pública y la propiedad social. Esta última es un sistema de propiedad agraria comunal denominada ejido. Por su parte el artículo 123 es el fundamento de los llamados derechos de los trabajadores: derecho al trabajo, el salario, la organización social, el trabajo de las mujeres y de los jóvenes, el derecho a pertenecer a un sindicato, el derecho de huelga, etc. Estos artículos formaban un entramado de requerimientos al Estado y de postulados programáticos que, después, constituirán la categoría de derechos sociales. Estas exigencias serán recogidas por constituciones de otras naciones y se ampliará con nuevos derechos. Martínez de Pisón, José. *Políticas de Bienestar. Un Estudio Sobre los Derechos Sociales*, Madrid, Tecnos/Universidad de la Rioja, 1998, pp. 85-86.

136 Teresa Freixes destaca que el hecho de que la Constitución Mexicana de 1917 como la de la URSS de 1918 fueran el resultado de una revolución social tuvieron una influencia significativa en Europa por el temor al ejemplo revolucionario de las conquistas sociales, lo cual inclinó a las constituyentes europeas de la primera posguerra a reconocer en su articulado una serie de derechos nuevos, con contenido social. Freixes Sanjuán, Teresa. *Los Derechos Sociales de los Trabajadores en la Constitución*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1986, pp. 41.42.

137 En los derechos a la *vida social* (Tít. II), junto a otros derechos civiles y políticos, se cita la igualdad de sexos y una pretensión de sanidad y mejoramiento de la familia, educación de la prole, protección de la juventud contra la explotación y el abandono moral, espiritual y corporal a través de medidas de asistencia; por parte de los derechos a la *educación y enseñanza* (Tít. II I) se incluye el derecho a la educación y enseñanza pública además del reconocimiento de una original libertad del arte y la ciencia, y los derechos relacionados con la *vida económica* (Tít. V), entre los más importantes se menciona el derecho a la vivienda, a la protección en el trabajo, al tiempo libre, al

categorización diversa de derechos y reivindicaciones sociales, clasificados de forma poco homogénea, pero que tendrá un fuerte impacto en el constitucionalismo posterior.

Tras estas constituciones y todavía en el período de entreguerras cabe mencionar a dos textos jurídicos en los que también se recoge el germen de los derechos sociales. La *Constitución de la República Española* de 9 de diciembre de 1931 y la *Constitución de la URSS* de 15 de diciembre de 1936, la cual es más explícita en el reconocimiento de los derechos sociales. Después de la Segunda Guerra Mundial, han sido numerosas las constituciones que, a la estela del proceso de reconocimiento internacional de los derechos sociales, incluyeron un catálogo de derechos sociales. En el ámbito europeo, cabe citar a la Constitución Francesa de 1946, la Italiana de 1948 y la Ley Fundamental de la República de Alemania de 1949. Más recientemente, la Constitución portuguesa de 1976 y la española de 1978.

Lo que caracteriza la evolución de los derechos sociales en el período de posguerra ha sido y sigue siendo su reconocimiento internacional. Con carácter universal, tenemos la aprobación por la Asamblea General de Naciones Unidas el día 10 de diciembre de 1948 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y, posteriormente, de un *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, el 16 de diciembre de 1966.

La *Declaración Universal de Derechos Humanos* es un texto jurídico internacional producto de las circunstancias del momento, el fin de la Segunda Guerra Mundial y el principio de la guerra fría, por lo que está condicionado por dicho contexto. En ella se encuentra un

establecimiento de un sistema de seguros que proteja la salud y la capacidad para el trabajo en casos de maternidad, desempleo, vejez, enfermedad o tras vicisitudes de la vida, derecho a la regulación de las condiciones de retribución y el trabajo y a la representación en el lugar de trabajo. Martínez de Pisón, José. *Op. Cit.*, pp.87.

catálogo de derechos civiles y políticos, así como una referencia a algunos derechos sociales¹³⁸, según parece, debido a la presión de los representantes de los países socialistas. Mientras que en el caso de los primeros derechos se hizo un mayor esfuerzo por realizar una lista completa, en el caso de los derechos sociales, no existió tanto interés por parte de los representantes de los países occidentales. En 1966, la Asamblea de la ONU aprobó dos pactos Internacionales, uno sobre los *Derechos Civiles y Políticos* y el otro sobre los *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.¹³⁹ La diferencia más profunda entre ambos pactos reside en el distinto significado de las obligaciones contraídas por los Estados para garantizar los derechos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos impone a los Estados que lo suscriben la obligación de implantar y garantizar inmediatamente los derechos. Por el contrario, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no requiere esa inmediatez, sino que se condiciona su realización a hacerlo progresivamente.

La constitucionalización de los derechos sociales después de la Segunda Guerra Mundial no sólo se ha plasmado en el proceso de universalización iniciado por la Declaración Universal y continuado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sino que también ha estado marcado por el proceso paralelo de regionalización, es decir, de aprobación de

138 En la Declaración aparecen los siguientes derechos sociales: el derecho a la seguridad social y de derechos económicos, sociales y culturales de los trabajadores, el derecho al trabajo y a condiciones equitativas y protección contra el desempleo, y el derecho a pertenecer a un sindicato, el derecho al descanso y asueto, y a vacaciones periódicas y pagadas, el derecho a un nivel de vida suficiente, el derecho a la salud y bienestar –alimentación, vestido, vivienda, cuidados médicos y servicios sociales–, derecho a la educación y el derecho a participar en la vida cultural y a disfrutar del progreso científico. *Ibíd.*, pp.89-90.

139 El texto sobre los *Derechos Económicos, Sociales y Culturales* se divide en cinco partes: En la *Parte I*, se reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos. La *Parte II* contiene una serie de disposiciones generales referidas a las obligaciones de los Estados, la no discriminación de derechos y sobre su posible limitación. En la *Parte III*, se reconoce el derecho al trabajo, al goce de ciertas condiciones de trabajo –remuneración, salario equitativo, condiciones de existencia, seguridad e higiene, igualdad de oportunidades–, el derecho a pertenecer o formar un sindicato, el derecho de huelga, el derecho a la Seguridad Social, el derecho a la protección de la familia, de la maternidad, de los niños y de los desprotegidos, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a la cultura. La *Parte IV* establece los compromisos de los Estados y las formas de control y supervisión y la *Parte V* los modos de ratificación y entrada en vigor. *Ibíd.*, pp.90.

textos jurídicos internacionales con un ámbito territorial más reducido, confinado a amplias áreas geográficas. Por lo que respecta al ámbito europeo, el 18 de octubre de 1961, el Consejo de Europa aprobó en Turín la *Carta Social Europea*, que representa un importante instrumento jurídico de reconocimiento y protección de los derechos sociales. En la Carta Social se recogen los siguientes derechos: 1. Derechos relativos al trabajo; 2. Derechos referidos a la formación profesional; 3. Derechos sindicales; 4. Derechos sobre la familia; 5. Derechos relativos a la seguridad y asistencia social y médica; 6. Derechos destinados a la protección de grupos vulnerables. Además, en la Carta Social también se recogen derechos destinados a proteger a los niños y adolescentes, a las trabajadoras, a los trabajadores emigrantes y sus familias y a los ancianos.¹⁴⁰

El siglo XIX será el siglo del Estado liberal construido por la burguesía desde las cenizas de la Revolución francesa e inspirado en sus principios triunfantes. El Estado liberal-burgués fue un Estado pasivo, sólo preocupado por el reconocimiento formal de ciertos derechos y libertades. Para nada debía interferir en la vida económica, ni en los flujos del mercado. A partir de la mitad del siglo, los cambios estructurales van a ser de tal magnitud que se incrementarán progresivamente las desigualdades sociales, se consolidará el capitalismo, y surgirán nuevos movimientos sociales que reivindicarán más igualdad y mejores condiciones de vida y de trabajo. Después de la crisis económica de 1929, surgirán diferentes experiencias para superar las tensiones sociales las cuales confluirán en la aparición del Estado del bienestar que se consolidará como modelo político después de la Segunda Guerra Mundial. El Estado del bienestar y los derechos sociales son dos realidades indisolublemente unidas. Los derechos sociales no son sino la encarnación de las viejas reivindicaciones de los movimientos obreros,

¹⁴⁰ *Ibíd.*, pp.91-92.

pero también la expresión del compromiso entre el Estado y los diferentes actores sociales y económicos para organizar la vida social de forma pacífica.

Por su origen los derechos sociales están ligados a la clase social que los reivindicó, es decir, derechos de los trabajadores. Pero hoy los derechos sociales, se han extendido, desde hace tiempo, a otras capas sociales, por lo tanto, ha universalizado su disfrute. Los derechos sociales se han desprendido del elemento clasista para convertirse en derechos de los ciudadanos de un Estado. Derechos que pueden disfrutarse por el mero hecho de pertenecer a un Estado, de gozar de su nacionalidad. Son derechos que aparecen recogidos en las constituciones nacionales en el capítulo correspondiente a los derechos y deberes que establece el estatuto del nacional o del ciudadano y que compromete a los sucesivos gobiernos a su realización.

De acuerdo con Martínez de Pisón y Contreras Peláez podemos decir que los derechos sociales se caracterizan por los siguientes rasgos: 1) los derechos sociales son derechos de prestación; 2) los derechos sociales son de titularidad individual, como los derechos civiles y políticos, pero se inspiran en una concepción empírica del ser humano; 3) los derechos sociales remiten a un concepto de libertad configurado a partir de la igualdad; 4) los derechos sociales son (tendencialmente) universales; y 5) los derechos sociales son un elemento de solidaridad social. A continuación se describirá cada uno de estos aspectos.

1. Los Derechos Sociales son Derechos de Prestación

Los derechos sociales presuponen ser derechos de prestación o de crédito por parte de los poderes públicos. Este es precisamente el rasgo que permite deslindar con más nitidez las dos grandes generaciones de derechos fundamentales: los derechos civiles y políticos, de un lado, y

los de rechos sociales, de otro. Los derechos civiles y políticos fueron pensados como garantías frente a la arbitrariedad del poder político, como barreras de protección, como instrumentos de defensa de los ciudadanos frente a la omnipotencia del Estado. Si los derechos civiles y políticos exigen del Estado una actitud de inhibición o autorrestricción, los derechos sociales, en cambio presuponen un Estado intervencionista, un Estado redistributivo-asistencial que acepta la responsabilidad de garantizar a todos sus ciudadanos un mínimo de bienestar.¹⁴¹

Cuando se habla de derechos de prestación, se hace referencia a aquellos derechos que otorgan a su titular el poder de exigir prestaciones positivas de modo que puede exigir al Estado o a otros el cumplimiento de determinadas actuaciones. Tienen por objeto, por tanto, concretas prestaciones de bienes o servicios. En definitiva, se convierten en prestaciones necesarias para proteger y materializar la libertad individual. Son derechos de prestación los siguientes: el derecho a la educación, los derechos de los niños a la protección de los padres y de los poderes públicos, el derecho al trabajo y remuneración suficiente, el derecho de acceso a la cultura y al desarrollo integral de la personalidad, el derecho de la familia a la protección social, económica y jurídica de los poderes públicos, el derecho a la formación profesional, seguridad e higiene en el trabajo, el derecho a la Seguridad Social, el derecho a la salud, derecho a disfrutar del medio ambiente, el derecho a una vivienda digna, los derechos de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, derechos de los ancianos, los derechos de los consumidores y usuarios a la defensa de la seguridad, la salud y de sus intereses.¹⁴²

Los derechos sociales presuponen la necesidad de una actividad positiva del Estado; tienen, en suma, un carácter positivo, de “dar o hacer”. Los derechos sociales crean obligaciones

141 Contreras Peláez, Francisco J. *Derechos Sociales: Teoría e Ideología*, Madrid, Tecnos, 1994, pp.17-18.

142 Martínez de Pisón, José. *Op. Cit.*, pp.95-96.

positivas, en la medida en que son sólo realizables a través de la acción social del Estado.

Precisamente, por este carácter, son derechos que se convierten en exigencias de actuar y en requerimientos por parte de los ciudadanos para que el poder público actúe. Los derechos sociales se convierten en exigencias para la construcción de hospitales, de escuelas, financiación de la medicina y la educación, etc., y en la implantación de numerosos servicios sociales que promuevan una vida digna a los ciudadanos.

Hay derechos sociales que no se incluyen entre los derechos de prestación. El caso más notorio, es el de la libertad sindical, que aparece como una manifestación del derecho de asociación, y el derecho de huelga. En estos derechos, no se exige al Estado que actúe, sino, más bien al contrario, que tome una actitud pasiva, que no interfiera, que permita el asociacionismo laboral y la huelga. En todo caso, para su ejercicio no se requiere una concreta prestación. Con razón, suelen incluirse entre los derechos de autonomía y, no obstante, en los textos jurídicos nacionales e internacionales aparecen entre los derechos sociales al ser derechos de los trabajadores, derechos de la segunda generación o derechos sociales.¹⁴³

Una vez establecido que los derechos sociales son “derechos de crédito”, frente a los poderes públicos, esto es, que obligan a éstos a desarrollar alguna actuación positiva, importa determinar de qué tipos de actuaciones puede tratarse, Contreras Peláez, retomando a Fournier y Questiaux, establece que los derechos sociales pueden dar lugar a tres formas de intervención pública:

- a) *La regulación de actividades privadas*: Comprende todas las actividades de reglamentación o incitación susceptibles de modificar el comportamiento de los agentes económicos. Incluiría, por tanto, medidas como la fijación de un salario mínimo interpersonal, la limitación de la jornada laboral, la reglamentación de las condiciones de

¹⁴³ *Ibíd.*, pp.97.

trabajo, etc. Estas intervenciones, respetan en general los mecanismos del mercado, aunque precisando o modificando sus reglas de juego.

- b) *La trasferencias de recursos monetarios*: Tiene lugar cada vez que los poderes públicos toman el dinero de unos para entregarlos a otros. El ejemplo más significativo son las cotizaciones de la seguridad social: las sumas deducidas de los ingresos de empresarios y trabajadores son después redistribuidas bajo la forma de prestaciones monetarias para los enfermos, los jubilados, las familias, etc.
- c) *La provisión de bienes o servicios*: Tiene lugar cuando los poderes públicos garantizan por sí mismos, al margen del mercado (esto es, gratuitamente o cuasigratuitamente), la producción y distribución a la población de ciertos bienes o servicios. Los ejemplos citados son la educación, la asistencia sanitaria, la animación cultural, las viviendas sociales, el transporte público. El usuario disfruta de tales servicios sin pagar nada (escuela pública) o pagando un precio inferior al que resultaría del funcionamiento del mercado (transporte).¹⁴⁴

2. Los Derechos Sociales son de Titularidad Individual y se Inspiran en una Concepción Empírica y Realista del Ser Humano

Los derechos sociales intentan ser derechos del hombre de carne y hueso, del hombre con atributos, el hombre ubicado en unas circunstancias históricas, culturales y económicas concretas (que es, por cierto, el único real). Se trata de un redimensionamiento de la imagen del sujeto titular de derechos, la teoría liberal individualista forjó un modelo de sujeto de derecho supraespacial y supratemporal alejado de la experiencia. Por ello, frente a la imagen ideal y abstracta del hombre, los derechos sociales han propiciado un sujeto titular de los derechos fundamentales que responde a una imagen real y concreta del hombre al asumirlo en la totalidad de sus necesidades e intereses. La principal consecuencia de este proceso de especificación es el

¹⁴⁴ Contreras Peláez critica el esquema de Fournier y Questiaux por su generalidad y su falta de matices, pero sin tomarlo como un criterio absoluto nos permite ver tres principales formas de intervención pública para la realización de los derechos sociales. Contreras Peláez, Francisco J. *Op. Cit.*, pp.20-21.

reconocimiento de las necesidades básicas del individuo (diversas, desde luego, en función de los contextos en que desarrolla su vida) y de la responsabilidad de la sociedad en la satisfacción de éstas.¹⁴⁵

La toma en consideración de las circunstancias específicas que condicionan la vida de los ciudadanos (niveles de renta, categoría profesional, edad, sexo, situación familiar, minusvalías, entre otras) permite una distribución más racional de los recursos públicos y, consiguientemente, una mayor eficacia en la satisfacción de necesidades, atendiendo antes y más enérgicamente a las de los más inermes. De esta forma se puede diseñar una política social compensatoria, basada en el principio que ordena tratar desigualmente a los desiguales. La política social del Estado debe ser, por tanto, un agente compensador, nivelador que contrarreste la dinámica de desigualdad generada por la economía de mercado.

Los derechos sociales son derechos de titularidad individual. Las primeras formulaciones de los derechos sociales apuntan por el lado contrario: que son derechos colectivos. Es decir, que son derechos atribuidos a colectividades, a grupos de personas y que un individuo puede disfrutar en la medida que es miembro de esa colectividad o grupo y sólo en la medida que así ocurra. Se acentúa el elemento social, el carácter comunitario de los derechos, que el beneficiario último de la materialización de estos derechos es la comunidad y no el individuo, pues es ésta la que se beneficia de la cohesión que se logra a través de las políticas sociales. No obstante, existen importantes dificultades conceptuales y jurídicas para asignar la titularidad de los derechos a los grupos o colectividades. Se ha abierto paso una interpretación más individualista que entiende que son los individuos particulares los que solicitan, ejercen y disfrutan este tipo de

¹⁴⁵ *Ibíd.*, pp.24.

derechos. Es el ser humano el referente último de la existencia de estos derechos. Son derechos de un individuo concreto y no del grupo o de la colectividad a que pertenece.¹⁴⁶

Otra cosa es que, en el marco del proceso de especificación de los derechos que se está produciendo en los últimos tiempos, los derechos sociales se han atribuido a colectividades como las mujeres, niños, ancianos, discapacitados, desempleados, etc., y que una persona pueda disfrutar de ciertas políticas por el hecho de pertenecer a una de esas colectividades, esto es, por ser mujer, niño, anciano, discapacitado, desempleado, etc. En todo caso, el titular del derecho es la mujer, el niño, el anciano, etc., las personas concretas que por la especificidad de sus circunstancias, de sus carencias vitales, de sus necesidades básicas son objeto de la solidaridad general que ha conducido al impulso de las políticas sociales. La colectividad no es la titular del derecho por mucho que se expresen genéricamente, sino que el titular es la persona que objetivamente pertenece a ella de acuerdo con ciertos elementos constatables que hacen previsible ciertas carencias vitales.

Los derechos sociales y su inserción en los textos constitucionales están justificados por el hecho constatable de que los ciudadanos concretos y particulares, titulares de esos derechos, tienen “necesidades básicas”: necesidades de alimentación, de vivienda, de educación, de vestido, de salud, de protección, de asistencia social, y todas estas necesidades se plasman en el consiguiente capítulo de derechos sociales que se reconoce en las constituciones y que los gobiernos procuran materializar con sus políticas sociales y con sus programas redistributivos de la riqueza. Por supuesto, todo esto se realiza en el marco del Estado del bienestar. Existe una nítida conexión entre Estado social-derechos sociales-necesidades básicas. Los derechos sociales

¹⁴⁶ Martínez de Pisón, José. *Op. Cit.*, pp.99.

se justifican a partir del biotipo humano empírico-necesidades sociales. De aquí que se establezca que los derechos sociales hacen referencia al hombre empírico y real.¹⁴⁷

Cuando se habla de necesidades no se quiere hacer referencia a circunstancias subjetivas que puede llevar a un sujeto a desear un objeto o un cambio en un estado de cosas. Las necesidades que justifican no tienen nada que ver con estados de ánimo que pueden ser volubles y arbitrarios, sino que están relacionadas con hechos objetivos, en los que se constata la existencia de carencias en un individuo y en su entorno –alimento, vestido, vivienda, educación u otras condiciones materiales- que no superan un umbral mínimo imprescindible para llevar una vida digna. Las necesidades no son ni preferencias personales, ni deseos, ni están sujetas a los dictados del interés personal. Éstos son estados mentales variables, mientras que las necesidades que sustentan los derechos sociales son hechos objetivos, mensurables y constatables por cuanto son elementos fundamentales de la relación del individuo con el medio que le circunda y sus condiciones de vida.

Las necesidades fundantes de los derechos sociales, se caracterizan por los siguientes rasgos:

1. Son *básicas*, es decir, necesarias para llevar una vida digna hasta tal punto que puede decirse que quien no logra su satisfacción lleva una vida infrahumana, esto es, condicionada por unas carencias insalvables que la conducen a vivir bajo condiciones mínimas. Estas necesidades básicas se identifican con medios de vida necesarios como alimento para satisfacer el hambre, el vestido para cubrirse del frío, salud para curar las enfermedades, prestaciones sociales y un largo etcétera que determinan el mínimo vital de todo ser humano.
2. Son *objetivas*, pues su privación es externa al individuo y, por tanto, constatable. La carencia de alimento, de salud, de vivienda, etc., produce estragos en el estado físico de

¹⁴⁷ *Ibíd.*, pp.100.

las personas lo que es fácilmente observable y permite conocer los daños producidos por una larga situación temporal de privación.

3. Son *universales*, en el sentido de que están presentes en toda la población no sólo de un grupo de países, sino de todo el planeta. Las poseen todo los hombres y su satisfacción es imprescindible para llevar una vida digna. 4. Son *históricas*, es decir, surgen en un momento determinado, en una época circunscrita a unas coordenadas espacio-temporales, de acuerdo con las circunstancias concretas y, por tanto, pueden variar si éstas cambian.¹⁴⁸

Existe por lo tanto una estrecha relación entre las necesidades y los derechos sociales, pues éstos no son sino el reconocimiento de una exigencia de los individuos –sobre el alimento, vestido, educación, salud, etc.- que tiene por objeto el lograr los elementos básicos para llevar una vida digna.

3. Los Derechos Sociales Remiten a un Concepto de Libertad Configurado a Partir de la Igualdad

Los derechos civiles y políticos, se consideran derechos de libertad porque garantizan un ámbito de autonomía al individuo, protegido y amurallado frente a interferencias exteriores. Los derechos de libertad son aquellos que tratan de garantizar el pleno desarrollo humano mediante la delimitación de un ámbito de autonomía individual, que no puede ser perturbado ni por el poder ni por los individuos o grupos. Por su parte, los derechos sociales o de igualdad se justifican por su carácter instrumental, por ser complemento de los derechos de libertad en el logro de condiciones materiales idóneas para el ejercicio de éstos. Los derechos civiles y políticos encuentran un complemento necesario en los derechos de igualdad, que promueven la plena

¹⁴⁸ *Ibíd.*, pp.102.

integración del hombre en la sociedad y hacen posible que los titulares jurídicos de la libertad la disfruten efectivamente.

Los derechos sociales se configuran como derechos de igualdad. Con ellos, se trata, en la medida en que su fundamento son las necesidades básicas de los hombres, de dotar a todos los ciudadanos de unas mínimas condiciones materiales de vida, de poder disfrutar por parte de todos de ciertas condiciones de igualdad con la que realizar sus deseos e intereses, sus planes de vida sin que las diferencias de riqueza, de posición social, de facultades y habilidades naturales sean un impedimento. Los derechos sociales tienen el cometido de corregir los desequilibrios ocasionados por las acciones individuales en el mercado cuando éstas se producen de forma incontrolada. Asimismo, la consideración de los derechos sociales como derechos de la igualdad marcan la diferencia entre el objetivo de instaurar una democracia formal, lo que se realizaría con los derechos civiles y políticos, y el objetivo de profundizar en los principios de una democracia material. Los derechos sociales aparecen como un instrumento necesario en la construcción de una democracia material.¹⁴⁹

Los derechos civiles y políticos responden a un concepto de libertad que reclama la no intervención del Estado, pues, por su origen, su objetivo es el de subordinar los intereses del poder a los derechos individuales, alzando barreras infranqueables y consagrando un espacio sagrado de libertad. Por su parte, los derechos sociales se justifican en un concepto de libertad que de manda la intervención del Estado. En lugar de su abstención, precisamente por su conexión con la igualdad, requiere la organización y planificación de políticas sociales, se exigen prestaciones, que el gobierno procure sanidad, educación, trabajo, seguridad social, etc.

¹⁴⁹ *Ibíd.*, pp.104-105.

Para Martínez de Pisón, no tiene porque haber una oposición entre derechos civiles y políticos por un lado y sociales por el otro con respecto al asunto de la libertad, sino que el valor de la libertad sustenta los derechos sociales, aunque sea un concepto cuyo significado se construya a partir de la igualdad, en íntima conexión con las pretensiones equilibradoras de las políticas sociales y de las acciones redistributivas del Estado del bienestar. Con los derechos sociales, se busca, en realidad, la remoción de los obstáculos al ejercicio concreto de la libertad. Se pretende dotar de sentido material a la libertad en abstracto promovida por los derechos sociales. Los derechos sociales están relacionados con esta visión de la libertad muchos más afincada en el plano de la realidad y que, por ello, exige actitudes y acciones concretas a favor del bienestar de los ciudadanos.¹⁵⁰

4. Los Derechos Sociales son Derechos (Tendencialmente) Universales

Los derechos sociales como auténticos derechos fundamentales, que aunque hayan emergido históricamente como derechos de los trabajadores, se han extendido progresivamente a capas cada vez más amplias de la población, como Marshall señalaba se trata de un lento proceso de “ampliación de la ciudadanía”. Tal ha sido, en efecto, la evolución experimentada por los derechos sociales, los cuales, aunque surgidos históricamente como derechos de ciudadanos desiguales, como derechos de parte exigibles en función de igualdad, se han convertido finalmente en derechos de todos. Hay un paralelismo asimétrico entre los recorridos históricos de los derechos sociales, de un lado, y el derecho de sufragio del otro. El derechos de voto comienza siendo un privilegio de los más pudientes y, desde allí desciende lentamente hacia los estratos económicamente débiles (mediante las sucesivas reformas electorales). Los derechos sociales, en

¹⁵⁰ *Ibíd.*, pp.105-106.

cambio, comienzan siendo medidas de emergencia para el sector más desvalido y, progresivamente, irradian hacia arriba, hacia los mejor situados. En ambos tipos de derechos detectamos una dinámica universalizadora (a medida que ambos se dejan penetrar por la lógica de la ciudadanía) que, sin embargo, se manifiesta en un caso en una expansión descendente y, en el otro, en una expansión ascendente.¹⁵¹

En la medida en que los derechos sociales han ido impregnándose de la lógica de la ciudadanía, se han desprendido correlativamente de su aureola benéfico-caritativa, de su condicionamiento de clase, para convertirse en una expectativa cotidiana y no estigmatizante del hombre normal en circunstancias normales. La calidad de beneficiario de los servicios sociales depende cada vez menos de la pertenencia a una clase o incluso, del padecimiento de situaciones de especial debilidad, la finalidad principal de la política social no solo debe consistir en asistir a los individuos que son excepcionalmente desgraciados, sino en conseguir que las condiciones cotidianas en las que viven y trabajan los hombres sean tales que puedan llevar una vida sana. La expansión o generalización experimentada por los derechos sociales se proyecta en dos dimensiones: a) el porcentaje de población beneficiaria, y b) la pluralidad de facetas vitales tomadas en consideración (de la simple protección frente a la invalidez o el accidente de trabajo se pasa a la educación, la sanidad, la seguridad del empleo, la calidad de vida, etc.).¹⁵²

La universalización de los derechos sociales significa que el paraguas asistencial del Estado se amplía hasta cubrir a toda la población, de tal forma que pueda atender a las necesidades específicas que surgen en distintos contextos, la universalización de los derechos sociales (globalmente considerados) se muestra compatible con un principio de diversificación

151 Contreras Peláez, Francisco J. *Op. Cit.*, pp.33-34.

152 *Ibíd.*, pp.34-35.

estratégica del que resultan derechos sociales específicos para los distintos grupos profesionales, de edad, de renta, etc.

5. Los Derechos Sociales son un Elemento de Solidaridad Social

La materialización de los derechos sociales, son un instrumento de cohesión interna de las sociedades en las que se implementan, en la medida en que uno de sus objetivos es la superación de las diferencias sociales, de las desigualdades de riqueza entre aventajados y desaventajados. En este sentido, el Estado cumple un importante papel equilibrador entre unos y otros, a través de la utilización de los instrumentos fiscales que están a su servicio y a través de la programación de políticas sociales. Pero, ante todo, los derechos sociales son derechos solidarios porque implican una especial y estrecha vinculación de la conciencia individual con la colectiva, por la que hay una procuración de que todos cuenten con un mínimo vital. Precisamente, por ello, los derechos sociales han sido, bajo la égida del Estado del bienestar un potente instrumento de consenso y de legitimación del poder.¹⁵³

Con este rasgo se quiere resaltar otra idea central que separa a los derechos civiles y políticos de los derechos sociales: y es que mientras que los primeros se sustentan una clara filosofía individualista, en una concepción del individuo como ente abstracto, la filosofía que sostiene a los segundos es una filosofía más gregaria, más societaria, que tiene en consideración la diversa situación de los ciudadanos y que busca la función social de los derechos y de las instituciones. Los derechos sociales, derechos de prestación, son parte del mecanismo por el cual el individuo es, no aislado, sino absorbido por la sociedad, permitiéndole beneficiarse y, al mismo tiempo, contribuir al bienestar colectivo (políticas de promoción social, políticas fiscales).

¹⁵³ Martínez de Pisón, José. *Op. Cit.*, pp.106.

En cuanto mecanismos de integración, los derechos sociales desempeñan un papel decisivo en la preservación de la cohesión social.¹⁵⁴

En síntesis, con respecto a los Perfiles de los Derechos Sociales podemos establecer que existen elementos típicos que permiten una cierta diferenciación. 1. Que, en efecto, históricamente, los derechos sociales surgen como resultado de las reivindicaciones de los trabajadores, son derechos de los trabajadores defendidos en aras de una sociedad más igualitaria, pero, en la actualidad, se han convertido en derechos generalizados a otras capas de la sociedad. 2. Con carácter genérico, y salvo algunas excepciones, los derechos sociales se caracterizan por su carácter prestacional, es decir, por exigir que el Estado actúe decididamente organizando y planificando la satisfacción de las necesidades mínimas de los ciudadanos, por ejemplo, de tipo asistencial educativo, salud, vivienda, etc. 3. Por ello, existe una estrecha relación entre el reconocimiento de los derechos sociales y la aparición del Estado del bienestar. 4. Asimismo, se encuentra en la base de la actitud intervencionista del Estado en la vida económica y social al objeto de lograr una sociedad más igualitaria y más solidaria. Se busca a través del intervencionismo estatal el objetivo de redistribuir la riqueza, de favorecer a todos con el desarrollo económico y de fomentar el bienestar general. 5. Los derechos sociales completan y dan sentido también a los derechos civiles y políticos, pues permiten traspasar la barrera del mero reconocimiento formal o jurídico a favor una concepción material de los derechos y libertades de los individuos. No puede olvidarse que los derechos sociales tienen presente no al individuo abstracto, sino al hombre de carne y hueso, al individuo con sus problemas y necesidades vitales, incluso, en la medida en que se contemplan estas necesidades en cuanto que una persona puede ser mujer, niño, anciano, desempleado, discapacitado, etc.

¹⁵⁴ *Ibíd.*, pp.106-107.

LOS DERECHOS SOCIALES COMO DERECHOS FUNDAMENTALES

A lo largo del siglo XIX el proletariado va adquiriendo protagonismo histórico, a medida que avanza el proceso de industrialización, y cuando desarrolla una conciencia de clase, reivindica unos derechos económicos y sociales frente a los clásicos derechos individuales, fruto del triunfo de la revolución liberal burguesa. A partir de entonces el derecho al trabajo, a sus frutos y a la seguridad social pasan a ser las nuevas exigencias, cuya protección jurídica se reclama como un derecho fundamental. El derecho al trabajo es históricamente el primer derecho social reivindicado.¹⁵⁵ Los derechos fundamentales constituyen un concepto propio del mundo occidental moderno y presentan un doble momento en su configuración o formación: un momento filosófico, en tanto que valores, y un segundo momento de incorporación al derecho positivo. El reconocimiento de los Derechos Sociales como Derechos Fundamentales, aparece, - igual que la generalidad de las Declaraciones de Derechos-, como una reacción y una denuncia de abusos cometidos en el pasado.

Por derechos fundamentales entiende Luigi Ferrajoli son: “ todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por “derecho subjetivo” cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por *status* la condición de un sujeto, prevista

¹⁵⁵ El origen histórico del derecho al trabajo se remonta al último tercio del siglo XVIII hasta su constitucionalización y generalización propiamente en el siglo XX. El derecho social al trabajo ha llegado a ser una adquisición *sine qua non* que ha entrado en el derecho positivo del Estado contemporáneo y en las prerrogativas sociales elementales del ciudadano moderno. Sastre Ibarreche, Rafael. *El Derecho al Trabajo*, Madrid, Trotta, 1996, pp.23-43.

asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercidos de éstas”.¹⁵⁶

El término “derechos fundamentales”, aparece en Francia hacia el año de 1770 en el marco del movimiento político y cultural que condujo a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789. La expresión ha alcanzado luego especial relieve en Alemania, donde se ha articulado, de modo especial tras la Constitución de *Weimar* de 1919, el sistema de relaciones entre el individuo y el Estado, en cuanto fundamento de todo el orden jurídico-político.¹⁵⁷

Los derechos sociales, junto con las libertades públicas, son el articulado sobre los que gira el entero sistema de los derechos fundamentales, en las constituciones democráticas posteriores a la de Weimar. Estos derechos se dirigen a explicitar las exigencias de los valores de la igualdad y de la solidaridad, de igual modo que las libertades públicas concretan y desarrollan los valores de la libertad y la dignidad humana. Los derechos sociales tienen como principal objeto asegurar la participación en la vida política, económica, cultural y social de las personas individuales, así como de los grupos en los que se integran. Se trata de derechos de participación de los grupos y de los individuos, derivados de su integración en colectividades y que garantizan el carácter democrático de éstas.

Esta definición permite advertir los caracteres más salientes de los derechos sociales. Así, pueden entenderse tales derechos, en sentido objetivo, como el conjunto de las normas a través de las cuales el Estado lleva a cabo su función equilibradora de las desigualdades sociales. En tanto que, en sentido subjetivo, pueden entenderse como las facultades de los individuos y de los

¹⁵⁶ Ferrajoli, Luigi. “Derechos Fundamentales”, Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Editores, *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001, pp.19.

¹⁵⁷ Pérez Luño, Antonio E. *Los Derechos Fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1998, pp.29.

grupos a participar de los beneficios de la vida social, lo que se traduce en determinados derechos y prestaciones, directas o indirectas, por parte de los poderes públicos. Los derechos sociales poseen la condición de auténticos derechos fundamentales. Tales derechos se distinguen de las libertades por su objeto y finalidad, completando así el marco de situaciones, necesidades e intereses personales y colectivos protegidos por el sistema general de los derechos fundamentales.¹⁵⁸

Los derechos sociales se refieren a aquellos derechos fundamentales dirigidos a tutelar la actividad práctica del *homo faber*, o sea, al ser humano en su condición de trabajador. La integración de los derechos sociales en el sistema de los derechos fundamentales ha contribuido a redimensionar la propia imagen del sujeto titular de derechos. Los derechos sociales han propiciado un sujeto titular de los derechos fundamentales que responde a una imagen real y concreta del hombre al asumirlo en la totalidad de sus necesidades e intereses.

Los primeros pasos en esta dirección se van dando por medio de leyes ordinarias que en forma aislada van reconociendo algunos de los Derechos Sociales. Pero, a medida que la concepción del Estado se transforma y la insuficiencia de los postulados liberales se hacen patentes a la conciencia pública, cuando los trabajadores cobran sentido de clase y, constituidos en asociaciones profesionales, se integran como fuerzas reales de poder, se va haciendo sentir la necesidad de un reconocimiento más solemne que confiera a los Derechos Sociales el mismo rango que le de los derechos Individuales y los rodee de las mismas garantías otorgándoles, dentro de las constituciones mismas, el carácter de Derechos Fundamentales y, en consecuencia, de postulados básicos de la organización jurídico-política.

¹⁵⁸ *Ibíd.*, pp.183-187.

Los derechos sociales positivados en la Constitución son siemprenormas jurídicas inmediatamente aplicables y que hacen inconstitucional cualquier actuación contraria a su contenido (en determinadas ocasiones, pueden determinar también fenómenos de inconstitucionalidad por omisión, en los casos en que los poderes públicos soslayan o aplacen injustificadamente el cumplimiento de los mandatos constitucionales encaminados a la realización de estos derechos). La proclamación de los derechos sociales supone una garantía para la democracia, esto es, para el efectivo disfrute por todos de las libertades personales, civiles y políticas. En el sentido de la Constitución del Estado social de Derecho, los derechos sociales son derechos de libertad, porque estos derechos, lejos de entrañar la negación de las libertades, representan su desarrollo y su extensión a todos los ciudadanos. Por ello, correlativamente puede hablarse de una *libertades públicas de la igualdad*, puesto que en el Estado social de Derecho las libertades son jurídicamente iguales, cuyo real ejercicio debe ser garantizado por los poderes públicos en un plano de iguales oportunidades. De este modo, las libertades públicas, que suponen concreciones de la libertad, y los derechos sociales, en cuanto especificaciones de la igualdad, se integran profundamente y simultáneamente. Porque la libertad sin igualdad no conduce a la sociedad libre y pluralista, sino a la oligarquía, es decir, a la libertad de algunos y a la no-libertad de muchos; mientras que la igualdad sin libertad no conduce a la democracia, sino al despotismo, o sea, a la igual sumisión de la mayoría a la opresión de quien detenta el poder.¹⁵⁹

El contenido y la significación de los Derechos Sociales estarán condicionados, en gran parte, por la dogmática que inspire a los distintos tipos de regímenes políticos. En los sistemas dictatoriales o totalitarios, la delimitación y el sentido de tales Derechos serán diferentes de los que tengan en aquellas otras formas de organización política donde se respeten los postulados

¹⁵⁹ *Ibíd.*, pp.211-215.

básicos del individualismo que, debidamente estructurados seguirán valiendo siempre como Derechos Fundamentales de la persona. En este segundo tipo de sistemas, los Derechos sociales revisten algunos rasgos distintivos generales que son comunes a todos ellos.

1) La primera de estas características es la de que los Derechos Sociales se erigen como *derechos fundamentales*. Estos últimos pueden configurarse como un conjunto de exigencias, anteriores y superiores al Estado, en cuanto derivan de la naturaleza misma de la persona humana y constituyen el límite y finalidad de lo social. Proyectados hacia el hombre mismo, estos derechos se nos revelan como los Derechos del Hombre por antonomasia y, referidos a la estructura política de la sociedad, adquieren el rango de valores políticos fundamentales y de postulados básicos de la organización social.¹⁶⁰

El carácter de los Derechos Sociales como Derechos Fundamentales del hombre emana de una concepción según la cual la sociedad debe poner sus recursos y su actividad al servicio de las personas y éstas tienen derecho a exigir que la colectividad las asista en caso de necesidad; les proporcione un nivel de vida adecuado y ponga a su disposición los medios necesarios para alcanzar sus fines. Esta concepción coloca a los Derechos Sociales entre las disposiciones que deben formar parte de la Constitución o Ley Fundamental de los Estados modernos como principios orgánicos o elementos integrantes de su dogmática política.

Histórica y sociológicamente, el reconocimiento constitucional de estos derechos puede haberse debido, a la integración de las agrupaciones de trabajadores como “factores reales de poder” y eso explica que, en su primera etapa constitucional, los Derechos Sociales se hayan dirigido preferentemente a la clase trabajadora. Pero, cuando lo que cambia es la noción misma

¹⁶⁰ Campillo Sainz, José. *Derechos Fundamentales de la Persona Humana. Derechos Sociales*, México, Editorial Jus, 1952, pp.63-66.

de las conexiones entre el Estado y la persona y se coloca a esta última como uno de los términos de la relación, los Derechos Sociales desbordan el concepto del trabajador para encaminarse al económicamente débil o lo que es lo mismo al hombre como tal cuando requiera la ayuda de la colectividad.

El reconocimiento de los Derechos Sociales impone al Estado el cumplimiento de funciones que no podría llenar si no dispusiera de los medios adecuados para ordenar la vida de la sociedad hacia la satisfacción de esas finalidades y contar con la colaboración activa de los miembros de la colectividad. De aquí que la aparición de tales derechos vaya comúnmente aparejada con la acentuación o la consignación de un conjunto de Deberes del hombre para con la sociedad. Así surgen las nociones de la propiedad “función social”, del deber del trabajo, de la intervención más o menos amplia en la vida económica etc., tan ligados a los Derechos Sociales, que la legislación que los reglamenta ha llegado a recibir genéricamente el nombre de “Legislación Social”.

2) La segunda característica de los Derechos Sociales, será la *interpenetración* que en ellos se efectúa entre las esferas públicas y privadas. Esta interrelación se realiza en un doble sentido: primero, de arriba abajo, mediante la intervención del Estado en la actividad de los particulares y, segundo, en forma ascendente a través de la inserción dentro de la organización política de los grupos sociales o económicos que llegan a asumir verdaderas funciones públicas.¹⁶¹

La intervención del Estado alcanzará su máximo en los regímenes totalitarios y asumirá, en cambio, formas variables de intensidad en los sistemas que continúan la tradición occidental de respeto a la dignidad de la persona. El límite de interferencia estatal en la actividad privada

¹⁶¹ *Ibíd.*, pp.66-67.

dependerá de las circunstancias, las épocas y los países, pero, como tesis general, es innegable que la realización de los Derechos Sociales exige una cierta intervención del Estado, aunque esta última no debe llegar nunca hasta el extremo de eliminar el ejercicio de las libertades o de aniquilar el impulso creador de la iniciativa privada en el que no sólo hay que ver un medio para que el hombre realice su personalidad, sino también el mejor instrumento para el progreso y desarrollo de la colectividad.

3) La tercera característica de los Derechos Sociales es la de su *irrenunciabilidad* y el carácter imperativo y de orden público de las normas que a ellos se refiere. Se considera que la eficacia de tales derechos no puede dejarse al arbitrio de los particulares porque se pondrían en peligro los principios constitutivos de la organización política y porque la posibilidad de su no aplicación en un caso concreto sería una amenaza para su efectividad en general.¹⁶²

La irrenunciabilidad e imperatividad de los Derechos Sociales determina en el campo en que ellos operan una limitación de la autonomía de la voluntad que ha trascendido también al ámbito del Derecho Común. El mundo jurídico del liberalismo individualista se asentaba en la autonomía de la voluntad como en su principio fundamental. El hombre no podía estar sujeto, sino a las obligaciones que él mismo se impusiera y el contrato dominaba en el edificio entero del Derecho tanto en su aspecto público como en el privado.

Ahora, en cambio, muchas instituciones que antes estaban sujetas exclusivamente a la voluntad de las partes, han pasado a ser reguladas imperativamente por la Ley y, aún en el campo reservado a las formas contractuales, el consentimiento ha quedado sujeto a serias limitaciones en cuanto a su formación, a su contenido, a su dinamismo y a su duración y estabilidad. Las situaciones puramente subjetivas van siendo reemplazadas por situaciones objetivas y se opera,

¹⁶² *Ibíd.*, pp.67-69.

en parte, un nuevo tránsito del régimen de Contrato al de Estatuto. El contrato no podrá ser en lo futuro un instrumento de opresión o de injusticia y la voluntad de las partes estará dominada por principios objetivos superiores que sólo le concederán efectos jurídicos cuando se apege a los dictados de lo justo. La justicia debe contener el uso indebido de la libertad pero, a la vez debe respetar a esa misma libertad sin la cual no puede haber una exigencia humana realmente digna de este nombre.

4) Finalmente, los Derechos Sociales tienen la tendencia a ser derechos *particularizados o especiales* que otorgan un tratamiento diferencial en atención a la categoría económico-social de los individuos a los cuales se aplican. Por lo que concierne en concreto al Derecho del Trabajo, se ha discutido si debe o no considerarse como “ derecho de clase ” pero, independientemente de cualquier discusión, la legislación nos presenta, como un hecho innegable, a diversos grupos de normas integradas en conjuntos más o menos sistemáticos y destinadas a regir de manera especial la situación de determinadas categorías.¹⁶³

Los derechos especiales no son, ni pueden ser, una maraña inconexa de derechos privados que vendrían a romper los principios de abstracción y generalidad de la ley. Crean situaciones jurídicas objetivas dentro de las que cabe indistintamente todo aquel que pertenece a las diversas categorías sociales en cuestión, entendiendo por éstas, las que resultan de las diferencias existentes entre los hombres, siempre que ellas asuman un carácter social y no estrictamente individual (profesión, nacionalidad, residencia, edad, clase social propiamente dicha, etc.).

El Derecho no puede desconocer que, por encima de la identidad esencial entre los humanos, existen diferencias accidentales que una correcta ordenación de la sociedad debe tener en cuenta. El orden jurídico no es un puro sistema matemático al que le sea lícito trabajar sobre

¹⁶³ *Ibíd.*, pp.69-71.

abstracciones y se res ideales. Está llamado a regir la realidad y nada más lógico que establezca reglas diversas según la diversidad de las situaciones sobre las cuales vayan a operar.

Si los Derechos sociales tienden a crear un orden jurídico que asegure a los hombres un mínimo equitativo de bienestar y los auxilie en sus necesidades, corresponderá a la lógica interna que su propia finalidad les impone, que sean derechos especiales que distingan entre las diversas situaciones de aquellos sobre quienes están destinados a regir.

Sin embargo, deberá cuidarse que la protección o el tratamiento diferencial que se otorgue a una categoría, no lleguen nunca hasta el extremo de constituir un privilegio a favor de ella que perjudique injustificadamente a las otras o que vaya en contra del interés general. Otro aspecto que habrá que cuidar será el que los derechos especiales no lleguen a multiplicarse indefinidamente provocando una atomización o pulverización del derecho y, lo que es peor, encerrándose en principios muchas veces opuestos entre sí que vengana romper la unidad esencial que debe reinar en todo orden jurídico. Hasta dónde pueda o deba llegarse en la especialización, será un problema que sólo podrá resolverse atendiendo a las circunstancias que cada realidad social ofrezca, pero deberá tenerse presente la necesidad de evitar que el derecho se convierta en un laberinto confuso e inextricable y la de conservar esa armonía fundamental que es principio constitutivo de todo sistema de derecho.

Las políticas del Estado del bienestar se encargaban de suministrar bienes públicos que servían de base para la reproducción de la fuerza de trabajo. La ciudadanía a partir de la segunda guerra mundial se ensanchaba a sí en sus contenidos y empezaba a tener características de ciudadanía total –fusión prácticamente inseparable de elementos de naturaleza política, social y económica. A las libertades políticas tradicionales se añadieron una larga serie de derechos

positivos concretados en el suministro de bienes que no eran mercantilmente ofertados de una manera directa, y otro buen número de derechos laborales derivados de la institucionalización pública del conflicto industrial y del mercado laboral y que hacía elementos de derecho público el proceso de contratación laboral, regulada y amparada cada vez más en acuerdos entre los diferentes agentes sociales y el propio Estado intervencionista.

El Estado del bienestar va a suponer un ensanchamiento de la ciudadanía hasta tal punto que codificaba y normalizaba socialmente a amplios sectores de la población. La desmercantilización parcial de ciertos espacios de las economías occidentales supusieron a nivel nacional, por lo tanto, una racionalización del capitalismo moderno con efectos complementarios positivos en la acumulación económica, la legitimación social, el consenso democrático, y cierto reparto indirecto entre los sectores intermedios de renta; supusieron un modelo de sociedad del bienestar donde el pacto keynesiano trajo consigo la aceptación por parte de la mayoría de las ciudadanía occidentales, de la racionalidad básica del sistema de producción si se compensaba con la socialización de los posibles costes sociales por parte de las esferas públicas. Este proceso suponía el reconocimiento de derechos que no solamente eran los derechos políticos, sino que también eran los derechos a participar en ciertos grados de distribución social, es decir los derechos sociales.

La constitucionalización de los derechos sociales ha sido uno de los rasgos básicos del ciclo histórico de reconstrucción de la segunda guerra mundial y del posterior crecimiento sostenido y optimista. La frontera del bienestar material se añadía así a los límites de la ciudadanía política liberal, normativizando una sustanciosa serie de derechos sociales que al ser formalmente asumidos por los Estados nacionales se convertían en el compromiso de una

provisión continuada de bienes públicos a una población que veía con ello ampliado el ámbito positivo de su ciudadanía.

De las relaciones entre el hombre y lo colectivo, corresponden los derechos sociales que están regidos por una especie particular de Justicia a la que, para distinguirla de la comunicativa y distributiva, se ha dado el nombre de “Justicia Social” asignándole como objeto propio el de ordenar la vida social con miras al bien común y establecer una correcta distribución de las cargas y beneficios que de él se derivan. El contenido de los Derechos sociales estará determinado por su misma finalidad y revestirá en la práctica diversas proyecciones concretas que se desarrollan particularmente en los tres sectores esenciales, el de la educación, la asistencia y la economía.

El concepto de ciudadanía, que se desarrolla después de la segunda guerra mundial, hasta la llamada crisis del Estado del bienestar se había venido construyendo del cruce de, por una parte, una ciudadanía política, basada fundamentalmente en el derecho al voto y la participación política, y por otra, de una ciudadanía social basada en los derechos de bienestar, materializados en la provisión estatal de una larga serie de bienes y servicios públicos considerados dentro del consenso democrático como responsabilidad de las naciones, garantes de la seguridad de sus ciudadanos.

CAPITULO III

LA CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR Y LOS RIESGOS DE LA CIUDADANÍA SOCIAL

El modelo político-económico de Estado del bienestar había permitido compaginar el crecimiento económico, unos niveles elevados de empleo y la aplicación de políticas sociales distributivas después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, a partir de los años sesenta y principalmente de los años setenta del siglo pasado la crisis económica generalizada evidenció las disfuncionalidades de este tipo de sistema político de Estado del Bienestar. Efectivamente, sobre todo a partir de la década de los setenta, se detecta en todos los países industrializados de Occidente un marcado proceso de desaceleración económica que había conducido finalmente a una grave crisis social con sus ya conocidos efectos nocivos (desempleo, desigualdad, segmentación del mercado de trabajo, mutaciones y rupturas del tejido social, etc.) Después de este ciclo económico recesivo se han ido sucediendo hasta la fecha períodos de recuperación y recesión económica. Esta crisis estructural incide igualmente en la conformación del Estado del capitalismo maduro; la crisis económica y del empleo produjeron la crisis fiscal del Estado y los problemas de financiación del sistema de Seguridad Social.

Sobre el Estado del bienestar, desde sus comienzos existió un grupo que desde la Derecha rechazaba esa mezcla de Estado y mercado representativa de la posguerra. Este grupo proclamaba su fe en las doctrinas clásicas del mercado y el individualismo, y deploraba el compromiso entre capitalismo y socialismo representado por esta vía intermedia. Economistas como Hayek y Friedman, por ejemplo, se han identificado con este punto de vista desde hace

muchos años. 164 Los años 70 supusieron un cambio de escenario. Enfrentado con una situación persistente de estancamientos con inflación, el Keynesianismo prácticamente se había desmoronado como teoría y como guía para la acción. Desde entonces ha hecho su aparición dentro del campo del pensamiento social un movimiento neoconservador basado en los principios del *laissez-faire*: creencia en el monetarismo y en el libre juego de las fuerzas del mercado. Las ideas de la nueva derecha representan un contraataque significativo contra la socialdemocracia y el Estado del Bienestar.

LOS PROBLEMAS DE LEGITIMIDAD Y CRECIMIENTO DEL GOBIERNO

Para la nueva derecha el crecimiento del Estado es un desastre absoluto, su intervención en la economía y en la provisión de los servicios de bienestar ha sido un fracaso. Se señala, para cada país capitalista, una larga lista de las deficiencias del Estado del bienestar como prueba de su fracaso, el gasto masivo de recursos y esfuerzo ha traído poco beneficio y causado un enorme daño: los gobiernos se encuentran sobrecargados hasta el punto de volverse ineficientes e ineficaces. Las políticas económicas keynesianas y las políticas del Estado del bienestar marcadas por el estilo Beveridge fueron responsables del crecimiento del Estado en los años de posguerra. Keynes hizo respetables el déficit presupuestario y el creciente endeudamiento y

164 Desde mediados y principios del siglo XX autores como Friedrich A. Hayek, Milton Friedman y Ludwin Von Mises, han presentado una serie de postulados a favor del liberalismo clásico, defendiendo la tesis en contra de la sobre regulación del Estado la cual se considera nociva para la libertad económica y el individuo. Para Friedman sin la libertad económica, las demás libertades -civiles y políticas- se desvanecen. Mientras que para Hayek la libertad es en el fondo un instrumento del progreso; el mérito supremo del individuo hayekiano es contribuir (sin darse cuenta) a la evolución social, en donde lo que importan son las reglas del juego y no los valores y fines compartidos. Estos autores basan sus ideas en la apreciación clásica liberal del gobierno limitado, los mercados libres y el gobierno de la ley y representan el antecedente teórico de los ataques neoconservadores en contra del Estado del bienestar. Guilherme Merquior, José. *Liberalismo Viejo y Nuevo*, México, FCE, 1993, pp.167-174.

gasto público. El éxito inicial de estas políticas acentuó el problema de la sobrecarga de funciones en la larga duración, porque aumentó el prestigio del gobierno y animó a la gente a creer que no debían ponerse límites a su papel interventor. Otra razón para la sobrecarga es el crecimiento administrativo una vez que los programas se inician ganan velocidad por sí mismos e incrementan la burocracia. Los nuevos programas no siempre reemplazan a aquellos que ya existen, de modo que las funciones de las agencias de gobierno encargadas de ellos crecen año tras año. Las consecuencias de esta sobrecarga del gobierno, incluyen una grave decadencia de la eficacia del gobierno y un incremento en el número de fracasos de las políticas estatales. Otro problema más de la sobrecarga de gobierno es que el sistema gubernamental se va haciendo mayor y más complejo, aumentando las dificultades de coordinación y control.¹⁶⁵

La nueva derecha utiliza las teorías de la sobrecarga de funciones del Estado y las pruebas, extremadamente sesgadas, de los fracasos en la política para dejar a un lado al Estado del bienestar y volver a las políticas de *laissez-faire*; una vuelta al mercado y más apoyo en las familias y en el esfuerzo voluntario. Como señala Hayek, se trata de un *laissez-faire* que permita establecer una competencia efectiva entre las fuerzas del mercado, ésta es la mejor guía para conducir los esfuerzos individuales y garantizar la libertad. El liberalismo económico considera que la competencia es el único método que permite a nuestras actividades ajustarse a las de cada uno de los demás sin intervención coercitiva o arbitraria de la autoridad, evitando por lo tanto un “control social explícito”.¹⁶⁶ De aquí que la nueva derecha afirma que la intervención estatal supone la negación de la libertad, estableciendo un estrecho paralelo entre la libertad económica en el mercado y la libertad en general. Los servicios sociales suministrados estatalmente, los

165 Johnson, Norman. *El Estado de Bienestar en Transición. La Teoría y la Práctica del Pluralismo de Bienestar*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1990, pp.56-58.

166 Hayek, Friedrich A. *Camino de Servidumbre*, Madrid, Alianza, 1978, pp.66-67.

intentos hechos por parte del Estado para reducir la desigualdad y mantener altos niveles de empleo, son rechazados al considerarlos inalcanzables, salvo a un precio demasiado elevados en términos de libertad.

Los problemas económicos, fiscales y de gobierno del Estado del bienestar dan origen a problemas de legitimación. Si, a causa de los problemas económicos, administrativos y fiscales, el Estado de bienestar no puede proporcionar lo que promete o lo que la gente espera de él, comienza entonces a perder el apoyo de las masas; se da una pérdida de legitimidad. La única solución, de acuerdo con la nueva derecha, es una reducción drástica del papel del Estado y un compromiso mucho más firme con los principios del capitalismo: individualismo, propiedad privada, libre mercado, competencia y beneficio. Los escritores de derechas, suscriben la opinión de que el Estado de bienestar es la causa de los crecidos gastos estatales y del crecimiento del aparato de gobierno. La libertad del individuo es sacrificada en la persecución de una igualdad no lograda. Más concretamente, el Estado del bienestar reduce los incentivos, sofoca la iniciativa, libera a la gente de responsabilidad personal y estimula la dependencia. La ausencia del mecanismo de los precios y de la disciplina de mercado estimula la ineficiencia y el despilfarro.¹⁶⁷

La izquierda, por su parte, está de acuerdo con la nueva derecha en cierto sentido en lo que hace a la sobrecarga del Estado y los problemas del gobierno democrático. Los problemas, de acuerdo con la izquierda, son el resultado de las básicas contradicciones existentes en el seno del sistema capitalista. Offe establece que “la brusca desaparición del Estado del bienestar abandonaría al sistema en un estado de conflicto explosivo y de anarquía”. Este autor destaca que “el embarazoso secreto del Estado del bienestar es que si su impacto sobre la acumulación

¹⁶⁷ Johnson, Norman *Op. Cit.*, pp.64-68.

capitalista bien puede hacerse destructivo (como tan a menudo demuestra el análisis conservador), su abolición sería sencillamente paralizante (un hecho sistemáticamente ignorado por los críticos conservadores). La contradicción es que el capitalismo no puede existir ni con ni sin Estado del bienestar”.¹⁶⁸ Offe destaca en términos similares a los teóricos conservadores, que el problema de la ingobernabilidad es resultado de la presión creciente de las expectativas de bienestar y por la disminuida capacidad directora del Estado.

En este sentido y dentro de las críticas hechas por la izquierda, Alan Wolfe establece que la contradicción del sistema político y los problemas de legitimidad se producen entre las visiones políticas liberales y democráticas del Estado. Las medidas políticas liberales intentan facilitar la acumulación de capital, en tanto que las medidas políticas democráticas dificultan dicha acumulación al insistir más en la máxima participación de todos los ciudadanos en la vida política y económica. Para Wolfe “la crisis de legitimidad es producto de la incapacidad del Estado capitalista avanzado para mantener su retórica democrática si es que ha de preservar la función de acumulación, o de la incapacidad para estimular una mayor acumulación si es que ha de ser fiel a su ideología democrática”.¹⁶⁹

Las críticas de la izquierda se centran en las contradicciones del Estado capitalista y del Estado del bienestar en particular. El Estado de bienestar para esta corriente sigue siendo visto como una de las mayores causas de los problemas económicos, gubernamentales y fiscales en las democracias capitalistas. Más concretamente, si bien el Estado del bienestar ha conseguido, sin duda alguna, mejoras en el nivel de vida de la clase obrera, ha fracasado a la hora de llevar a cabo algún cambio fundamental en la estructura socioeconómica y en la distribución de la

¹⁶⁸ Offe, Claus. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, México, Conaculta/Alianza, 1991, pp.142.

¹⁶⁹ Wolfe, Alan. *Los Límites de la Legitimidad. Contradicciones Políticas del Capitalismo Contemporáneo*, México, 1987, pp.356.

riqueza y el poder. Desde el momento en que el Estado del bienestar opera básicamente, aunque no exclusivamente, en interés del capital, los esfuerzos para atender a las necesidades de los trabajadores son poco generosos, mínimos y condicionados en parte, por las necesidades del capitalismo y en parte, por la presión obrera. El Estado de bienestar está más preocupado por el control social que por el cambio social. Se espera que los receptores de las ayudas desarrollen actitudes útiles para el sistema y que se conformen con determinados patrones de comportamiento.¹⁷⁰

Las contradicciones del sistema político del Estado del bienestar, ante la dificultad manifiesta de que se puedan conciliar, sin que se produzcan graves distorsiones en la formación social, las dos funciones principales que ha de desplegar, a saber, garantizar el funcionamiento del sistema económico haciendo posible la acumulación rentable del capital disponible (principio económico de acumulación cuyo incumplimiento es manifiesto ante la crisis de la oferta y la consiguiente caída del tipo de beneficio empresarial) y conseguir la adhesión de los individuos y de los grupos de intereses organizados a las políticas estatales, legitimándolas a través de la integración y del consenso social (principio político de legitimación). Frente a la crisis de los años setenta, el poder político debería conciliar, dentro de su actividad económica y en el marco de las políticas sociales que procuran su legitimación, dos exigencias que en la década de los ochenta aparecían especialmente contradictorias e inconciliables en el momento de su puesta en práctica por un lado, el Estado, a fin de garantizar su legitimidad y consenso social, debería procurar el bienestar social realizando una política encaminada a garantizar una adecuada protección de las clases trabajadoras, por otro, tutelar el interés empresarial a través de una política económica que asegure el crecimiento económico y la acumulación rentable del capital,

¹⁷⁰ Johnson, Norman *Op. Cit.*, pp.68.

cumpliendo, por otra parte, con el principio de subsidiaridad de la iniciativa pública. Lo que sucedió, sencillamente, es que la crisis estructural había convertido en prioritaria la función de acumulación económica, haciéndola incompatible, e n buena medida, con las demandas de bienestar. En efecto, cuando el Estado no puede reconciliar ambas exigencias (acumulación y legitimidad), se produce una crisis de legitimación estructural, es decir, se ocasiona un déficit en la racionalidad político-administrativa que el capitalismo avanzado ha tomado en su nueva expresión como Estado del bienestar.

Para los conservadores, el Estado del bienestar genera un crecimiento del gobierno, excesivo, dañino y carente de todo principio sustentador. Ya que es muy fácil que la defensa de la conveniencia de la intervención reguladora del gobierno en la economía de mercado (el paquete de Keynes y Beveridge de colectivismo moderado) conduzca a una situación en la que el gobierno pase a asumir la responsabilidad de todos y cada uno de los posibles problemas económicos y sociales. En la actualidad no hay prácticamente nada en lo que el gobierno pueda permitirse no inmiscuirse. Y ser considerado responsable de todo significa sentirse obligado a intervenir en todo. Este elevado sentido de responsabilidad por parte del gobierno no tiene nada que ver, sin embargo, con el alto grado de conciencia social existente o con la vigencia de algún otro principio social al truísta, si no que más bien significa que la presión electoral y las características de la competencia política en democracia han empujado al gobierno cada vez más, a convertirse en “responsable” de todo.

Los conservadores, destacan el papel de la propia burocracia estatal. Lejos de ser meros servidores públicos y una herramienta obediente en manos de los políticos, la burocracia es un grupo de interés de pleno derecho. Las burocracias públicas, que traen fuera de las

restricciones que impone el mercado (relación costes-eficiencia) y la competencia, tienen una tendencia inherente al crecimiento. Según aumenta el ámbito de la actividad del gobierno también aumenta la burocracia que se interpone entre los ciudadanos y sus representantes. Así la burocracia se convierte tanto en un vehículo a través del cual pueden alcanzar sus objetivos ciertos intereses generales así como en sus propios intereses como grupo. Una vez que se ponen en marcha los programas y se crean las organizaciones gubernamentales encargadas de su desarrollo, es muy difícil que lleguen a ser desmantelados. Lo que es más probable es que los intereses particulares de la propia burocracia comiencen a ejercer presiones para su expansión, empezando por la masiva burocracia engendrada por los propios programas.

La llamada crisis de legitimación del Estado del bienestar, más allá de las críticas provenientes de la Izquierda y la derecha, apela a un descrédito del Estado primordialmente entre las clases medias occidentales que en otros tiempos fueron su apoyo y que ahora se manifiestan con indiferencia y desafección por la pérdida de confianza en la capacidad de los Estados para producir transformaciones significativas. Uno de los factores principales de esta deslegitimación tiene que ver con el problema del desempleo, el cual crece en algunas regiones del mundo, mientras que en otras se mantiene estancado, no se ven las condiciones que puedan contrarrestar esto, más que en la precarización del empleo. Lo cual, sumado a los factores de la crisis fiscal del Estado y las pocas expectativas de crecimiento, el resultado es la frustración de amplias capas de la ciudadanía que en su día supieron que tenían asegurados determinados derechos y que ahora los ven, sino negados, por lo menos de dudosa satisfacción. Estos hechos que se presentan en general, en todo el mundo lo cual ha impulsado el individualismo y la falta de solidaridad.¹⁷¹

171 Tortosa, José María. "Malestar del Estado y Estado del Bienestar", en: *Pros y Contras del Estado del Bienestar*, Ramón Casilda Béjar y José María Tortosa (Editores), Madrid, Tecnos, 1996, pp.101-109.

SOBRECARGA DEL SECTOR PÚBLICO Y PROBLEMAS FISCALES DEL ESTADO DEL BIENESTAR

La idea de la existencia de fallas en el sector público es muy importante en la evaluación neoconservadora del funcionamiento del Estado de bienestar en particular. En lo que se refiere a este aspecto, las fallas del gobierno se consideran como equivalentes a las fallas del mercado. En los dos casos dan lugar a efectos colaterales imprevistos y quizás imprevisibles. La crítica de la función del Estado constituye un arma nueva, y formidable, en manos de la nueva derecha. Si la acción del gobierno también conduce a resultados adversos e imprevistos, entonces la propia idea de corregir las fallas del mercado a través de la acción pública es claramente errónea. Para la nueva derecha la política de bienestar estaba socavando el deseo de luchar, de esforzarse para salir adelante, principalmente de los pobres.

Como destaca Ramesh Mishra, para Nathan Glazer las fallas del sector público se deben, en parte a la existencia de efectos no deseados, en primer lugar, la política social conduce, por sí misma, a una intensificación de los procesos de debilitamiento de las estructuras familiares, los grupos étnicos, el vecindario, la iglesia, etc. El resultado es una mayor dependencia hacia el gobierno, y la necesidad de intensificar por lo tanto la política social. Par adómicamente los esfuerzos para luchar contra las situaciones de pobreza generan también pobreza. En segundo lugar la política social genera inevitablemente por otra parte, un aumento de las peticiones de la gente de difícil cumplimiento, prácticamente en todos los campos. La promesa de una política social cuando no se cumple de forma satisfactoria, provoca un aumento de las expectativas, que hará necesaria una nueva ronda de medidas sociales para satisfacerlas, con los mismos

resultados. Por ello es erróneo considerar a la política social tan sólo como una solución a un problema concreto. Por el contrario toda medida de política social tiene cierto componente dinámico, que también puede contribuir a aumentar el problema, a cambiarlo y a generar otros problemas distintos. Con lo que el proceso continúa dejando tras de sí confusión, incertidumbre y frustración.¹⁷²

Según la nueva derecha, otra fuente de fallas del mercado es la identificación ingenua que se realiza entre bien común y acción estatal. De hecho, los procesos asociados con la puesta en marcha de la política social son extremadamente complejos. Así, los objetivos sociales tales como ingresos adecuados (prevención de la pobreza), cuidados médicos, educación y similares, están sujetos a un proceso continuo de redefinición protagonizado por los propios responsables de los servicios. En este proceso de redefinición, los intereses de grupo empiezan a sustituir, invocando al interés público, a los objetivos del propio interés público. Aspecto que constituye un argumento importante del ataque neconservador a la racionalidad de la acción estatal. Lo que la nueva derecha sostiene es que impulsar una función lógica, clara y racional al Estado es equivalente a defender la existencia de un complejo proceso de interacción en funcionamiento. Equivale a olvidar que las instituciones estatales están formadas por un conjunto de actores en búsqueda de sus propios objetivos, que no tienen por qué coincidir con los objetivos imputados a la organización. Tanto Keynes como Beveridge, partían de una concepción de una burocracia benevolente y desinteresada, sin embargo el Estado y sus instituciones se ha convertido en un vehículo para la profundización de los intereses privados de los trabajadores públicos y de otros trabajadores cuyo nivel de vida depende de la perpetuación y ampliación de la mano de l

¹⁷² Mishra, Ramesh. *El Estado de Bienestar en Crisis*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1992, pp.67-68.

gobierno. Bajo la apariencia de interés público el gobierno puede estar sirviendo al interés privado. La posición de la nueva derecha con respecto al crecimiento carente de principios sustentadores del gobierno y los problemas del sector público, cuestiona el supuesto de racionalidad del mismo sector implícito en la opción socialdemócrata (el Estado del bienestar se desarrolla para hacer frente a varias necesidades de tal manera que coinciden objetivo y funcionamiento).¹⁷³

La idea de la sobrecarga del sector público es tántimamente relacionada con los problemas del excesivo crecimiento estatal y las fallas del sector público. Se dice que se produce una sobrecarga cuando las demandas que se realizan del gobierno exceden considerablemente a su capacidad para cubrirlas de forma efectiva. Las expectativas van muy por delante de lo que el sector público puede hacer. Por lo tanto existe una sensación de estancamiento por parte del gobierno.

La nueva derecha señala un conjunto de problemas que contribuyen directamente a esta sobrecarga. En primer lugar, durante los años de posguerra tuvo lugar un considerable crecimiento de los grupos de interés organizados, la sociedad se transformó en una sociedad altamente politizada, de forma que la falta de organización existente con anterioridad, que possibilitaba a los gobiernos democráticos contar con un amplio espacio de maniobra se vio considerablemente reducido, además de que con el tiempo se debilitaron las restricciones que limitaban las actuaciones de algunos de los grupos de interés, los distintos grupos intentaron presionar al máximo para alcanzar sus intereses sectoriales. En segundo lugar, durante el mismo período tuvo lugar una auténtica revolución en lo que se refiere a las expectativas de futuro, que se suponían más prometedoras, o mejor aún, en relación a los derechos de los ciudadanos a

¹⁷³ *Ibíd.*, pp.68-70.

mejorar su nivel de vida, habiéndose extendido el concepto de derechos sociales y la idea de que el gobierno era responsable de su garantía.¹⁷⁴

La actividad gubernamental y el gasto público aumentaba para hacer frente a las demandas públicas y sin embargo no parecía que el sector público estuviera alcanzando sus objetivos. No se podía considerar que el rápido crecimiento del gasto público en las sociedades occidentales durante la década de los sesenta hubiera tenido efectos positivos. En la medida en que las responsabilidades y funciones de los gobiernos eran fruto de las demandas realizadas por la población, la intervención estatal no se podía interpretar como signo de fortaleza sino de debilidad.

Los neoconservadores culpaban a la incompetencia electoral de generar expectativas excesivas entre el electorado. La conexión entre los servicios demandados por los ciudadanos y su costo de provisión es extremadamente tenue, e incentiva la irresponsabilidad fiscal de los electores. Todo el mundo quiere que el gobierno mejore los servicios, que los aumente, pero espera que sean otros los que paguen el costo. El clamor por mayores prestaciones, mejores servicios, etc., no se ve acompañado de la disposición a pagar mayores impuestos. El déficit resultante no es sino otra manifestación de la sobrecarga.

El aumento de tamaño y complejidad del gobierno es, en sí mismo, parte del problema de la sobrecarga. Una vez que un sistema crece por encima de determinado nivel de complejidad nadie puede controlar su resultado. Puesto que el Estado ha alcanzado esta situación hace tiempo, se ha producido una reducción de la efectividad y del control ejercido por el gobierno. Para la nueva derecha, el sistema de mercado es considerablemente superior a la planificación estatal como mecanismo de coordinación de las complejas actividades y deseos humanos. Ningún

¹⁷⁴ *Ibíd.*, pp.71.

sistema de “mandato”, ni ningún método burocrático de planificación podría nunca alcanzar, incluso ayudado de la coacción, los logros del mercado.

Los argumentos en contra de un excesivo crecimiento y las fallas en el sector público o el de sobrecarga del Estado forman un conjunto de postulados interrelacionados a favor de un Estado mínimo, la intervención estatal creciente en asuntos sociales y económicos no es ni beneficiosa ni necesaria. El crecimiento del Estado se habría efectuado, en gran medida, sin principios de sustentación válidos, y sería más bien el resultado de la acción irreflexiva y sin visión de futuro llevada a cabo por parte de los intereses sectoriales –políticos, votantes, grupos de presión organizados, burocracias, etc.- y habría conducido a una sobrecarga gubernamental. Mucho es lo que prometen los políticos y lo que se espera de los gobiernos y poco lo que hacen, o pueden hacer. El resultado es un aumento de la confusión y la frustración que propicia un mayor crecimiento e intervención estatal, que a su vez conduce a un aumento de la insatisfacción, es un círculo vicioso. Los neoconservadores no se oponen a la existencia de programas de bienestar limitados y de tamaño reducido, diseñados de forma que interfieran lo mínimo posible con el funcionamiento de las fuerzas del mercado. Si bien cualquier intervención que sobrepase ese límite –y el Estado del bienestar de posguerra lo ha sobrepasado con creces- tendrá probablemente un efecto negativo sobre la economía.

Con respecto a los derechos de ciudadanía social, Dahrendorf señala que estos se han presentado como costes (e impuestos) no salariales del trabajo y se contemplan como reductores de la competitividad internacional. El Estado del bienestar es la encarnación de los derechos de ciudadanía social. Para alcanzar el objetivo de un pleno estatus de ciudadanía para todos son necesarios las titularidades formales y los programas de salud pública, educación, etc. El

conjunto de medidas resultante tiene que ser financiado y administrado. Pero se llega a un punto en el que la maquinaria del Estado del bienestar le impide cumplir su objetivo. La burocracia es la mayor contradicción del Estado del bienestar, al provocar que la obtención de servicios por parte de los ciudadanos quede atrapada en un complicado proceso de cumplimiento y papeleo. Para este autor, el Estado “sereno” guardián de noche, del siglo XIX, fracasó al enfrentarse a las exigencias de unos derechos de ciudadanía crecientes. De hecho, nunca llegó a ser un verdadero Estado, los gobiernos tomaron para sí más tareas, lo que requirió más impuestos y más funcionarios. El Estado, que había sido un “sereno” que cuida de l mantenimiento de la ley y el orden, mientras que los ciudadanos duermen, llegó a parecerse más a una niñera que nunca deja de la mano a los ciudadanos. Esto es lo que implica la llamada sobrecarga de las funciones gubernamentales.¹⁷⁵

El primer signo de las inminentes dificultades para el Estado del bienestar fue la crisis del petróleo de 1973, que hizo estallar una recesión mundial. Desde mediados de los setenta los países más avanzados industrialmente habían experimentado tasas más bajas de crecimiento económico, niveles más elevados de desempleo y tasas de inversión inferiores e inflación. En resumen, durante los setenta y principios de los ochenta los resultados económicos del mundo capitalista avanzado se deterioraron bruscamente. Esto representa un claro contraste con las bajas tasas de desempleo, las relativamente elevadas de formación de capital y el importante crecimiento económico que caracterizaron los cincuenta y los sesenta. Es la caída de la inversión lo que ha llevado a inferiores tasas de crecimiento y a un desempleo más elevado.

¹⁷⁵ Dahrendorf, Ralf. *El Conflicto Social Moderno. Ensayo Sobre la Política de la Libertad*, Barcelona, Biblioteca Mondadori, 1990, pp.156-163.

Para la nueva derecha las políticas seguidas por los gobiernos tras la segunda guerra mundial, legitimadas por las enseñanzas Keynesianas, son en gran parte las culpables de las altas tasas de inflación de las economías occidentales. En primer lugar, Keynes enseñó a los gobiernos que podían mantener altos niveles de empleo inyectando demanda efectiva (dinero) en el sistema. Pero los gobiernos, al neutralizar las recesiones incrementando la liquidez y estimulando la economía, posibilitaron que la oferta monetaria aumentara con respecto a la cantidad de bienes y servicios disponibles. El resultado fue la inflación, que tendería a ser permanente y acumulativa. En segundo lugar, y en relación con esto, Keynes, en oposición a la tesis neoclásica, defendía que el presupuesto equilibrado no era una condición necesaria para que las economías de mercado disfrutaran de buena salud. En época de recesión los gobiernos podían generar déficits, inyectando demanda efectiva en el sistema con el propósito de aumentar la producción. Keynes, por lo tanto, justificó el déficit como mecanismo para estimular la economía. Los neoconservadores señalaron (desde una aproximación básicamente monetarista), que Keynes pretendía que los déficits fueran equilibrados con los superávits generados en los años buenos, cuando la demanda fuera elevada y la economía estuviera boyante. Pero, señalan –y éste es el elemento central del argumento monetarista-, que en los años de postguerra lo que los gobiernos pusieron en práctica fue una especie de Keynesianismo irresponsable. Los remedios Keynesianos estaban previstos para recesiones más intensas que las que tuvieron lugar en la década de los 50 y 60. Así, llevados por objetivos de popularidad electoral. La política compensadora expansiva fue utilizada por los políticos sin ningún tipo de restricción.¹⁷⁶

Las críticas al Estado keynesiano de bienestar siguen tres líneas distintas. La primera línea, niega mediante distintos argumentos teóricos, la utilidad de la intervención del sector

¹⁷⁶ Mishra, Ramesh, *Op. Cit.*, pp.79-80.

público en la consecución de niveles satisfactorios de empleo. La segunda crítica se centra en las funciones de bienestar asumidas por el sector público, por un lado se critica el fracaso de las políticas de ingeniería social en la eliminación de la pobreza, esto es, se pone en cuestión la eficiencia “productiva” del sector público en la provisión de servicios sociales. La tercera línea señala que el proceso de crecimiento de las actividades de bienestar desarrolladas por el sector público ha hecho que se transgreda uno de los principios básicos de la política de bienestar, tal y como la planteaba el binomio Keynes/Beveridge, la cual consistía en la no alteración de los mecanismos de mercado, es decir, que solo actuaba sobre los resultados obtenidos por el mercado corrigiendo a aquellos socialmente no aceptables (pobreza) o económicamente no eficientes (bienes públicos o desempleo), y no sobre los mecanismos de asignación. En otras palabras, el gasto público, resultado de la puesta en marcha de las funciones keynesianas y de bienestar, interferiría con el proceso de acumulación privado y distorsionaría el funcionamiento del mercado, al desaparecer toda una serie de incentivos considerados centrales al sistema.¹⁷⁷

Pero a pesar del discurso de la nueva derecha hay efectivamente problemas económicos por parte del Estado del bienestar. Es de destacarse que en términos comparativos internacionales la intervención del Estado del bienestar ha influido negativamente en el comportamiento económico de los países en lo que a competitividad internacional se refiere, convirtiéndose por lo tanto en una desventaja comparativa. La competencia internacional está aumentando la presión sobre el Estado del bienestar desequilibrando su estabilidad y competitividad económica. Hay tres explicaciones principales a este respecto:

- a) El crecimiento a gran escala del Estado del bienestar en los años sesenta y setenta estaría empezando a producir en los ochenta y noventa sus efectos más visibles sobre el

¹⁷⁷ Muñoz de Bustillo, Rafael. “Economía de Mercado y Estado de Bienestar”, en: *Crisis y Futuro del Estado de Bienestar*, Rafael Muñoz de Bustillo (Compilador), Madrid, Alianza, 1989, pp.34.

comportamiento económico, aunque sus mecanismos de disfuncionalidad hubieran estado operando ya desde hace algún tiempo. El hecho de que el Estado del bienestar se desarrollara principalmente en países con economías fuertes explicaría que el declive sólo se pusiera de manifiesto después de un largo proceso de erosión.

- b) Otra explicación consiste en señalar los cambios acontecidos en el contexto económico, que habrían alterado el equilibrio entre la funcionalidad y la disfuncionalidad del Estado del bienestar. Uno de estos cambios sería la internacionalización de la producción, que conduce a que las empresas tengan a la hora mayor número de opciones a la hora de localizar su producción. Para un país ya no es suficiente con tener empresas nacionales competitivas, sino que tiene que ser comparable, como lugar de localización de empresas, con otros países. La capacidad productiva puede irse con mayor facilidad y por lo tanto no se puede contar con ella tan fácilmente como antes.
- c) Por último, otra clave para explicar el retroceso competitivo reciente de los Estados del bienestar está en su dominación por parte de distintos grupos de interés. Los grupos de poder existentes a lo largo y ancho de la economía (desde los trabajadores sindicalizados hasta las distintas asociaciones de productores) serían los que se habrían convertido en un obstáculo cada vez mayor para la realización de los rápidos ajustes económicos requeridos por el mercado.¹⁷⁸

Este contexto de problemática internacional de la competitividad económica del Estado del bienestar ha servido para que la nueva derecha establezca que la aceleración de la inflación es, tan sólo una de las contribuciones del Estado intervencionista de posguerra a los problemas de las economías occidentales. El dinamismo de las economías capitalistas se basa, precisamente, en la existencia de empresarios, la aceptación de riesgos, la innovación y la expectativa de obtener beneficios como recompensa. Pero la combinación de una regulación gubernamental excesiva, una presión fiscal elevada y unos beneficios reducidos, actúan de forma

¹⁷⁸ Estas tres explicaciones de los problemas de competitividad económica internacional por parte del Estado del bienestar provienen de un estudio comparativo realizado en 1990 a cinco países desarrollados: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, República Federal Alemana y Suecia. Pfaller, Alfred e Ian Gough. "La Competitividad de los Estados de Bienestar Industrializados: Un Análisis Comparativo", en: *Competitividad Económica y Estado de Bienestar. Estudio Comparativo de Cinco Países Avanzados*, Alfred Pfaller, Ian Gough y Göran Therborn (Comps.) Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993, pp.70-73.

negativa contra la inversión, el crecimiento y la creación de riqueza. El Estado se convirtió en una institución demasiado paternalista y en una carga muy pesada para la economía.

Hay que reducir el tamaño del sector público y permitir que las fuerzas del mercado, incluyendo aquí de forma genérica todas las relaciones voluntarias, actúen de una forma más libre. No sólo hay que reducir los gastos sociales, sino que también hay que abandonar los intentos públicos de mantener el pleno empleo. La nueva derecha, a diferencia de los Keynesianos, considera que el desempleo es una característica inevitable de las economías de mercado, el precio que hay que pagar por la libertad y el crecimiento. Si se mantiene “artificialmente” el pleno empleo – como han hecho todos los países occidentales en mayor o menor medida – el resultado será la aparición de inflación, seguida de niveles crecientes de desempleo. Además el pleno empleo inducido por la actividad pública tiende a distorsionar el funcionamiento de la economía de mercado de forma negativa, Por todo ello puede que haya que considerar como natural tasas de desempleo mayores de lo que ha sido la tónica en los años de postguerra.

Tanto los comentaristas de la derecha como los de la izquierda concuerdan en que el Estado del bienestar sufre serios problemas fiscales. La nueva derecha relaciona la crisis fiscal con la noción de la sobrecarga del gobierno, los gobiernos estiran en exceso sus recursos al intentar alcanzar demasiado. La izquierda está de acuerdo con esto, pero sostiene que la crisis fiscal es una manifestación de las contradicciones en el capitalismo y, más en concreto, de la contradicción de la intervención en un sistema capitalista. Los problemas fiscales, tanto para la derecha como para la izquierda, son el aspecto financiero de los problemas de gobierno.

El problema fiscal es intentar el logro de un equilibrio entre el gasto resultante de tratar de satisfacer las demandas ciudadanas de bienes y servicios públicos y su disposición a pagar por ellos en forma de impuestos. El argumento central es el problema de la sobrecarga, pues a medida que el Estado del bienestar se desarrolla, las expectativas de la gente aumentan y se establecen grupos de presión que protegen y promueven intereses y causas particulares. La lucha electoral entre partidos conduce a promesas de más y mejores servicios y prestaciones que se hacen cada vez más difíciles de satisfacer. Los gobiernos aumentan los impuestos a fin de pagar por los servicios y finalmente se produce una resistencia a cualquier nuevo aumento. Los gobiernos se encuentran enfrentados, en consecuencia, con un dilema, son populares si dan servicios y son impopulares si aumentan los impuestos.

Para O'Connor y desde la izquierda, parte de la idea de que el Estado en la sociedad capitalista tiene dos funciones principales que pueden entrar en conflicto, la acumulación de capital y la legitimación. El Estado extiende los servicios sociales para obtener el apoyo público y para legitimar tanto sus propias actividades en la esfera de la acumulación de capital como al sistema capitalista en general. El Estado ayuda a la acumulación de capital por dos vías: mediante el gasto público en infraestructura económica (por ejemplo, el transporte, su ministro de agua, alcantarillado) y haciendo frente a los costos de reproducción de la fuerza de trabajo a través, por ejemplo, de la provisión de educación, vivienda y servicios de salud. El Estado corre con los costos de esas dos formas, pero los beneficios resultantes son apropiados privadamente. Es esto lo que crea la brecha fiscal. El problema fiscal se exacerba por la continuada presión hecha sobre el Estado para que invierta más: "cada clase social y económica y cada grupo quiere que el gobierno gaste más y más dinero en más y más cosas. Pero ninguno quiere pagar nuevos

impuestos o unos tipos más elevados en los antiguos impuestos. En realidad, casi todo el mundo quiere impuestos más bajos”.¹⁷⁹

Es importante concluir en este apartado que lo que ha sucedido es que a partir de los inicios de los setenta las economías de los países más avanzados conocieron una etapa de crecimiento más lento que el habido en la década de los cincuenta y sesenta, al tiempo que aparece un desempleo relativamente alto y con tendencia a hacerse crónico. Hay que señalar que el período que inicia con la crisis de 1973 en adelante, se ha caracterizado por un crecimiento menos sostenido y rápido que el período anterior, en el que además hemos tenido constantes recesiones. Ha sido un periodo en donde ha habido crecimiento, aunque menor que el que tuvo lugar en lo que se ha dado en llamar la edad de oro de la segunda posguerra, y que cubre desde 1947 hasta 1973. El período de crisis económica que inicia en los años setenta, no se caracteriza por el estancamiento, sino por la reorganización económica y social y los límites de la política económica keynesiana, en este contexto los principios de mercado, libre empresa y libre comercio han salido fortalecidos.¹⁸⁰

EL GOBIERNO NEOCONSERVADOR Y LA POLÍTICA SOCIAL

El Neoliberalismo apareció como salvador del capitalismo con su promesa de controlar la inflación, revitalizar la economía y equilibrar el presupuesto. Mediante la presencia de un análisis plausible de los errores del capitalismo de bienestar y de cómo se podrían corregir, decía ofrecer una vía de salida al *impasse* en el que se encontraba la economía mixta. Las

¹⁷⁹ Citado por Johnson, *Op. Cit.*, pp.64.

¹⁸⁰ Berzosa, Carlos. “Crisis Económica y Retroceso del Estado de Bienestar”, en: *Pros y Contras del Estado del Bienestar*, Ramón Casilda Béjar y José María Tortosa (Editores). Madrid, Tecnos, 1996, pp.253-255.

dificultades prácticas del capitalismo de bienestar y la aparente ineffectividad e incoherencia del keynesianismo para enfrentarse a estas dificultades, junto con la ausencia de una alternativa creíble desde la izquierda, permitió que el neoconservadurismo triunfara fácilmente como ideología y en algunos países como política. Utilizando a Estados Unidos y Gran Bretaña como ejemplos, podríamos decir que la Nueva Derecha tuvo éxito en persuadir a buena parte de la población, así como intelectuales y otras élites, de que no había otra alternativa que la potenciación del capitalismo en el Estado del bienestar.¹⁸¹

El gobierno de Thatcher en Gran Bretaña puede apunarse el dudoso honor de ser el primer gobierno occidental que gana las elecciones con un programa de disminución de impuestos y reducción del gasto público. Sin embargo, es importante tener en cuenta, que esto último se pensaba realizar principalmente mediante la reducción de la “mala utilización de recursos” y de la “burocracia” y no reduciendo los servicios. El Partido Conservador con Margaret Thatcher se había convertido al monetarismo más puro, a la economía de la oferta y a varias otras creencias conservadoras, en pocas palabras a la economía política de la nueva derecha. El gobierno de Thatcher ganó las elecciones en mayo de 1979. Un año y medio más tarde fue seguido por la Presidencia de Reagan en los Estados Unidos, que prometía un giro todavía más radical a favor de las políticas de la nueva derecha. Estos dos experimentos neoconservadores son ejemplo de una nueva etapa de política social, de una ruptura decisiva con el consenso de posguerra respecto al Estado del bienestar.

El gobierno de Thatcher no representó una reacción contra el bienestar por parte del electorado. El Partido Conservador prometió reducir el despilfarro y hacer más eficiente al

181 Mishra, Ramesh. “El Estado de Bienestar Después de la Crisis: Los Años Ochenta y Más Allá”, en: *Crisis y Futuro del Estado de Bienestar*, Rafael Muñoz de Bustillo (Compilador), Madrid, Alianza, 1989, pp.57-58.

gobierno. Afirmó de forma concreta que no tenía intención de desmantelar el Estado del bienestar. Un punto importante de su programa era la promesa de reducir los impuestos, pero no es en absoluto extraño que la gente diga que los impuestos debían ser reducidos y que los servicios deberían ser mejorados.

De forma genérica la estrategia neoconservadora tiene dos líneas de actuación. En primer lugar, se adopta una aproximación monetarista a los problemas económicos con el objetivo de reducir la inflación, propósito que pasa por una reducción de la oferta monetaria a través de la reducción del gasto y del endeudamiento público, altos tipos de interés, y medidas similares. En segundo lugar, paralelamente a la reducción de la inflación mediante la aplicación de una política monetaria restrictiva, se reducen los impuestos con el objetivo de liberar la iniciativa privada y generar los incentivos necesarios para la inversión y la creación de riqueza. Una vez reducido el gasto público y el tamaño del Estado se podrá reducir el déficit público, continuar la reducción de impuestos y eventualmente alcanzar un presupuesto equilibrado. Esta “desocialización” o “desestatalización” de la economía posibilitará el reencuentro de las fuerzas del mercado. La economía se recuperará y se relanzará el crecimiento.¹⁸²

Los resultados del gobierno de Thatcher al realizar la reducción de la oferta monetaria (por ejemplo mediante altos tipos de interés) generó una ola de quiebras y un crecimiento significativo del desempleo. Mientras el milagro económico que se esperaba brillaba por su ausencia y la economía iba de mal en peor, el crecimiento del desempleo empezó a ejercer fuertes presiones sobre el gasto público. Es cierto que se redujo la inflación, pero pagando un alto precio en términos de quiebras de empresas y de desempleo. En esos años se demostró el fracaso del monetarismo para sacar a la economía de la situación de inflación con estancamiento

¹⁸² Mishra, Ramesh. *El Estado del Bienestar en Crisis...*, pp.84-86.

en la que se encontraba. Lo que parecía estar ocurriendo en Gran Bretaña se puede describir sin duda como una recesión provocada por el gobierno (a los miembros de una recesión mundial), mediante políticas deflacionistas, y con desempleo masivo como resultado. Por lo tanto puede decirse que los efectos negativos de las medidas de política económica y social llevadas a cabo se dieron con toda su intensidad. En lo que se refiere a los servicios sociales se observó un intento de frenar y reducir el Estado del bienestar de forma indirecta, principalmente mediante una política de desgaste. Por un lado se limitaron los presupuestos de los servicios públicos y por otro se incentivó la privatización que, en algunas áreas, hizo grandes progresos.

Tanto el gobierno de Reagan como el de la Thatcher alcanzaron el poder con un programa político basado en la reducción del tamaño del gobierno y el recorte de impuestos. La reducción de la inflación, la disminución y eventual eliminación del déficit presupuestario y la recuperación de la senda de crecimiento eran algunos de sus objetivos principales. Los resultados del experimento de Thatcher son, cuanto menos dudosos. El déficit público no aumentó, pero se estuvo tan lejos como antes del equilibrio presupuestario. Quizás el crecimiento masivo del desempleo fue el resultado más visible. Por otro lado se consiguió que los sindicatos y los trabajadores moderaran sus demandas salariales, mientras que se produjo un significativo aumento de la productividad industrial. En el corto plazo la nueva orientación política tuvo éxito en redistribuir la renta a favor de los ricos, aumentar el desempleo, reducir los servicios sociales, y lo único positivo fue el que la inflación se redujo.¹⁸³

Las actitudes duras hacia los servicios del Estado del bienestar y hacia sus beneficiarios están asociadas con la decadencia económica. Si los individuos perciben que ellos mismos se encuentran en una peor situación, es menos probable que apoyen políticas altruistas. El

¹⁸³ *Ibíd.*, pp.92-93.

desencanto con respecto al Estado del bienestar se entiende por tres razones principales. En primer lugar, el crecimiento económico significó que la mayoría, incluso en épocas de recesión, estuviera empleada, se creía que la pobreza no volvería a darse. La necesidad social, en una época de opulencia, se convirtió en una experiencia individual mucho más que en una compartida colectivamente. En segundo lugar, desde el momento en que las prestaciones derivadas del Estado del bienestar dejaron de ser vistas como una respuesta a problemas compartidos, se convirtieron más bien en un medio de calcular y distribuir las diferentes ganancias. Se produjo una competencia entre grupos e individuos para la obtención de los beneficios sociales y esto fue corrosivo para la solidaridad social que había inspirado al Estado del bienestar de la austeridad. Finalmente, el crecimiento económico significó que los servicios sociales podían ser ampliados sin tener apenas costos políticos, porque en realidad nadie se encontraba en una mala situación, por lo tanto el compromiso político de los primeros días del Estado del bienestar ya no era necesario y, en consecuencia, comenzó a decaer.¹⁸⁴

Dentro de este contexto de desencanto del Estado del bienestar, en la década de los ochenta los gobiernos del Reino Unido (Thatcher) y Estados Unidos (R. Reagan) aplicaron en lo económico políticas monetarias y políticas restrictivas en materia social, se recortaron los programas sociales de bienestar y el sistema de prestaciones de Seguridad Social (reduciendo el Estado del bienestar a un Estado de asistencia), se realizaron políticas de flexibilidad y desregulación laboral, se privatizaron servicios públicos, se debilitaron los derechos humanos y, en particular los sindicales, y en fin se pusieron en práctica medidas impositivas de carácter regresivo. Todo ello a fin de disminuir la sobrecarga de exigencias hacia el sistema político. Las políticas neoconservadoras suponen el retorno aislacionista a la nación y al individualismo

¹⁸⁴ Johnson, *Op. Cit.*, pp.77.

posesivo e insolidario de la sociedad civil regida por las fuerzas del mercado. Las opciones neoconservadoras reflejaron el intento de reducir las funciones de l Estado d el bie nestar, traspasando p arte de la sobre carga d el gasto so cial a la soc iedad civ il, lo c ual produce desigualdad social en el acceso a la provisión del bienestar.

La política social de los gobiernos neoconservadores se puede caracterizar por un *adiós al pleno empleo*. De acuerdo con la ideología del gobierno de Thatcher los gobiernos no pueden mantener el pleno empleo sin causar efectos perniciosos como inflación y caída de la productividad. La conclusión era que los gobiernos no debían intentar mantener artificialmente el pleno empleo sin permitir que las fuerzas del mercado determinaran los niveles naturales de empleo. La aproximación monetarista para combatir la inflación se basaba en el enfriamiento de la economía (deflación) con la certeza de que esto provocaría un aumento del empleo. La política deflacionista de la Primer Ministro Margaret Thatcher coincidió con una recesión económica mundial y produjo un aumento vertiginoso del desempleo. De cerca de 1,3 millones en 1979 subió a más de 2,5 millones en 1981, empujando la tasa de desempleo del 4,6 al 9% de la población activa. A partir de esta fecha continuó el implacable aumento de la tasa de desempleo llegando en 1985 a 13,2% de la población activa.¹⁸⁵

Los gobiernos neoconservadores abandonaron la lucha contra la *pobreza y los niveles básicos mínimos*. Son los pobres y los grupos minoritarios más vulnerables los que soportaron el

¹⁸⁵ Por su parte en l os Es tados Un idos nun ca se ha acept ado que el pleno e mpleo fuera r esponsabilidad d el gobierno. La administración Reagan provocó una recesión en 1982 que empujó la tasa de dese mpleo del 7,5 % al 9,5%. Sin embargo con siguieron producir una fuerte r ecuperación e conómica en 1983-1984 que r edujo e l desempleo. En 1986 la tasa de desempleo había vuelto a los niveles de finales de los setenta, en alrededor del 5%. Es de d estacar q ue esta reducción d el dese mpleo n o se de be a ni nguna política n eoconservadora, s ino al impulso producido por los enormes aumentos en los gastos militares financiados mediante el mayor déficit presupuestario en la historia de los Estados Unidos. La recuperación económica y la mejora relativa del empleo le deben bastante a la política de Keynesianismo militar –reducción de impuestos y gasto financiado vía déficit para la pr oducción de armamento. Mishra, Ramesh. “El Estado de Bienestar Después de la Crisis...”, pp.63-64.

peso de la política social neoconservadora. En Gran Bretaña, el programa de vivienda pública, destinado principalmente a los trabajadores manuales y otros hogares que pagan rentas relativamente bajas, sufrió recortes importantes. La eliminación de los complementos relacionados con los ingresos en prestaciones como el seguro de desempleo o las pensiones, y la desaparición de la *Wage Council*, que fijaba el salario mínimo para los trabajadores no sindicalizados con salarios bajos, son algunas de las medidas que afectaron de forma adversa a la población de ingresos bajos. En Estados Unidos, la reducción de los gastos en servicios sociales ha sido más profunda y general que en el Reino Unido. En primer lugar afectó a programas específicos para receptores de ingresos bajos, como el programa de bienestar general, los bonos de alimentación y asistencia médica. En la práctica son los pobres, los grupos desfavorecidos y marginales, los que han sufrido más como resultado del aumento del desempleo y la reducción de los programas sociales.¹⁸⁶

Las experiencias de gobiernos conservadores (Reino Unido y Estados Unidos) ha puesto de manifiesto que no se produjo un desmantelamiento absoluto del sistema del Estado del bienestar, sino procesos controlados (y, en consecuencia, de alcance relativo) de descompromiso social y privatización de servicios sociales. La abolición de las políticas del Estado del bienestar basadas en beneficios universales y niveles crecientes de abastecimiento, y su sustitución por políticas estatales disciplinarias basadas en beneficios discrecionales, minimalistas e instrumentales tuvo como consecuencia un aumento en los niveles de pauperización.

¹⁸⁶ En Gran Bretaña el número de personas que recibía prestaciones complementarias por ingresos bajos probados aumentó de 4 millones en 1979 a 7,2 millones, o el 13,5% de la población en 1983. Para 1987 la población pobre, esto es, aquellos con ingresos iguales o inferiores a los niveles necesarios para tener derecho a prestaciones complementarias se cifraba en 9,5 millones, el 18% de la población. En Estados Unidos, el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza aumentó del 11,7% en 1979 al 15% en 1982. En 1985, como resultado de la recuperación económica, cayó al 14%, pero todavía era un 2% mayor que en 1979 (esto es, un incremento de cerca de 7 millones de personas). *Ibid.*, pp.66-67.

El triunfo de estos dos gobiernos simbolizó la incapacidad de las políticas de estilo keynesiano para hacer frente a las nuevas contradicciones del capitalismo de bienestar representadas por estancamiento con inflación y crecientes déficit presupuestales. Esto acabó con la sustitución en los dos principales países de habla inglesa, uno de los cuales (Gran Bretaña) fue el pionero del Estado de bienestar de posguerra, del viejo paradigma por el paradigma neoconservador renovado. El neoconservadurismo logró una importante victoria ideológica y política, al momento en que el desempleo masivo no provocaba inestabilidad social significativa. Detrás del pacto del Estado de bienestar de posguerra estaba la idea de que el pleno empleo y el bienestar social eran la contrapartida obtenida del capital por parte del trabajo a cambio de la paz social. No sólo se ha acabado el pleno empleo, sino que ha supuesto también el fin de la creencia de que el desempleo masivo es políticamente peligroso para el capitalismo.

EL ESTADO DEL BIENESTAR Y EL PROBLEMA DEL TRABAJO

El éxito inicial del Estado del bienestar habría sido inconcebible en una sociedad dominada por el capital si no hubieran existido coincidencias profundas entre los seguros públicos propuestos y las necesidades de la economía capitalista. Entre sus numerosas funciones, el Estado del bienestar vino a cumplir un papel de fundamental importancia en la actualización y el mejoramiento de la mano de obra como mercancía: al asegurar una educación de buena calidad, un servicio de salud apropiado, viviendas dignas y una alimentación sana para los hijos de las familias pobres, brindaba a la industria capitalista un suministro constante de mano de obra calificada (algo que ninguna empresa o grupo de empresas podría haber garantizado sin ayuda externa) Y puesto que la reproducción del modo capitalista de producción depende de la

renovación constante de su mano de obra, los futuros trabajadores deben prepararse como mercancías que los eventuales empleadores estén dispuestos a comprar. Pero estos no podrían ni quererían hacerlo si se le ofreciera un producto inferior. El Estado del bienestar, por lo tanto, se dedicó a formar un “ejército de reserva”, es decir, nuevas capas de trabajadores siempre dispuestos a entrar en servicio activo, educados y mantenidos en condiciones adecuadas hasta el momento de ser llamados a la fábrica.

Pero a partir de la crisis económica de los años setenta se va desarrollando un nuevo diagnóstico sobre las causas de la crisis que se impone progresivamente. Éste sitúa el origen del desequilibrio económico en dos puntos: el crecimiento de los costos del factor trabajo y el crecimiento de los gastos del Estado. Ambos convergen en el crecimiento conjunto de la inflación y el desempleo. Este diagnóstico avala la única política económica. Su contenido esencial viene caracterizado en el proyecto de adaptar los factores que intervienen en el mecanismo productivo a las nuevas condiciones de precios y demanda. La orientación central es la de flexibilizar las rigideces del mercado de trabajo y paralelamente restituir al mercado la función de asignar recursos.¹⁸⁷

La primacía del problema de la inflación conlleva una secuencia en la que la política monetaria restrictiva, la reducción del gasto público y la contención salarial, son sus momentos sucesivos. En este contexto se produce un encadenamiento de hechos, que abarcan desde la reducción del déficit del Estado hasta la reconversión industrial, pasando por la flexibilidad del mercado de trabajo. La política monetaria activa y la flexibilidad del mercado de trabajo son los polos en los que se hace visible la reestructuración de las relaciones capital/trabajo. Dos son los

¹⁸⁷ Bilbao, Andrés. *Obreros y Ciudadanos. La Desestructuración de la Clase Obrera*, Madrid, Trotta, 1995, pp.43-44.

puntos de la reactivación económica. Uno, es el control de la inflación. Una de las condiciones para ellos es la reducción de la intervención del estado. Otro, la reestructuración de todo el sistema productivo.¹⁸⁸

Hay un cambio de paradigma desde un modelo fordista de crecimiento –basado en la producción masiva, las economías de escala y el consumo de masas– hacia un paradigma orientado a la producción flexible, la innovación, las economías de alcance, las rentas de innovación y unos patrones de consumo que cambian y se diferencian más rápidamente. Lo que hoy está a la orden del día en la competencia internacional es la habilidad para cambiar rápida y fácilmente entre productos y procesos innovadores, de modo que cada nuevo producto ofrezca mejores cualidades funcionales y una mayor eficiencia en la producción. Ya no se trata de competir a través de economías de escala en la producción de bienes y servicios estandarizados que usan sistemas de producción específicos, sino de competir a través de la capacidad para introducir sistemas de manufactura o de entrega flexible. Éste es el contexto en que la transición al paradigma tecno-económico posfordista lleva a reorientar las principales funciones económicas del Estado, pues la combinación de la tendencia fordista a la internacionalización con el énfasis posfordista en la producción flexible induce a quienes toman decisiones a centrarse en el problema del lado de la oferta de la competitividad internacional y a subordinar la política de bienestar a las exigencias de flexibilidad.¹⁸⁹

De acuerdo con Robert Boyer la flexibilidad del Trabajo se caracteriza por cinco definiciones principales:

¹⁸⁸ *Ibid.*, pp.44-45.

¹⁸⁹ Jessop, Bob. *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una Nueva Teoría del Estado y Sus Consecuencias Sociales*, Colombia, Siglo del Hombre Editores/Universidad Nacional de Colombia, 1999, pp.72.

- a) La mayor o menor *adaptabilidad de la organización productiva* la cual depende de las opciones tecnológicas y organizativas que se efectúen en el momento de la concepción de la unidad de producción, que a su vez están condicionadas por las dimensiones y regularidad del mercado. Simultáneamente aparecen nuevos equipos flexibles, cuya finalidad es responder a una demanda incierta y fluctuante, tanto en volumen como en composición.
- b) Un segundo componente se refiere a la *aptitud de los trabajadores a cambiar de puesto de trabajo*, se trata de la *polivalencia de la mano de obra*: posibilidad de ocupación de puestos de trabajo variados, formación general y técnica suficientemente amplia, ausencia de barreras infranqueables entre los obreros, los capataces y los técnicos.
- c) Según una tercera definición, la flexibilidad se mide por la *debilidad de las restricciones jurídicas que regulan el contrato laboral* y, en particular las decisiones de despido. Esta maleabilidad del volumen de empleo puede conseguirse también mediante la variación sin trabas de la duración de la semana laboral, de la distribución de los horarios anuales en función del volumen de los pedidos. Se puede reagrupar bajo esta tercera forma todos los factores que contribuyen a la movilidad de los asalariados entre empresas, los oficios y las regiones. El tipo ideal parece ser entonces un contrato de trabajo cuyas condiciones sean revisadas día a día.
- d) La flexibilidad designa la *sensibilidad de los salarios* a la situación económica, propia de cada empresa o en lo general del mercado de trabajo. Se trata de la vuelta a una mayor competencia en el mercado de trabajo, la diferenciación de los salarios de acuerdo con la situación financiera de las empresas y la productividad individual o incluso la supresión o reducción de la legislación sobre el salario mínimo. Esta flexibilidad no es más que una forma de *salario según rendimiento* que puede adquirir presentaciones muy diversas: vueltas a esquemas antiguos de dependencia de la remuneración respecto al esfuerzo individual, rehabilitación de las fuerzas competitivas, distribución de los beneficios entre los asalariados, de acuerdo con un modelo de participación. En cierto sentido, esta cuarta forma es un sustituto de la tercera: si los asalariados aceptan trabajar por una remuneración reducida, ya no hay tanta necesidad de despedirlos.
- e) De acuerdo con la quinta y última aceptación, se trata de la flexibilidad en la posibilidad de las empresas de *sustraerse a una parte de las deducciones sociales y fiscales* y, más en general, de librarse de las regulaciones públicas que limitan su libertad de gestión. El sistema fiscal y los reglamentos públicos proceden muchas veces de una acumulación de compromisos institucionalizados que llevan a un sistema particularmente complejo, de difícil manejo para los agentes económicos y que llega a producir efectos negativos. El

símbolo de esta flexibilidad sería la vuelta a un *Estado mínimo* tan querida para los partidarios del liberalismo.¹⁹⁰

Desde la primera mitad de los años ochenta y con la puesta en marcha de la flexibilidad laboral nos encontramos con que se multiplicaron las formas precarias de empleo, además de la atenuación o marginación de las garantías jurídicas, la multiplicación de las excepciones al empleo a tiempo completo y a la duración indeterminada, economía sumergida, trabajo clandestino y semiclandestino, et c., e l propio discurso con servador tiende a presentar estas evoluciones como benéficas e inevitables, lo que contribuye a generalizar los pronósticos de una regresión salarial pura y simple. Pero lo que es un hecho es que la flexibilidad del trabajo conlleva la precarización y la degradación de las condiciones de trabajo. Supone, por tanto, una imposición negativa para todos aquellos individuos flexibilizados.

El problema de la estructura económica y el empleo ha sido uno de los que mayor impacto han tenido en la segunda mitad del siglo XX sobre el Estado del bienestar en los países desarrollados. De éstos el más importante ha sido la transición de sociedades industriales (en las que la mayoría de empleo tomaba lugar en la industria) a sociedades de servicios (en las que la mayoría de empleados trabajan en el sector servicios). Este cambio se ha comparado con frecuencia a la transición que ocurrió en el siglo XIX de sociedades agrícolas (en que la mayoría de la población empleada lo era en el sector agrícola) a sociedades industriales. Sin embargo, el desplazamiento del trabajador agrícola a los centros industriales transformándose en trabajador industrial significaba un aumento en su nivel de ingresos, puesto que el trabajador industrial recibía y recibe un salario mayor que el agrícola. El paso de trabajador industrial a trabajador de

190 Boyer, Robert. "¿Flexibilidades Defensivas... U Ofensivas?", en: *La Flexibilidad del Trabajo en Europa. Un estudio Comparativo de las Transformaciones del Trabajo Asalariado en Siete Países, entre 1973 y 1985*, Dirigido por Robert Boyer, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1986, pp.278-282.

servicios significa, en cambio, un descenso en el nivel salarial; los trabajadores de servicios cobran menos que los trabajadores industriales. La disminución del empleo en los sectores agrícolas y en los sectores industriales responde al aumento muy notable de la productividad por las innovaciones tecnológicas que están ocurriendo en estos sectores, mientras que el sector servicios ha ido creciendo y absorbiendo buena parte de la mano de obra expulsada de los sectores agrícolas e industriales. 191

En este contexto de disminución del empleo agrícola e industrial tenemos que también se dio un descenso considerable del empleo público por parte del Estado del bienestar. Las tasas de crecimiento del gasto en transferencias sociales y en gasto social descendió significativamente durante los años ochenta, en comparación con los años sesenta o setenta, descenso que ocurrió a la vez que la tasa de crecimiento de las necesidades sociales, tales como en vejecimiento y deterioro de la cohesión social, también aumentó.

Los empleadores habían aceptado con gusto que el Estado se encargara de los costos de capacitación y reproducción de mano de obra, porque el futuro de la empresa capitalista dependía del aumento de la fuerza de trabajo. Pero la situación fue cambiando. Cada vez más, la contratación de mano de obra deja de ser un activo para transformarse en un pasivo. A los gerentes, sobre todo a los altos ejecutivos de las empresas líderes, se los premia por planificar y realizar con éxito reducciones de personal. Por engorrosos que resultaran desde el punto de vista

191 La disminución del empleo en los sectores agrícolas e industriales ha variado de país a país, siendo en EU donde tal transformación ocurrió antes. En aquel país, el porcentaje de la población empleada en agricultura descendió de un 25% en el año 1935 a un 8% ya en 1960. En cambio, en Europa esta transformación ocurrió más lentamente. En Francia, por ejemplo, tal transformación llevó mucho más tiempo, pasando de un 38% en 1935 a un 9% en 1982. En Italia, el porcentaje de población empleada pasó de un 32% en 1952 a un 7% en 1993 y en España pasó de un 25% en 1970 a un 9,8% en 1996. Una situación semejante ha ocurrido con el empleo en la industria, aunque en este sector el porcentaje de la población empleada ha sido siempre ligeramente inferior en EU que en los países económicamente más poderosos de Europa (Alemania, Francia, Gran Bretaña y Países Escandinavos). Navarro, Vicenc. *Globalización Económica, Poder Político y Estado del Bienestar*, Barcelona, Ariel, 2000, pp.48-49.

impositivo, los servicios de bienestar público administrados por el Estado representaban, para las empresas, una buena inversión: cada vez que una compañía deseara expandirse iba a requerir, necesariamente, mano de obra adicional; y para eso tenía, siempre disponibles, a los beneficiarios del Estado del bienestar. Ahora, sin embargo –cuando los negocios se miden por el valor de sus acciones y dividendos antes que por el volumen de su producción-, la función de la mano de obra es cada vez menor en el proceso productivo mientras aumenta, al mismo tiempo, la libertad de las empresas en alcanzar sus metas multinacionales. Ahora, invertir en las prestaciones del Estado del bienestar ya no parece tan lucrativo, los mismos efectos, y mejores, pueden obtenerse a costos más bajos. Las facilidades logradas en lugares distantes –sin mayor dificultad y bajo los auspicios de gobiernos poco exigentes- rinden mejores dividendos. Estos nuevos negocios brindan oportunidades sin responsabilidades; y, frente a condiciones tan buenas desde el punto de vista económico, son pocos los empresarios que, presionados por las duras exigencias de la competencia, insisten en seguir cumpliendo con su responsabilidad frente a sus trabajadores.¹⁹²

La nueva libertad de movimientos llega junto a la liberación de viejas cargas financieras: ahora ya no es preciso costear la renovación de la fuerza de trabajo. Parecen existir ahora en todo el mundo, reservas inagotables de mano de obra, virgen y maleable, las cuales atraen las nuevas inversiones. La antigua asistencia del Estado parece haber perdido su importancia para la expansión y seguridad del capital.

Al desaparecer las ventajas de financiar la educación y la reproducción de mano de obra (mano de obra que muy difícilmente la industria vuelva a necesitar), los empresarios de la nueva era –si bien se les pide que compartan los costos de los servicios sociales- hacen uso de su nueva

¹⁹² Bauman, Zygmunt. *Trabajo, Consumismo y Nuevos Pobres*, Barcelona, Gedisa, 2000, pp.84-85.

libertad para llevarse a otros países, menos exigentes, su dinero y sus empresas. En consecuencia, los gobiernos que insisten en mantener intacto el nivel de beneficios para sus trabajadores se ven acosados por el temor a una catástrofe por partida doble: la multiplicación de los desheredados y el masivo éxodo de capitales (y de posibles fuentes de ingreso para el fisco). El eje alrededor del cual giraba toda la organización del Estado del bienestar, desaparece del proyecto de que alguna vez fue sostén. Sin él, todo el edificio se derrumba; sobre todo, pierde su fundamentación política. 193

En palabras de Habermas, la crisis del Estado del bienestar es resultado del fin de la utopía de la sociedad del trabajo. Dicha utopía ya no tiene poder de convicción y no sólo porque la abolición de la propiedad privada de los medios de producción por sí solo no desemboque en la autogestión obrera. Sobre todo, la utopía ha perdido su punto de contacto con la realidad, el Estado del bienestar, el cual se alimenta de la utopía de la sociedad del trabajo, ha perdido la capacidad de formular posibilidades futuras de alcanzar una vida colectiva mejor y más segura. Se pone en duda el poder estatal democráticamente legitimado para regular y paliar el proceso de crecimiento natural capitalista. Ya no puede garantizar la normalización del estatuto de los trabajadores, a través del pleno empleo, y mediante la participación cívica y el ejercicio de los derechos sociales, por lo tanto la población ya no consigue la oportunidad de vivir en libertad, justicia social y bienestar creciente. 194

193 *Ibid.*, pp.86.

194 Habermas, Jürgen. *Ensayos Políticos*, Barcelona, Península, 2002, pp.163-168.

LOS RIESGOS DE LA CIUDADANÍA SOCIAL

Hasta hace poco la historia vino demostrando que, cuanto más se amplía una democracia, más presiona en defensa de los débiles y de algún seguro colectivo contra la debilidad. Desde que el derecho al voto se universalizó, fue usado repetidas veces para llevar al gobierno a políticos que prometían reparar en forma colectiva los infortunios sufridos en forma individual. El principio del Estado del bienestar parecía seguro en muchos de la democracia. Más aún, el crecimiento indetenible de la protección a los débiles administrada por el Estado inspiró a los teóricos sociales, a partir de T. H. Marshall, a incluir los derechos sociales en la noción misma de ciudadanía democrática, considerando a esos derechos como producto inevitable de la lógica democrática.

El concepto de ciudadanía, de inspiración marshalliana, que se desarrolla después de la segunda guerra mundial, hasta la llamada crisis del Estado del bienestar se había venido construyendo del cruce de, por una parte, una ciudadanía política, basada fundamentalmente en el derecho al voto y la participación política indirecta, y por otra, de una ciudadanía social basada en los derechos de bienestar, materializados en la provisión estatal de una larga serie de bienes y servicios públicos considerados dentro del consenso democrático como responsabilidad de las naciones, garantes de la seguridad de sus ciudadanos.

Las políticas keynesianas se encargaban de suministrar bienes públicos que servían de base para la reproducción de la fuerza de trabajo. La ciudadanía a partir de la segunda guerra mundial se ensanchaba así en sus contenidos y empezaba a tener características de ciudadanía total –fusión prácticamente inseparable de elementos de naturaleza política, social y económica–; a las libertades políticas tradicionales se añadieron una larga serie de derechos positivos

concretados en el suministro de bienes que no eran mercantilmente ofertados de una manera directa, y otro buen número de derechos laborales derivados de la institucionalización pública del conflicto industrial y del mercado laboral y que hacía elementos de derecho público el proceso de contractualización y uso de la mercancía trabajo, regulada y amparada cada vez más en acuerdos entre los diferentes agentes sociales y el propio Estado intervencionista.¹⁹⁵

La desmercantilización¹⁹⁶ parcial de ciertos espacios de las economías occidentales supusieron a nivel nacional, por lo tanto, una racionalización del capitalismo moderno con efectos complementarios positivos en la acumulación económica y la legitimación social, consenso democrático, desradicalización del movimiento obrero y cierto reparto indirecto entre los sectores intermedios de renta, supusieron un modelo de sociedad del bienestar donde el pacto keynesiano trajo consigo la aceptación por parte de la mayoría de las ciudadanías occidentales, de la racionalidad básica del sistema de producción si se compensaba con la socialización de los posibles costos sociales por parte de las esferas públicas. Este proceso de desmercantilización suponía desvincular parcialmente el proceso de reproducción y gestión social de la fuerza de trabajo del puro mercado y con ello, el reconocimiento de derechos que no solamente eran los derechos políticos, sino que también eran los derechos a participar en ciertos grados de distribución social.

¹⁹⁵ Alonso, Luis Enrique. “Ciudadanía, Sociedad del Trabajo y Estado de Bienestar: Los Derechos Sociales en la Era de la Fragmentación”, en Manuel Pérez Ledesma, (comp.) *Ciudadanía y Democracia*, Madrid, Pablo Iglesias, 2000, pp.160-161.

¹⁹⁶ El concepto de desmercantilización ha sido ampliamente debatido en las recientes investigaciones sobre el Estado del bienestar. Derivado originalmente de Polanyi, y posteriormente desarrollado por Offe, aspira a captar el grado en el que los Estados del bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado. Es una manera de especificar la noción de derechos de ciudadanía social de T. H. Marshall. Esping-Andersen, Gosta. *Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales*, Barcelona, Ariel, 2000, pp.64.

El avance de la empresa pública es producto de las tendencias ciertamente igualitaristas y de refuerzo de la democracia y la ciudadanía del capitalismo en un contexto histórico en el que no hay que olvidar el proceso de reconstrucción social de las grandes guerras mundiales, el enfrentamiento entre bloques geoestratégicos y la propia fuerza estructural de unas clases obreras fuertemente cohesionadas. El capitalismo de la economía mixta no dejaba de ser capitalismo, ni dejaba de tener conflictos, ni dejaba de tener deficiencias de distribución, ni eliminaba la desigualdad. Constituía una fuerte dinámica de consumos y servicios públicos que respondían a la institucionalización de hecho del pacto keynesiano, implícitamente interclasista, y que mediante la creación de redes y estrategias corporativas se concentraba en la distribución – asimétrica pero real- más o menos acordada de los frutos del crecimiento económico y de ciertos costos sociales de ese crecimiento. La constitucionalización de los derechos sociales ha sido uno de los rasgos básicos del ciclo histórico de reconstrucción de la segunda guerra mundial y del posterior crecimiento sostenido y optimista. La frontera del bienestar material se añadía así a los límites de la ciudadanía política liberal, normativizando una sustanciosa serie de derechos sociales que al ser formalmente asumidos por los Estados occidentales se convertían en el compromiso de una provisión continuada de bienes públicos a una población que veía con ello ampliado el ámbito positivo de su ciudadanía.¹⁹⁷

El Estado convertido en regulador de lo económico y lo social asumió así, desde la segunda guerra mundial el papel de mediador contradictorio y asimétrico entre las necesidades del crecimiento económico y las demandas sociales traducidas y expresadas por conflictos laborales, políticos y sociales. Los derechos sociales representaban así la dimensión jurídico

¹⁹⁷ Alonso, Luis Enrique. *Trabajo y Ciudadanía. Estudios Sobre la Crisis de la Sociedad Salarial*, Madrid, Trotta, 1999, pp.106.

instrumental de un espacio de necesidades históricas definidas por el encuentro entre las libertades políticas individuales –propias de la filosofía social liberal- y la garantía de una cierta provisión de servicios públicos parcialmente redistributivos –heredada de la tradición socialdemócrata-, espacio de necesidad que unía el pleno empleo, la seguridad y la centralidad social del trabajo en un sistema de convenciones y normas sociales donde el conflicto en la producción quedaba parcialmente integrado gracias a la negociación en la esfera de la distribución. Por lo tanto, la política social tiene su razón fundamental en la evolución histórica del conflicto social y se convierte en un elemento sustantivo, real y generalizado en los capitalismos de la segunda postguerra mundial.¹⁹⁸

El problema del retorno al fundamentalismo liberal supuso, de hecho, la ruptura definitiva del consenso de posguerra o, si se quiere, del pacto keynesiano, que durante treinta años ajustó mercado y democracia, extendiendo el concepto de ciudadanía del plano administrativo o político al plano social, convirtiendo al ciudadano en sujeto de derechos económicos y aceptando que sólo la negociación de las grandes organizaciones económicas y sociales, refrendadas por el Estado, eran capaces de estabilizar antíclicamente el crecimiento económico a base de internalizar socialmente los costos y externalidades de ese crecimiento económico. Sin embargo, el periodo actual es el primero, desde hace prácticamente cuarenta años, en el que se ha decretado que la máxima acumulación es un objetivo que no puede estar sujeto a ningún tipo de renegociación; en la que dicho de otra manera, la democracia no puede frenar al crecimiento económico bajo ningún concepto.

La construcción social de los derechos de bienestar se realizó en un entorno fordista keynesiano donde la institucionalización del conflicto industrial amplió el espacio de la

¹⁹⁸ Alonso, Luis Enrique. “Ciudadanía, Sociedad del Trabajo...”, pp.166-167.

ciudadanía hasta la garantía parcial y la provisión de bienes públicos como parte de la normalización y positivación constitucional que pasaron a ser considerados derechos fundamentales del hombre. La centralidad del trabajo en la definición de la ciudadanía, se inscribía, por tanto, en el mundo de la industrialización madura estableciendo el marco de la seguridad y el progreso social como un aspecto constitucionalizado formalmente, y sólo parcialmente garantizado con políticas sociales de corte universalista. La ciudadanía social incluía un marco de deberes y derechos que supuso una desmercantilización parcial de lo social y una ampliación del alcance, la profundización y la calidad de la intervención del Estado en la economía, financiada con una gestión hasta ese momento heterodoxa de las finanzas públicas, aceptando déficits moderados y cierta inflación para estimular la demanda agregada y financiar el gasto público incluidos, por tanto, los gastos sociales.¹⁹⁹

Al entrar en crisis el Estado del bienestar, se entra a un periodo de crecimiento más lento y de competencia económica intensificada. Los Estados han encontrado más difícil desarrollar su función asistencial, y muchos han recortado sus obligaciones sociales, lo cual pone en riesgo la ciudadanía social. Los niveles de desempleo y dislocación económica han llevado a algunos a sostener que los compromisos asistenciales del Estado no son compatibles con el liberalismo internacional; el desajuste económico se ha acentuado de forma bastante generalizada al intervencionismo social y económico del Estado. La propuesta gubernativa que establecen los Estados occidentales es de reducción de la demanda social a través de recortes al gasto público y por lo tanto también mediante limitaciones de los servicios y de las prestaciones públicas. Se trata de impulsar con mayor énfasis políticas neoliberales, para desmantelar el Estado del bienestar, acusado de asistencialismo y de improductividad. La crisis de los setentas puso en

¹⁹⁹ *Ibíd.*, pp.167-168.

cuestión una hegemonía hipercentralizada y estructurada en torno a la idea de un Estado intervencionista, planificador y distribuidor de bienestar; de modo que la centralización, que antes era fortaleza, pasa ahora a ser debilidad.

Lo que el neoliberalismo establece es que el Estado interviene demasiado, lo que ha alterado el libre funcionamiento del mercado, impide la óptima asignación de recursos y la mayor eficiencia, así como, con ello, el equilibrio, el crecimiento, la estabilidad e incluso la mejora de las condiciones de vida de la población. De manera que el Estado debe reducir sus participaciones únicamente a aquellos aspectos que el mercado no puede cubrir. Además se establece que los países occidentales que poseen un Estado de bienestar ya sea consolidado como en Europa y Estados Unidos y no del todo desarrollado como en el caso de América Latina, no tendrán capacidad de competir en los mercados internacionales si no reducen sustancialmente su Estado de Bienestar. Este tipo de argumentos sitúa la competencia entre países, cuando quienes realmente compiten no son los países, sino las empresas. Los intentos de reducción de la protección social a lo que realmente obedece es a un doble objetivo: aumentar los espacios de ganancias (con la seguridad, pensiones, etc.) y reducir los salarios (a través de la disminución del salario indirecto).²⁰⁰

Para la década de los ochenta y los noventa, ha ido estallando ese universo social, unificador e integrador, creado por el modo de regulación fordista y que había servido repetidamente como referencia básica para el estudio de los mecanismos de estabilización del capitalismo keynesiano: clase obrera normalizada, consumo de masas, pleno empleo, prestación impersonal y múltiple de bienes y servicios públicos, clases medias funcionales, Estado

²⁰⁰ Arrizabalo, Xavier. "Crisis, Ajuste y Regresión Social en la Unión Europea: El Papel de las Privatizaciones", en: Vence, Xavier y Xosé Luis Outes (Editores) *La Unión Europea y la Crisis del Estado del Bienestar. Una Visión Crítica del Neoliberalismo Económico*, España, Síntesis, 1998, pp.116-123.

intervencionista demercantilizador, etc. Sin embargo, el modelo posfordista está generando casi todo lo contrario: mercados de trabajo segmentados, dualización social, desempleo estructural, oferta diferenciada y estratificada de bienes y servicios, Estado mercantilizados y empresarializados, etc.²⁰¹

El concepto de lo público se ha transformado, de manera sensible, en esta transición de modelos de regulación, ha modificado fundamentalmente lo que podríamos conceptualizar como el sustrato material de la ciudadanía. Nos enfrentamos a una transformación de los sujetos básicos que impulsaron la ciudadanía social: el trabajador homogéneo de cuello azul que impulsó el reconocimiento del oficio industrial como elemento básico en la distribución de los frutos del crecimiento económico, y las nuevas clases medias funcionales, basadas en la expansión de la burocracia, en la distribución y en el comercio en la era del capitalismo de los mercados de masas y del Estado del bienestar. Uno de los conceptos fundamentales de lo que había sido la democracia occidental desde la Segunda Guerra Mundial, esa idea de que había una serie de derechos sociales asociados al propio concepto de trabajo y producción, se está perdiendo en estos momentos. Los derechos sociales están en franca regresión, como está en franca regresión el propio concepto de trabajo como centro de la sociedad.²⁰²

Este tipo de políticas neoliberales en el ámbito sociolaboral dificultan la adhesión voluntaria de los trabajadores y de los agentes sociales a las direcciones de las políticas gubernamentales (entre las que cabe incluir la orientación liberal socialdemócrata), y rompen las bases de consenso sociopolítico inherente al sistema del Estado de bienestar que al resquebrajar a la clase trabajadora atenta contra su propia base social de apoyo. Pero no se olvide que este tipo

²⁰¹ Alonso, Luis Enrique. *Trabajo y Ciudadanía...*, pp.51-52.

²⁰² *Ibíd.*, pp.120-121.

de políticas comportan una renuncia sutil a la realización del principio de igualdad como hilo conductor de la política imprimida en el marco del Estado del bienestar, un progresivo desplazamiento hacia políticas sociales insatisfactorias e incompletas, es decir, una reorganización del modelo de Estado del bienestar potencialmente orientado hacia su cristalización como realidad política hacia el paradigma del modelo de Estado del bienestar marginal que progresivamente se basa más en sistemas privados e individualizados.

Se fomenta así un tipo de ciudadanía social basada en derechos sociales de contenido asistencializado en grado mínimo y se descuida por otra parte, la ciudadanía basada en los poderes colectivos, especialmente en el poder de las organizaciones sindicales. Los sindicatos tienden a ser apartados del espacio político y, por lo demás, sufren un proceso de pérdida de identidad que se refleja muy especialmente en la crisis de la afiliación, a la cual contribuye la cultura del individualismo, que comporta el descrédito y el rechazo hacia lo público y de los valores de solidaridad propios del fenómeno sindical. Se fomenta el individualismo insolidario de la sociedad civil fragmentada lo que contribuye a crear una ciudadanía pasiva. En la actualidad, junto con la disminución de las prácticas de acción concertada, se tiende a reducir el poder político de las organizaciones sindicales. Ello es congruente con la orientación del Estado liberal a reforzar su autoridad frente a los sindicatos en orden a la adopción de decisiones políticas en materia económica y social que acentúan el papel del mercado como instrumento de provisión del bienestar, y en suma la mercantilización de parte del contenido de los derechos sociales.

La segmentación de los mercados de trabajo (y la fragmentación de la estructura social) se hace acompañar de una dualización de los sistemas de protección social, que tenderían a

reflejar y con solidar ese dualismo social más que a sup erarlo me diante la aplicación de políticas sociales redistributivas: mientras los colectivos más débiles de la sociedad (pobres, desempleados de larga duración, trabajadores con empleos precarios) son protegidos al mínimo de subsistencia; los grupos amparados y protegidos (trabajadores en activo con empleo estable y niveles retributivos medio-altos) gozan de derechos sociales más perfectos (en extensión e intensidad) e incluso de la posibilidad de ampliar su cobertura protectora a través de sistemas privados de previsión social. Es, este último, un espacio donde el mercado ha recobrado terreno y se halla en clara expansión. Es en esta serie de factores de cambio donde se aprecia la actual redefinición de las funciones y de las políticas del Estado del bienestar.

Nos encontramos con un proceso de remercantilización de los servicios sociales bajo la forma de la privatización, simple liquidación, de desaparición o precarización de buena parte de servicios que fueron universalizados, y habitualmente garantizados, por los Estados de bienestar occidentales de la postguerra. Las razones para la privatización, eran en el orden teórico, de calidad y eficiencia y, en la práctica, se trataba de convertir en espacios privados las posibles zonas rentables con el lanzamiento de una nueva línea de asistencia industrializada o financiada en el campo del servicios social. El Estado, por tanto, se ha convertido más en un ente remercantilizador que desmercantilizador en esta fase del desarrollo de las economías occidentales. La principal línea de intervención del Estado, en esta coyuntura, con siste en reforzar el movimiento mercantil de los recursos, reduciendo los controles y las trab as administrativas sobre las actuaciones reasignativas del capital productivo. Se experimentó con ello, primero, el declive de las políticas sociales, reprivatización de ciertos servicios y, al mismo tiempo, limitando fuertemente el campo de actuación de los elementos estatales de reproducción

de la fuerza de trabajo, y segundo, el auge de las políticas industriales que es donde el intervencionismo estatal adquiere especial vigor y donde se sitúan las conocidas políticas de reconversión y reindustrialización de los ochenta y noventa. Es decir, ha sido el tiempo de la utilización de recursos públicos para la liquidación y el saneamiento inversor de las industrias y de las redes financieras anticuadas, endeudadas o con exceso de capacidad, así como para la potenciación y el desarrollo de nuevas técnicas productivas y su aplicación.²⁰³

La desmercantilización típica del keynesianismo se convierte en la remercantilización típica del Estado postkeynesiano, puesto que las políticas monetarias de carácter internacional acaban por hacer imposible las políticas sociales a nivel nacional; en este sentido aparece una situación de sobredependencia de las políticas del Estado de las situaciones de competitividad internacional de los mercados. En definitiva, el retroceso del Estado en el campo de las políticas sociales redistributivas contribuye a la gestación de una sociedad dual y fragmentada que se aparta netamente de los postulados de solidaridad social que se habían afirmado tras la Segunda Guerra Mundial en el marco del compromiso socialdemócrata.

El ideario político del pensamiento neoconservador se resume en lo substancial en la fórmula “privatización de lo público” (de las funciones antes consideradas como del poder público). Desde el punto de vista liberal el individuo es un ser aislado, autónomo y autosuficiente; sujeto titular de derechos y obligaciones en tanto que individuo y no en su condición de pertenencia a ciertos grupos sociales y en su calidad de miembro de una comunidad política, y con esta naturaleza se verá impulsado a la satisfacción (egoísta e insolidaria) de sus propios deseos. El mercado es el punto de encuentro (y base de la vida en común) entre los seres humanos aislados y en cuyo marco persiguen sus respectivos intereses. Existe, en suma, una

²⁰³ *Ibíd.*, pp.55-58.

confianza plena en el mercado concebido como instrumento regulador de la actividad económica. Hasta el punto que se postula que el funcionamiento de la economía no sea objeto de control por el sistema político democrático, precisamente para no afeectar a su buena marcha espontánea; de este modo se tiende a reafirmar la total autonomía del poder económico respecto al Estado democrático en la toma de decisiones (la nueva centralidad de la empresa y el mercado).

El Estado del bienestar que antes regulaba fundamentalmente la ciudadanía en función de los derechos sociales, en estos momentos es incapaz de generar una cultura de la seguridad y de la garantía laboral, porque tiene que competir, a nivel internacional, en mercados cada vez más turbulentos y más dinámicos. Este espacio de la competitividad internacional hace que los Estados, en buena medida, más que intervenir para garantizar los derechos de la ciudadanía, lo hagan para generar situaciones mercantiles eficientes y, por tanto, atender antes a los derechos de propiedad que a los de derechos de bienestar. La integración a nivel internacional de todos los mercados hace que los Estados tengan que plegarse a una nueva ciudadanía, una ciudadanía que es compleja y que tiende más a la desigualdad económica que a la igualdad social.

Las políticas sociales se van estableciendo crecientemente hacia las propias de un Estado asistencialista que solamente interviene en aquellos casos de extrema necesidad, de marginación, de miseria, etc., dejando, así de ser un elemento de seguridad de las clases medias que tenderían, según los nuevos criterios mercantilizadores, a asegurarse medios de recibir bienes sociales por unas vías que no fueran las del Estado, sino a través de sus propias posibilidades de capitalización privada, a partir de la constitución de fondos, depósitos, contratos de servicios, seguros y, en general, a partir de la entrada, por la vía privada, de una cierta reconstrucción del bienestar independiente de la ciudadanía social y de la obligación pública de mantenerla.

El Estado, muestra dificultades en lo que atañe especialmente a las instituciones que intervienen en lo social. El mercado compite con la democracia, y de alguna forma la pone en jaque, especialmente restringiendo la noción de ciudadanía social. El mercado no garantiza la igualdad, entonces surgen restricciones en la ciudadanía; y el acceso a los recursos básicos de bienestar que antes eran provistos por el Estado, o mínimamente asegurados por éste, dependerán ahora de la inserción de cada persona en el mercado. Inserción que se presenta en general plagada de incertidumbre. La desfiguración de la imagen del Estado del bienestar, hasta su mutación en un organismo precarizado, muestran las dificultades, de éste en tanto garante de derechos sociales, como el acceso a la salud, la educación, la vivienda o la seguridad. Más aún, en la actualidad es posible observar dificultades en términos de garantizar la supervivencia de un número cada vez mayor de excluidos sociales. A su vez, es posible observar una cierta tendencia a la “naturalización” de la exclusión, lo que implicaría un deterioro significativo de la noción de ciudadanía.²⁰⁴

La crisis actual del Estado del bienestar no sólo pone en entredicho la ampliación del marco institucional de la ciudadanía social sino también su mantenimiento. Esto nos conduce a una crisis general de las regulaciones sociales en la cual se niega que sea necesario buscar nuevos medios de organizar la solidaridad social y parece que sobre la aplicación práctica de derechos sociales pesa hoy una duda fundamental: en vez de favorecer la materialización de la ciudadanía eliminando las cargas de la pobreza, mantienen al individuo en una condición subordinada, en la que se limita a participar en un sistema de protecciones sociales. El debilitamiento de las instituciones de ciudadanía social afecta de un modo mucho más general a

204 Carballeda, Alfredo J. *La Intervención en lo Social. Exclusión e Integración en los Nuevos Escenarios Sociales*, Buenos Aires, Paidós, 2002, pp.54-55, 74.

los derechos sociales. En la crítica del Estado del bienestar, se ha considerado que la ciudadanía expresa el ideal normativo de una libertad individual y que es en consecuencia incompatible con derechos sociales y servicios sociales, con su organización administrativa, con la idea misma de normas universales. De hecho, la crisis que afecta a nuestras instituciones sociales no es sólo financiera, sino una crisis más general de la totalidad de las regulaciones sociales.²⁰⁵

Según Rosanvallon los sistemas de bienestar social han fracasado debido precisamente a que han buscado criterios universales de regulación social. Para este autor en “la mayoría de los países industrializados, se ha establecido la idea general de que la selectividad de las prestaciones constituye una solución para hacer frente a la crisis financiera que atравiesa el Estado del bienestar. Lo cual provoca una segmentación de las prestaciones sociales y pone fin al principio universalista que estuvo históricamente en el corazón de la concepción cívica y nacional de la Seguridad Social”.²⁰⁶ Esta selectividad de las prestaciones, manifiesta en el Estado del bienestar el fracaso del principio de seguro social que había regulado hasta ahora la seguridad social y sanitaria. El seguro social ha sido un mecanismo para organizar la solidaridad social, entre individuos y generaciones; el proceso político de socialización del riesgo y de la responsabilidad que condujo a ella se está descomponiendo actualmente.

Ante la crisis del Estado del bienestar los problemas sociales no se conciben ya como un riesgo colectivo que se enfrenta a través de la intervención estatal. La crisis de los sistemas de bienestar social establecería, por tanto, una individualización del riesgo, de integrada en un

²⁰⁵ Procacci, Giovanna. “Ciudadanos Pobres, La Ciudadanía Social y la Crisis de los Estados del Bienestar”, en: *Ciudadanía: Justicia Social, Identidad y Participación*, Soledad García y Steven Lukes (Comps.) Madrid, Siglo Veintiuno, 1999, pp.30-33, 39.

²⁰⁶ Rosanvallon, Pierre. *La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia*, Buenos Aires, Manantial, 1995, pp.89-91.

número ilimitado de trayectorias individuales que a su vez pondrían en entredicho el concepto de ciudadanía social. En este contexto el progreso social no coincide ya con la disminución de las desigualdades socioeconómicas.

El discurso neoliberal, como señala Bourdieu, no es un discurso como los demás, es un “discurso fuerte”, y difícil de combatir, porque cuenta a su favor con todas las fuerzas de un mundo de relaciones de poder que contribuye a que sea tal cual es, especialmente orientando las opciones económicas de los que dominan las relaciones de financieras y de mercado y añadiendo así su fuerza propia, típicamente simbólica, a esas relaciones de fuerza. El movimiento hacia la utopía neoliberal de un mercado puro y perfecto, se realizó mediante la acción transformadora que se propone cuestionar todas las estructuras colectivas capaces de obstaculizar la lógica del mercado puro: nación, cuyo margen de maniobra no deja de disminuir; grupos de trabajo, con la individualización de los salarios y las carreras en función de las competencias individuales y la atomización de los trabajadores que de ahí resulta; colectivos de defensa de los derechos de los trabajadores, sindicatos, asociaciones, cooperativas; familia incluso, que, mediante la constitución de mercados por categorías de edad, pierde una parte de su control sobre el consumo. El programa neoliberal tiende globalmente a ensanchar la brecha entre la economía y las realidades sociales y a construir así, en realidad, un sistema económico conforme a la descripción teórica, es decir, una especie de técnica lógica, que se presenta como una cadena de constreñimientos que arrastra a los agentes económicos.²⁰⁷

²⁰⁷ Para Bourdieu la revolución conservadora ratifica y glorifica el reinado de los llamados “mercados financieros”, o sea, el retorno a una especie de capitalismo radical, sin otra ley que la del beneficio máximo, capitalismo sin freno y sin maquillaje, pero racionalizado y llevado al límite de la eficacia económica. Bourdieu, Pierre. *Contrafuegos. Reflexiones para Servir a la Resistencia Contra la Invasión Neoliberal*, Barcelona, Anagrama, 2000, pp.51,137-139.

La Nueva derecha ha presentado un ataque directo contra la idea de derechos sociales.

Estos derechos siempre fueron resistidos desde la derecha, con el argumento de que a) son incompatibles con las exigencias de libertad negativa y con los reclamos de justicia basados en el mérito; b) son económicamente ineficientes; y c) no hacen avanzar en el “camino hacia la servidumbre”. Mientras que Marshall había argumentado que los derechos sociales permitían a los más desfavorecidos integrarse a la corriente principal de la sociedad y ejercer efectivamente sus derechos civiles y políticos, la Nueva Derecha sostiene que el Estado de bienestar ha promovido la pasividad entre los pobres, no ha mejorado sus oportunidades y ha creado una cultura de dependencia. Lejos de aportar una solución, el Estado del bienestar ha perpetuado el problema al reducir a los ciudadanos al papel de clientes inactivos de la tutela burocrática.²⁰⁸

Según la Nueva Derecha, el esfuerzo por asegurar la integración social y cultural de los más pobres debe ir “más allá de los derechos”, focalizándose en su responsabilidad de ganarse la vida. Dado que el Estado de bienestar desalienta a la gente de todo esfuerzo por llegar a autoabastecerse, se debe cortar la red de seguridad y todo beneficio social restante debe conllevar alguna obligación. Ésta es la idea que orientó una de las principales reformas del sistema de seguridad social en los Estados Unidos e Inglaterra durante los años ochenta: la introducción de programas de *Workfare*²⁰⁹, que exigen una actividad laboral como contrapartida de los

²⁰⁸ Kymlicka, Will y Wayne Norman. Op. Cit., pp.9.

²⁰⁹ La expresión de *Workfare* había sido lanzada por primera vez a comienzos de los años ochenta en los medios conservadores. Para Ronald Reagan, la reforma del Estado del bienestar se identificaba con este tema. La idea básica era simple: quienes recibían ayuda pública debían a cambio brindar un trabajo. El blanco al que se apuntaba era visiblemente la población de personas solas, en esencia las mujeres, con hijos a cargo. En el transcurso de la década del ochenta, varios Estados americanos, como Nueva York y California, trataron de poner en pie programas que respondían al *Workfare* pero sin mucho éxito. Para 1992, nos encontramos con un nuevo impulso al *Workfare*, pero ahora por el lado de los demócratas, durante su campaña electoral, Bill Clinton había puesto en el centro de sus argumentos la promesa de romper con la lógica tradicional del Estado del bienestar. La propuesta consistía en considerar como temporarios los subsidios de asistencia. Clinton hablaba de vencer la cultura de la dependencia permanente que concernía a una buena parte de los beneficiarios sociales a comienzos de la década de 1990, en

beneficios aportados por las políticas sociales. El objetivo es reforzar la idea de que los individuos deben ser capaces de mantenerse a sí mismos.

Es difícil encontrar alguna evidencia de que las reformas impulsadas por la Nueva derecha en los años ochenta hayan actuado a favor de una ciudadanía responsable. Tales reformas pretendían extender la acción de los mercados en la vida de la gente –mediante el libre comercio, la desregulación, la reducción de impuestos, el debilitamiento de los sindicatos y el recorte de los seguros de desempleo– con el propósito, al menos parcial, de enseñarles las virtudes de la iniciativa, la confianza en sí mismos y la autosuficiencia. El recorte de los programas de asistencia, lejos de convertirse en un estímulo para los desfavorecidos, exacerbó las desigualdades de clase, y los desempleados y trabajadores pobres fueron efectivamente “desciudadanizados” al volverse incapaces de participar en la nueva economía de la nueva derecha. El programa de la nueva derecha no debe verse como expresión de una concepción alternativa de lo que es ser un ciudadano sino como un asalto al propio principio de ciudadanía social. Los neoconservadores han intentado reafirmar el rol del mercado y han rechazado la idea de que la ciudadanía social confiere un estatus independiente respecto del nivel económico.

El argumento neoconservador con respecto al costo económico que tienen los Derechos Sociales para el Estado del bienestar, lo encontramos en autores como Ricardo Montoro. Para este autor la sociedad del Estado del bienestar es una sociedad de expectativas de reivindicación de derechos materiales, o sociales. Pero estos derechos son costosos, gravosos, y alguien debe

efecto, el 80% recibía subsidios durante al menos cinco años y el 65%, durante ocho años o más. Para alcanzar este objetivo, Clinton sugería un plan de acción radical: después de dos años de subsidios, las personas aptas serían obligadas a regresar al trabajo, ya fuera empleándose en el sector privado si lo lo graban, ya efectuando tareas al servicio de la colectividad en el caso contrario. Sin bien posteriormente se flexibilizaron estas medidas, no cabe duda como asegura Rosanvallon que en EU el Estado del bienestar comenzó allí una mutación. Rosanvallon, Pierre. *Op. Cit.*, pp.164-169.

pagarlos. No son derechos formales²¹⁰, sin costo alguno. Los derechos materiales están condicionados forzosamente por las disponibilidades materiales y la intervención del Estado. De acuerdo con Ricardo Montoro, la contradicción se encuentra en que el Estado del bienestar ofreció los derechos sociales como si fueran derechos formales y por consiguiente, la población los percibe y reclama como derechos absolutos, como si no tuviesen costo social y económico alguno. Se trata, como señala este autor, de un error histórico de extrema gravedad. Por lo tanto la sociedad del Estado de bienestar estaba abocada desde un principio al fracaso material y financiero, poniendo en peligro incluso el modelo democrático sobre el que se asienta.

Un aspecto de la respuesta neoconservadora, es el intento de negar la condición de derechos sociales constitucionales y la reducción del ámbito de la ciudadanía (crítica que es paralela a las afirmaciones sobre la imposibilidad de otorgar juridicidad al Estado del bienestar). Los neoconservadores han retomado la concepción liberal clásica de los derechos fundamentales, según la cual tales derechos son derechos del hombre individual aislado que es tan destinados, ante todo, a asegurar la esfera de libertad del individuo frente a intervenciones del poder público; son derechos de defensa del ciudadano frente al Estado. Desde la perspectiva del pensamiento jurídico neoliberal los derechos sociales pertenecientes a la ciudadanía (que incorporan expectativas que tienen por objeto prestaciones públicas, como es el caso de las pensiones de Seguridad Social) no son verdaderos derechos (no serían en ningún caso derechos subjetivos o prestaciones), toda vez que tienen un carácter aleatorio; el objeto de la mayoría de los derechos

210 Se entiende por “derechos formales” los derechos políticos y civiles, puestos de relieve en las Constituciones de los siglos XVIII y XIX, se conforman como derechos jurídico-formales, absolutos e incondicionales que no tienen una traducción inmediata en términos de beneficios materiales sustantivos. Son, de acuerdo con Montoro, unos derechos fáciles de repartir entre la población. Montoro Romero, Ricardo. “La Reforma del Estado de Bienestar: Derechos, Deberes e Igualdad de Oportunidades”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No .79, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Julio-Septiembre de 1997, pp.24.

fundamentales sociales es muy impreciso y depende de la disponibilidad de recursos económico-financieros, su realización es, por lo tanto, un asunto de política.

La operación político-ideológica de los grupos neoconservadores trata de establecer el hecho de que los derechos sociales son puros objetivos sociales. De este modo tales derechos estarían sumidos en una mayor incertidumbre e inseguridad. La nueva estrategia se corresponde con el fomento de una ciudadanía pasiva. Los neoliberales afirman que ante las dificultades financieras de sostenimiento del Estado del bienestar, se debe operar una redefinición del tipo de prestaciones ofertadas por el Estado, no sólo en el sentido de su revisión cuantitativa y de la puesta en discusión de su naturaleza universalista, sino previendo también una atenuación de la tutela de las posiciones subjetivas de los ciudadanos y de las garantías jurídico-formales reconocidas.

Una hipotética reducción o recorte en la generalidad de los derechos sociales sería lesivo a cualquier texto constitucional. Sin embargo, nada impide que el legislador reduzca algunos derechos sociales. Y aunque los principios rectores de la política social dirijan la actuación de los poderes públicos hacia el progreso social y la distribución de la renta, no es menos cierto que esos objetivos sociales deben encuadrarse dentro de una política de estabilidad económica. El recorte de los derechos sociales, no deseable desde el punto de vista político, es posible debido a los imperativos de la estabilidad económica, es aplicable en un régimen plural, democrático y de mercado regulado, donde los grupos de interés –sindicatos y otras organizaciones valedoras de intereses sociales- tienen cauces legítimos de expresión y participación en la defensa de sus fines. Podemos considerar lícito el recorte de algunos derechos sociales en un caso en la Constitución, siempre y cuando se mantengan a salvo dos condiciones: la observancia de los

principios y valores constitucionales y, en segundo lugar, el respeto del contenido esencial cuando así proceda. Aun existiendo distintos y sucesivos desarrollos legislativos estos derechos sociales fundamentales tienen que ser siempre esencialmente los mismos, impidiendo mutaciones que supongan desnaturalización o envilecimiento de los mismos.²¹¹

Las posiciones extremas terminan desembocando en un callejón sin salida. La irreversibilidad plena e incondicional de los derechos sociales se enfrenta al pluralismo político, escapa a los rigores que imponen ciertas coyunturas económicas, dolorosas aunque necesarias para enderezar el rumbo económico, y favorece la congelación del ordenamiento jurídico. En cambio, la reversibilidad absoluta no se acomoda al principio estructural del Estado del bienestar, ni a la cláusula de progreso, ni a la dignidad de la persona. La reversibilidad de los derechos sociales dependerá de las circunstancias y necesidades imperantes. En todo caso, las Constituciones ofrecen un marco socioeconómico amplio, abierto y adaptable a las distintas sensibilidades políticas y económicas. Ahora bien, el recorte de derechos y prestaciones sociales debe respetar las exigencias del Estado del bienestar y los demás principios y mandatos que articulan el texto constitucional.²¹²

Un derecho formalmente reconocido pero no justiciable – es decir, no aplicado o no aplicable por los órganos judiciales con procedimientos definidos-, o incluso con justiciabilidad deficiente, es, *tout court*, un derecho inexistente. Los derechos sociales encuentran su límite en su compatibilidad con las reglas competitivas y selectivas del mercado y con su eficiencia productiva. Es por ello que se ha señalado, con razón, que la tentativa de hacerlos efectivos mediante la pre disposición de garantías y procedimientos jurídicos más eficaces no puede

211 Ojeda Marín, Alfonso. *Estado Social y Crisis Económica*, Madrid, Editorial Complutense, 1996, pp.104-107.

212 *Ibíd.*, pp.123-124.

ignorar una profunda transformación de la estructura económica y social. La culminación del discurso político-jurídico neoconservador termina con la afirmación de que los derechos sociales quedarían excluidos de la relación de los derechos de ciudadanía.²¹³

El derecho social, devaluado como interés legítimo por los grupos neoliberales, acaba perdiendo toda connotación fuerte, sea de pretensión de hacerlo valer contra un poder que se opone al mismo, sea como formando parte de una pretensión más general de participación en la construcción del proyecto de orden social. Desde este punto de vista, la persona interesada aparece como un sujeto atomizado que expresa deseos y necesidades, y en relación a ello, la ciudadanía social se acaba configurando como una categoría débil, en cuanto en teramente desvinculada del poder individual y colectivo, es tando desligada de todo proyecto de transformación del orden social.

²¹³ Monereo Pérez, José Luis. *Derechos Sociales de la Ciudadanía y Ordenamiento Laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1996, pp.196-197.

CAPITULO IV

LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO NACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

En la actualidad, prácticamente todos los Estados nacionales se han interconectado gradualmente en una pauta más amplia de transformaciones globales y de flujos globales de información. Se han desarrollado redes y relaciones transnacionales en todas las áreas de la actividad humana. Los bienes, el capital, las personas, el conocimiento, las comunicaciones y las armas, así como la delincuencia, la contaminación, la moda y las creencias, se mueven rápidamente y cruzan las fronteras territoriales. Los Estados nacionales se han vuelto parte de un orden global fundamentalmente interconectado, marcado por intensas pautas de intercambio, así como por modelos definidos de poder, jerarquía y desigualdad.

En este cuarto capítulo abordaremos el problema que para el Estado-nación, representan los nuevos procesos de globalización de la economía, junto con los avances de nuevas y más sofisticadas tecnologías de la información. En el primer apartado tratamos el problema de la soberanía del Estado que se ha visto afectada por el desarrollo de interconexiones globales y regionales tanto financieras, tecnológicas como institucionales; en el segundo tratamos el tema de la democracia, la cual cuenta en la actualidad con una amplia legitimidad en el mundo y que en el contexto de la globalización se sitúa más allá de la tradicional esfera del Estado-nación, siendo esta afectada por organismos supranacionales; para que en una tercera parte hablemos de cómo las tecnologías de la información han contribuido a potencializar los nuevos retos a los cuales se enfrentan los Estados nacionales en una sociedad del riesgo y de precarización del trabajo.

INTERCONEXIÓN GLOBAL Y DECLIBE DE LA SOBERANÍA DEL ESTADO

La teoría política democrática de los siglos diecinueve y veinte rara vez cuestionaba la soberanía del Estado. Era generalizado el supuesto de que el Estado representativo liberal controlaba su propio destino, sólo sujeto a los compromisos que asumía y a los límites impuestos por los grupos y fuerzas que operaban dentro de sus fronteras territoriales y por las agencias y los representantes de otros Estados-nación. El mundo más allá del Estado-nación –la dinámica de la economía mundial, la intensificación de los vínculos transnacionales y las instituciones internacionales, por ejemplo– apenas fue teorizado. Teóricos como Grocio y Kant, procuraron entender al Estado en el contexto de la “sociedad de Estados”, explorando las condiciones y los requisitos de la coexistencia y cooperación entre Estados, presentando particular atención a la naturaleza y el alcance de las relaciones gobernadas por el derecho.

Hacia finales del siglo diecisiete en Europa se había consolidado la soberanía independiente de cada Estado, lo cual era al mismo tiempo parte del proceso de desarrollo del sistema interestatal. Esta exigencia confería a los demás Estados el mismo derecho de mantener su autonomía y reclamar respeto dentro de sus propias fronteras. El desarrollo de la soberanía estatal formó parte de un proceso de reconocimiento mutuo por medio del cual cada Estado garantizaba a los demás derechos de jurisdicción en sus respectivos territorios y comunidades.

El sistema interestatal es un modelo de orden internacional que suele ser llamado “westfaliano”, en alusión a la paz de Westfalia de 1648 que puso fin a la fase alemana de la guerra de los treinta años y estableció, por primera vez, el principio de la soberanía territorial en los asuntos interestatales. El modelo cubre un período que se extiende de 1648 a 1945, aunque

muchos de los supuestos subyacentes todavía son operativos en las relaciones internacionales contemporáneas. Describe el desarrollo de una comunidad mundial constituida por Estados soberanos que resuelven sus diferencias de forma privada y por la fuerza en la mayoría de las ocasiones; que establecen relaciones diplomáticas pero que, siempre que pueden, reducen al mínimo las acciones cooperativas; que buscan promover su interés nacional por encima de todo; y que aceptan la lógica del principio de efectividad, esto es, el principio de que el poder crea derecho en el mundo internacional.²¹⁴

En el centro de la idea del Estado moderno se encuentra un orden impersonal legal o constitucional, de limitando una estructura común de autoridad, que define la naturaleza y la forma del control y la administración de una comunidad determinada. En su desarrollo teórico, de Bodin a Hobbes, de Locke a Rousseau, la teoría de la soberanía se fue conformando como una teoría de las posibilidades y las condiciones del ejercicio legítimo del poder político. La teoría se abocó a dos preocupaciones sobresalientes; una referida al lugar adecuado para que residiera la soberanía política; y la otra referida a la forma y los límites apropiados, el alcance legítimo, de la acción estatal. El Estado moderno se convirtió en la esfera privilegiada por los grupos y las colectividades para resolver sus disputas por sistemas de gobierno y bienes escasos; y también se

²¹⁴ El modelo de Westfalia consiste principalmente en siete puntos: 1. El mundo está compuesto y dividido por Estados soberanos que no reconocen ninguna autoridad superior; 2. El proceso de creación de derechos, la resolución de disputas y la ejecución de la ley están básicamente en las manos de los Estados; 3. El derecho internacional se orienta al establecimiento de reglas mínimas de coexistencia; 4. La responsabilidad por acciones ilegales transfronterizas es un “asunto privado” que concierne a los afectados; 5. Todos los Estados son considerados iguales ante la ley; 6. Las diferencias entre los Estados son en última instancia resueltas por la violencia; predomina el principio del poder efectivo. La minimización de las restricciones a la libertad del Estado es la “prioridad colectiva”. Held, David. *La Democracia y el Orden Global: Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, pp.104-105.

convirtió en la base organizacional sobre la cual gobernantes y súbditos se movilizaron para luchar contra los grupos externos a sus fronteras.²¹⁵

Después de la segunda guerra mundial se fue extendiendo el reconocimiento de que la naturaleza y el proceso del gobierno internacional debían cambiar para que las formas más extremas de violencia contra la humanidad fueran proscritas y la creciente interconexión e interdependencia de las naciones reconocida. El derecho internacional cambió, de ser una ley que rige entre los Estados exclusivamente, a considerar a las personas individuales y a los grupos como objetos del derecho internacional. También se generalizó la opinión contraria a la doctrina según la cual el derecho internacional se refiere principalmente a asuntos políticos y estratégicos del Estado. Según esta misma posición, el derecho internacional fue progresivamente aumentando su competencia en la organización y la regulación de materias económicas, sociales y ambientales.

El nuevo modelo de derecho internacional adoptado en la Carta de la ONU, reflejaba la imagen de regulación internacional proyectada por Estados todavía celosamente soberanos pero reunidos en una interacción de relaciones y alentados a resolver sus desacuerdos a través de medios pacíficos y conforme a criterios legales. La arquitectura de la ONU, fue emplazada para acomodar la estructura de poder internacional tal como se presentaba hacia 1945. La división del globo en poderosos Estados-nación, con conjuntos de intereses geopolíticos distintivos, se reflejó en la concepción de la Carta. En consecuencia la ONU fue inmovilizada en varias cuestiones la más obvia fue el poder de veto especial garantizado a los miembros permanentes del consejo de seguridad de la ONU. Este *status* político añadía autoridad y legitimidad a la posición de cada uno de los Estados más importantes pues a pesar de que se les prohibía en principio el uso de la

²¹⁵ *Ibid.*, pp.60-70.

fuerza en términos contrarios a lo establecido en la Carta, sus acciones unilaterales estaban protegidas contra la censura y las sanciones a través de la figura del veto. Las misiones de paz de la ONU se circunscribieron a áreas en que el Estado territorial en cuestión hubiera aprobado su despliegue. La susceptibilidad de la ONU ante las agendas de los Estados más poderosos fue reforzada por su dependencia de los recursos financieros aportados por sus miembros.²¹⁶

La Carta de la ONU, en su concepción, desafía frontalmente el principio según el cual la humanidad debería organizarse, ante todo, como una sociedad de Estados soberanos. Pues si los derechos de cada persona pueden ser reclamados en el escenario político mundial sobre y contra las pretensiones de los Estados, y si los derechos de cada persona subsisten independientemente de su posición como súbdito o ciudadano de un Estado, entonces la posición del Estado como un cuerpo soberano por encima de sus ciudadanos y autorizado a exigir su obediencia, queda cuestionada y la estructura de la sociedad de Estados soberanos queda desdibujada.

El crecimiento de las organizaciones y colectividades internacionales y transnacionales, desde la ONU y sus organizaciones hasta movimientos sociales y grupos de presión especiales, alteró la forma y la dinámica tanto del Estado como de la sociedad. La intensificación de los procesos de interconexión regional y global, y la proliferación de los acuerdos internacionales y las formas de cooperación intergubernamental para regular el crecimiento sin precedentes de estos fenómenos, especialmente en la segunda mitad del siglo XX, erosionaron la distinción entre asuntos externos e internos, entre política internacional y doméstica. El Estado se convirtió en una arena fragmentada de elaboración de políticas, permeado por los grupos internacionales (gubernamentales y no gubernamentales), así como por las agencias y fuerzas domésticas. Del

²¹⁶ *Ibíd.*, pp.112-115.

mismo modo, la penetración general de la sociedad civil por actores transnacionales alteró su forma y dinámica. Con el incremento de la interconexión global, la cantidad de instrumentos políticos a disposición de los gobiernos nacionales y la efectividad de esos instrumentos muestra una clara tendencia a declinar. Esta tendencia responde, a la pérdida de un amplio espectro de controles, formales e informales, sobre las fronteras que anteriormente habían servido para restringir la circulación de bienes y servicios, factores de la producción y tecnología, y el intercambio cultural y de ideas. Los Estados pueden experimentar una nueva reducción de las opciones debido a la expansión de las fuerzas e interacciones transnacionales que reducen y restringen la influencia que los gobiernos particulares pueden ejercer sobre las actividades de sus ciudadanos.²¹⁷

Para Bauman, el Estado era precisamente una agencia que reclamaba el derecho legítimo – y poseía los recursos para ello- de formular e imponer las reglas y normas a las que estaba sujeta la administración de los asuntos en un territorio dado; reglas y normas que –se esperaba- transformarían la contingencia en determinación, el azar en regularidad, el caos en orden. La tarea de crear el orden social requiere esfuerzos enormes, constantes, para seleccionar, trasladar y condensar el poder social, lo cual a su vez exige recursos tales que sólo el Estado, con un aparato burocrático y jerárquico, puede reunir, concentrar y desplegar. La soberanía legislativa y ejecutiva del Estado moderno descansaba necesariamente sobre el “trípode” de las soberanías militar, económica y cultural. La capacidad efectiva de crear el orden era inconcebible si no se apoyaba en la aptitud para defender eficazmente el territorio contra los embates de otros modelos de orden, ya sean interiores o exteriores al Estado. La creación de un Estado soberano obligaba generalmente a sofofocar las ambiciones estatistas de muchas poblaciones inferiores, so cavar o

²¹⁷ *Ibíd.*, pp.118.

expropiar cualquier grado de capacidad militar rudimentaria que poseyeran, así como su autoabastecimiento económico y su particularidad cultural.²¹⁸

Durante medio siglo, y hasta hace pocos años, sobre ese mundo parcelado por los Estados soberanos se superpusieron dos bloques de poder, uno encabezado por los Estados Unidos y el otro por la Unión Soviética. Ambos promovían un grado de coordinación creciente entre los órdenes administrados por los Estados dentro del reino de su “metasoberanía”. Sin prisa, pero de manera implacable, se promovía un principio nuevo de integración supraestatal. La “escena global” se convertía en el teatro de la coexistencia y la competencia entre grupos de Estados, en lugar de entre todos éstos. Los dos superbloques supieron acercar a sus zonas de influencia a diversos Estados para hasta cierto punto controlarlos. En la era de los bloques, la no alineación, la negativa a pertenecer a uno de los superbloques, el aferrarse obstinadamente al principio de la soberanía suprema conferida al Estado aparecían como el equivalente de la ambigua “tierra de nadie” que los Estados modernos combatieron con uñas y dientes, para poder quedarse con ella durante la era de su formación.

El más afectado por el cambio fue el papel del Estado. Las tres patas del “trípode de soberanía” han sufrido roturas irreparables. La autosuficiencia militar, económica y cultural, incluso la sustentabilidad del Estado dejó de ser una perspectiva viable. A fin de conservar su poder de policía para imponer la ley y el orden, los Estados tuvieron que buscar alianzas y ceder porciones crecientes de soberanía. Y cuando por fin se desgarró la Unión Soviética, apareció un escenario desconocido. Aparecían nuevos Estados que, buscaban activamente y empeñadamente ceder sus derechos soberanos, para incorporarse a las estructuras de organismos supraestatales. Viejas o nuevas naciones que escapaban de las jaulas federalistas en las cuales la recién fenecida

²¹⁸ Bauman, Zygmunt. *La Globalización, Consecuencias Humanas*, Brasil, FCE, 1999, pp. 82-84.

superpotencia soviética las había encerrado contra su voluntad, ahora utilizaban su nuevo poder de decisión para buscar la disolución de su independencia política, económica y militar en el cuerpo de la Unión Europea y la alianza de la OTAN.²¹⁹

En estos días, ya no se espera de los nuevos Estados, ni de los más longevos en su situación actual, que realicen la mayoría de las funciones que antes se consideraban la razón de ser de las burocracias estatales nacionales. El control del “equilibrio dinámico” entre los ritmos de crecimiento del consumo y el aumento de la productividad ha quedado fuera del alcance de la abrumadora mayoría de los Estados soberanos. Las tres patas del trípode de la soberanía están rotas. Se podría decir que la rotura de la pata económica es la más rica en consecuencias. Perdida la capacidad de equilibrar las cuentas, guiados sólo por los intereses expresados políticamente por la población dentro de su área de soberanía, los Estados nacionales se convierten cada vez más en ejecutores y plenipotenciarios de fuerzas sobre las cuales no tienen la menor esperanza de ejercer algún control. Las instituciones interestatales y supranacionales que se han creado y pueden actuar con el consenso del capital global ejercen presiones coordinadas sobre todos los Estados para que destruyan sistemáticamente todo lo que pudiera desviar y demorar el movimiento libre del capital y limitar la libertad de mercado.²²⁰

Uno de los principales problemas del Estado-nación, dentro del proceso de globalización, se presenta en su potestad de recaudar impuestos y el control de esta facultad que constituyó los primeros elementos de la institucionalización del poder. El deseo de atraer capitales extranjeros hace difícil el control de los capitales nacionales, por la necesaria flexibilidad financiera, los capitales son hoy en día, móviles y escasos. El impuesto ya no es una decisión soberana desde el

219 *Ibíd.*, pp.85-86.

220 *Ibíd.*, pp.88-91.

momento en que el lugar de la residencia y de la inversión ya no son un dato sino una opción, y que el valor añadido se forma de manera demasiado abstracta para que pueda asignarse su creación a un lugar preciso. Existen aún, ciertamente, extensos sectores de la actividad económica no liberados de los condicionamientos del territorio. Pero, tan pronto como pretende gravar las nuevas formas de la creación de la riqueza, el Estado nacional entra en competencia con el mundo entero y no puede impunemente exigir más impuestos que sus competidores en la carrera por el capital y el talento. Incluso donde él aún se cree soberano, el Estado nación debe plegarse a una nueva limitación que desnaturaliza, a través del impuesto, la relación que hasta entonces se establecía entre los ciudadanos y la nación. Un Estado no puede permitirse aumentar sus impuestos más allá del nivel de países comparables sin provocar la fuga al extranjero de los capitales. Esto significa, el empobrecimiento de los Estados nación y su incapacidad para financiar las prestaciones colectivas por medio del impuesto.²²¹

En el contexto de un orden global altamente interconectado, muchos de los dominios tradicionales de actividad y responsabilidad estatal (defensa, gestión, comunicación, sistemas administrativos y legales) no pueden ser regidos sin recurrir a formas internacionales de cooperación. Los Estados han debido aumentar el nivel de integración política con otros Estados (por ejemplo, a través de redes regionales como la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos). La nueva política global –que implica, entre otras cosas, procesos de toma de decisiones multiburocráticos entre y dentro de las burocracias gubernamentales e internacionales, políticas inducidas por agencias y fuerzas internacionales y nuevas formas de integración

²²¹ Guéhenno, Jean-Marie. *El Fin de la Democracia: La Crisis Política y las Nuevas Reglas del Juego*, España, Paidós, 1995, pp.25-27.

multinacional entre los Estados- ha creado un marco dentro y a través del cual se redefinieron los derechos y las obligaciones, los poderes y las capacidades de los Estados.²²²

La interconexión regional y global desafía tanto a la soberanía como a la legitimidad de los Estados. Son un peligro a la soberanía porque la autoridad política de los Estados se ve desplazada y comprometida por los sistemas regionales y globales de poder, ya sean políticos, económicos o culturales. Y son un reto a la legitimidad del Estado porque, con la mayor interdependencia regional y global, los Estados no pueden suministrar bienes y servicios fundamentales a sus ciudadanos sin la cooperación internacional, y aun esta última puede resultar bastante inadecuada frente a problemas globales –desde el calentamiento global hasta los volátiles movimientos de los mercados financieros- que pueden escapar a la regulación política. En la medida en que la legitimidad política depende de la competencia y la capacidad para suministrar bienes a los ciudadanos, está sometida a una creciente presión.

Entrelazados con estas transformaciones políticas y legales están los cambios en el orden militar mundial. Pocos Estados, excepto quizá Estados Unidos y China, pueden hoy contemplar en solitario el unilateralismo o la neutralidad como estrategias creíbles de defensa. Las instituciones de seguridad global y regional han cobrado mayor protagonismo conforme ha ido desarrollándose una colectivización de la seguridad nacional. Pero no sólo se han hecho multinacionales las instituciones de defensa. También ha cambiado el modo de fabricación del armamento. Nos encontramos con un fuerte incremento en las concesiones, los acuerdos de

²²² Un ejemplo del declive de la eficacia de la soberanía estatal, lo podemos ver en que en el derecho internacional clásico, la tierra, el mar y el aire eran recursos legítimamente asignados a la autoridad soberana de los Estados, pero en 1967, se propuso un nuevo concepto como base legal de la apropiación y exportación de recursos: “el patrimonio común de la humanidad”. El principio quedó sancionado en dos importantes tratados, la Convención sobre la Luna y otros Cuerpos Celestes (1979) y la Convención sobre Derechos del Mar (1982). Inicialmente introducido como una manera de pensar el impacto de las nuevas tecnologías, que abrían la posibilidad de explotar recursos (del lecho marino, las estrellas y otros planetas) que escapaban a la jurisdicción nacional. Held, David. *La Democracia y el Orden Global...*, pp.118-138.

coproducción, las operaciones conjuntas, las alianzas corporativas y la subcontratación. Esto significa que son muy pocos los países que pueden decir, en términos globales, que tienen una capacidad de producción militar completamente autónoma. Lo mismo puede señalarse en relación con las tecnologías civiles claves, como la electrónica, que son vitales para los sistemas avanzados de armamento y que son a su vez producto de industrias altamente globalizadas.²²³

La paradoja y la novedad de la globalización de la violencia organizada es que la seguridad nacional hoy se está convirtiendo en un asunto colectivo o multilateral. Además, los Estados ya no tienen un monopolio de la fuerza, como demuestra el crecimiento del terrorismo transnacional y los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Los ejércitos privados y la provisión privada de seguridad desempeñan un papel significativo en muchas regiones del mundo. Por primera vez en la historia, aquello que más hizo por dotar a los modernos Estados nación de un objetivo y un propósito, esto es, la seguridad nacional, y que ha estado en el corazón mismo de la moderna estabilidad tal como se ha entendido desde Hobbes, ahora sólo puede lograrse de forma efectiva si los Estados nación se unen y agrupan recursos, tecnología, inteligencia, poder y autoridad.

Por ejemplo, desde el Tratado de Maastricht de 1991 hasta el intento fallido de elaborar un Tratado Constitucional para la Unión Europea en 2004, se ha establecido el claro propósito de extender no sólo el alcance de la unión económica y monetaria sino también el marco de cooperación en materia de seguridad. Los Estados miembros de la Unión Europea ya no son los únicos centros de poder dentro de sus propias fronteras. Al crear una Comunidad de duración ilimitada, con sus propias instituciones, su propia personalidad y, sobre todo, con poderes reales

²²³ Held, David y Anthony McGrew. *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del Orden Mundial*, Barcelona, Paidós, 2003, pp.33.

debidos a una limitación de la soberanía o a una transferencia de los poderes de los Estados a la Comunidad, los Estados miembros han restringido sus derechos soberanos. Por otro lado, es importante tener en cuenta que los poderes de la Unión fueron constituidos mediante la “cesión voluntaria” de los Estados individuales de ciertas porciones de su soberanía, una cesión que, en realidad, ha contribuido a la supervivencia del Estado-nación europeo enfrentado al dominio de los Estados Unidos en las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial y a la emergencia del desafío económico japonés y ahora Chino. Dentro de la Unión, la soberanía está claramente dividida: se extinguieron las concepciones que postulan a la soberanía como una forma de poder público indivisible, ilimitado, exclusivo y perpetuo, materializado dentro de un Estado nacional.²²⁴

Dentro de Europa es posible distinguir a la Unión Europea como una forma de regionalismo político, es decir, se trata de un grupo geográfico de Estados nación contiguos que comparten varios atributos comunes, que tienen niveles de interacción significativos y que disfrutan de una cooperación institucionalizada gracias a una estructura multilateral formal. La Unión Europea probablemente pueda describirse mejor no como un régimen internacional, ni como un Estado federal, sino como una red de Estados que implica una comunidad de soberanías. Los Estados miembros de la Unión Europea ya no son los centros exclusivos del poder dentro de sus propias fronteras. Como observó el Tribunal de Justicia Europeo, “al crear una Comunidad de duración ilimitada, que tiene sus propias instituciones, su propia personalidad y, de una manera más particular, poderes reales que se derivan de una limitación de la soberanía

224 Held, David. *La Democracia y el Orden Global...*, pp.143-144.

o de una transferencia de los poderes de los Estados a la Comunidad, los Estados miembros han limitado sus derechos soberanos”.²²⁵

Dentro de las instituciones de la Unión Europea, el Consejo de Ministros tiene una posición particularmente significativa puesto que tiene a su disposición poderosos instrumentos legales que le permiten formular y promulgar la política con un mínimo de responsabilidad democrática a nivel del Estado nacional. De todos estos instrumentos, las reglamentaciones son más notables, porque tienen condición de derecho, independientemente de cualquier negociación o acción adicional de parte de los Estados miembros. Las disputas alrededor de las interpretaciones y las aplicaciones nacionales de las reglamentaciones (o directivas) se pueden atender en el Tribunal de Justicia Europeo y el tribunal ha asumido un papel importante en la armonización del derecho dentro de la Unión. Además, con la aprobación del Acta Única Europea (1986), la unanimidad dentro del Consejo de Ministros ha sido reemplazada por una mayoría de votos calificados para un número significativo de áreas problemáticas. Aun cuando en este cambio están incorporadas ciertas salvaguardas para la soberanía nacional (las decisiones en cuanto a cuáles problemas se pueden decidir mediante una mayoría de votos se deben basar en la unanimidad), es posible adoptar políticas a las cuales se oponen los gobiernos individuales. Por consiguiente, el lugar de la soberanía nacional ya no está garantizado.²²⁶

²²⁵ Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton. *Transformaciones Globales. Política, Economía y Cultura*, México, Oxford University Press, 2002, pp.57-58.

²²⁶ Desde el fin de la Guerra Fría, ha ocurrido una significativa aceleración en la institucionalización de las relaciones regionales fuera de Europa: en América, en Asia-Pacífico y, en menor grado, en África. Pero las formas adoptadas por estos regionalismos son radicalmente diferentes del modelo de integración de la UE. De hecho, el resto del mundo ha rechazado en gran parte el modelo de la UE como algo que se deba emular directamente. A diferencia del principio westfaliano de la condición estatal soberano, el principio de Bruselas de una “soberanía mancomunada” ha encontrado muy poca resonancia. En vez de ello, fuera de Europa se ha desarrollado una forma de regionalismo más abierta. *Ibid.*, pp.58-60.

Sin embargo, no podemos afirmar que exista una crisis total del Estado-nación, pues si bien este ha sufrido un declive, los nacionalismos, la independencia territorial y el deseo de establecer, reconquistar o mantener la soberanía no parece haber disminuido del todo. Más aún, algunas de las crisis regionales no escapan a la pugna por la soberanía. Los problemas de Cisjordania y la Franja de Gaza y de los territorios de la ex Yugoslavia, por ejemplo no pueden ser pensados sin remitirse a la idea de autonomía soberana. Como señala Peter Evans, “estos procesos de la globalización ciertamente contribuyen a la percibida evaporación de la autoridad estatal, pero el Estado no es eclipsado por el simple hecho de que sea más dependiente del comercio. Los actores transnacionales poderosos pueden tener un interés en limitar la habilidad del Estado para reprimir sus propias actividades, pero ellos también dependen de un Estado capaz de proteger sus beneficios, especialmente aquellos de posesiones valiosas intangibles. En esta óptica, la persistencia de la centralidad institucional del Estado es más verosímil que un posible eclipse del Estado”.²²⁷

En la actualidad las comunidades y las civilizaciones políticas ya no pueden caracterizarse simplemente como “mundos separados”; es tan interconectadas y arraigadas en complejas estructuras de fuerzas, relaciones y movimientos que se superponen. Es posible observar cinco puntos dominantes para ayudar a caracterizar las relaciones cambiantes entre la globalización y los modernos Estados nación:

²²⁷ Los actores económicos más privilegiados en una economía de información global (eso es, compañías globales como Disney o Microsoft, cuyos objetos de valor toman la forma de ideas), no necesitan Estados más débiles, sino más fuertes, o al menos Estados que sean más sofisticados y activos que el tradicional Estado “guardián”, para asegurar sus beneficios. Evans, Peter. “¿El Eclipse del Estado? Reflexiones Sobre la Estatalidad en la Era de la Globalización”, en: *Estado Constitucional y Globalización*, Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez, Compiladores, México, Porrúa/UNAM, 2001, pp.10-22.

1. En primer lugar, ya no se puede suponer que el lugar del poder político efectivo está en los gobiernos nacionales; diversas fuerzas y actores en el ámbito nacional, regional e internacional (principalmente empresas multinacionales) comparten el poder efectivo y lo intercambian.
2. En segundo lugar, la idea de una colectividad autónoma, ya no se puede ubicar significativamente dentro de las fronteras de un solo Estado nación. Algunos de los procesos y fuerzas más fundamentales que determinan la naturaleza de las oportunidades de vida dentro y por medio de las comunidades políticas ahora están fuera del alcance de los Estados nacionales. Por supuesto que persiste el sistema de las comunidades políticas; pero hoy en día se articula y se rearticula con complejos procesos y estructuras económicas, organizacionales, administrativas, legales y culturales que limitan y verifican su eficacia.
3. En tercer lugar, hay áreas y regiones significativas marcadas por lealtades entrecruzadas, interpretaciones en conflicto de los derechos y las obligaciones, estructuras jurídicas y de autoridad interconectadas, etc., que desplazan la noción de la soberanía como una forma ilimitada, indivisible y exclusiva del poder político. La actuación de los Estados en sistemas regionales y globales cada vez más complejos afecta tanto su autonomía (al alterar los costos y los beneficios de las políticas y al influir en los programas institucionales) como su soberanía (al cambiar el equilibrio entre las estructuras jurídicas y las prácticas administrativas nacionales, regionales e internacionales).
4. En cuarto lugar, el final del siglo pasado y el principio del siglo XXI está marcado por una serie significativa de nuevos tipos de “problemas fronterizos”. Vivimos en un mundo donde las trayectorias de todos y cada uno de los países están más estrechamente entrelazadas que nunca. En el pasado, los Estados nacionales resolvían principalmente sus diferencias acerca de las cuestiones fronterizas buscando razones de Estado respaldadas, en última instancia, por medios coercitivos. Pero esta lógica del poder es singularmente inadecuada e inapropiada para resolver muchos de los problemas complejos, desde la regulación económica hasta la disminución de los recursos y la degradación ambiental, que generan una interconexión de los destinos nacionales.
5. En quinto lugar, las distinciones entre aspectos políticos internos y cuestiones externas, preocupaciones soberanas de un Estado nación y consideraciones internacionales ya no están bien definidas. Los gobiernos se enfrentan a problemas tales como las drogas, el sida, el empleo de recursos no renovables, la administración de los desechos nucleares, la difusión de armas de destrucción masiva y el calentamiento global, que no se pueden categorizar de una manera significativa en estos términos. De hecho, en todas las áreas

principales de la política, la interconexión de las comunidades políticas nacionales en los flujos y procesos regionales y globales la hace tomar parte en una intensa coordinación y regulación transfronterizas. El espacio político para el desarrollo y la búsqueda de un gobierno efectivo y la responsabilidad del poder ya no son identificables con un territorio político delimitado.²²⁸

Aunado a estos cinco puntos nos encontramos con que en el competitivo mundo presente, los Estados nación ya no poseen la en apariencia inagotable fuente de recursos a la que recurrían para financiarse. En estos días, también ellos han de buscar ayuda en la economía mundial y han de realizar los cambios necesarios en los países de origen para que esa economía acepte su invitación. Son cuatro las características de la economía internacional que afectan y transforman al Estado nacional:

1. La “*inversión*” ya no está sometida a limitaciones geográficas. En este momento, sea cual sea el lugar del mundo en que se asiente, si la oportunidad es atractiva, el dinero llegará a ella. Anteriormente el flujo transfronterizo de recursos tenía lugar, primordialmente, entre gobiernos o entre una agencia de préstamos internacional y un gobierno. Siempre había un capital y un ejército de funcionarios públicos, por lo menos en uno de los extremos de la operación. Ya no es así. Como en nuestros días la mayor parte del dinero que atraviesa fronteras es privado, los gobiernos no tienen por qué participar en ninguno de los dos extremos. Lo único que importa es la calidad de la oportunidad de inversión.
2. En segundo lugar tenemos que la “*industria*” tiene también una orientación mucho más global en la actualidad que la que tenía antes. En el pasado, preocupadas en todo momento por los intereses de los gobiernos de sus países de origen, las empresas llegaban a acuerdos con los gobiernos anfitriones en virtud de los cuales aportaban recursos y conocimientos para disfrutar de un acceso privilegiado de los mercados locales. Esto también ha cambiado. Las estrategias de las modernas corporaciones multinacionales ya no están inspiradas o condicionadas por razones de Estado, sino por el deseo –y la necesidad– de atender a los seductores mercados allí donde se encuentren, y de acceder a con juntos atractivos de recursos, estén donde estén. Las ayudas financiadas por los gobiernos – las vacaciones

²²⁸ Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton. *Oc. Cit.*, pp.62-67.

fiscales que se concedían por invertir en tal o cual lugar- están perdiendo la importancia que pudieron tener como criterio de decisión.

3. El movimiento tanto de inversiones como de industrias se ha visto facilitado en gran medida por la “*tecnología de la información*”, que hace posible que hoy una empresa pueda operar en diferentes partes del mundo sin tener que construir un sistema empresarial completo en cada uno de los países en los que tiene presencia. Los diseñadores de productos de Oregon pueden controlar las actividades de una red de fábricas diseminadas por el área de Asia y el Pacífico. Por lo tanto, los obstáculos a la participación y las alianzas estratégicas transfronterizas se han reducido enormemente. Ya no hay que trasladar a un ejército de expertos; ya no hace falta formar a un ejército de trabajadores. La capacidad puede estar en la red y se puede poner a disposición de quien la necesite, prácticamente en cualquier lugar, cuando haga falta.
4. Por último, los “*individuos consumidores*” también han adoptado una orientación mundial. Gracias al mejor acceso a la información sobre los estilos de vida de todo el mundo, son mucho menos proclives a comprar –y están mucho menos condicionados por las presiones de los gobiernos para que se compren- productos americanos, japoneses o franceses por el mero hecho de sus relaciones nacionales. Los consumidores cada vez desean más productos, mejores y más baratos, vengan de donde vengan.²²⁹

En conjunto, la movilidad de estos cuatro factores hace posible que las unidades económicas viables de cualquier lugar del mundo reúnan todo lo que necesitan para desarrollarse. Ya no tienen que limitarse a recurrir a los conjuntos de recursos cercanos a su país de origen. Tampoco tienen que limitarse a depender de los esfuerzos de los gobiernos para atraer recursos de otros lugares del mundo y canalizarlos hacia los usuarios finales. Esto hace que la función tradicional de intermediación de los Estados nación sea innecesaria en buena medida. Como los mercados mundiales funcionan por su cuenta, los Estados nación ya no tienen que desempeñar el papel de creadores de mercado.

229 Ohmae, Kenichi. *El Fin del Estado-Nación*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello. 1997, pp.16-19.

DEMOCRACIA, GLOBALIZACION E INSTITUCIONES SUPRANACIONALES

En los últimos años una gran cantidad de países que han transitado de formas autoritarias de gobierno, han manifestado su adhesión hacia la fórmula democrática como la mejor. Ante el eminente fracaso del “socialismo real” la pauta democrática ha mantenido su fortaleza frente a cualquier forma de gobierno. Entre 1974 y 1990 treinta países de Europa, Latinoamérica, Asia y África transitaron de diversas formas de gobiernos autoritarios hacia la democracia. Todos ellos implicaron, de alguna forma, semejanzas que los incluye en lo que Huntington a dado por llamar “tercera ola” de la democracia, cuyas características son: transiciones rápidas; éxito relativo; dependencia del desarrollo local, y se dieron tanto en el mundo industrial, en el socialista y en el Tercer Mundo.²³⁰

En la actualidad existen pocos Estados que no se denominen democráticos y no se adscriban formalmente a los principios democráticos liberales. Además, casi no hay una guerra que no se emprenda a favor de la democracia, los derechos humanos y la autodeterminación. Las dictaduras son consideradas como retrógradas y condenadas a su desaparición. El proceso de globalización económica pareciera estar ligada a una ola universal de democratización.

²³⁰ La primera ola democrática, de acuerdo con la división de Samuel Huntington, se desarrolla entre finales del siglo XIX a mediados de los años veinte del siglo pasado. La segunda va desde el final de la segunda guerra mundial hasta los años sesenta. La diferencia que Huntington propone para distinguir estas de la tercera ola es que en la primera, por ejemplo, no había dictaduras modernas, más bien la ola provocó la democratización de regímenes que iban desde los liberales hasta los monárquicos-autocráticos del siglo XIX localizados tanto en Europa como en el mundo anglosajón. En tanto, en la segunda ola, las democratizaciones surgieron de la victoria de los aliados de la segunda guerra mundial o de la descolonización por lo que el papel determinante lo constituyeron las potencias extranjeras, lo que trajo como consecuencia el retroceso de las dictaduras como resultado de la “democratización forzada” a la que se sometieron algunos países como los de América Latina. Huntington, Samuel P., “Democracy’s Third Wave”, en *Journal of Democracy*, Num. 2, USA, primavera de 1991, pp.12-14.

El problema que se presenta a la democracia moderna, es que la interconexión regional y global desafía las formas nacionales tradicionales en que se resolvían las cuestiones clave de la democracia. Esta cuestión obedece a la idea de interconexión del mundo, en donde algunas de las políticas del Estado-nación pueden afectar a otro como puede ser el caso de la tala de bosques, la construcción de plantas nucleares en la frontera nacional, o variaciones en la tasa de interés de algún país que puedan afectar a otro por la interconexión de las economías. Las implicaciones de este hecho son considerables, no sólo para las categorías de consenso y legitimidad, sino también para todas las ideas clave de la democracia: la naturaleza del cuerpo político, el significado de la representación, la forma y el alcance adecuados de la participación política y la relevancia del Estado-nación democrático, enfrentado a las relaciones y restricciones del orden internacional, como garante de los derechos, las obligaciones y el bienestar de los ciudadanos.

Decisiones adoptadas por organizaciones cuasirregionales o cuasisupranacionales, como la Comunidad Europea (CE), la Organización del Atlántico Norte (OTAN) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), disminuyen el espectro de decisiones al alcance de las mayorías nacionales. Por lo tanto, la idea de una comunidad que se gobierna a sí misma de forma efectiva y determina su propio futuro —una idea que constituye el núcleo de la comunidad democrática misma— es hoy en día altamente cuestionada y problemática.

La globalización denota la expansión y la profundidad de las relaciones sociales y las instituciones a través del espacio y el tiempo, de forma tal que, por un lado, las actividades cotidianas resultan cada vez más influidas por los hechos y acontecimientos que tienen lugar del otro lado del globo y, por el otro, las prácticas y decisiones de los grupos y comunidades locales

pueden tener importantes repercusiones globales. En consecuencia, la globalización puede ser considerada como “acción a distancia”. El proceso de globalización implica por lo menos dos fenómenos distintos. Primero, sugiere que muchas de las cadenas de actividad política, económica y social están adquiriendo dimensiones globales. Y, en segundo lugar, sugiere que ha operado una considerable intensificación de los niveles de interacción e interconexión dentro y entre los Estados y las sociedades.

Dentro del espectro de agencias y organizaciones internacionales se encuentran aquellas cuyo principal cometido es técnico: la Unión Postal Universal, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Meteorológica Mundial y muchas otras. Estas agencias suministran extensiones de los servicios ofrecidos por los Estados nacionales. Puesto que sus tareas fueron precisamente delimitadas, han sido políticamente inobjetables. En el extremo opuesto se hallan las organizaciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Salud y la Cultura (UNESCO) y, por supuesto, la ONU misma. Referidas al manejo y la distribución de reglas y recursos, estos cuerpos han sido muy controvertidos y politizados. A diferencia de las agencias más pequeñas, de base técnica, estas organizaciones se instalan en el centro del continuo conflicto por el control de la política regional y global. Con el tiempo todas estas organizaciones se han visto favorecidas por cierto apuntalamiento de la autoridad que les ha conferido algunos poderes de intervención.

El mandato original del Fondo Monetario Internacional era asegurar la estabilidad monetaria en una economía abierta, sustituyendo al patrón oro, que había cumplido esa función de forma satisfactoria hasta la Primera Guerra Mundial. Tal cosa presupone que las intervenciones del FMI debían imponer ajustes a todas sus partes cuando sus balanzas de pago

experimentaran déficits o superávits. Durante la primera fase de su existencia, el FMI dio la impresión de cierta eficacia en la medida en que ayudó a restablecer la convertibilidad de las monedas europeas (1948-1957) y, posteriormente, a lograr el ajuste de las economías europeas (1958-1966). A partir de 1967, sin embargo, el FMI no logró mantener la estabilidad. A partir de la adopción del sistema general de monedas flotantes en 1973, puede decirse que la existencia del FMI se puso en cuestión, aunque la institución sobrevivió adoptando nuevas funciones: gestión de ajustes estructurales unilaterales en países en vías de desarrollo y, desde finales de la década de los ochenta, intervenciones en los países del bloque del Este para asegurar su reincorporación al sistema monetario internacional.²³¹

Las críticas que Samir Amin hace al FMI consisten en los siguientes cinco puntos:

1. El FMI, como el BM, fue concebido para proporcionar a Estados Unidos un control completo de sus intervenciones. Al rechazar la opción de un banco mundial central defendida por Keynes, EU prefirió una institución más débil, en situación de dependencia, a una que habría resultado más eficaz pero en la que Estados Unidos habría tenido que compartir la responsabilidad con otros países. De ahí que, pese a sus préstamos, los recursos del FMI siempre hayan sido escasos. El FMI quizás ha sido capaz de actuar como catalizador (por ejemplo, definiendo las reglas de condicionalidad) pero no ha podido ir mucho más allá.
2. A pesar de la lógica contenida claramente en su mandato inicial, el FMI no ha sido capaz de obligar a las grandes potencias capitalistas (en especial a Estados Unidos), aunque evidenciaran superávits o déficits, a realizar ajustes estructurales tan duros como los que impone a los países del tercer Mundo.
3. En sus relaciones con los países del Tercer Mundo, el FMI no ha perseguido el objetivo de prevenir niveles demasiado altos de endeudamiento, como los de los años setenta, y en consecuencia, reducir la deuda. Su tarea consiste en gestionar la deuda imponiendo

²³¹ Amin, Samir. *El Capitalismo en la Era de la Globalización*, Barcelona, Paidós, 1999, pp.33-34.

ajustes estructurales diseñados con ese único propósito, pagar el servicio de la deuda, aun cuando sean perjudiciales para el crecimiento económico.

4. En sus nuevas relaciones con los países del bloque del Este, el FMI intenta acelerar la recuperación de monedas convertibles en un contexto de apertura máxima. La brutalidad extrema de las soluciones recomendadas por el Fondo ha sido obvia: la convertibilidad debió restablecerse en un año, mientras que en el caso de Europa occidental llegar a ese punto después de 1945 supuso un período de quince años.
5. Al cumplir todas estas funciones, el FMI no ha contado con autoridad real para definir sus objetivos. El Fondo se limita a ejecutar las estrategias definidas por el G7, estrategias basadas en el mínimo común denominador entre las posiciones de Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea.²³²

Las operaciones del FMI tienen el propósito actualmente de suministrar recomendaciones técnicas, orientaciones económicas y préstamos financieros a las economías con graves dificultades, especialmente las del mundo en desarrollo. A todo gobierno que pretenda obtener su ayuda financiera, el FMI le requerirá que restrinja la expansión del crédito, reduzca el gasto público, limite los salarios y los empleos en el sector público, devalúe su moneda y reduzca los programas de asistencia social. El proceso de toma de decisiones del FMI plantea serias dudas sobre las condiciones bajo las cuales una comunidad política es capaz de determinar sus propias medidas y su propio rumbo. Las cuestiones políticas que se plantean cuando se analizan el nivel y el alcance de la condicionalidad del FMI, también se presenta cuando se estudia el Banco Mundial. Como la principal institución internacional de promoción del desarrollo, el BM en los años ochenta quedó asociada de forma directa con las medidas de ajuste estructural y sectorial, exigiendo a los solicitantes el cumplimiento de estrictas normas de austeridad monetaria y fiscal, la mayor apertura de la economía al sector privado, la remoción completa de las protecciones

²³² *Ibid.*, pp.34-35.

domésticas contra las fuerzas de la economía internacional, y una mayor confianza en los mecanismos del mercado para la solución de los problemas productivos y distributivos. Más recientemente, la condicionalidad se ha extendido hasta incluir exigencias de “buen gobierno”, lo cual comprende respeto por los derechos humanos, mecanismos democráticos liberales de política y administración pública efectiva. Estas prescripciones a los créditos de promoción del desarrollo son vigorosamente respaldadas por la coalición dominante de los países industriales avanzados que ejercen el control efectivo de la política del Banco Mundial. Los derechos soberanos de los Estados son violados por las directivas políticas del Banco Mundial; éstas socavan el espacio político para la autodeterminación nacional.²³³

El BM destina un tercio de sus recursos a los denominados programas de ajuste sectorial, el necesario complemento a las estrategias instituidas por el FMI al dictado del G7 y de la administración estadounidense. Y con todo, la historia del BM está estrechamente unida a la expansión del proyecto desarrollista del Tercer Mundo. En la reconstrucción Europea, Washington se apropió directamente del papel del Banco, mediante su gestión del Plan Marshall. El BM, siempre ha estado apegado a las decisiones estratégicas de Washington. El Banco nunca se ha considerado a sí mismo como una institución pública, en competencia o en conflicto potencial con el capital privado. Por el contrario, se ha autoconsiderado un agente cuya tarea es apoyar la penetración del capital en el Tercer Mundo merced a las transnacionales. Los costos de las operaciones del BM siempre han sido significativamente mayores que los de actuaciones semejantes emprendidas por autoridades nacionales o por agencias de ayuda bilaterales o multilaterales.

²³³ Held, David. *La Democracia y el Orden Global...*, pp.140-142.

Muchas de las intervenciones del Banco Mundial no han traído los beneficios que se podrían esperar y por el contrario han favorecido al capital privado. Por ejemplo, en las intervenciones del Banco en el sector minero del planeta fueron directamente articuladas con las de las empresas transnacionales. El banco proporcionó garantías contra el riesgo de nacionalización y su intervención directamente a las compañías mineras al hacerse cargo de proyectos de infraestructura (carreteras, electrificación, minas, trenes, puentes). En el sector agrícola, el Banco se ha centrado en destruir la autonomía del mundo campesino, acabando con la economía de subsistencia mediante su apoyo a formas de crédito orientadas a tal fin. En otros sectores, el BM ha realizado igualmente otras funciones significativas con el objeto de reforzar la integración dependiente de las economías del Tercer Mundo. Ha abierto los mercados a las exportaciones de crudo y ha alentado la dependencia del petróleo, algo que agrava el déficit comercial de muchos países. Ha promovido también la explotación de las selvas con fines exportadores, sin tomar en consideración los grandes daños producidos a la ecología o la devastación del país.²³⁴

Por su parte el GATT y la OMC, instrumentos reguladores del comercio, constituyen la tercera dimensión del sistema de regulación junto con el FMI y el BM. Los principios que fundamentan su actuación son los de apertura y libre comercio: evitar la discriminación a favor de los productores nacionales y también la conducta agresiva por parte de los exportadores (*dumping*); reducir los aranceles y prohibir otras formas de restricción cuantitativa (formas abiertas como las cuotas y también prácticas desleales e inmascuradas bajo regulaciones administrativas o sanitarias injustificadas).

²³⁴ Amin, Samir. *Op. Cit.*, pp.40-41.

Quienes apoyan el GATT y la OMC basan sus argumentos en la idea errónea de que el libre comercio favorece la expansión comercial y que dicha expansión alienta, a su vez, el crecimiento. La afirmación del GATT-OMC de que defiende la libre y justa competencia no se justifica, ya que más bien es una organización totalmente subordinada a las transnacionales. Se encuentran a la sombra de la Cámara de Comercio Internacional, el club de las grandes transnacionales. No resulta sorprendente que el GATT-OMC ignore totalmente las cuestiones de desarrollo sostenible, que se circunscriben a debates que se celebran en otros foros. También ignora la cuestión medioambiental. Protestando, a expensas del futuro, de cualquier regulación de la industria minera. La desregulación que recomienda el GATT-OMC sólo lo pretende beneficiar a los monopolios transnacionales reduciendo a cero el espacio en que los Estados, y particularmente los Estados del tercer Mundo, pueden ejercer su gestión.²³⁵

El tipo de globalización, llevado a cabo por el Banco Mundial, el FMI, los Estados líderes, las empresas transnacionales y las elites políticas ha sido llamada por algunos autores como Brecher, Brown y Cutler: “globalización desde arriba” (*globalization from above*), quienes critican que este tipo de globalización que promete la prosperidad económica, pero a la vez incrementa la polaridad entre ricos y pobres y que también retoma la bandera democratizadora, una bandera que supuestamente da control a la población en condiciones reales de su vida diaria, pero que sin embargo, el resultado de esa “falsa democratización” no es otra cosa más que la marginación y la pobreza; la bipolaridad a la que está sometida el mundo en el sentido de que la

²³⁵ *Ibíd.*, pp.43-47.

radicalización desde arriba equivale a una polarización entre regiones (Norte vs. Sur) y por lo tanto una masiva migración de los países pobres a los ricos.²³⁶

En cambio, frente a la “democratización desde arriba” estos autores proponen una “democratización desde abajo”, (*globalization from below*), esta resulta mayormente legítima a los ojos de la población en general pues demanda a través de las comunidades sus derechos a la nutrición, el medio ambiente, la democratización local, nacional, de las instituciones políticas transnacionales y la pacificación en centros de conflicto. Los actores que figuran en este tipo de globalización son sujetos sociales internacionales que suelen llamarse de diferentes formas desde las organizaciones a favor del medio ambiente Green Peace, Amnistía Internacional, movimientos feministas, movimientos a favor de los derechos humanos, organismos no gubernamentales, movimientos políticos y religiosos, son una serie de actores que vienen a formar parte de una pluralidad internacional de nuevos sujetos sociales así como movimientos que nacen a nivel nacional y se extienden hasta llegar a una solidaridad global, facilitado por la introducción de mecanismos tales como la nueva tecnología comunicativa, redes de información y una serie de innovaciones tecnológicas que facilitan la acción social y política de los ciudadanos activistas del mundo. Así el nivel que los movimientos sociales dan a la democracia se traduce en un reclamo generalizado de la ciudadanía por mayor participación en la toma de decisiones fuera del ideal clásico del Estado-nación democrático.²³⁷

Dentro del nuevo sistema global, los Estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de

²³⁶ Brecher, Brown y Cutler. *Global Visions: Beyond the New World Order*, Boston, South End Press, 1993, pp.30-55.

²³⁷ *Ibíd.*

la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes. Así, la globalización del mercado de capitales, de los mercados de mercancías y de las cadenas de producción, hacen cada vez más difícil que los Estados nacionales puedan ejercer una política económica efectiva. Como reacción, los Estados han iniciado la construcción de instituciones políticas o parapolíticas supranacionales que correspondan al ámbito de operación global de los flujos financieros y las empresas multinacionales, como son el caso de la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El reconocimiento por parte de los Estados nacionales de su incapacidad de resolver por sí solos los problemas esenciales de la economía y de las relaciones políticas internacionales vacía cada vez más de contenido a las instituciones nacionales, convirtiéndolas en mecanismos intermedios de una maquinaria más compleja y de ámbito superior, alejándolas por tanto de su función de representación directa de los ciudadanos de sus territorios.

GLOBALIZACIÓN, SOCIEDAD DEL RIESGO Y DE LA INFORMACIÓN

Desde la introducción de la imprenta mecánica en la Europa de la segunda mitad del siglo quince, las tecnologías mecanizadas de comunicación labraron la formación de las identidades políticas. Extendieron el espectro y el alcance de la reflexividad individual y contribuyeron a la creación de fuentes colectivas de información, en la esfera económica, política y cultural, a las cuales las personas podían recurrir a pesar de hallarse físicamente separadas unas de otras. En la

actualidad y gracias a los alcances de la tercera revolución tecnológica estos procesos de interconexión se han acelerado profundamente.

La tercera revolución industrial apareció inmediatamente después de la segunda guerra mundial y es en la actualidad cuando empieza a tener un impacto significativo en cómo la sociedad organiza su actividad económica. Adecuadamente programadas, estas nuevas máquinas pensantes, las computadoras y sus avanzados “software”, son capaces de realizar funciones conceptuales, de gestión y administrativas y de coordinar el flujo de producción, desde la propia extracción de materias primas hasta el “marketing” y la distribución de servicios y productos acabados. La transición hacia una sociedad de la información con una reducida mano de obra es la tercera y última etapa de un gran cambio en los paradigmas económicos marcados por la transición desde las fuentes renovables a las no renovables de energía y desde las fuentes biológicas de poder a las mecánicas.²³⁸

La provisión de servicios y el manejo de la información constituyen la médula de la actual producción económica. La posición dominante pasó así de la producción primaria (agricultura y minería) a la secundaria (industria) y de ésta a la terciaria (servicios) en los países capitalistas desde comienzos de la década de 1970. Podríamos decir que el paso del dominio de la industria al dominio de los servicios y la información, es un proceso de informatización. El sector de los servicios abarca una amplia gama de actividades que van desde los cuidados de la

²³⁸ En la primera revolución industrial el vapor se empleó para abrir minas de metales, producir textiles y fabricar un amplio abanico de productos que, en épocas anteriores, habían sido fabricados a mano. La segunda revolución industrial se produjo entre 1860 y la primera guerra mundial. Al igual que lo que ocurrió con la revolución del vapor, el petróleo, la electricidad y los inventos que acompañaron la segunda revolución industrial continuaron transfiriendo el peso de la actividad económica del hombre a la máquina. Con la tercera revolución industrial se ha implementado el término “inteligencia artificial”, que quiere decir en general que es “el arte de crear máquinas que realizan funciones que requieren inteligencia cuando la gente las lleva a cabo”. Con ello las computadoras asumen una serie de tareas cada vez más complejas y que, a la vez, cambian de raíz nuestros conceptos de individuo y sociedad. Rifkin, Jeremy. *El Fin del Trabajo. Nuevas Tecnologías Contra Puestos de Trabajo: El Nacimiento de Una Nueva Era*, México, Paidós, 1996, pp.85-87.

salud, la educación y las finanzas hasta el transporte, el entretenimiento y la publicidad. Este cambio no significa que la producción industrial vaya a dejarse a un lado del todo, ni siquiera que cese de tener un papel muy importante, incluso en las regiones más dominantes del planeta. Del mismo modo que los procesos de industrialización transformaron la agricultura y la hicieron más productiva, la revolución informática transformará la industria al redefinir y rejuvenecer los procesos de fabricación.

Para Hardt y Negri, la primera consecuencia geográfica del tránsito de una economía industrial a una economía informática es la descentralización radical de la producción. Los procesos de modernización y el pasaje al paradigma industrial provocaron la intensa aglomeración de las fuerzas productivas y migraciones masivas de mano de obra hacia los centros que se convirtieron en ciudades fábricas, como Manchester, Osaka y Detroit. La eficiencia de la producción industrial masiva dependía de la concentración y la proximidad de los elementos para poder crear el área fabril y facilitar el transporte y la comunicación. Pero la informatización de la industria y el creciente dominio de la producción de servicios han hecho que tal concentración de la producción ya no sea necesaria. El tamaño y la eficiencia ya no se relacionan de manera lineal; en realidad, la producción en gran escala en muchos casos ha llegado a ser un obstáculo. Los adelantos en las telecomunicaciones y en las tecnologías de la información hicieron posible una desterritorialización de la producción que dispersó efectivamente las fábricas y evacuó las ciudades fábrica. La comunicación y el control pueden ejercerse eficientemente a distancia y, en algunos casos, los productos in materiales pueden transportarse a través del mundo con una demora y un gasto mínimos. Hoy es posible coordinar

varias instalaciones de producción diferentes para que produzcan simultáneamente una sola mercancía de modo tal que las fábricas pueden dispersarse en diversas locaciones.²³⁹

En la época de la organización fordista de la producción industrial masiva, el capital estaba circunscrito a un territorio específico y, por lo tanto, obligado a tratar contractualmente con una población laboral limitada. La informatización de la producción ha tendido a liberar al capital de toda limitación territorial y de negociación. Hoy el capital puede retirarse de la negociación con una población local dada trasladando su producción a otro punto de la red global o puede sencillamente emplear su capacidad de hacerlo como un arma de negociación. Poblaciones laborales completas, que habían gozado de cierta estabilidad y cierta fuerza contractual, se hallaron sumergidas en situaciones de empleo cada vez más precarias. Una vez que se debilita la posición de la fuerza laboral, la producción en red puede volver a aplicar antiguas formas de trabajo no garantizado.

Las multinacionales buscan ubicarse en lugares en donde puedan obtener grandes ganancias. Como es el caso de Bangalore en la India. En ninguna parte del mundo existe un contraste entre la tecnología del futuro y las prácticas fabriles del pasado como el que se puede observar en Bangalore. Empresas de ámbito global como IBM, Hewlett-Packard, Motorola y Texas Instruments se reúnen en esta ciudad. En un país caracterizado por la pobreza y la preocupación social, Bangalore es “una isla de cierta influencia y de clara estabilidad social”. Esta ciudad india se ha convertido en la Meca de la tecnología informática para las empresas multinacionales dedicadas al mundo de la electrónica y de la computación, deseosas de fundar sucursales cerca de nuevos mercados florecientes.²⁴⁰

239 Hardt, Michael y Antonio Negri. *Imperio*, Buenos Aires, Paidós, 2002, pp. 273-275.

240 Rifkin, Jeremy. *Op. Cit.*, pp.245.

Además, las redes computarizadas y las tecnologías de las comunicaciones propias de los sistemas de producción actuales permiten controlar más extensamente el desempeño de los trabajadores desde una ubicación central, remota. La centralización del control se adivierte más claramente cuando se la considera en una perspectiva global. La dispersión geográfica de la fabricación creó una demanda de administración y planificación cada vez más centralizadas y de una nueva centralización de productores de servicios especializados, especialmente de servicios financieros. Los productores de servicios financieros y de servicios relacionados con el comercio, concentrados en unas pocas ciudades clave (como Nueva York, Londres y Tokio) administran y dirigen las redes globales de producción. Como un desplazamiento demográfico masivo, entonces, la decadencia y evacuación de las ciudades industriales dio paso a la creación correspondiente de las ciudades globales.

La revolución en la micro electrónica, en la tecnología de la información y en las computadoras, ha establecido vínculos electrónicos mundiales prácticamente instantáneos que, al combinarse con los desarrollos tecnológicos de la televisión, los cables, el satélite y el transporte aéreo, transformaron radicalmente la naturaleza de las comunicaciones. El desarrollo de nuevos sistemas de comunicación crea un mundo en el cual las particularidades de cada lugar y la individualidad de cada persona están constantemente entrelazadas por redes de comunicación regionales y globales. Este tipo de redes ligadas por las tecnologías de la información son fundamentales para los desarrollos legales, organizacionales y militares que transforman las comunidades políticas modernas y el sistema de Estados en general. Por ejemplo, la extensión de relaciones diplomáticas y redes de cooperación militar, el desarrollo y la supervisión del derecho internacional, y el reconocimiento de la ONU como un foro de importancia, son todos procesos

que recibieron el impulso de los nuevos sistemas de comunicación y todos dependen de ellos como medios para proseguir sus proyectos.

Las nuevas tecnologías de información permiten la articulación de procesos sociales a distancia, ya sea en las áreas metropolitanas (tele-trabajo, tele-compra, tele-información, tele-diversión), entre las regiones o entre los continentes. La globalización de la economía hace depender la riqueza de las naciones, empresas e individuos, de movimientos de capital, de cadenas de producción y distribución y de unidades-gestión que se interrelacionan en el conjunto del planeta, socavando por tanto la especificidad de un determinado territorio como unidad de producción y consumo. La articulación entre tecnología, economía, sociedad y espacio es un proceso abierto, variable e interactivo, parece claro que en la sociedad de la información lo global condiciona lo local y los flujos electrónicos estructuran la economía a partir de relaciones entre unidades espacialmente distantes.²⁴¹

Para Borja y Castells, hemos entrado en un nuevo tipo de sociedad que podría denominarse como “*la sociedad de flujos*”. Una sociedad en la que la base material de todos los procesos esta hecha de flujos, en la que el poder y la riqueza están organizados en redes globales por los que circulan flujos de información. Dichos flujos son asimétricos y expresan relaciones de poder. Pero aún más importante es el poder de estos flujos: los flujos financieros, los flujos de tecnología, los flujos de creación de imagen, los flujos de información. La lógica de la sociedad de los flujos escapa con frecuencia a sus controladores, como los gobiernos que luchan por regular los mercados financieros.²⁴²

241 Borja, Jordi y Castells, Manuel. *Local y Global: La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*, España, Taurus, 1997, pp.11-12.

242 *Ibíd.*, pp.29-30.

Se plantea una clara disyuntiva entre la autoridad formal del Estado y el alcance espacial de los sistemas contemporáneos de producción, distribución e intercambio, cuyas operaciones con frecuencia limitan la competencia y la efectividad de las autoridades políticas nacionales. Aun cuando las Multinacionales tienen una clara base nacional, sus actividades están orientadas a maximizar su competitividad y rentabilidad internacionales. La implementación de tecnologías de la información y la automatización de la producción han hecho que las empresas multinacionales tengan un gran poder en condicionar a los diferentes Estados nacionales sobre las condiciones laborales que más les favorecen.

Las empresas multinacionales, deseosas de mantenerse flexibles y activas frente a la competencia global, optan cada vez más por contratar trabajadores eventuales, con la finalidad de poder responder con rapidez a las fluctuaciones del mercado. El resultado es un incremento en la productividad y una mayor inseguridad del empleo en todos los países del mundo. En cada economía avanzada, las nuevas tecnologías y las nuevas prácticas directivas desplazan trabajadores, creando una masa laboral en la reserva. La pérdida de puestos de trabajo en la industria en general se debe, en gran parte a la introducción de nuevas tecnologías que permiten ahorros en mano de obra o en tiempo de proceso y, también, a la reestructuración de los modos de producción.

Para Ulrich Beck, los problemas actuales de la sociedad del trabajo se encuentran dentro del marco de una economía política de la inseguridad (o de la economía política de la sociedad de riesgo mundial), la cual se caracteriza principalmente por cinco puntos:

1. En la economía política de la inseguridad, el nuevo juego (y declive) del poder se expresa entre unos agentes vinculados a un territorio (gobiernos, parlamentos, sindicatos) y unos agentes económicos desvinculados de todo territorio (el capital, las finanzas y el comercio).

2. En esto se basa la impresión de que el margen de maniobra de los Estados se reduce al dilema de o bien “pagar” la creciente pobreza con un mayor índice de desempleo (como ocurre en la mayoría de los países Europeos) o bien tolerar un índice escandaloso de pobreza a cambio de algo menos de desempleo (como ocurre en Estados Unidos).
3. Esto está relacionado con el hecho de que la sociedad laboral se acerca a una crisis a medida que las personas son sustituidas por tecnologías inteligentes. La creciente tasa de desempleo no se puede seguir achacando a crisis económicas cíclicas, sino a los éxitos de un capitalismo tecnológicamente avanzado. Esto significa también que ha fracasado el viejo instrumental económico-político y que todo trabajo remunerado se ve amenazado por el miedo a su posible terminación o sustitución.
4. La economía política de la inseguridad describe con ello un efecto dominó. Lo que antes se complementaba y reforzaba de manera recíproca (pleno empleo, pensiones más seguras, elevados ingresos fiscales, márgenes de maniobra de la política estatal) se ve ahora en recíproco peligro: el trabajo se torna precario, los servicios del Estado asistencial se vienen abajo; las biografías personales se tornan frágiles; la pobreza de la vejez se programa anticipadamente; de las arcas vacías municipales no se puede sacar dinero para financiar el volumen cada vez más hinchado de la asistencia pública.
5. Por su parte, las estrategias ortodoxas pasan a la defensiva. Los empresarios reclaman tener la capacidad de despedir más fácilmente a sus trabajadores. La flexibilidad laboral significa también que el Estado y la economía traspasan los riesgos a los individuos. Los contratos actuales son en su mayoría de corta duración y más fácilmente rescindibles o renovables.²⁴³

Cuanto más relaciones laborales se desregularizan y flexibilizan más rápidamente se transforma la sociedad laboral en una sociedad de riesgo, un riesgo que no es calculable ni para el modo de vida de cada individuo ni para el Estado y la esfera política. Bajo el influjo de la economía política de la inseguridad se modifica también de manera drástica el aspecto general de

²⁴³ Beck, Ulrich. *Un Nuevo Mundo Feliz. La Precariedad del Trabajo en la Era de la Globalización*, Barcelona, Paidós, 2000, pp.10-11.

la sociedad. Se están resquebrajando los fundamentos de la encomienda estatalidad asistencial y con ello de la democracia cotidiana, es decir, la imagen que tiene de sí la sociedad del trabajo fundada en un compromiso de clases institucionalizado. El capitalismo mundial al debilitar el conjunto de valores de la sociedad laboral en los países occidentales, resquebraja además la alianza histórica entre capitalismo, Estado nacional y democracia. El capitalismo de los propietarios, que no tiene otro objetivo que los beneficios está produciendo un divorcio entre trabajadores, Estado y democracia.²⁴⁴

La sociedad del riesgo, de la que habla Beck, describe una fase de desarrollo de la sociedad moderna en la que los riesgos, políticos, ecológicos e individuales creados por el impulso de innovación eluden cada vez más el control y las instituciones protectoras de la sociedad industrial. La sociedad del riesgo es un estadio de la modernidad en el que los peligros producidos en el curso del desarrollo de la sociedad industrial se hacen predominantes. El acceso a la sociedad del riesgo se produce en el momento en que los peligros que la sociedad produce consecuentemente socava y/o anulan los sistemas de seguridad establecidos por el cálculo de riesgos existentes en el Estado. En contraste con los primeros riesgos industriales, los riesgos nucleares, químicos, ecológicos, entre otros, no pueden ser limitados ni en cuanto al tiempo ni en cuanto al espacio, no es posible exigir responsabilidades por ellos conforme a las normas establecidas de causalidad, culpa y responsabilidad legal. Y no pueden ser compensados ni es posible asegurarse contra ellos.²⁴⁵

La sociedad industrial, que se ha transformado en una sociedad del riesgo a través de sus propios peligros sistemáticamente producidos, se inclina más allá del límite de lo asegurable. La

²⁴⁴ *Ibid.*, pp.11-13.

²⁴⁵ Beck, Ulrich. *La Sociedad del Riesgo Global*, Madrid, Siglo XXI, 2002, pp.113-120.

racionalidad en la que se basa este criterio se deriva de la racionalidad que está en el núcleo de esta sociedad: la racionalidad económica. La sociedad del riesgo empieza donde los principios de cálculo de la sociedad industrial se sumergen y anulan en la continuidad de la modernización automática.²⁴⁶

Dentro de este contexto de sociedad del riesgo, la posibilidad misma de llevar a cabo de forma exitosa las políticas nacionales, de un país que actúa solo, es decir, en la prosecución de sus objetivos económicos se encuentra reducida. Las medidas monetarias y fiscales de los gobiernos nacionales individuales suelen estar dominadas por los movimientos de los mercados financieros internacionales. Este factor, combinado con la dependencia de los niveles de empleo, inversión y rentas dentro de un país, de las decisiones de las compañías multinacionales sobre la ubicación de sus plantas, sugiere que la capacidad de un gobierno para implementar de forma efectiva estrategias macroeconómicas independientes está, cuando menos, fuertemente limitada.

Las nuevas tecnologías tienen un profundo impacto, además de incrementar el desempleo, sobre las operaciones de los mecanismos financieros. El impacto puede ser descrito al menos en cuatro sentidos: *Primero*, todo el planeta puede disponer de la información de todos los centros financieros del mundo en tiempo real. *Segundo*, la tecnología ha enlazado a los países

²⁴⁶ Las amenazas incalculables de la sociedad preindustrial (peste, hambre, catástrofes naturales, guerras) se transformaron en riesgos calculables con la sociedad industrial en el curso del desarrollo del control racional instrumental que el proceso de modernización promueve en todas las esferas de la vida. En el curso de su expansión, esto no sólo es válido para la factibilidad de las capacidades de producción, ingresos fiscales, cálculo de los riesgos de exportación y consecuencias de la guerra, sino también para las vicisitudes de las vidas individuales: accidentes, enfermedades, muerte, inseguridad social y pobreza. Por consiguiente, y de forma simultánea, cada vez más áreas y preocupaciones de la sociedad que se consideraban naturales (tamaño de la familia, temas de educación, elección de profesión, movilidad, relaciones entre los géneros) se hacen ahora sociales e individuales, y por tanto se consideran susceptibles de exigencia de responsabilidades y sometidas a decisiones, y como tales son juzgadas y condenadas. Las instituciones de la sociedad industrial deben entenderse desde el punto de vista de cómo la sociedad puede calcular y exigir responsabilidades por las consecuencias autoproducidas y de cómo pueden hacerse controlables sus conflictos, el cambio actual a una sociedad del riesgo representa una pérdida de los riesgos calculables característicos de la sociedad industrial. *Ibid.*, pp.118-121, 139.

más importantes y a los principales centros financieros y bancarios del mundo a través de una red integrada. *Tercero*, la tecnología hizo posible la creación de un mercado mundial, sistemáticamente integrado y altamente eficiente, capaz de confrontar acreedores y deudores, combinar recursos y repartir riesgos en base a una escala internacional, sin tener en cuenta las fronteras nacionales. *Finalmente*, la tecnología dio lugar a una gran cantidad de innovaciones o productos nuevos, especialmente para compensar eventuales cambios en las tasas de interés y de cambio.

Los controles y regulaciones nacionales verán muy limitada su efectividad si son incongruentes con las condiciones internacionales. Las medidas económicas de bienestar compatibles con los movimientos de capital, regionales y globales, a menos que el Estado nacional quiera arriesgarse a sufrir graves desbarajustes entre sus objetivos y los flujos de la economía internacional. Hoy en día resulta mucho más difícil a los Estados intervenir y manejar sus economías ante la división global del trabajo, la ausencia de controles sobre el capital y la operación de los mercados financieros internacionales.

El núcleo de la estructura del sistema de Estados nación puede ser caracterizado por una fuerte tensión entre la consolidación de su operar administrativo y la legitimidad democrática dentro de las fronteras del Estado y la implementación de una política de poder fuera de esas fronteras. La creciente implicación de los Estados en redes regionales y globales, particularmente durante la segunda mitad del siglo veinte, alteró la magnitud y el alcance de su autoridad y su soberanía. La intensificación de las interconexiones regionales y la proliferación de relaciones globales plantean importantes interrogantes referidos, por un lado, a la aptitud de los Estados

para resolver efectivamente las demandas provenientes de las fuerzas transnacionales y, por el otro, a la actuación eficiente de los Estados ante la gran cantidad de personas por ellos afectadas.

La internacionalización de la producción, las finanzas y otros recursos económicos erosionan inexorablemente la capacidad de un Estado nacional para controlar su propio futuro democrático. El ritmo del cambio tecnológico y económico implica, que las regulaciones y los controles sustantivos corran el riesgo de la obsolescencia inmediata. Por consiguiente, es posible decir que se registra una brecha entre la idea de la comunidad política que determina su propio futuro y la dinámica de la economía política contemporánea.

El crecimiento en el desempleo continuará contaminando la economía global, acabando con la capacidad de los Estados nacionales para gestionar, de forma efectiva, sus propios asuntos domésticos. La globalización de la economía de mercado y la automatización de la agricultura, de los procesos productivos y de los servicios están cambiando rápidamente el marco político de cada país.

CAPÍTULO V

CIUDADANÍA Y POLÍTICA COSMOPOLITA

Frente a lo que hasta ahora hemos visto, la ciudadanía social se encuentra en riesgo debido a las políticas estatales de corte neoliberal y el crecimiento de la fuerza de las empresas multinacionales. Parecería que una vuelta atrás a la era triunfante del Estado del bienestar es más bien un sueño que una realidad. ¿Cómo mantener dentro del contexto actual los logros que en materia de derechos sociales se han logrado establecer en occidente? Una posible respuesta a esta pregunta, que no deja de ser controvertida, es con la creación de instituciones supranacionales democráticas que puedan contrarrestar los avatares de la globalización, en coordinación con los Estados nacionales y los gobiernos locales, pasar el ámbito de la ciudadanía social a un nivel internacional, lo cual conformaría una ciudadanía cosmopolita.

La noción de una ciudadanía mundial o cosmopolita fue expuesta primero por Diógenes y los Estoicos, en la Grecia clásica, con la afirmación de que “cada uno de nosotros reside, en efecto, en dos comunidades, la comunidad local de nuestro lugar de nacimiento y la comunidad de la aspiración humana”. Esta afirmación cosmopolita es esencialmente que la comunidad humana es la que debe ser suprema y así promover un compromiso inquebrantable con la comunidad universal de la humanidad y un sentido de alejamiento de las afiliaciones meramente locales o nacionales.

En la actualidad nos encontramos con el resurgimiento de la idea de una ciudadanía cosmopolita, la cual se inscribe principalmente dentro de la tradición del liberalismo, especialmente a la luz del desarrollo de la economía global y las transformaciones de la pérdida

de centralidad del Estado nación, pero que bien podría evolucionar a una ciudadanía social más allá del Estado nación y compartiendo responsabilidades presupuestales e institucionales, de protección de derechos sociales con organismos internacionales. En este capítulo, desarrollamos el tema de la ciudadanía cosmopolita y su relación con la democracia, en el primer apartado destacamos las principales posturas del cosmopolitismo Kantiano, en razón de que para distintos teóricos, Kant aporta una concepción de ciudadanía cosmopolita ligada a la necesidad de establecer instituciones políticas internacionales que den sustento a la ciudadanía más allá de una dimensión moral exclusivamente.

Para ejemplificar la naturaleza y los alcances actuales de la ciudadanía cosmopolita, hemos desarrollado dos temas fundamentales para su comprensión. Primero, el caso de la ciudadanía europea, que constituye para algunos teóricos el modelo más acabado en la actualidad, con deficiencias y problemas, de una verdadera ciudadanía cosmopolita, por la creación de instituciones de representación y defensa de derechos ciudadanos a un nivel supranacional, hasta ahora la ciudadanía europea, ha sido el único intento de conformar una estructura internacional que resguarde los derechos sociales como derechos fundamentales; Segundo, la ciudadanía ecológica, la cual está representada principalmente por la acción de organizaciones de la sociedad civil que actúan globalmente a favor del medio ambiente, sin estar restringidas exclusivamente dentro de un Estado nación y que buscan mecanismos de defensa ecológica que va más allá de los individuos, preocupándose por territorios y especies, debido a la importancia que actualmente ha cobrado la lucha por los derechos ambientales, nos hace reflexionar si un tipo de ciudadanía cosmopolita que incluyera derechos sociales, no tendría que incluir otros aspectos como es la defensa del medio ambiente.

Por último, destacamos el tema de la democracia cosmopolita y de cuales deberían de ser sus características, como el establecimiento de instituciones políticas supranacionales, la consolidación de una sociedad civil global y el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana más allá de los tradicionales, que se encuentran situados en el ámbito nacional. Por último hacemos algunas reflexiones finales sobre las críticas, los alcances y desafíos a los cuales se enfrenta la posibilidad de establecer una ciudadanía cosmopolita y su relación con la democracia, que permita instrumentar la defensa de derechos ciudadanos frente a los cambios y nuevas problemáticas que presenta el mundo actual.

KANT Y EL COSMOPOLITISMO

En los escritos de Kant es posible discernir un modelo activo de ciudadanía dentro del Estado que combina los elementos republicanos y liberales –aunque los elementos liberales predominan. Además hay un universalismo moral²⁴⁷ que obliga a los individuos a pensar como ciudadanos del mundo. Aunque el nombre de Kant es a menudo usado para simbolizar un modelo cosmopolita de las políticas mundiales, en el cual las relaciones entre individuos (y no entre Estados) son centrales, su propia teoría está ubicada entre el reconocimiento político del internacionalismo entre los Estados y el compromiso moral con un cosmopolitismo influyente.

Así, Kant ve la ciudadanía principalmente en términos del Estado. El buen Estado es uno gobernado por las leyes en vez de ser gobernado por los hombres, en el cual los ciudadanos

²⁴⁷ Los individuos, como seres morales, tienen el deber de obedecer los imperativos universales y de comprender los principios que los unen a otras personas. La teoría moral de Kant argumenta que los seres humanos deben siempre tratar a los otros como fines en sí mismos, no como medios para un fin. La moralidad requiere que los individuos sean autónomos: deben ser sus propios “legisladores”, y deben actuar por deber, no bajo un cálculo utilitarista de consecuencias. Los deberes morales no están limitados por las fronteras estatales; los individuos tienen obligaciones universales (Véase: Kant, Immanuel. *Sobre la Paz Perpetua*, Madrid, Alianza, 2002).

activos tienen la responsabilidad de elegir gobiernos y también la responsabilidad de involucrarse en el debate público a cerca de las políticas correctas que deben ser seguidas. Kant no contempla precisamente la democracia participativa, desde un punto de vista político, la ciudadanía es principalmente nacional, pero con cierta dimensión para influenciar al Estado a actuar en concordancia con los principios universales que deben gobernar una sociedad internacional.

El argumento principal de Kant para una política cosmopolita es básicamente moral. Aunque hay diferencias entre moralidad personal y política, la política está gobernada por principios de “derecho” que requieren que los Estados construyan condiciones para que los individuos actúen libre y autónomamente. Esto significa que ellos no deberían ser sujetos de coerción o violencia arbitraria si no gobernados bajo el régimen de la ley dentro de la república. Sin embargo, la paz no puede ser garantizada mientras las guerras entre Estados continúen y no se imponga un régimen global de la ley. Por lo tanto, hay una obligación moral de trabajar en pro de una paz mundial, incluso aunque no podamos estar seguros de que esta meta es conseguible.

Kant es relevante en los debates actuales sobre la ciudadanía cosmopolita, gracias a su visión de que los cambios históricos en la sociedad internacional estén creando condiciones en las cuales el cosmopolitismo utópico podría ser realizado gradualmente. La sociedad internacional podría ser cambiada, él sugiere, que por las experiencias de las guerras cada vez más devastadoras, al mismo tiempo se podrían dar tendencias económicas y políticas que podrían establecer un mundo más unido. Algo del lenguaje usado por Kant sugiere un “mecanismo de la naturaleza” promoviendo la necesaria unidad humana, sin embargo la historia no se está moviendo hacia una “meta inevitable”. Él concluye que es imposible estar ciertos de si el ideal

de la paz perpetua pueda ser conseguido. Pero la existencia de las tendencias objetivas significa que es nuestro deber moral trabajar por alcanzar la meta de una paz mundial. El camino hacia delante es a través de una confederación expansiva de Estados que asuman constituciones basadas en la representación popular y el régimen de la ley, y ello creará una zona de paz, que podría gradualmente incluir más Estados.²⁴⁸

Kant, habiendo analizado la ley privada y la ley pública dentro del Estado nación, desarrollo su enfoque en la esfera de la ley interestatal o internacional, atacando el orden existente de “Westfalia” en el cual “cada Estado ve su propia majestad... precisamente en el hecho de no tener que someterse a ningún constreñimiento legal externo”. Kant criticó este modelo como uno en el cual no hay una noción de ley internacional o la ley era interpretada meramente como un derecho de ir a la guerra, que en efecto no era ninguna ley en absoluto. Él fue crítico de los arquitectos legales de este modelo: teóricos tradicionales de la ley natural como Francisco Suarez 1548-1617, Hugo Grocio 1583-1645, Samuel Pufendorf 1632-94 y Emmerich von Vattel 1714-67, Kant argumentó que ellos pintaron una glosa delgada sobre un sistema en el cual los soberanos se garantizan a sí mismos la licencia de usar cualquier medio para la guerra considerado necesario, explotar colonias recientemente descubiertas como si fueran “tierras sin dueños”, y a tratar a los extranjeros como enemigos sin derechos. Kant sostuvo que este no era un orden legal genuino si no un Estado de naturaleza hobbesiano desgarrado por guerras perpetuas.²⁴⁹

Con el objeto de confrontar la violencia y la falta de ley que caracterizaba las relaciones existentes entre Estados, Kant reconstruyó el ideal cosmopolita ya establecido como una norma

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Fine, Robert. *Cosmopolitanism*, London, Routledge, 2007, pp.22-28.

moral dentro del marco del pensamiento de la Ilustración. Él volteó hacia una nueva forma de contrato social a nivel inter-estatal que colocaba una demanda política a los soberanos a renunciar a su “libertad salvaje y sin ley” y a someterse a sí mismos a leyes públicas coercitivas. Él construyó el cosmopolitismo como un orden político internacional designado a establecer “relaciones externas legalizadas entre los Estados” y una “sociedad civil universal”. Esos términos referidos al establecimiento o consolidación de leyes internacionales para garantizar la soberanía de los Estados nación, prohibir la interferencia en asuntos internos de otros Estados y crear relaciones pacíficas entre los mismos. Kant clamó por el establecimiento de una “autoridad legal externa” capaz de forzar a los Estados a tolerar por la ley y el respeto los derechos de los otros Estados, ya que sin esta autoridad cada Estado podría simplemente interpretar y forzar las leyes internacionales de acuerdo con sus propios juicios morales y políticos.²⁵⁰

Kant se oponía a la formación de un “Estado mundial”, semejante al Leviathan a un nivel intra-sociedades, lo que en su visión sería la falsedad de un solo gran poder, que podría volverse un “despotismo universal” y “cementerio de la libertad”. La visión institucional que abrazó era aquella de una Federación de Naciones, basada en la mutua cooperación y el consentimiento voluntario entre una pluralidad de Estados independientes. En cierto sentido, era una visión muy cercana a lo que es hoy las Naciones Unidas. Kant previó un futuro pacífico en el cual los ejércitos establecidos serían abolidos, y ninguna deuda nacional incurriría en conexión con costos militares y ningún Estado intervendría por la fuerza en los asuntos internos de otro. Anteriormente a la realización de la paz perpetua, el orden cosmopolita establecería leyes provisionales de guerra. Se aboliría el derecho tradicional de los soberanos a declarar o establece

²⁵⁰ *Ibid.* y Kant, Immanuel, *Op. Cit.*

cualquier tipo de conflicto belico sin consultar a los ciudadanos, ya que estos deben dar su consentimiento a cualquier declaración de guerra.

Al tiempo que Kant reconoció que las circunstancias inmediatas eran hostiles para las ideas cosmopolitas, él miró hacia las tendencias históricas de largo plazo para defender el *realismo* de esta visión. Dio tres líneas de argumento principales. Éstas conciernen primero a la *racionalidad económica* del cosmopolitismo en una era comercial en la cual el intercambio pacífico es más productivo que el saqueo; segundo, a la *utilidad política* de los Estados cosmopolitas forzados a armarse a sí mismo en contra de otros Estados y confrontados por riesgos crecientes y costos de la guerra moderna; y el tercero a la *afinidad del cosmopolitismo* con el *republicanismo* dado que los legisladores republicanos no pueden declarar más la guerra sin consultar a sus ciudadanos y que de los ciudadanos republicanos puede ser esperado que tengan un nivel más alto de educación y madurez política que los sujetos de los viejos Estados monárquicos. Kant discernió una afinidad entre la modernidad en sí misma y el cosmopolitismo, ya que el mundo moderno es uno en el que “las personas de la tierra han entrado en grados variables dentro de una comunidad universal” y “una violación de los derechos en una parte del mundo es percibida donde quiera”.²⁵¹

El cosmopolitanismo Kantiano fue un intento profundo de tratar la contradicción entre el universalismo de los “derechos del hombre”²⁵² y las bases nacionales sobre las cuales los

²⁵¹ En su ensayo *La paz perpetua* (1795), Kant reconoce que los Estados europeos estaban relacionados unos con otros más que individuos atomizados en un estado de naturaleza hobbesiano que de acuerdo con las ideas cosmopolitas las cuales habían momentáneamente iluminado el amanecer de la Revolución Francesa. En las consecuencias de la Revolución parecía que el nacionalismo y la xenofobia eran las estrellas ascendentes del nuevo orden, pero la obstinación de Kant descansa en intentar armonizar el principio en el cual la revolución mundial estaba girando, la soberanía del Estado nación, con algo de aquel universalismo ilustrado basado en los derechos (*Ibid*).

²⁵² La idea de “los derechos del hombre” era el logro distintivo del republicanismo del siglo ilustrado. Significaba que cada hombre debe de ser concebido como un portador de derechos simplemente por el hecho de que es un

derechos fueron acordados. Vio a la generalización de las formas republicanas de gobierno a través de todas las comunidades políticas, de tal forma que la universalidad de los derechos del hombre pudo convertirse en una realidad; en el desarrollo de una ley internacional y el establecimiento de una Federación de Naciones para asegurarse de que las guerras entre los Estados, percibidas como la amenaza más grande a los derechos del hombre, pudiera ser regulada y eventualmente superada; y los derechos cosmopolitas en el sentido estricto del término proveerían un mínimo universalista para los “extraños” y llenaría el abismo en el sistema de los derechos dejado abierto por la ley nacional.

Muchos de los exponentes contemporáneos del cosmopolitismo y la gobernanza global combinan una apelación moral con una afirmación de nuevas posibilidades políticas. Martha Nussbaum²⁵³ desarrolla la dimensión moral del cosmopolitismo de Kant en su defensa de la ciudadanía mundial. Ella está particularmente interesada en las implicaciones en la conducta personal, señalando el propio compromiso de Kant de observar las cortesías de la hospitalidad con un invitado cuando él mismo esté al borde de la muerte. Nussbaum tiene un interés particular en la posibilidad de combinar las políticas del nacionalismo con una educación cosmopolita proveyendo un marco moral para la formación temprana de los ciudadanos en temas como la ecología, el entendimiento de la cultura de otros países, y de forma especial el respeto a los derechos de los otros. Este énfasis en la educación para alcanzar el cosmopolitismo tiene, por

hombre. Contrastada con las sociedades tradicionales en las cuales la idea de personalidad, esto es, la habilidad de poseer derechos, era un estatus privilegiado distinto de aquel de la mayoría de la población. La ley romana distinguió entre aquellos que tenían el derecho a tener derechos, y aquellos que no tenían derechos como los esclavos y otros dependientes. Los “derechos del hombre” universalizan el estatus de la persona, al grado que cada hombre era considerado un portador de derechos en virtud de su humanidad. El republicanismo del siglo XVII, proveyó entonces la estructura en la cual las luchas por los derechos de los esclavos, mujeres, trabajadores y sujetos coloniales (tanto como los niños, los locos y los criminales), pudieran ser anexados a la concepción republicana original de hombre (Fine, Robert. *Op. Cit.*).

²⁵³ Nussbaum, Martha C. “Patriotismo y Cosmopolitismo”, en: Martha C. Nussbaum (Coord.), *Los Límites del Patriotismo. Identidad, Pertenencia y Ciudadanía Mundial*, Barcelona, Paidós, 1999, pp. 13-29.

supuesto importantes implicaciones políticas. La postura que ella recomienda es “que nosotros debemos dar nuestra principal lealtad no a una mera forma de gobierno, a ningún poder temporal, si no a la comunidad moral construida por la humanidad de todos los seres humanos.”

Relacionado con lo anterior, Andrew Linklater²⁵⁴, quien también desarrolla ciertos aspectos del pensamiento de Kant, señala que un modelo de ciudadanía global es un reconocimiento de una dimensión moral universal. Él sugiere que una visión de la ciudadanía cosmopolita hoy, debe establecer las obligaciones éticas hacia la humanidad como un todo, para que puedan trascender el ámbito propio de los conciudadanos. “Esta es la esencia de la concepción kantiana de la ciudadanía mundial”. Kant, no sólo se basa en los imperativos morales y reconoce la necesidad de una acción política de los Estados para fortalecer la sociedad internacional. Por lo tanto Linklater²⁵⁵ sugiere que Kant provee un puente hacia una concepción de ciudadanía cosmopolita, en la cual se rechaza la adecuación a una dimensión moral puramente, y se establece la necesidad de una red política, basada en instituciones específicas en las cuales se da sustancia a la ciudadanía. Una desventaja de la perspectiva moral es que implica la compasión y deberes de un espectro muy amplio (si no preciso) a los individuos que se ven a sí mismos como ciudadanos globales, sin ningún derecho correspondiente. Sin embargo la ciudadanía usualmente sugiere un conjunto de derechos específicos. Más aún, la ciudadanía requiere al menos ciertos deberes delimitados. Por lo tanto aquellos que creen que es “moralmente deseable y políticamente posible separar la ciudadanía del Estado” ven por nuevos arreglos políticos transnacionales.

²⁵⁴ Linklater, Andrew. “Citizenship and Sovereignty in The Post-Westphalian State”, en : *European Journal of International Relations*, Vol. 2 (1), London, Sage, 1996, pp. 77-103.

²⁵⁵ *Ibid.*

Immanuel Kant es uno de los teóricos clásicos que ha reflexionado en torno al cosmopolitismo, en los tiempos actuales la teoría Kantiana ha sido interpretada y retomada, en tres diferentes niveles: su teoría moral implicando cosmopolitismo; sus visiones sobre la relación entre desarrollos históricos promoviendo aspectos que se relacionan con la globalización y la acción política; y por último sus ideas sobre las instituciones internacionales. La filósofa americana Martha Nussbaum, se ha convertido en una de las más elocuentes promotoras de la ciudadanía cosmopolita, enfocándose principalmente en el cosmopolitismo moral de Kant, el cual relaciona con la filosofía Estoica, ella ha sido instrumental en la promoción de medidas de crecimiento económico que reflejan el bienestar social de una sociedad, en los tiempos actuales de globalización económica.

Debido al proceso de globalización, principalmente por el aumento del poder real de las empresas multinacionales y de la integración regional de Estados nación en distintos ámbitos político, económico y cultural. El sistema “Westfalian” parece estar experimentando una transformación fundamental. En vez de Estados soberanos independientes, el mundo se está moviendo hacia “estructuras transnacionales de autoridad política”. En el futuro, las funciones del Estado podrían desempeñarse en diferentes niveles, estos hechos establecen un nuevo marco de acción para establecer la viabilidad de una determinada ciudadanía cosmopolita.

CIUDADANÍA EUROPEA Y DERECHOS SOCIALES

El modelo más claro que tenemos en la actualidad de una Ciudadanía Cosmopolita es sin lugar a dudas la “Ciudadanía Europea”. Sin embargo, aunque este modelo representa importantes

avances en el terreno de la representación política supranacional y de los derechos liberales, aún no puede ser calificado como una ciudadanía completa, en el sentido de T.H. Marshall como veíamos en el capítulo II, la Ciudadanía Europea se presenta ante el gran reto de asegurar derechos sociales dentro del proceso de globalización económica, desarrollo del neoliberalismo y de la transformación de los Estados nacionales.

Los Estados miembros de la Unión Europea (UE) ya no son los únicos centros de poder dentro de sus propias fronteras. Al crear una Comunidad de duración ilimitada, con sus propias instituciones, su propia personalidad y, sobre todo, con poderes reales debido a una limitación de la soberanía o a una transferencia de los poderes de los Estados a la Comunidad, los Estados miembros han restringido sus derechos soberanos. Por otro lado, es importante tener en cuenta que los poderes de la Unión fueron constituidos mediante la “cesión voluntaria” de los Estados individuales de ciertas porciones de su soberanía, una cesión que, en realidad, ha contribuido a la supervivencia del Estado nación europeo enfrentado a la hegemonía de los Estados Unidos en las décadas que siguieron a la segunda guerra mundial y a la emergencia de nuevos poderes económicos en Asia, particularmente el caso de China y Japón. Dentro de la Unión, la soberanía está ahora claramente dividida: se extinguieron las concepciones que postulan a la soberanía como una forma de poder público indivisible, ilimitado, exclusivo y perpetuo, materializado dentro de un Estado nacional.²⁵⁶

²⁵⁶ Dentro de Europa es posible distinguir a la Unión Europea como una forma de regionalismo político, es decir, se trata de un grupo geográfico de Estados nación contiguos que comparten varios atributos comunes, que tienen niveles de interacción significativos y que disfrutan de una cooperación institucionalizada gracias a una estructura multilateral formal. La Unión Europea probablemente pueda describirse mejor no como un régimen internacional, ni como un Estado federal, sino como una red de Estados que implica una comunidad de soberanías. Los Estados miembros de la Unión Europea ya no son los centros exclusivos del poder dentro de sus propias fronteras (Held, Davis, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton. *Oc. Cit.*, pp. 57-60).

El Tratado de Maastricht (1991), marcó una nueva línea evolutiva en la UE, introduciendo un concepto novedoso: “la Ciudadanía Europea”, que después ha sido complementada en el Tratado de Ámsterdam (1997) e incorporada a la fallida Constitución Europea (2004) como parte de la Carta de Derechos Fundamentales. En tal iniciativa se intentó lograr el acercamiento de la UE a los ciudadanos y no sólo a los sujetos económicos – trabajadores, prestadores de servicios o empresas-, a quienes hasta ese momento iban dirigidas las provisiones comunitarias.

El proceso de creación de la Ciudadanía Europea fue lento, en su apoyo se habían oído distintas voces desde que surgió la idea de una Europa unida, hablándose ya en los años ochenta del siglo pasado de la Europa de los ciudadanos, aunque sólo para referirse al elemento humano de las Comunidades, sin base jurídica alguna. El impulso decisivo en el desarrollo jurídico que culminó en Maastricht lo desempeñó Felipe González a través de una carta dirigida a la Presidencia de Consejo después desarrollada por la delegación española, una iniciativa que, tras discusiones y recortes, se plasmaría en el Tratado de la Unión.²⁵⁷

Para ser ciudadano de la Unión se debe tener la nacionalidad de un Estado miembro, es decir la Ciudadanía Europea se deriva de la previa condición de ostentar la nacionalidad de

²⁵⁷ Los principales argumentos a favor de dotar de formalización eficiente y de contenido material a una ciudadanía europea, fueron los siguientes: 1) el desfase entre el nivel de integración económica y el de integración política el cual reduce el grado de legitimidad y de eficacia de los acuerdos y decisiones de los órganos comunitarios; 2) el “déficit democrático” o la débil representatividad de las instituciones Europeas frente a los ciudadanos; 3) la dimensión participativa de la democracia es prácticamente inexistente, los momentos de debate y de información, de movilización social, sobre la construcción Europea, han sido escasos; 4) la casi inexistencia de un espacio comunitario Europeo, el reducido espacio cultural y educativo y la diversidad lingüística dificultan la construcción de una identidad socio-cultural Europea; 5) la ausencia de un proyecto político-ideológico movilizador y legitimador y unos referentes institucionales y jurídicos supraconstitucionales que proporcionen el ámbito de desarrollo de la ciudadanía Europea; 6) la dimensión social de la ciudadanía Europea no puede quedar por debajo de los contenidos ya adquiridos en cada país; y 7) disminuir la distinción política y jurídica entre “nacionales”, “extranjeros comunitarios” y “extranjeros no comunitarios” (Borja, Jordi; Geneviève Dourthe y Valérie Peugeot, *La Ciudadanía Europea*, Barcelona, Península, 2001, pp.41-50).

cualquiera de los Estados miembros, ya sea de manera originaria o derivada. Desde el comienzo quedó claro el carácter subsidiario de la Ciudadanía Europea, más cualquier duda que pudiera quedar fue despejada por el Tratado de Ámsterdam: “la ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional”. No cabe obtener la ciudadanía comunitaria al margen de la nacionalidad de cualquiera de los Estados miembros, la residencia en el territorio de la Comunidad, por sí sola, no conlleva, ni puede conllevar, la concesión de la ciudadanía comunitaria.

El primer derecho reconocido a la Ciudadanía Europea es el *Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo*. El Tratado de Maastricht permite que cualquier ciudadano comunitario pueda ejercer su derecho de voto en el país de su nacionalidad o en el de residencia. La vía que abre Maastricht supone afianzar la relación directa entre el ciudadano y la Unión Europea. El segundo derecho de la Ciudadanía Europea es el *Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales*. Aquí se plantea, al igual que con relación a la posibilidad de voto en las elecciones al Parlamento Europeo, la posibilidad de doble voto (sufragio activo y pasivo).²⁵⁸

El tercer derecho de la Ciudadanía Europea es el de *Derecho a una buena Administración*. Este artículo responde a la necesidad de transparencia y corrección en la gestión comunitaria. Se trata de establecer los vínculos que favorezcan las relaciones de los Ciudadanos Europeos con las instituciones de la Unión. El cuarto derecho es el de *Acceso a los documentos*. El Tratado de Ámsterdam introduce: el derecho de acceso a los documentos de las Instituciones Europeas: Parlamento, Consejo, Comisión, Tribunal de justicia, Tribunal de Cuentas, Comité

²⁵⁸ Perales, Ascensión Elvira, “Ciudadanía Europea y Ciudadanía Nacional”, en Manuel Pérez Ledesma, (comp.) *Ciudadanía y Democracia*, Madrid, Pablo Iglesias, 2000, pp.315-319.

Económico y Social y Comité de las Regiones, pudiendo establecer límites “por motivos de interés público o privado”.

El quinto derecho de la Ciudadanía Europea corresponde al del *Defensor del Pueblo Europeo*. Otra de las novedades de Maastricht es la figura del Defensor del Pueblo, esta institución se encargará de vigilar que no se produzca una mala administración dentro de las instituciones Europeas y podrá recibir quejas igualmente de cualquier residente en la Unión. El sexto derecho de la Ciudadanía Europea corresponde al *Derecho de petición*. El derecho de petición se puede ejercer ante el Parlamento Europeo sobre cualquier cuestión relativa a las competencias comunitarias. Supone el derecho a plantear una petición ante el órgano competente y a obtener una respuesta, pero que no necesariamente resuelve el problema planteado.²⁵⁹

El séptimo derecho es el de *Libertad de circulación y de residencia*. Estos derechos ya se contemplaban en el Tratado originario de la Comunidad Económica Europea, la diferencia radica en que en éste esas libertades estaban únicamente garantizadas a los trabajadores o a aquellas personas que prestaran servicios. Con el Tratado de Maastricht se da un paso más y se amplían a todos los Ciudadanos Europeos. El último y octavo derecho de la Ciudadanía Europea es el de *Protección diplomática y consular*. Este artículo contempla la posibilidad de obtener ayuda diplomática y consular en terceros Estados por parte de cualquier ciudadano de un Estado miembro, siempre que el Estado propio no tenga representación diplomática o consular en el Estado en cuestión.²⁶⁰

Como se puede ver en este listado de derechos de la Ciudadanía Europea, corresponden básicamente a un conjunto de derechos políticos y de libertad, en los cuales no hay un

²⁵⁹ *Ibid.*, pp.326-328.

²⁶⁰ *Ibid.*, pp.311-315.

compromiso social para los Estados miembros frente a los retos que presenta actualmente el proceso de globalización económica. Un rasgo distintivo, es que con la ciudadanía estatal se participa de la soberanía nacional, mientras que con la Ciudadanía Europea no puede hablarse de participación en una “soberanía comunitaria” y no sólo porque sea dudoso que pueda hablarse de ella, dado que la soberanía sigue siendo atributo de los Estados miembros, sino porque no puede equipararse al Parlamento Europeo con los Parlamentos de los Estados miembros y su papel dentro de la vida estatal. Por otra parte es escasa la identificación que existe entre el Parlamento y los ciudadanos europeos. La Ciudadanía Europea no proporciona ningún título para actuar sobre las desigualdades que se viven en la Unión, aunque cada vez se hace más mayoritaria la opinión que los derechos de la ciudadanía de la UE no deberían limitarse a aquellos explícitamente mencionados como tales. Algunas cuestiones, como el hecho de recibir beneficios sociales, se han interpretado como la necesidad de contar con derechos sociales como parte de la Ciudadanía Europea.²⁶¹

Para Étienne Balibar,²⁶² lo que concierne al estatuto de Ciudadanía Europea, sigue siendo un principio de exclusión. En la UE, la idea de ciudadanía supranacional, primordialmente no tiene otro contenido que el desplazamiento, a un escalón superior, de las características mismas de la ciudadanía nacional. La necesidad de formular una regla de exclusión que esté fundada en derecho y en principios, no puede tratarse de la reconducción pura y simple de las diferentes exclusiones existentes (en cierta manera, sería un “ciudadanos Europeos” todos aquellos que no estuvieron excluidos de sus nacionalidades respectivas). Lo que implícitamente se está haciendo, en referencia a toda una serie de

²⁶¹ Meehan, Elizabeth. *Citizenship and the European Community*, London, Sage, 1993, pp.36-50.

²⁶² Balibar, Étienne. *Nosotros ¿Ciudadanos de Europa?*, Madrid, Tecnos, 2003, pp.244-245.

experiencias contemporáneas y de principios morales, y bajo la presión de intereses exacerbados, reales o imaginarios, es una regla de exclusión que pertenezca por derecho propio a la nueva ciudadanía de la era posnacional. Esta dificultad se manifiesta de manera especialmente aguda a propósito de la ciudadanía de los inmigrados (incluyendo en esta categoría a todos los trabajadores extracomunitarios y a sus familias instalados de manera estable desde hace ya una o varias generaciones, así como a una parte al menos de los solicitantes de asilo).

Si una ciudadanía nueva se crea sobre el suelo del continente Europeo y no logra concebirse ni institucionalizarse, ni sobre todo, presentarse colectivamente como abierta en sus principios, debería por esta misma razón decidir no extenderse a determinados individuos presentes sobre este suelo y, en este sentido, separarlos de los otros según un criterio genérico aplicable en todos los países, formando así la categoría de los “no ciudadanos residentes en Europa”. Esta ciudadanía no puede escapar a la constitución del *Apartheid* en el momento mismo en el que ella apela a un progreso en el universalismo. El obstáculo que se opone a la constitución de un “pueblo Europeo”: es el hecho de que la Ciudadanía Europea, en los límites mismos de la Unión actualmente existentes, no sea concebida como el reconocimiento de los derechos y contribuciones de todas las comunidades presentes sobre el suelo Europeo, sino como un aislamiento de las poblaciones “autóctonas” y de las poblaciones “alógenas”.²⁶³

La Ciudadanía Europea se presenta como el mecanismo que incluye determinadas poblaciones históricamente presentes en el espacio comunitario rechazando a otras, la mayoría con una larga historia, que contribuyen también al desarrollo de la sociedad civil del nuevo organismo político. Los extranjeros pasan a ser unos ciudadanos de segunda clase, cuya

²⁶³ *Ibid.*

residencia y actividades son objeto de una vigilancia especial. Está claro que estos diferentes mecanismos de exclusión de la ciudadanía pero de inclusión en la economía, particularmente para explotar las diferencias de nivel de vida y de salario, constituyen unas características estructurales, gestionadas en función de las coyunturas internas y externas.

La ciudadanía democrática depende de ciertas características nacionales y por lo tanto, lo necesario es determinar si las poblaciones de la UE comparten las ideas comunes, los valores, intereses y sentimientos de unidad y solidaridad social que son la característica de la coherencia política y cultural de los Estados nacionales y que son susceptibles de ser representados en instituciones comunes y reflejadas en una esfera común. Los obstáculos para una UE democrática son el débil desarrollo de la identidad colectiva y la baja capacidad para el discurso transnacional. Ante esta realidad, se requiere de una identidad colectiva que de ninguna forma necesita estar enraizada en el origen étnico, sino que puede tener otras bases, por ejemplo, la conciencia de pertenencia que puede apoyar decisiones mayoritarias y los esfuerzos de solidaridad, a la vez que la capacidad para comunicarse acerca de objetivos y problemas discursivamente.²⁶⁴

Habermas,²⁶⁵ retomando el ejemplo de la Unión Europea, provee una base para el desarrollo de un concepto fuerte de ciudadanía cosmopolita. Él por su parte, ha hecho un importante intento teórico por apoyar el universalismo en el contexto contemporáneo, retomando a Kant, al tiempo que rechaza toda clase de sistema metafísico. Su teoría, enfocada en las condiciones para un acceso equitativo a la participación en el discurso razonado, sugiere la necesidad de “comunidades dialógicas” en varios niveles políticos. Más aún, Habermas mismo

²⁶⁴ Véase: Schmitter, Philippe C. and Trechsel, Alexander H., (Eds.), *The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms*, Strasbourg, Council of Europe, 2004.

²⁶⁵ Habermas, Jürgen. *Tiempo de Transiciones*, Madrid, Trotta, 2004, pp.91-110.

es fuertemente crítico del nacionalismo exclusivo y empático con las formas de ciudadanía que trascienden al Estado.

La teoría de Habermas de la democracia proviene lógicamente de su teoría del discurso racional. Los requerimientos de respeto por otros individuos y el reconocimiento de sus intereses legítimos, tan to como el c ompromiso de se r parte de una sociedad c ompartida, está n incorporados en derechos y deberes constitucionales. El aspecto central del discurso razonado en enmarcar políticas c omunes est á i ncorporado en el conce pto de dem ocracia deliberativa.²⁶⁶ Cuando el consenso es imposible, la democracia deliberativa c ontribuye al c ompromiso en los intereses, basado en la negociación justa. Tambi én contribuye para la d eliberación en un gran número de e sferas – dentro de l os c uerpos parlamentarios como en “públicos culturalmente movilizados” basados en la sociedad civil. El modelo de democracia deliberativa puede, por lo tanto aplicarse a varios niveles políticos. Puede ser en uno descentrado dentro del Estado o puede trascender las fronteras del Estado, Habermas prevé que esto último puede ocurrir. Pero antes de que esto pueda ser así, debe emerger una cultura política común desde una sociedad civil y desde la comunicación pública a través de las fronteras nacionales.

Trascender las fron teras est atales est á re lacionado con desarrollar un con cepto no nacionalista de la ciudadanía dentro del Estado. Habermas señala que el concepto de nación tiene raíces tanto culturales como políticas, pero distingue entre ciudadanía entendida como identidad

²⁶⁶ Habermas argumenta que su ideal de democracia deliberativa contiene elementos de liberalismo en su red institucional y de republicanism o en su énfasis en el valor inherente de la participación en la deliberación política. Pero esta no tiene la visión limitada de ciudadanía como la tiene el liberalismo, ni asume irrealistamente el grado de comunidad y compromiso político para el b ien público requerido por el republicanism o más destacado. La democracia deliberativa no presupone que to da la política está b asada en un acuerd o al canzado a través de l discurso, y a que el consen so r azonado q ue p uede ser conclu yentemente aceptado y justificado po r to dos los involucrados es un ideal que podría no ser alcanzado nunca por completo, y el acuerdo en la práctica depende de las asunciones compartidas y los ele mentos de cult ura política (*Ibid* y Habermas, Jürgen. *Facticidad y Validez*, Madrid, Trotta, 1992).

nacional, un estatus garantizado por nacimiento, y la ciudadanía como una pertenencia voluntaria a una comunidad política. La tensión entre una “nación de adscripción” y una “nación voluntaria de ciudadanos” que genera legitimidad democrática puede ser resuelta si la constitución estatal “da prioridad al entendimiento cosmopolita de la nación como nación de ciudadanos más allá de una interpretación etnocéntrica”. El creciente pluralismo cultural de la sociedad también sugiere la necesidad de reemplazar el nacionalismo por un patriotismo constitucional. La cohesión social requiere no sólo de derechos civiles y políticos seguros sino de equidad promovida a través de derechos de bienestar y derechos culturales. La posibilidad de la democracia dentro de los Estados, sin embargo, desafiada por las tendencias económicas globales que socavan las fronteras estatales y la provisión de bienestar. Entonces una solución es crear regímenes supranacionales.²⁶⁷

Con respecto a lo anterior, Habermas²⁶⁸ trata de establecer que tanto la UE provee una estructura supranacional. Él apunta el hecho de que hay una integración económica y una administración supranacional, pero no integración política más allá del nivel del Estado nación. “La forma tecnocrática tomada por la UE refuerza las dudas sobre si las expectativas normativas que uno asocia con la ciudadanía democrática no han de hecho sido siempre una mera ilusión”. Las esperanzas están puestas en el hecho de si una esfera pública en la cual la deliberación se desarrolla, y si a través de su influencia en la administración pública puede imponer algunos límites sociales y ambientales a la economía. Si los cuerpos de toma de decisión se vuelven más abiertos y responsables, y si los movimientos sociales pueden asegurar cuestiones clave que están en la agenda pública, entonces “esferas públicas supraeuropeas pueden emerger”. La Unión

²⁶⁷ Véase: Habermas, Jürgen. *Identidades Nacionales y Posnacionales*, Madrid, Tecnos, 2002.

²⁶⁸ Habermas, Jürgen. *Tiempo de Transiciones...*, pp.105-110.

Europea puede “crear el contexto comunicativo políticamente necesario” No hay todavía un pueblo europeo unido en solidaridad, pero justo como las naciones Estado del siglo XIX crearon una cultura política, este proceso puede ser potencialmente repetido en Europa.

Sobre la posibilidad de una ciudadanía cosmopolita, retomando el modelo de la UE, Habermas, tiene sus dudas, sin embargo él señala que la esfera pública mundial que Kant identificó “se convertirá hoy en una realidad política por primera vez con las nuevas relaciones de comunicación global”. Así que la ciudadanía cosmopolita no es más “meramente un fantasma” y puede ser vista como parte de una nueva fase relacionada con la ciudadanía estatal. Para ello es necesaria la democracia deliberativa, la cual está diseñada para operar en contextos donde hay diversidad cultural y parece encajar inherentemente en los foros donde gente de diferentes culturas del mundo deliberan. El entendimiento político compartido puede desarrollarse a través del debate. Se puede llegar a acuerdos y acciones, sobre preocupaciones comunes, como puede ser el calentamiento global. Incluso si la gente se aproxima a los problemas globales inicialmente desde diferentes perspectivas, la necesidad de dirigirse a ellas puede crear una base compartida de información y acuerdo en estrategias políticas en donde se pueden vincular las acciones de los movimientos sociales.²⁶⁹

Los avances hacia un modelo de ciudadanía cosmopolita en la UE, se vieron truncados con el rechazo a la Constitución Europea por parte de Francia y Holanda en mayo y junio de 2005.²⁷⁰ En dicha constitución se establecía una Carta de Derechos Fundamentales que

²⁶⁹ Los movimientos sociales pueden crear una esfera pública cosmopolita a través de debates críticos acerca de problemas de carácter público, que se vuelven cosmopolitas cuando redes de comunicación y la audiencia trasciende las fronteras nacionales. Una esfera pública cosmopolita en desarrollo renueva la democracia dentro del Estado a través de asociaciones de la sociedad civil internacional y la toma de decisiones por parte de los ciudadanos.

²⁷⁰ Una posible explicación al rechazo, francés y holandés a la Constitución Europea, es que para ambas naciones, los temas de interés social y económico fueron los que tuvieron una importancia primordial (principalmente, la

expresaba una comunidad de valores, se trataba de un conjunto de derechos a nivel supranacional y de ahí su novedad, particularmente en que incluía todo un catálogo de derechos sociales que por primera vez formaban parte, además de los derechos liberales ya reconocidos, parte fundamental de la Ciudadanía Europea. A pesar, de que la Carta de Derechos Fundamentales reconocía un conjunto de derechos sociales clásicos, en donde no se encuentra prácticamente ninguna novedad, además, de que estos derechos se encontraban dentro del ámbito de competencia de cada uno de los Estados nacionales, es decir que no tienen un carácter claramente supranacional y por lo tanto no constituyen ninguna herramienta nueva para enfrentar los retos sociales a los que se enfrenta la UE, no dejaban de ser relevantes en el hecho de que por primera vez en la historia formarían parte de la estructura de los tratados internacionales que regulan las instituciones de la Unión y de la propuesta de una determinada constitución política que no era exclusiva de un Estado nación sino del conjunto de Estados miembros.

La Ciudadanía Europea como tal, aún tiene muchos obstáculos que superar, aún se encuentra sumamente pendiente de los nacionalismos de cada Estado para su posible articulación y lo más importante es que esta Ciudadanía se ha constituido sobre una base utilitarista dependiente de las condiciones económicas y de las fuerzas del mercado. En el caso de la Ciudadanía Europea, tal y como se encuentra articulada en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, hay una ausencia e indefinición de los derechos sociales, los cuales son sumamente necesarios si queremos hablar de una ciudadanía completa. La Ciudadanía Europea no aporta el sustrato esencialista sobre el que se han construido las

preocupación por el empleo y por la calidad de la provisión de los servicios del Estado del bienestar). Las transformaciones acaecidas en la UE (en especial, las relacionadas con la entonces reciente ampliación de 15 a 25 miembros principalmente de países de la Europa del este) fueron vistas como factores que no harían más que empeorar una situación ya de por sí complicada.

democracias nacionales. Sin convencer a los ciudadanos que Europa les garantiza libertades, derechos y mejores oportunidades, sin desarrollar un movimiento social supranacional, fuertemente anclado en cada nación, que se comprometa en la construcción de la Europa social y de los ciudadanos, difícilmente se superará la parálisis motivada por el rechazo a la Constitución Europea de 2005.²⁷¹

La Ciudadanía Europea no puede consistir solamente en el disfrute pasivo de derechos formales, antiguos o nuevos, conferidos a los individuos por el hecho de que la “comunidad histórica” a la cual pertenecen (por derecho de nacimiento o de adopción) se encuentra integrada formalmente en el nuevo conjunto Europeo. La Ciudadanía Europea solo es “posible” como progresión de derechos o poderes democráticos fundamentalmente en el marco Europeo, a partir del momento en el que se diera la participación colectiva de los ciudadanos de tal forma que gracias a esta participación se podría pensar en una Ciudadanía Europea activa y mejor articulada.

¿LA CIUDADANÍA ECOLÓGICA ES PARTE DE LA CIUDADANÍA SOCIAL?

Ante la pregunta de que si la ciudadanía ecológica o las cuestiones de defensa de los derechos ambientales son parte de la ciudadanía social, tendríamos que decir en estricto sentido

²⁷¹ Después del rechazo constitucional se optó por abandonar el formato del Tratado que se acordó en 2004 y negociar en su lugar un Tratado clásico. En 2007 esto dio lugar a la integración del Tratado de Lisboa, donde nuevamente la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales fue uno de los temas controversiales. El Reino Unido y Polonia mostraron su oposición a la Carta. El conflicto se resolvió por medio de un compromiso al integrar una pequeña referencia que reemplaza el texto completo de la Carta de los Derechos Fundamentales. El artículo 6 párrafo 1 del Tratado de Lisboa estipula: “*La Unión reconoce los derechos, libertades y principios plasmados en la Carta de Derechos Fundamentales del 7 de diciembre de 2000, como se adaptó en Estrasburgo, el 12 de diciembre de 2007.*” La declaración estipula que la Carta no establece ningún poder o tareas nuevas para la Unión, ni modifica poderes o tareas como se definen en los Tratados.

que “no”, ya que los derechos ecológicos, pertenecen a una posterior generación de derechos que los sociales. Sin embargo, los temas ambientales en la actualidad han adquirido tanta fuerza que se han vuelto un nuevo paradigma dentro del mundo contemporáneo y por lo tanto dentro del mundo del trabajo. Es decir que en todos los oficios y el quehacer de las empresas, no se puede dejar de lado los temas ambientales. El desarrollo industrial que tanto favoreció al Estado del bienestar, no puede estar ahora desligado de las preocupaciones ecológicas. Es por ello que ahora podemos que la defensa de una ciudadanía social, con mayor equidad de bienes e igualdad en el salario, va ligada del desarrollo de los temas medio ambientales. Pensar en una auténtica ciudadanía cosmopolita, es reflexionar, entre otras cuestiones, de que este tipo de ciudadanía posea y defienda derechos sociales y ambientales, en riesgo por el avance del capitalismo.

Las características que distinguen a la ciudadanía cosmopolita, son básicamente que no está restringida su acción exclusivamente dentro de un Estado nación, que posee determinadas características éticas o morales y que busca mecanismos de participación a través de redes globales, así como actuar frente a distintas problemáticas que pueden afectar a distintos grupos e individuos o territorios y especies. Esta participación puede ser por medio de instituciones políticas supranacionales (como ya vimos el caso de la UE), o puede ser a través de organizaciones de la sociedad civil. Es por ello, que los movimientos sociales que luchan a favor del medio ambiente, conforman un tipo de ciudadano cosmopolita preocupado por la ecología que contribuye al desarrollo de la democracia.

El ambientalismo ha surgido en las últimas décadas como una “ética de cuidado” específico hacia la naturaleza. Siguiendo los primeros esfuerzos de preservación y conservación de los hábitats naturales, el ambientalismo ha abarcado movimientos que han incluido los

derechos de los animales, el mantenimiento de la biodiversidad, apelando por recursos de energía renovable, uso responsable de recursos naturales, destacando cuestiones concernientes a las obligaciones y responsabilidades de los humanos entre y hacia la naturaleza. Estos movimientos tuvieron impacto en el establecimiento de reglas y regulaciones dentro de Estados específicos para proteger el ambiente, además de una serie de arreglos internacionales.²⁷² De la misma forma, el ambientalismo ha traído una nueva alerta o consciencia de la dependencia entre las actividades humanas y el ambiente, causando un gran cambio en los patrones conductuales de millones de personas. Desde la inversión y consumo en temas ambientales como el reciclaje, el rechazo de materiales y la reducción del uso de artefactos contaminantes, desde estos movimientos sociales podemos identificar una forma de ciudadanía ecológica.²⁷³

Con respecto a las discusiones conceptuales sobre la ciudadanía, se ha prestado poca atención a la idea de medio ambiente, o ciudadanía ecológica. La ciudadanía ecológica hace una importante contribución con su enfoque de deberes y obligaciones. Mark Smith,²⁷⁴ plantea la idea de lo que él llama la ciudadanía ecológica cuando se refiere a una "nueva política de la obligación, según la cual los seres humanos tienen obligaciones con los animales, árboles, montañas, océanos, y otros miembros de la comunidad biológica".

La relación entre políticas medio ambientales y ciudadanía conduce a tres diferentes concepciones: Primero representa una discusión sobre los derechos medioambientales como una

²⁷² Los movimientos ambientales cuestionaron la legitimación de los arreglos políticos tradicionales, al establecer serias dudas sobre la capacidad del Estado para resolver determinados problemas ambientales, demostrando que las fronteras bio regionales y ecológicas no respetan las fronteras nacionales, también hacen emerger preguntas fundamentales acerca de los modos en los cuales las sociedades modernas dominan y se apropian de la naturaleza para la producción, consumo e intercambio. En otras palabras, los movimientos ambientalistas han confrontado no sólo el principio de soberanía del Estado si no también la soberanía del individuo moderno, y su antropocentrismo, descentrando así al sujeto. Los movimientos ambientalistas cuestionan el lugar mismo de los humanos en el ámbito de la "naturaleza".

²⁷³ Isin, Engin F. and Wood, Patricia K. *Citizenship and Identity*, London, Sage Publications, 1999, pp.113-118.

²⁷⁴ Smith, Mart. *Ecologism: Towards Ecological Citizenship*, Milton Keynes, Open University Press, 1998.

adhesión a la clasificación de derechos de Marshall o una subcategoría comúnmente ubicados en los derechos sociales; en la segunda se hace referencia a la naturaleza global de algunos problemas del medio ambiente. Esos fenómenos de la globalización conciben a los ciudadanos más allá del Estado; la tercera considera que la ecología da lugar a hablar tanto de responsabilidades como de derechos. El objetivo social de esa responsabilidad está relacionado con la sustentabilidad social; y la pregunta planteada por la política ambiental es que tipo de responsabilidad está relacionada con esos objetivos.²⁷⁵

La concepción de la ciudadanía ecológica, reafirma la importancia de las responsabilidades. La vinculación de los derechos de la ciudadanía y las obligaciones de prestaciones sociales se basa en lo que constituye un punto de vista contractual de los derechos y obligaciones.²⁷⁶ La ciudadanía es considerada como un contrato entre el ciudadano y el Estado, en la que el ciudadano reclama derechos al Estado, pero al mismo tiempo el ciudadano se compromete a contribuir a los fines del Estado. Este punto de vista contractual de la ciudadanía es muy común pero pocas veces es expresado en forma explícita. Sin embargo, la fuente de las obligaciones del ciudadano ecológico no se encuentra en la reciprocidad o beneficio mutuo, pero sí en un sentido no recíproco de la justicia, o de la compasión. Las obligaciones que el ciudadano ecológico tiene con las generaciones futuras y con otras especies no pueden basarse en la reciprocidad.²⁷⁷

²⁷⁵ Dobson, Andrew. *Citizenship and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp.83-90.

²⁷⁶ La principal obligación de la ciudadanía ecológica es que tenga un impacto sustentable. Esta obligación es indeterminada, sin embargo un elemento clave es entenderla como una dimensión normativa. Entendida como universales las obligaciones que abarcan a las relaciones de todos los seres humanos pueden ser atribuidas a los individuos o a los Estados. Las obligaciones son atribuibles a los ciudadanos más allá de su definición política constitucional, tienen un carácter asimétrico y no recíproco y deberán ser adecuadas al presente y al futuro (*Ibid.*, pp.117-127).

²⁷⁷ Dobson, Andrew. "Ecological Citizenship; A Disruptive Influence?", in C. Pierson and S. Torney (eds), *Politics at the Edge: the PSA yearbook 1999*, Houndmills: Basingstoke and New York, St. Martin's Press, 2000.

El punto de vista contractual es fundamental en la concepción de la ciudadanía moderna, y este puede ser el principal obstáculo para el reconocimiento y la comprensión de la ciudadanía ecológica en las sociedades democráticas. En contraste con esto, la ciudadanía ecológica es explícitamente no-contractual y no tiene nada que ver con los vínculos entre los ciudadanos y la comunidad política. La ciudadanía ecológica tiene un carácter unilateral con respecto a las obligaciones.

La ciudadanía ecológica tiene un carácter internacional y su intergeneracionalidad puede ser su forma operativa en las entidades políticas a nivel nacional e internacional. Lo principal del ciudadano ecológico debe ser actuar con cuidado y compasión hacia extraños lejanos, humanos y no humanos, en el espacio y el tiempo. Esta obligación está basada en la búsqueda de la justicia, el bien común y por lo tanto en una visión amplia del desarrollo de la democracia.

Por lo general entendemos a la ciudadanía asociada con "la esfera pública". En la teoría de la ciudadanía la separación entre el espacio público y privado ha permanecido casi intacta, sin embargo, para la ciudadanía ecológica, esta separación de lo público y privado no puede sostenerse. Por un lado, el hogar es el sitio de muchas actividades de ciudadanía ecológica, y por otro, incluso puede ser que las virtudes de la ciudadanía ecológica se aprendan allí. En general, el ciudadano ecológico opera en diferentes niveles de la sociedad.

Esto implica una renegociación del significado de "lo político". La ciudadanía ecológica está a favor de la reafirmación y el restablecimiento de la importancia de la política moderna y la vida social de la "sociedad civil". Para el ecologismo lo personal es político ya que muchos actos privados tienen consecuencias políticas. La ciudadanía ecológica es la interrupción de la división público-privado. Con respecto a la dicotomía actividad-pasividad, la actividad se asocia con la

esfera pública (buena y progresista), y la pasividad con el sector privado (conservador). Una visión conservadora de la ciudadanía (como pasiva y privada) contrasta con una idea más revolucionaria de la ciudadanía activa y pública. A veces, la actividad y la pasividad se asocian a las categorías de deber y derecho, respectivamente, así como con las de público y privado.²⁷⁸

La ciudadanía ecológica es menos exigente con nociones tradicionales como la relación entre pertenencia/derechos y su negación (sin pertenencia no se tienen derechos), ya que no hay una cuota de entrada. La ciudadanía ecológica posee una relación horizontal entre los ciudadanos en lugar de la vertical (aunque recíproca) entre ciudadanos y el Estado. En este sentido, la importancia de la pertenencia a la nación-Estado es minimizada. La ciudadanía ecológica es parte de un amplio reconocimiento de que la ciudadanía "nacional" debe ser complementada por las características no nacionales. El territorio de la ciudadanía, entonces se extiende bajo la concepción ecológica más allá del Estado-nación a la arena internacional y cosmopolita. Las obligaciones del ciudadano ecológico se extienden a través del tiempo, así como del espacio.²⁷⁹

La ciudadanía ecológica implica "cambios significativos en las suposiciones humanas, el comportamiento y las estructuras institucionales", y, dado el carácter no recíproco, no territorial de los derechos orientados a la ciudadanía ecológica nos encontramos con que uno de los

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ Muchos de los problemas ambientales son constitutivamente de carácter internacional y sus efectos no respetan fronteras nacionales. La ciudadanía ecológica desarrolla una nueva concepción política del espacio construido con base en fundamentos morales y no con argumentos históricos. En este sentido hay una específica concepción ecológica del espacio político en la que se sitúan las obligaciones del ciudadano. El espacio de la ciudadanía ecológica no es algo dado por los límites de la organización del Estado nación, es un producto de la relación metabólica y material de los individuos con su medio ambiente. La ciudadanía ecológica es una descripción de derechos y obligaciones morales y políticas en una comunidad democrática en términos de su responsabilidad con otros seres humanos tomando en cuenta la preservación de la sustentabilidad ambiental (Dobson, Andrew. *Op. Cit.*, pp.97-117 y Crane, Andrew, Matten, Dirk and Moon Jeremy. *Corporations and Citizenship*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp.149-155).

cambios más importantes es el resurgimiento de la idea de una política de la virtud.²⁸⁰ Este renacimiento se conecta a la contemporánea "remoralización" de la política, la cual es una característica de la política ecológica. La ciudadanía ecológica generalmente trata de cuidar a los demás, por lo tanto, lejos de ser un obstáculo para el ejercicio de la libertad, necesita de atención y de la deliberación pública como elementos constitutivos de ella, y esto bien puede ser considerado como una virtud clave.²⁸¹

Una de las características de la ciudadanía ecológica es la conexión de lo local y lo global. Esto quiere decir que las actividades de la ciudadanía ecológica pueden llevarse a cabo en cualquier lugar. Al mismo tiempo, la idea de un "ciudadano del mundo o cosmopolita" parecía ir en contra de la realidad política, una realidad que se fundó en el Estado-nación, y en el que los sentidos del deber y la obligación rara vez se extienden más allá de ella. Sin embargo, los movimientos ambientalistas de las últimas décadas han dado lugar a una situación en la que la idea de una sociedad civil mundial ya no es absurda. Del mismo modo, que se ha ido conformado una esfera pública mundial, como realidad política, gracias a las nuevas relaciones de comunicación global, en este sentido las acciones de los activistas de ONG pueden ser concebidas como productoras de una nueva orientación hacia la identidad política y de comunidad, lo que acumulativamente pueden ser descritas como la sociedad civil global. Como

²⁸⁰ La política de la virtud de la ciudadanía ecológica centra su participación principalmente en la actividad dentro de la esfera pública. La ciudadanía ecológica presta poca atención al tipo de participación política normativa como las votaciones o las elecciones aunque no las desecha. Así que las virtudes procedimentales de la democracia liberal y la participación política no son fundamentales para la ciudadanía ecológica.

²⁸¹ Dobson, Andrew. "Ecological Citizenship...",

Höffe²⁸² destaca, “el ciudadano cosmopolita se interesa tanto por tener una visión amplia de la naturaleza como por la fundamentación intercultural de esta visión”.

Para Isin y Wood,²⁸³ una preocupación fundamental es cómo evadir el idealismo y el pragmatismo ambiental. Para ello analizan tres aspectos de la ciudadanía ecológica que particularmente resaltan dichos problemas: una ética de la preocupación, obligaciones intergeneracionales y problemas de gobernanza internacional.

Sobre el primer aspecto, nos encontramos con que el terreno más importante de la ciudadanía que surge del ambientalismo es la responsabilidad hacia la naturaleza. Esta noción de responsabilidad hacia la naturaleza, sin embargo, a menudo lleva a formas del esencialismo que construye la naturaleza como una entidad independiente con un valor intrínseco. La naturaleza aparece como prístina, pura y divina mientras los humanos aparecen como codiciosos, dominantes y explotadores. Desde las demandas de recolección de fondos ambientalista de una publicidad verde, la naturaleza prístina del ambiente es invocada para establecer una sensibilidad estética hacia la naturaleza. El problema con esta trayectoria es que la pureza o la divinidad de la naturaleza es un producto social y cultural, no un hecho no mediado fundado en la naturaleza.

La defensa esencialista por la naturaleza a menudo se viene en contra de otros grupos sociales e invoca cuestiones de raza. Cuando se considera la selva del Amazonas, por ejemplo, los habitantes comunes de la selva no pueden ser obligados a pagar por las políticas proteccionistas que surgen del occidente, quienes han usado irresponsablemente sus recursos ambientalistas por siglos. En su lugar, una ética ecológica global verdadera verá el problema en términos de todo el sistema planetario, tanto humano como natural. Desde esta perspectiva

²⁸² Höffe, Otfried. *Ciudadano Económico, Ciudadano del Estado, Ciudadano del Mundo. Ética y Política en la Era de la Globalización*, Buenos Aires, Katz, 2007, pp.269.

²⁸³ Isin, Engin F. y Wood, Patricia K. *Op. Cit.*, pp.114-118.

multiabarcante, se vuelve obligatorio para las naciones más ricas del mundo, quienes han obtenido previamente los beneficios de la destrucción ambiental y el desarrollo económico, el pagar la parte justa en la preservación del ambiente planetario diverso. Sin embargo esta solución es igualmente problemática y le plantea preguntas políticas porque la distribución del capital económico en las naciones ricas no es igual. En otras palabras si las naciones ricas han de pagar la cuenta por la justicia ecológica, la cuestión de *cuáles* de esas naciones van a pagar por ello debe de ser establecida. La justicia ecológica y la justicia social aquí están muy cercanamente ligadas. Justo cómo dicha justicia ecológica puede ser posible y cómo la naturaleza pueda tener derechos inalienables permanece sin resolver y, tal vez, son dilemas irresolubles para el ambientalismo.²⁸⁴

Mientras los movimientos ambientales constituyen la naturaleza como a un objeto de preocupación, protección y conservación, las consecuencias o posibilidades de dicha preocupación están cargadas de muchas dificultades. Cuando el ambientalismo se desliza dentro del fundamentalismo resulta en una forma de naturalismo. Según esta visión, la cual es compartida entre muchos ambientalistas, el problema fundamental con el ambiente es que el capitalismo moderno lo ha explotado y destruido. Esta tesis de la dominación de la naturaleza se ramifica en muchas variantes y resultados, estableciéndose en una visión mecanicista de la distinción entre naturaleza y cultura, fallando en el reconocimiento de que la idea misma de naturaleza está social y culturalmente construida y que no tenemos acceso a la naturaleza sin los efectos de mediación de las relaciones sociales y culturales.

Una trayectoria alternativa de una ética de la recuperación hacia el ambiente es considerar a la naturaleza como una construcción social y construir responsabilidades humanas

²⁸⁴ *Ibid.*

en el uso del ambiente. En esta visión, la ciudadanía ecológica es un ideal ambiguo pero valioso en los que varias exigencias por derechos en competencia se interceptan unas con otras. No hay bases universales o esenciales sobre las cuales un ciudadano ecológico pueda defender la naturaleza si no bases contingentes e inestables sobre las que ella recarga sus responsabilidades hacia el ambiente tanto como sus otras fuentes de identificación y lealtad.

El segundo aspecto controvertido de la ciudadanía ecológica es la cuestión de la responsabilidad intergeneracional. Aunque las generaciones futuras son por definición personas que vivirán después de nuestra muerte, nuestras obligaciones con ellos son materia de *justicia*. Es entonces nuestro deber considerarlos cuando distribuimos acceso a los recursos y cuando planeamos nuestras políticas financieras y nuestros presupuestos. Nuestras obligaciones, sin embargo, no son infinitas o irrestrictas. Cuando las obligaciones con las personas del futuro entran en conflicto con una genuina necesidad de mejorar el bienestar de los contemporáneos, un justo medio tiene que ser encontrado. El problema con la justicia intergeneracional es que un fundamento intermedio tal es a menudo imposible de encontrar. Una vez que uno argumenta sobre la base de derechos inmutables de las generaciones futuras, se levanta la pregunta de la justicia social. Por ejemplo, ¿Es socialmente justo el retirar servicios de las clases trabajadoras y anular derechos sociales en el nombre de las generaciones futuras? Estas son preguntas muy difíciles que no pueden ser contestadas en lo abstracto si no sólo bajo condiciones específicas y contingentes. Sin embargo la cuestión de la justicia intergeneracional levanta cuestiones significativas para la ciudadanía ecológica.²⁸⁵

El tercer aspecto controversial de la ciudadanía ecológica es el surgimiento de regímenes de gobernanza internacional que se encargan de plantas y animales en peligro, de especies

²⁸⁵ *Ibid.*

migratorias, contaminantes del aire, contaminación marina, desperdicios peligrosos, la eliminación del ozono y el cambio climático. Estos regímenes, a menudo compuestos por agencias no estatales y no gubernamentales tanto como de actores o organizaciones estatales, lidian con sistemas biológicos que descansan completa o ampliamente fuera de la jurisdicción de cualquier Estado pero que son del interés de dos o más de ellos como recursos valiosos. Los ejemplos, incluida la pesca en altamar, minerales en yacimientos marinos profundos, la capa de ozono y el cambio climático. Los regímenes ambientales también lidian con recursos compartidos, como los recursos renovables (reservas migratorias de animales salvajes), recursos no renovables (yacimientos de petróleo que subyacen bajo dos jurisdicciones) o ecosistemas que trascienden fronteras nacionales (un río compartido o cuevas de lagos). Finalmente, estos regímenes lidian con consecuencias transfronterizas o impactos ambientales como la lluvia ácida o la pérdida de diversidad biológica.

Al tiempo que han sido efectivos en levantar cuestiones ambientales en los medios internacionales e incluso en resolver ciertos conflictos, los regímenes de gobernanza internacional carecen de responsabilidad en términos de sus operaciones de día a día y sus negociaciones. Los ciudadanos de los Estados, aunque atados y afectados por las decisiones y negociaciones de dichos regímenes, no están a menudo en una situación en la que puedan ejercer su ciudadanía y deliberar sobre estas cuestiones. En otras palabras, los espacios en los cuales dichos regímenes se forman también reflejan los espacios interjurisdiccionales y transfronterizos a los que se trata de dirigir. Además, el acceso a los regímenes de gobernanza internacional está por mucho restringido a grupos profesionales y gerenciales en donde otros grupos encuentran coartadas sus posibilidades de participación o de liberación en virtud de la carencia de capital

cultural, social y simbólico. La forma en que estos regímenes interactúan con aquellos en cuyas vidas tienen un mayor impacto y cómo se hacen responsables de ellos son grandes cuestiones irresueltas de la ciudadanía ecológica.²⁸⁶

Estas reflexiones sobre la ciudadanía global levantan más cuestiones de las que resuelven. La “Ciudadanía ecológica” politiza el concepto de ecología en un sentido que es más que una preocupación ética hacia el ambiente. “La ciudadanía” refiere no sólo a los derechos legales y políticos sino también a varias prácticas en las cuales los humanos actúan como agentes políticos y morales. Hasta ahora la “ciudadanía ecológica” no está del todo reconocida ni entendida como un concepto político, tiene un limitado valor para reconstruir un concepto adecuado de ciudadanía en nuestra era. La ciudadanía ecológica debe significar que la razón ecológica es inherentemente política no en el sentido de que pueda ser construida en un programa político sino en el sentido de que los portadores y los que claman derechos son individuos y grupos no la naturaleza o el ambiente.

La ciudadanía ecológica significa que las obligaciones y responsabilidades de agentes políticos están en favor del valor socialmente construido de la naturaleza tanto como en favor de cada uno de ellos. Isin y Wood, retomando a Thomashow destacan de este autor que “el ciudadano ecológicamente consciente toma responsabilidad por el lugar donde él o ella vive, entiende la importancia de tomar decisiones colectivas con cerniente a los comunes, busca contribuir al bien común, se identifica con bioregiones y ecosistemas en vez de con los Estados nación o con corporaciones transnacionales, considera el amplio impacto de sus propias acciones, está comprometido con la construcción mutua y colaborativa de la comunidad, observa

²⁸⁶ *Ibid.*

el flujo de poder en cuestiones controversiales, atiende la calidad de las relaciones interpersonales en el discurso político, y actúa de acuerdo con sus convicciones”.²⁸⁷

La ciudadanía ecológica tiene el efecto global de perturbar las ideas establecidas sobre la ciudadanía. Es más referida a obligaciones que a derechos; estas obligaciones se deben principalmente a los extraños, distantes en espacio y tiempo, e implican virtudes de atención y compasión, se practica en los sectores privado y las esferas públicas. Es el reconocimiento de la actividad ciudadana en el ámbito privado que es quizás la contribución más distintiva la ciudadanía ecológica. Desde el punto de vista de la ciudadanía ecológica, el ámbito privado no debe considerarse como una barrera a la ciudadanía, sino como un lugar donde puede ser llevado a cabo, donde las virtudes se pueden aprender - un trampolín para el ámbito internacional e intergeneracional, en una dimensión cosmopolita. En la actualidad, la composición de una ciudadanía cosmopolita se refuerza con la inclusión de derechos sociales y ambientales, ya que como hemos visto, dentro del contexto de la globalización, ambos contribuyen a regular los desequilibrios del capitalismo, una sociedad civil activa, que en distintos planos, actúe en contra de los efectos negativos de la globalización económica, puede llegar a tener un mayor éxito dentro de un contexto democrático.

DEMOCRACIA COSMOPOLITA Y GLOBALIZACIÓN

El Estado del bienestar daba respuesta a una pregunta clave ¿qué es estar protegido?, es decir por qué canales los individuos que pertenecen a una comunidad pueden aprovechar recursos mínimos para garantizar su existencia cuando tienen necesidades y no puede hacer

²⁸⁷ *Ibid.*

frente por sí mismo a la situación. El Estado del bienestar es una de las instancias susceptibles de intervenir para hacer frente a esas situaciones, para conjurar en suma los riesgos de desconexión, de ruptura del lazo social.²⁸⁸ En un mundo con mayor incertidumbre, con mayor desempleo y precariedad laboral, en un contexto en donde los Estados se enfrentan al poderío económico transnacional en el cual se imponen las reglas del mercado, una forma de enfrentar este desafío es bajo la lógica de una democracia cosmopolita.

La concepción de la democracia cosmopolita, fue elaborada por David Held,²⁸⁹ como un compromiso entre el federalismo y el confederalismo. Held señala la continua relevancia de los argumentos kantianos en contra de la practicidad y la deseabilidad de “una simple estructura estatal internacional unificada”, y también apunta que una federación mundial parece presuponer una cultura homogénea y no permite el valor de la diversidad local. Sin embargo el confederalismo, “una unión basada en un tratado constantemente renovado a través de acuerdos voluntarios”, no sería suficiente. La democracia cosmopolita debería estar basada en el consentimiento inicial, y así las personas tendrían que estar obligadas por sus leyes. La democracia cosmopolita establecería un mundo donde los ciudadanos “disfrutarían de múltiples ciudadanías” en los contextos nacionales, regionales y globales que los afectan. La democracia cosmopolita sería el modelo más próximo a los postulados Kantianos del cosmopolitismo.²⁹⁰

²⁸⁸ Castel, Robert. *El Ascenso de las Incertidumbres. Trabajo, Protecciones, Estatuto del Individuo*. Buenos Aires, 2010, pp.145-146.

²⁸⁹ Held, David. *La Democracia y el Orden Global...*

²⁹⁰ Los Cosmopolitistas pueden dividirse en dos: por un lado la posición de los *cosmopolitistas políticos* los cuales abogan por la creación de instituciones políticas universales a un nivel global, y los *cosmopolitistas morales* por el otro, promueven principios universales que no necesariamente justifican las instituciones globales si no las bases sobre las cuales las instituciones deben de ser justificadas o criticadas. Tanto el cosmopolitismo moral como el político giran en torno a la obligación moral y la identificación con la especie humana, pero los cosmopolitistas políticos buscan proveer la infraestructura política de una comunidad política universal y un sistema democrático que delimite radicalmente al Estado. Esto implica el desarrollo de un mundo en que todas las personas tienen una entrada dentro de una democracia global única. Los teóricos principales del cosmopolitismo político son Daniele

Held, McGrew, Goldblatt y Perraton,²⁹¹ plantean un compromiso de mantener y promover la democracia, haciendo notar que el Estado Nación ya no es el espacio central para las decisiones que afectan a las personas que viven dentro de él, y por lo tanto los ciudadanos no pueden a menudo establecer la responsabilidad de los verdaderos tomadores de decisiones. Hay una “ruptura” entre la autoridad política formal que los Estados aún declaran tener y la realidad de la economía global, las organizaciones regionales e internacionales, la ley internacional, problemas ambientales y las comunicaciones globales. Por lo tanto es necesario reconstruir tres de los conceptos clave que surgen del sistema Westfalia: soberanía nacional, una comunidad nacional de ciudadanos, y el papel definitivo de las fronteras territoriales nacionales.

Para Held el concepto de soberanía del Estado nación debe de ser reemplazado por el principio de autodeterminación de las personas. Esto no significa que el Estado nación ya no tenga poder alguno o deje de tener un papel político importante. Sin embargo, Held argumenta que es necesario extender la democracia a las organizaciones internacionales y supranacionales que ya existen, e idear nuevos medios democráticos de lidiar con problemas que cruzan las fronteras. Sus propósitos específicos, que son inherentemente controversiales incluyen la posibilidad de asambleas regionales representativas – para Held la Unión Europea provee un modelo avanzado a este respecto- y la introducción de alguna forma de representación popular directa dentro de las Naciones Unidas. Él también sugiere la creación de juntas de supervisión formadas por representantes elegidos de distritos relevantes para cuerpos funcionales. Como una

Archubugi, Richard Falk, Anthony McGrew y especialmente la defensa de David Held de la democracia Cosmopolita (Slaughter, Steven. “Cosmopolitanism and Republican Citizenship”, in: Wayne Hudson and Steven Slaughter (Edited), *Globalisation and Citizenship. The Transnational Challenge*, London, Routledge, 2007, pp.86-89).

²⁹¹ Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton, *Op. Cit.*

forma de democracia directa, Held abre la posibilidad de mecanismos de referendo, por ejemplo en cuestiones ambientales, los cuales inciden en las personas que viven en dos o más Estados.

El ideal de ciudadanía cosmopolita de Held²⁹² no sólo tiene un complejo de derechos y obligaciones en múltiples niveles, y participación activa en la sociedad civil tanto local como globalmente, sino también un “papel de mediación”. Partiendo de la democracia deliberativa, Held sugiere que los ciudadanos deben involucrarse en un “diálogo con las tradiciones y los discursos de otros para hacer crecer “el alcance del entendimiento mutuo”. Sin embargo, el concepto de una ciudadanía cosmopolita tiene algunos problemas o consideraciones. Por ejemplo si la multiplicación de autoridades en la toma de decisiones reduce la responsabilidad democrática y de si es posible evitar que un determinado nivel de gobierno tenga un poder predominante.

Puede argumentarse que la lógica de las propuestas de Held –a pesar de su rechazo kantiano a un gobierno mundial- sugiere una tendencia en favor de un federalismo eventual. Aunque él se refiere a autoridades “traslapadas”, su énfasis es principalmente en diferentes niveles de gobierno. Más aún, él ha extraído sus ideas en parte del ejemplo de la Unión Europea con sus elementos supranacionales cada vez más fuertes. Dentro de la Unión Europea la creciente integración crea una presión por una Europa federal. Más aún, la meta ideal de Held es un mundo en el que una proporción cada vez mayor de fuerzas militares de Estados sean transferidas a cuerpos transnacionales, “con el propósito final de la desmilitarización”. Pero como los federalistas él prevé que las fuerzas militares y policiales estuvieran a disposición de un

292 Held, David. La Democracia y el Orden Global...

cuerpo global. Las implicaciones federal es de la democracia cosmopolita serían sólo o relevantes, si hubiera movimientos significativos en favor de alcanzarla.

April Carter,²⁹³ destaca que Held está en lo correcto en identificar la necesidad de confrontar los problemas que trascienden las fronteras, pero que en sus argumentos parece no poner suficiente atención a los contextos discursivos existentes en la política internacional, como a las negociaciones sobre la capa de ozono, la biopiratería o el desarrollo sustentable y no toma suficientemente en cuenta el poder comunicativo de la sociedad civil global y su capacidad de influenciar los términos del discurso. Hay hasta cierto punto un escepticismo acerca de que tanto las instituciones democráticas regionales y globales, propuestas por Held, representan ventajas concretas para la democracia cosmopolita y si no podría ser mejor que los problemas transfronterizos fueran afrontados por los Estados directamente involucrados a través de distintos mecanismos. Por ejemplo la representación parlamentaria recíproca, en la cual los miembros de un parlamento, participando en la legislatura de un país colindante podrían tener voto en cuestiones ambientales y otras cuestiones transfronterizas. Otras posibilidades incluyen una extensión de la sugerencia propia de Held de referendos transfronterizos y foros deliberativos transnacionales para recomendar soluciones políticas.

Siguiendo con estos argumentos, hay un escepticismo o queda la duda de que tanto la tesis de Held de que la globalización está socavando el sentido de una “comunidad compartida de destino” dentro del Estado este ocurriendo realmente, en razón de que aún hay un fuerte sentido de identidad nacional y de comunidad dentro del Estado. Asimismo, queda la duda de que tanto las instituciones globales puede ser directamente responsabilidad de los individuos, ya

293 Carter, April. *The Political Theory of Global Citizenship*, London, Routledge, 2001, pp.192-195.

que hay instituciones como el Parlamento Europeo en donde los ciudadanos europeos presentan una clara apatía. Car ter, retomando a Kymlicka, sugiere que los cuerpos internacionales deben de ser responsabilidad de los gobiernos estatales, y que el papel de los ciudadanos es discutir a un nivel nacional cómo quieren que sus gobiernos actúen internacionalmente. Por lo tanto, “debemos ser bastantes modestos en nuestras expectativas acerca de la ciudadanía transnacional, al menos en el futuro previsible”.²⁹⁴

Un problema sobre la posibilidad de la democracia en organizaciones internacionales, es la dificultad de mantener la democracia efectiva, en términos del conocimiento e intereses de los ciudadanos en ciertas cuestiones y en su participación política, dentro de un Estado nación. La posibilidad de que los ciudadanos apoyen a sus gobiernos en hacerse responsables de sus acciones en organizaciones internacionales es baja. Y si el propósito es dar a los individuos alguna influencia directa sobre un cuerpo global, entonces los problemas son aún más grandes. Si fuera erigido un cuerpo democrático global, “las oportunidades disponibles para el ciudadano ordinario para participar efectivamente en las decisiones de un gobierno mundial disminuirían al punto de desvanecerse”. Más aún, un número creciente de personas representadas por una organización significan una diversidad aumentada y un conflicto de intereses, y hacen del concepto de un bien común incluso más difícil que alcanzar que la nacionalidad. El tenor de estos argumentos sugiere casi un pesimismo total acerca de la posibilidad de que la ciudadanía cosmopolita, sea ejercitada a un nivel nacional o un nivel transnacional.²⁹⁵

Es importante retomar estas críticas con respecto a las posibilidades de una ciudadanía cosmopolita y su relación con la democracia, sin embargo no hay que disminuir la importancia

²⁹⁴ *Ibid.*, pp.194-195.

²⁹⁵ *Ibid.*

que tienen los movimientos y grupos de presión transnacionales y el alcance de la influencia provista por la sociedad civil global. Ni tampoco la posibilidad del debate en cuestiones específicas que afectan a las personas a través de las fronteras, o las dinámicas por las cuales la transferencia de poderes a un nivel supranacional puede también estimular la actividad política regional. Un objetivo clave de la ciudadanía cosmopolita es la posibilidad de imponer controles democráticos a burocracias internacionales y de evaluar las dificultades de transferir la democracia representativa a un nivel global.

Las razones de Held para establecer una forma de democracia más allá del Estado territorial de escasa, en el creciente poder y alcance de las corporaciones multinacionales y el impacto de los mercados financieros globales. Su propósito es restringir el neoliberalismo económico. La estrategia sugerida por Held tiene dos objetivos principales: el fortalecer los controles legales y políticos globales y promover los procesos democráticos dentro de las compañías. En el mismo sentido Richard Falk²⁹⁶ señala que para que el cosmopolitismo resulte creíble para los ciudadanos debe combinarse con una crítica a la globalización éticamente deficiente encarnada por el pensamiento neoliberal que está siendo puesto en práctica de forma tal que minimiza el contenido ético y visionario de concebir el mundo como un todo.

Las estructuras que rigen el gobierno regional y global se arraigan en distintos escenarios, entre los que se cuenta la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, las confederaciones económicas del Grupo de los Siete, la Organización del Comercio Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La lógica de tales organizaciones se rige básicamente por criterios económicos y de mercado, y prima las contribuciones al comercio y la

²⁹⁶ Falk, Richard. "Una Revisión del Cosmopolitismo", en: Martha C. Nussbaum (Coord), *Los Límites del Patriotismo. Identidad, Pertenencia y Ciudadanía Mundial*, Barcelona, Paidós, 1999, pp.67-75.

inversión, así como la eficiencia en la producción y distribución, y también los mecanismos que reducen la relevancia de los Estados soberanos, especialmente en lo que se refiere a sus actividades de carácter proteccionistas, social y local que ayudan a los más desprotegidos y desfavorecidos del proceso de globalización económica.²⁹⁷

Al nivel global Slaughter aboga por el desarrollo de una “ley pública democrática cosmopolita”²⁹⁸ para establecer la estructura dentro de la cual los cuerpos económicos deben operar. Ésta estructura debe evitar que las corporaciones multinacionales puedan inmiscuirse en la política, por ejemplo influyendo en las elecciones a través del financiamiento, y deben establecer que se respeten la salud y el bienestar de la fuerza de trabajo. Estas reglas deben ser parte de un nuevo sistema de comercio, y como sanción a las compañías –o a los países- que las desacaten, estas deben de ser excluidas.

La estrategia de democratizar la esfera económica desde dentro –respaldada por una ley cosmopolita que respalde los derechos de los trabajadores- sugiere introducir mecanismos para dar una voz a los trabajadores, consumidores, comunidades locales y los inversionistas poseedores de l capital en las corporaciones existentes, y las cooperativas propulsoras y las instituciones financieras basadas en comunidades. Como estrategia se puede pensar en establecer controles transnacionales, procesos democráticos dentro de compañías y medidas nacionales. Se trata de establecer una democracia de participantes directos en las compañías, representando, por ejemplo, trabajadores, consumidores y comunidades locales. Pero hay dificultades considerables

²⁹⁷ *Ibid.*, pp.70-75.

²⁹⁸ La *ley pública democrática cosmopolita* es una estructura legal común que está entrelazada a través de diversas comunidades políticas y múltiples ciudadanías. Está inmiscuida a todos los niveles de la vida política global, los Estados no son la única forma de gobernanza operando dentro de la democracia cosmopolita. Ciudades, comunidades e incluso organizaciones de la Sociedad Civil serán sujetos de la ley democrática cosmopolita. Esto también hace emerger la distinta necesidad de reglas más claras para determinar qué asuntos de cuestiones se están lidiando y a que niveles de gobernanza (Slaughter, Steven. Op. Cit., pp.88-89)

en el caso de las multinacionales en identificar a los participantes directos y en desarrollar modos efectivos de cooperación entre ellos, dada su naturaleza geográficamente dispersa. La cooperación entre un número de Estados para fortalecer el control al nivel nacional, hasta el monitoreo nacional de multinacionales y acordar medidas de coincidencia parece más promisorio.²⁹⁹

La crítica del pensamiento utópico involucrado en aplicar la democracia cosmopolita a la esfera económica refleja las dificultades inherentes de derrumbar el poder atrincherado de las corporaciones globales. Consideraciones similares surgen en relación con las propuestas de reforzar la ley internacional³⁰⁰ y terminar con el peligro de un conflicto militar entre Estados. Mantener los derechos a menudo depende de que otros acepten ciertos deberes, y un concepto de ciudadanía cosmopolita sostenida por la ley internacional requiere un conjunto mínimo de deberes. Dichos deberes están aún lejos de ser impuestos bajo una ley internacional. Sin embargo la cooperación entre legislaturas estatales y fuerzas policiales podrían lidiar con algunos abusos serios a los derechos humanos, tales como la prostitución forzada de mujeres y niños. Más aún, la reciente creación de cortes internacionales para juzgar individuos como culpable de crímenes contra la humanidad o de genocidios, y el uso de cortes nacionales para perseguir individuos

²⁹⁹ Carter, April. *Op. Cit.*, pp.195-198.

³⁰⁰ Recientes desarrollos de la ley internacional han tenido un impacto significativo en los individuos y los prospectos para una ciudadanía cosmopolita. Si la ley internacional es interpretada en un modo cosmopolita, entonces el ciudadano global actuando dentro del Estado tiene más fuerza en resistirse a la política de un gobierno que contravenga la ley internacional. Un concepto diferente de ciudadanía cosmopolita, permite establecer la idea en que los individuos son portadores de derechos mínimos directamente derivados de la ley internacional. Ésta es una posición bastante abstracta y retórica si la apelación es solamente a los principios del derecho natural y las declaraciones generales de derechos, y si los individuos no tienen medios para hacer valer sus derechos. El hecho de que los derechos internacionales de algunos individuos puedan ahora ser asegurados no significa que todos puedan estarlo, incluso en Estados liberales y constitucionales. Por lo tanto la idea de que todos los individuos puedan ser ciudadanos cosmopolitas con derechos bajo la ley internacional es una idea meta que aún está muy lejos de la realidad (Ibid., pp.184-187).

culpables de dichos crímenes, indica una estructura embrionaria de una ley cosmopolita que podría en el futuro tener a los individuos en consideración.

El desarrollo de una ley internacional que solo se enfoque en los derechos individuales y obligaciones representa un modelo pasivo de ciudadanía cosmopolita, frente a esto se ve el necesario, una red más fuerte de acuerdos entre los Estados y una visión mayor para lograr una ciudadanía cosmopolita activa en una sociedad civil global envolvente. La creciente importancia de la sociedad civil, indica un movimiento en favor de un orden más cosmopolita. Los grupos de la sociedad civil operan en un determinado número de niveles. Como señala Falk: “en la actualidad, los agentes y procesos transnacionales y de base, entre los que se cuentan organizaciones voluntarias de ciudadanos, se comprometen con diversas formas de acción cuyo espectro abarca desde las actividades extremadamente locales hasta las globales, y a menudo están inspiradas por una conciencia ética que convierte en realidad tangible la perspectiva cosmopolita”.³⁰¹ Por lo tanto, la posibilidad de una ciudadanía activa a nivel mundial va ligada del desarrollo de una sociedad civil global.³⁰²

Una ciudadanía activa podría convertirse en una forma transnacional de gobernanza mediante la ruptura con la hegemonía cultural del Estado. Una comunidad política cosmopolita estaría basada en la superposición de múltiples ciudadanía conectando a la población en formas

³⁰¹ Falk, Richard. *Op. Cit.*, pp.72-73.

³⁰² Un orden civil cosmopolita es más probable que emerge de los horizontes de organizaciones civiles como Amnistía Internacional, Amigos de la Tierra y Greenpeace que de la Unión Europea o las Naciones Unidas. Dentro de estos argumentos, las formas cosmopolitas de diálogo necesitarían estar ligadas a cuestiones de identidad cultural tanto como a la construcción de instituciones. Un proceso de construcción de una sociedad civil global requeriría una nueva forma de “ciudadanía educada” que permita la negociación en relación con los otros, el descubrimiento de la pluralidad cultural y la diferencia, la apertura de horizontes más cosmopolitas e interconexiones con la naturaleza. Para que emerge una ciudadanía genuinamente cosmopolita esta tendría que contar con capacidades intelectuales y emocionales para ser capaz de involucrarse en un diálogo plural dentro de nuevos espacios públicos (Stevenson, Nick. *Cultural Citizenship. Cosmopolitan Questions*, Berkshire, U. K., Open University Press, 2003, pp.42-44) y véase: Waldron, Jeremy. “Teaching Cosmopolitan Right”, in: Kevin McDonough and Walter Feinberg (Edited), *Citizenship and Education in Liberal-Democratic Societies. Teaching for Cosmopolitan Values and Collective Identities*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp.23-55).

de gobernanza local, nacional, regional y global.³⁰³ La política cosmopolita, guiada por el principio de la autonomía, buscaría lograr nuevos niveles de interconectividad para corresponder con un mundo cada vez más global. Estas dimensiones sobrepasan viejas divisiones en la tradición democrática entre democracia directa y representativa buscando maximizar el principio de autonomía a lo largo de un rango de diferentes niveles. Dentro de esta estructura, por lo tanto, el argumento por la democracia cosmopolita está sostenido por el principio de que los problemas como el VIH, las cuestiones ecológicas y la pobreza son cada vez más problemas globalmente compartidos.

Una de las disyunciones de la democracia cosmopolita está entre la soberanía nacional hipotética y la realidad de la hegemonía de los poderes militares. Desde el fin de la guerra fría los tensos controles involucrados en los bloques opuestos ha sido relajada, pero los Estados Unidos aún juegan un papel dominante en la OTAN. La política de seguridad de un país influye sobre la seguridad de otros, y las armas de hoy en día crean una inseguridad global. El desarrollo de sistemas de armas de destrucción masiva incrementa radicalmente la perspectiva de inestabilidad política y de inseguridad a nivel global.

En el contexto de una democracia cosmopolita se esperaría un desarrollo progresivo de una política de seguridad común bajo el auspicio de las Naciones Unidas, pero en un mundo de armas nucleares, químicas y biológicas esto no puede ser una solución total. Sin embargo, la interdependencia, la percepción de muchos intereses comunes, y las dinámicas institucionales de organizaciones internacionales ayudan a crear un contexto en el que grandes guerras son menos

³⁰³ La gobernanza cosmopolita multinivel ofrecería numerosas oportunidades para el diálogo a través de distintos actores de la sociedad civil y niveles de gobierno. Estructuras políticas locales y transnacionales revitalizadas buscarían proveer las bases institucionales para la conversación que disolvería divisiones más viejas entre ciudadanos y extranjeros, se flexibilizarían las diferencias de cultura, tiempo y lugar, dichos diálogos proveerían las bases para una nueva sociedad mundial (Stevenson, Nick, *Op. Cit.*, pp.38-41).

probables.³⁰⁴ Los grandes problemas de seguridad podrían ser más fáciles de resolver si las adherencias de la sociedad internacional se vuelven progresivamente más fuertes y la globalización continúa erosionando las fronteras nacionales. Una afirmación realista de los obstáculos principales creados por la búsqueda de seguridad militar ciertamente arroja dudas sobre la meta de una democracia cosmopolita y una paz asociada. Pero esto no prueba que estas metas sean necesariamente y permanentemente imposibles.

Movimientos decisivos en favor del cosmopolitismo dependen, sin embargo, de cambios en las organizaciones internacionales existentes y de la creación de una estructura transnacional más adecuada a la persecución de metas de paz, derechos humanos, justicia social y la preservación del ambiente. La democracia cosmopolita, intenta proveer canales para la influencia democrática directa sobre la toma de decisión en cuestiones globales clave a través de diversos niveles institucionales para lidiar con diferentes cuestiones. Para ello se prevé una representación más fuerte para los grupos de la sociedad civil, reforzando el potencial de la ciudadanía cosmopolita expresada a través del activismo voluntario.

A pesar de los argumentos en favor de una ciudadanía cosmopolita, es importante destacar algunas de las objeciones más convincentes a este ideal. Los críticos del cosmopolitismo son a menudo teóricos republicanos o comunitaristas, (como Miller, Sandel y Walzer), que han atacado al liberalismo por sus énfasis individualistas y su tendencia a ignorar cómo el contexto

³⁰⁴ A este respecto Ulrich Beck es sumamente pesimista, para este autor la esperanza de que, con el fin de la guerra entre Estados, también se termine la guerra como tal y comience una era de paz se ha revelado ilusoria. “El monstruo de la guerra no ha sido vencido, sino que ha cambiado sus muecas”. Nuevas guerras se han librado y se seguirán librando, y a las crueldades de siempre se han añadido otras nuevas. Si las antiguas guerras entre Estados se terminaban en determinado momento con la victoria de un bando, las guerras de nuevo cuño carecen de frontera espacial y temporal. La guerra posnacional se ha vuelto insondable y no implica que la guerra clásica entre Estados haya desaparecido. La desfronterización de la guerra es pródigo, de la desmonopolización y privatización de la violencia organizada, por parte de los terroristas, los señores de la guerra, etcétera (Beck, Ulrich. *La Mirada Cosmopolita o la Guerra es la Paz*, Barcelona, Paidós, 2005, pp.183-188).

social forma los valores individuales, también argumentan que el liberalismo ha devaluado la participación política. El ideal republicano de ciudadanía activa no puede ser realizado sin una cultura compartida y límites constitucionales definidos. Más aún, la lógica de un ideal democrático participativo requiere un límite en el número de personas involucradas, por lo tanto la extensión cosmopolita de estos principios más allá del Estado la hace imposible. La ciudadanía establece una relación recíproca dentro del Estado nación y requiere un grado de mutua simpatía y una responsabilidad ciudadana incompatible con la ciudadanía cosmopolita. Asimismo, el nacionalismo, en un sentido cultural y no en uno estrechamente ético, es necesario para crear ciudadanos activos con un sentido de su identidad ciudadana.

Los teóricos republicanos que rechazan el objetivo de la ciudadanía cosmopolita no niegan que hay afirmaciones sobre la solidaridad humana y obligaciones hacia aquellos que no son compatriotas. Lo que niegan es la posibilidad de que toda la humanidad pueda constituir una verdadera comunidad, y que los criterios específicos y demandantes de un concepto republicano de ciudadanía pueden ser extendidos a la categoría de ciudadanía cosmopolita. El comunitarista Michael Walzer enfatiza el valor de una ciudadanía preocupada y responsable, y la necesidad de crear una mayor equidad entre ciudadanos, y cómo los contextos culturales dan forma a los valores y acciones individuales. La posición de Walzer pone en duda la posibilidad de algunas formas de universalismo, por ejemplo que es posible deducir principios generales de justicia aplicables a todas las sociedades y a todas las esferas de la vida.³⁰⁵

Las ideas de Walzer sobre la ciudadanía cosmopolita son claramente establecidas en su respuesta a la defensa de Nussbaum del cosmopolitismo y en su discusión de la sociedad civil

³⁰⁵ Véase: Walzer, Michael. *Las Esferas de la Justicia. Una Defensa del Pluralismo y la Igualdad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, y Walzer, Michael. "Esferas de Afecto", en: Martha C. Nussbaum (Coord), *Los Límites del Patriotismo. Identidad, Pertenencia y Ciudadanía Mundial*, Barcelona, Paidós, 1999.

global. Él afirma, en contra de Nussbaum, que él no es un ciudadano del mundo porque no hay instituciones, procedimientos de toma de decisión o conjuntos claros de derechos y obligaciones a las cuales pueda suscribirse en un nivel cosmopolita. Él argumenta, que la participación de la sociedad civil es distinta de la ciudadanía, mientras los individuos pueden escoger si volverse miembros de la sociedad civil a través de unirse a grupos existentes o formando algunos nuevos a nivel global, la ciudadanía se encuentra restringida. La ciudadanía puede ser sólo compartida como el resultado de una decisión política. Walzer niega también que los compromisos más allá de las fronteras estatales para aquellos que comparten una identidad cultural o creencias ideológicas, o simplemente que se preocupan por personas en problemas que se encuentran en países lejanos sean compromisos de tipo ciudadano.³⁰⁶

Las críticas republicanas o comunitaristas a la ciudadanía cosmopolita, tienen dos elementos principales: un rechazo de la adecuación moral de un cosmopolitismo puro; y el requerimiento de criterios estrictos para el concepto de ciudadanía. (Estos teóricos tienen serias reservas acerca de la posibilidad o deseabilidad de instituciones globales en las cuales se pueda realizar una completa ciudadanía cosmopolita). El rechazo de la ciudadanía cosmopolita por los comunitaristas y republicanos que se enfocan en la centralidad del Estado nación, depende de su interpretación sobre la profundidad y extensión de la globalización. Para ellos la globalización no ha erosionado significativamente la autonomía nacional y la naturaleza de la política internacional.

Por otra parte y a pesar de las críticas, queremos destacar, que la ciudadanía cosmopolita puede también ser entendida en términos de un número mínimo de derechos y deberes sostenidos directamente por una ley internacional, o en el contexto de la pertenencia a nuevas instituciones

³⁰⁶ Walzer, Michael. "Esferas de Afecto"..., pp.153-155.

de gobernanza global. La posibilidad de una ciudadanía cosmopolita *directa* necesita ser explorada posteriormente en el contexto de las teorías de las relaciones internacionales. El concepto de ciudadanía cosmopolita es, por lo tanto, un ideal relevante, y existen condiciones en muchos países para actuar como un ciudadano cosmopolita a través de la acción de la sociedad civil global. Hoy nos encontramos ante una apertura para que dicha acción tenga algunos resultados positivos. La ciudadanía cosmopolita como un *estatus* bajo una ley internacional posee en estos momentos un estado embrionario, que está siendo acrecentado en parte por grupos políticos que apelan a la ley internacional para proteger y defender sus derechos a un nivel nacional.

Una de las cuestiones es cómo la democracia puede ser desarrollada en este acomodo transnacional. Hay cierto escepticismo acerca de hacer del individuo la unidad base de la responsabilidad de la democracia cosmopolita, y por lo tanto acerca de un concepto político fuerte de ciudadanía cosmopolita. Partimos de la idea de que el proceso de globalización está generando una mayor interdependencia e integración de distintos actores y órganos de gobierno, lo cual está erosionando las fronteras nacionales, y que un orden cosmopolita frágil, el cual da peso a los derechos de los individuos y que establece un papel políticamente independiente para los actores no estatales, parece estar emergiendo.

La democracia cosmopolita emergente, podría ser afectada en un escenario donde se presente una guerra o un conflicto que tenga un impacto profundo a nivel global, por una degradación ambiental extrema o por el crecimiento exponencial de la pobreza y la desigualdad. Es también muy probable que si las tendencias globalizantes continúan, lo harán dentro de una estructura dirigida principalmente por la ideología neoliberal y el poder de las multinacionales.

Cómo actúen los individuos y los gobiernos ayudará a dar forma a lo que de hecho pase en el futuro, y hay una obligación política y moral a actuar (dentro de las fronteras de la prudencia razonable) de cierta manera como para promover las metas cosmopolitas, que ya Kant establecía hace más de 200 años.

La ciudadanía cosmopolita como el derecho para votar por una asamblea parlamentaria mundial, aún parece extremadamente remota. Otras propuestas para foros democráticos que trasciendan las fronteras nacionales, como la deliberación y referendos transfronterizos, podrían ser más probables. La deseabilidad de una asamblea mundial directamente electa también queda como cuestionable. Transparencia y responsabilidad, sin embargo, son cruciales. Uno de los problemas con las organizaciones internacionales, tanto como la Unión Europea y las Naciones Unidas ilustran ampliamente, es que son incluso más propensas a la inercia burocrática, desperdicio de dinero y corrupción, de lo que son muchos gobiernos nacionales. Entonces hay ahí un campo para los cuerpos supervisores independientes tanto de los gobiernos nacionales como de las organizaciones internacionales. En Estados donde la corrupción, el abuso de los derechos humanos y la degradación ambiental son rampantes, la lucha por crear una política nacional mejor puede coincidir con metas cosmopolitas.

Los Estados nación que gozan de una estabilidad razonable, afluencia y compromiso con los derechos humanos y principios democráticos juegan un papel crucial en mantener y promover las instituciones internacionales y sus acuerdos. Un cambio de gobierno, por ejemplo el fin de una dictadura puede resultar menos dramático para el país si se toman seriamente sus obligaciones internacionales, esto ayudaría a la posibilidad de establecer un nuevo gobierno democrático en donde los actores políticos, como son los partidos políticos, tendrían que ver por

el cumplimiento de los compromisos internacionales. En general, los partidos conservadores son menos deseosos de subordinar los intereses nacionales a los globales, o de aceptar la aplicación de la ley internacional en su política doméstica. Por lo tanto los ciudadanos de dichos Estados pueden influenciar significativamente el alcance de las metas cosmopolitas.³⁰⁷

El compromiso con la democracia social puede no ser opuesta a una visión cosmopolita de la política global. Quienes apoyan la democracia social hoy tienden a rechazar la tesis de que los efectos negativos de la globalización son inevitables, y argumentan a favor de una restauración de la democracia social dentro de un Estado nación fortalecido y una red reorganizada de cuerpos económicos internacionales. La alternativa es buscar fuerzas de resistencia transnacional que puedan enfrentar las condicionantes negativas de la globalización sobre los aspectos sociales de la democracia, estableciendo una versión radical de una ciudadanía cosmopolita a través de la participación en una sociedad civil global.

El modelo de ciudadanía liberal más fuertemente crítico del mercado, pone una mayor presión en las obligaciones de los ciudadanos y en el activismo político y la autorrealización a través de la política. En sus manifestaciones contemporáneas ha sido también influenciado por las ideas feministas y ecologistas y tiende en favor de los movimientos sociales. Actualmente, los

³⁰⁷ Para Ulrich Beck, la posibilidad de establecer una democracia cosmopolita viable, debe de pasar por la discusión de establecer partidos transnacionales de ciudadanos globales. El tema sería la implantación de partidos cosmopolitas que represente asuntos transnacionales de manera transnacional. Con todo, éstos sólo pueden existir, tanto programática como organizacionalmente en un modo plural, como movimientos nacionales y globales, como partidos para ciudadanos cosmopolitas. Serían partidos cosmopolitas en tres diferentes maneras: primero, sus valores y fines se configurarían en referencia a tradiciones humanitarias comunes a todas las culturas y religiones; segundo, pondrían los asuntos globales claramente en el centro de su imaginación política, y sus programas de acción impulsarán siempre reformas en los sistemas políticos nacionales a fin de que puedan adoptar estos asuntos; tercer y último, se organizarían como partidos multinacionales, movimientos cosmopolitas de distinto origen nacional, interconectados en los muchos nichos de la sociedad global (Beck, Ulrich. "Democracia Global. La Política más allá del Estado-Nación", en: *Metapolítica*, Vol. 5, No. 18, México, Abril, 2001, pp.66-71).

escritos sobre la sociedad civil y la democracia asociativa reflejan las preocupaciones contemporáneas y son más abiertos a las interpretaciones transnacionales.

Este modelo está ligado a la tradición del cosmopolitismo liberal. La creencia liberal en los derechos individuales y el rechazo a la crueldad y la opresión, ambos dentro del Estado a un nivel global, alienta el desarrollo de un respeto por la ley internacional de derechos humanos. Los compromisos liberales a la tolerancia religiosa y la diversidad cultural han favorecido en el pasado políticas de inmigración abierta y la generosidad hacia los refugiados. Estas han también propulsado el involucramiento en movimientos contra la guerra y la opresión. Tomando parte en movimientos sociales transnacionales es un modelo central de ciudadanía cosmopolita.

Este modelo de ciudadanía liberal está fuertemente opuesto al neoliberalismo tanto domésticamente como globalmente. Movimientos preocupados por la pobreza mundial, el ambiente o los derechos humanos frecuentemente critican las actividades de poderosas multinacionales y claman por una intervención política nacional e internacional para frenar el poder económico global y las injusticias sociales concretas. El potencial de los movimientos sociales para constreñir las operaciones de la economía global es, sin embargo, necesariamente limitado.

Para el establecimiento de una democracia cosmopolita, se deben establecer los principios que permitan el desarrollo de una sociedad civil global que pueda constreñir, de manera más eficaz, a las instituciones globales. Muchos de estos son principios liberales, por ejemplo la supremacía de la ley, respeto por los derechos, rendición de cuentas y transparencia. Pero también son principios sociales que presiona por la restauración y mantenimiento de los “bienes públicos” en relación con la salud, el trabajo, la educación, el bienestar y el medio ambiente. En

síntesis, la posibilidad de una ciudadanía cosmopolita, si que siendo hoy, una apuesta al futuro, en el proceso de crear una comunidad global futura, donde a nivel internacional se puedan mantener los derechos ciudadanos. A través de políticas internacionales donde los Estados nación cooperan dentro de instituciones supranacionales, en un orden cosmopolita mayor, en el cual los individuos se relacionan directamente con la ley internacional e instituciones políticas globales.

Queda puesta en la mesa de discusión la posibilidad de establecer una ciudadanía cosmopolita que a nivel supranacional pueda mantener los derechos sociales y por lo tanto las bases de una ciudadanía social. Esta ciudadanía cosmopolita tendría que estar impulsada desde abajo por una sociedad civil global organizada, con acuerdos sólidos a nivel de instituciones internacionales. Asimismo tiene que estar enriquecida, de otras tradiciones teóricas como puede ser el liberalismo, el ecologismo o el multiculturalismo.

CONCLUSIÓN

No hay un solo tipo de Estado del bienestar y los retos que enfrenta también son múltiples. Posee una vocación social en las políticas públicas, en la que destacan aspectos institucionales formales, la inclusión de leyes, beneficios, programas y servicios que aseguren necesidades sociales. La regresión del Estado del bienestar es más o menos pronunciada según los países desde los años setenta, es un aspecto fundamental de la crisis de las políticas de integración, pues cuestiona el “modelo de relaciones sociales”, que se desarrolló hacia el establecimiento de una ciudadanía social.

El modelo que se originó en el transcurso del siglo XX en Occidente no se ha quedado en una simple ciudadanía política, fundada en la igualdad de derechos de los individuos. Este modelo incorporó en la teoría (a nivel de los textos constitucionales, la existencia de un Estado social) y sobre todo en la práctica (a través de las estructuras de solución de conflictos laborales, de la participación o del interés puesto por los asalariados, de la cogestión de los regímenes de seguridad social, muy variados y muy desiguales de un país a otro en cuanto a su desarrollo), un determinado número de derechos fundamentales, cuyo conjunto forma lo que se ha podido llamar una “ciudadanía social”. Sin embargo, hay que constatar que esta ciudadanía social no ha sido establecida más que en la perspectiva de la intensificación de la ecuación “ciudadanía=nacionalidad”, origen y fundamento de la ciudadanía moderna y en el marco de una concepción exclusivamente nacional de la soberanía. La ciudadanía social, desarrollada de forma desigual, sigue de todas formas estrechamente solidaria con el nacimiento y el fortalecimiento del Estado del bienestar.

En el modelo social del Estado del bienestar, se trataba de un desarrollo, presentado de formas diversas, de los derechos sociales políticamente reconocidos como condiciones y componentes de la ciudadanía efectiva, a condición de pertenecer a un Estado nacional. Es por tanto, un estatuto ambivalente, a la vez colectivizador e individualizador, liberador y protector, inclusivo y exclusivo. T. H. Marshall, “teorizando” las reformas emprendidas a raíz de la Segunda Guerra Mundial en Inglaterra, en su ensayo clásico “Citizenship and Social Class” veía en ellas una “tercera generación” de derechos subjetivos que venían a concluir la constitución de la ciudadanía moderna, creando de nuevo las condiciones de una comunidad (o de una “lealtad”, de un sentimiento de pertenencia a la patria) amenazada por el individualismo liberal.

El gran debate de principios de la segunda mitad del siglo XX, fue la universalización y ampliación de los derechos sociales, entrando en la definición de una nueva figura histórica de la individualidad humana y confiriendo al “trabajo” la dignidad de un título de reconocimiento público. De ahí, la vehemencia de los debates sobre si los “derechos sociales” son propiamente hablando unos derechos fundamentales o solamente concesiones y protecciones parciales, unas figuras de asistencia de una parte de la sociedad frente a otra. El reconocimiento de los derechos sociales como derechos fundamentales afecta tanto a los hechos como a los principios, combina una relación de fuerzas políticas y una invención constitucional que hace época en la historia de los regímenes democráticos.

La cuestión de la ciudadanía social está actualmente atenazada entre la defensa de los derechos adquiridos, que están amenazados por el neoliberalismo y las transformaciones de la sociedad salarial: regresión del control público que había permitido construir el edificio de la ciudadanía social, hacer autónomo al individuo y despejarle de la inseguridad crónica.

La política social del Estado del bienestar ha venido constituyendo en las últimas décadas un elemento trascendental de los procesos de intercambio político operados en las sociedades capitalistas. A pesar de la tendencia muy acusada hacia la desregulación social pública, la cuestión trascendental no se sitúa probablemente tanto en el planteamiento simplista de la defensa o negación de la necesidad de que exista una política social como, especialmente, en la problemática más ardua de saber qué decisión ha de tomar la política social estatal. Partiendo de que la instrumentación de una política social es indispensable en el seno de las sociedades complejas, entre otras razones porque no se puede confiar a las relaciones de mercado la realización de una armonía social y la superación de las situaciones de pobreza y desigualdad social, no parece que quepan dudas razonables de que el poder público tiene que proveer a una política social institucional redistributiva.

Lo que ya no parece tan seguro es pensar en las nuevas dimensiones que deben adoptar las políticas sociales después de constatado el relativo fracaso del modelo de Estado del bienestar keynesiano. Una política social en la actualidad debe de recuperarse tanto del crecimiento económico cuantitativo (eficacia económica) como del crecimiento cualitativo (igualación social). La complejidad misma del sistema necesita de regulaciones públicas flexibles del orden social y de una programación democrática de las necesidades socialmente relevantes que han de satisfacerse en todo caso por encima de las variables de mercado. El carácter democrático de dicha programación debe entenderse en el sentido particular de que se establecerán procesos de acción concertada entre las organizaciones de intereses de los trabajadores y empresarios y las autoridades públicas.

Dicho en otras palabras, la nueva política social para el bienestar implicaría también un nuevo compromiso sociopolítico sobre la distribución de los recursos. Respeto a ese nuevo consenso social sobre la distribución y asignación de los recursos conviene tener en cuenta que hoy se abren nuevos confines de la política social. Lo cierto es que, a pesar de las innegables realizaciones de la política de bienestar en el Estado social con temporáneo, en el momento presente no sería excesivamente aventurado concluir que el Estado del bienestar, en su versión más acabada, en el marco de las sociedades capitalistas, parece, desgraciadamente, estar más desdibujada que consolidada.

Ello no obstante, en un plano más general, será necesario reforzar la tendencia a que el Estado del bienestar dé cabida también progresivamente a una sociedad del bienestar, resultado de la integración y complementación entre la esfera política y civil de las sociedades. El Estado del bienestar es una parte fundamental, desde una perspectiva histórica, política y económica, tanto del bien público y social como de la democracia. Por tanto, la necesidad de llevar a cabo las adaptaciones adecuadas para afrontar los problemas objetivos que se derivan del cambio en el contexto socioeconómico debe aprovecharse para consolidarlo, no para ponerlo en cuestión.

El proceso de integración regional que favorece la lógica del mercado, necesariamente se ha vuelto una presión a la baja sobre el Estado del bienestar, existiendo de hecho determinados factores que realzan su importancia en este contexto (aumento del riesgo, efectos redistributivos, importancia de las instituciones del Estado del bienestar como factor de competitividad). Desde el punto de vista de los trabajadores, por otro lado, el sostenimiento de los sistemas de protección social contribuye a legitimar la política nacional de cada país y disminuye las preocupaciones sobre los efectos negativos por la globalización económica.

El Estado del bienestar, no obstante, aunque cuestionado sigue sobreviviendo. En ningún país se ha desmantelado completamente, y a pesar de todo el vapuleo que ha sufrido dentro del contexto de globalización no parece que sea tarea fácil realizar este proceso en un futuro próximo. Lo que no quiere decir que el Estado del bienestar sea irreversible.

Si el Estado del bienestar se creó para defender a la clase obrera, ahora se tiene que reinventar a sí mismo para armar al individuo, para ofrecerle defensa y oportunidades, para asegurarle el alojamiento y la formación para que pueda asociarse y tener una representación. Las soluciones clásicas del Estado y las políticas de empleo convencionales se han vuelto una insuficiente respuesta a las nuevas categorías de la ciudadanía, hay que encontrar, por lo tanto, nuevas formas de solidaridad y fijarse nuevos objetivos para prestar una nueva seguridad.

El reto de la actualidad es como dar el salto cualitativo para construir un modelo social fortalecido dentro de un contexto democrático y frente a los retos del neoliberalismo y la globalización. Dentro de estas nuevas condiciones se trata de salir de la lógica estrictamente mercantil donde sólo un sector, aquel vinculado a la economía, a las finanzas, al empresariado, al negocio, será el que salga beneficiado o no la ciudadanía en general.

La ciudadanía debe caracterizarse por ser también activa, la ciudadanía no es solamente un estatuto, sino también una práctica o un conjunto de prácticas que asocia los dos polos de la relación consigo misma y de la relación con los otros (cooperación, reconocimiento, solidaridad). La ciudadanía es una institución rectificable, mejorable, la ciudadanía es una práctica y un proceso más bien que una forma estable. Algo que está siempre en evolución, en devenir. La ciudadanía no es otra cosa, en el fondo, que su propio proceso de adquisición y de acceso.

Un desmantelamiento completo de los regímenes de seguridad social sería sinónimo de exclusiones insoportables y posiblemente de explosiones políticas. Por eso es necesario insistir ahora más que nunca en la necesidad de la iniciativa que proceda de abajo: la función crucial de la unidad del sindicalismo democrático, la importancia de la comunicación entre los movimientos de defensa y de renovación de la ciudadanía social. Si no se establecen bases más sólidas para la garantía de los derechos sociales dentro del contexto de globalización, están podrían estar sumamente desarticuladas en el mediano plazo.

Por las razones que hasta ahora hemos mencionado hasta el momento no hay en perspectiva la posibilidad clara de una ciudadanía social a nivel cosmopolita que se corresponda con la extensión de los derechos sociales y de las posibilidades de intervención del movimiento social en la regulación de la economía, mientras que, por otro lado, la coyuntura de la globalización nos hace sentir brutalmente su necesidad. Por tanto, es fundamental reconquistar lo que ha constituido la originalidad, la capacidad de expansión y los límites de este modelo actualmente en crisis.

En el seno de los derechos sociales está la búsqueda por instaurar más justicia social, expresión natural de fraternidad y condición de paz; para salir del egoísmo nacional y entrar en la fraternidad sin fronteras, para considerar la necesidad de una "Declaración de deberes del hombre", para dar al trabajo su sentido y su dimensión de servicio; para abrir la sociedad a las mujeres y valores femeninos, para reintegrar la vejez y la mujer al seno de la existencia. Sin embargo, esta búsqueda parece quedarse en un plano sumamente superficial frente a los desequilibrios generados por el capitalismo y los desafíos que la globalización y la precarización del trabajo representan.

En los derechos sociales y en el marco del Estado del bienestar, nos encontramos ante la paradójica circunstancia de que en ese proceso de globalización son muchos más los poderes privados que pueden lesionar derechos que lo que puede defender el propio poder público. El panorama de los derechos sociales termina siendo en el momento histórico actual evidentemente desolador.

En el contexto de la globalización, la lógica de la política social se está sustituyendo por la lógica del cálculo y de la ganancia que es la que impone el mercado. Y este esquema hace que en el mundo de la globalización a nivel de los Estados en concreto, las agencias o instancias económicas determinen y condicionen, cada vez más, las decisiones de intervención del Estado en políticas sociales. Nos encontramos en esta circunstancia ante la particular paradoja de que cuando se reclama una mayor democratización en el mundo, existe la tendencia a eliminar los criterios de política social y situarlos en un segundo plano.

Desde la perspectiva de los derechos constitucionales a prestaciones económicas la garantía de derecho comporta que el Estado ha de poner los medios adecuados para su realización. Un derecho social con sagrado en la Constitución o en un texto internacional fundamental sin garantías legales de satisfacción no autoriza a hablar de inexistencia sino más bien de incumplimiento por el poder público obligado a su garantía efectiva. El problema clave es que el Estado ha de predisponer por imperativo constitucional de los medios aptos para la plena satisfacción de los derechos sociales cometiendo las transformaciones económicas y sociales que en cada momento sean necesarias para ello. La efectividad de los derechos sociales depende junto con los derechos civiles y políticos del perfeccionamiento del sistema político-democrático.

Los derechos sociales (en cuanto “derechos distributivos”) son derechos supraordenados al mercado, y en calidad de tales ponen en cuestión la naturalidad de la distribución hecha a través del mercado y encuentran su nacimiento en la acción estatal correctora del libre funcionamiento de las fuerzas económicas. Los derechos sociales distributivos son los derechos propios del Estado social de Derecho, separándose de los derechos ligados al mercado. En otras palabras, la morfología institucional del Estado ha variado en función de los derechos sociales fundamentales cuya satisfacción ha de garantizar, puesto que esta categoría de derechos exigen un conjunto de prestaciones estatales, programas o dispositivos institucionales, en interés del individuo. Ciertamente los derechos sociales protegen una esfera de interés propio de los titulares del derecho y se satisfacen por medio del cumplimiento de los correspondientes deberes por parte del poder público. En esto no hay diferencias respecto de cualquier otro derecho. Pero son distintos en un aspecto importante: interfieren en el proceso de asignación eficiente de bienes y servicios conforme a los mecanismos autorreguladores del mercado, al comportar un intervencionismo público que afecta a la estructura de recompensas de la economía capitalista, basada en el intercambio de mercado.

Los ataques a los derechos sociales de ciudadanía coinciden con un proceso de transformación del sistema de Estado del bienestar en una línea de disolución del compromiso político social subyacente a esta forma de Estado. Se recordará que la historia de la construcción del Estado del bienestar ha sido el resultado de una lucha por la inscrición de los derechos sociales en el área de la ciudadanía. La lucha por la ciudadanía social exige una política económica diferenciada que introduzca criterios selectivos e instrumentales de control social sobre el proceso productivo. En el caso de los derechos sociales, como “derechos distributivos”,

son condicionados porque exigen políticas públicas de intervención y corrección de la pura lógica de mercado según criterios definidos. Son, si se quiere, “derechos imperfectos”, porque para su realización depende de la elección política y de la política económica. Dependen de relaciones de fuerzas que luchan por acaparar una mayor cantidad de recursos en el marco de un estructural conflicto redistributivo (de lucha por la distribución de los recursos).

Ciertamente las políticas solidarias han pasado a ser legítimas, no controvertidas y aceptadas sólo en la medida en que se han instrumentado como derechos enmarcados en la ciudadanía social. Este es el postulado básico del Estado del bienestar solidario (o institucional), y que se constituye en el centro de gravedad de la ciudadanía, definida como la pertenencia a una sociedad política organizada y controlada por ella misma; la funcionalidad de la ciudadanía es crear una solidaridad basada en los derechos. Es el reflejo de una lucha por el contrato social, construido sobre la base de la justicia como equidad y la extensión para todos de los derechos de ciudadanía (como derechos de pertenencia a la comunidad). Es obvio que los derechos sociales de ciudadanía se construyen sobre una noción de justicia entendida como equidad, y se enfatiza su papel distributivo. Se ha advertido, que el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las instituciones sociales más importantes distribuyen derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. Desde esta perspectiva la ciudadanía social forma parte de las condiciones sociales de la democracia.

Los derechos sociales ya no solo se esgrimen frente al Estado, al contrario, necesitan de este Estado. Frente a la idea de que el Estado solo pretende proteger la libertad individual y la propiedad, la mejora de las condiciones de la clase trabajadora, solo puede generarse con la

ayuda del Estado. Pasan a considerarse los derechos como el cauce para la mejora de las situaciones de los trabajadores y surge esa nueva función del derecho como “promocional”, confirmándose poco a poco la idea del imprescindible papel del Estado para el reconocimiento y garantía de los derechos sociales. De aquí el reto y la importancia de coordinar las políticas sociales tanto a nivel supranacional como nacional que van encaminadas a la aplicación de los derechos sociales.

Frente al hecho, de que el Estado del bienestar se encuentra en crisis, sujeto a los cambios económicos impuestos por la globalización y las políticas neoliberales, los cuales han contribuido a un retroceso de las políticas sociales al limitar la participación del Estado en la política económica y esto ha hecho que se pongan en riesgo las conquistas históricas de la ciudadanía social, surge la propuesta de establecer una ciudadanía cosmopolita que consagre la articulación de derechos sociales.

En la actualidad podemos reflexionar, como sería esta ciudadanía cosmopolita. En primer lugar tendría que ser profundamente democrática más allá del ámbito del Estado nación; en segundo lugar, tendría un respaldo institucional a nivel internacional, sustentado por las demandas de una sociedad civil global activa; en tercer lugar, estaría articulada a nivel de los gobiernos locales y nacionales, los cuales también tendrían una amplia participación; en cuarto lugar, en el núcleo duro de su conformación se encontraría la defensa de los derechos sociales a nivel supranacional, con estrategias propositivas frente a los cambios que se han dado en el mundo del trabajo, la inseguridad salarial y la incertidumbre en el empleo; por último y acorde con los tiempos actuales, esta ciudadanía cosmopolita no podría estar aislada de tradiciones importantes dentro del campo de la teoría política y social como son el liberalismo, el

feminismo, el ecologismo y el multiculturalismo, por señalar algunas de las más importantes, es decir que tendría que enriquecerse de ellas, para cohesionar un nuevo estatuto ciudadano que pudiera enfrentar los grandes retos del siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Alonso, Luis Enrique, *Trabajo y Ciudadanía. Estudios Sobre la Crisis de la Sociedad Salarial*, Madrid, Trotta, 1999.

Alonso, Luis Enrique. “Ciudadanía, Sociedad del Trabajo y Estado de Bienestar: Los Derechos Sociales en la Era de la Fragmentación”, en Manuel Pérez Ledesma, (comp.) *Ciudadanía y Democracia*, Madrid, Pablo Iglesias, 2000.

Amin, Samir, *El Capitalismo en la Era de la Globalización*, Barcelona, Paidós, 1999.

Arrizabaloa, Xavier. “Crisis, Ajuste y Regresión Social en la Unión Europea: El Papel de las Privatizaciones”, en: Vence, Xavier y Xosé Luis Outes (Editores) *La Unión Europea y la Crisis del Estado del Bienestar. Una Visión Crítica del Neoliberalismo Económico*, España, Síntesis, 1998.

Ashford, Douglas E, *La Aparición de los Estados de Bienestar*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1989.

Baldwin, Peter, *La Política de Solidaridad Social. Bases Sociales del Estado de Bienestar Europeo 1875-1975*, Madrid, Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, 1992.

Balibar, Étienne, *Nosotros ¿Ciudadanos de Europa?*, Madrid, Tecnos, 2003.

Bauman, Zygmunt, *La Globalización. Consecuencias Humanas*, Brasil, FCE, 1999.

Bauman, Zygmunt, *Trabajo, Consumismo y Nuevos Pobres*, Barcelona, Gedisa, 2000.

Beck, Ulrich, *Un Nuevo Mundo Feliz. La Precariedad del Trabajo en la Era de la Globalización*, Barcelona, Paidós, 2000.

Beck, Ulrich, “Democracia Global. La Política más allá del Estado- Nación”, en: *Metapolítica*, Vol. 5, No. 18, México, Abril, 2001.

Beck, Ulrich, *La Sociedad del Riesgo Global*, Madrid, Siglo XXI, 2002.

Beck, Ulrich, *La Mirada Cosmopolita o la Guerra es la Paz*, Barcelona, Paidós, 2005.

Bendix, Reinhard, *Estado Nacional y Ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu, 1964.

Berzosa, Carlos. “Crisis Económica y Retroceso del Estado de Bienestar”, en: *Pros y Contras del Estado del Bienestar*, Ramón Casilda Béjar y José María Tortosa (Editores). Madrid, Tecnos, 1996.

Bethell, Leslie. *Brazil Empire and Republic, 1822-1930*, New York, Cambridge University, 1989.

Bethell, Leslie, *Chile Since Independence*, Cambridge, Cambridge University, 1993.

Bethell, Leslie. *Argentina Since Independence*, Cambridge, Cambridge University, 1993.

Beveridge, William, *Las Bases de la Seguridad Social*, México, FCE/Instituto Nacional de Salud Pública, 1987.

Bilbao, Andrés , *Obreros y Ciudadanos. La Desestructuración de la Clase Obrera*, Madrid, Trotta, 1995.

Bobbio, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, México, F.C.E., colección Brevariarios, No. 476, 1991.

Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, F.C.E., 1999.

Borja, Jordi y Castells, Manuel, *Local y Global: La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*, España, Taurus, 1997.

Borja, Jordi; Ge neviéve Do urthe y Valérie Pe ugeot, *La Ciudadanía Europea*, Barcelona, Península, 2001.

Bottomore, Tom. “Ciudadanía y Clase Social, Cuarenta Años Después”, en: T:H.Marshall y Tom Bottomore. *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid, Alianza, 1998.

Bourdieu, Pierr e, *Contrafuegos. Reflexiones para Servir a la Resistencia Contra la Invasión Neoliberal*, Barcelona, Anagrama, 2000.

Boyer, Robert. “¿Flexibilidades Defensivas... U Ofensivas?”, en: *La Flexibilidad del Trabajo en Europa. Un estudio Comparativo de las Transformaciones del Trabajo Asalariado en Siete Países, entre 1973 y 1985*, Dirig ido por Robert Boy er, Mad rid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1986.

Brecher, Brown, y Cutler, *Global Visions: Beyond the New World Order*, Boston, South End Press, 1993.

Campillo Sainz, José, *Derechos Fundamentales de la Persona Humana. Derechos Sociales*, México, Editorial Jus, 1952.

Carballeda, Alfredo J., *La Intervención en lo Social. Exclusión e Integración en los Nuevos Escenarios Sociales*, Buenos Aires, Paidós, 2002.

Carter, April, *The Political Theory of Global Citizenship*, London, Routledge, 2001.

Castel, Robert. *El Ascenso de las Incertidumbres. Trabajo, Protecciones, Estatuto del Individuo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2010.

Centeno, Miguel Ángel. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, USA, University Park, Pa: Pennsylvania State University, 2002.

Contreras Peláez, Francisco J., *Derechos Sociales: Teoría e Ideología*, Madrid, Tecnos, 1994.

Crane, Andrew, Matt en, Dirk and Moon Jeremy, *Corporations and Citizenship*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

Dahrendorf, R alf, *El Conflicto Social Moderno. Ensayo Sobre la Política de la Libertad*, Barcelona, Biblioteca Mondadori, 1990.

De la Guardia, Carmen. “La Conquista de la Ciudadanía Política en los Estados Unidos”, en: *Ciudadanía y Democracia*, Manuel Pérez Ledesma (comp.), Madrid, Pablo Iglesias, 2000, pp.77-82.

Díaz, Elías, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, Taurus, 1998.

Dobson, Andrew, “ Ecological Citizenship; A Disruptive Influence?”, in C. Pierson and S. Torney (eds), *Politics at the Edge: the PSA yearbook 1999*, Houndmills: Basingstoke and New York, St. Martin’s Press, 2000.

Dobson, Andrew, *Citizenship and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

Escamilla, Jaime, *El sistema Parlamentario Inglés*, Gernica, México: UAM-A, 1993.

Esping-Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey, Princeton University Press, 1990.

Esping-Andersen, Gosta, *Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales*, Barcelona, Ariel, 2000.

Evans, Peter. “¿El Eclipse del Estado? Reflexiones Sobre la Estatalidad en la Época de la Globalización”, en: *Estado Constitucional y Globalización*, Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez, Compiladores, México, Porrúa/UNAM, 2001.

Falk, Richard, “Una Revisión del Cosmopolitismo”, en: Martha C. Nussbaum (Coord), *Los Límites del Patriotismo. Identidad, Pertenencia y Ciudadanía Mundial*, Barcelona, Paidós, 1999.

- Fauré, Christine, *Las Declaraciones de los Derechos del Hombre de 1789*, México, F.C.E., Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999.
- Ferrajoli, Luigi. “Derechos Fundamentales”, Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Editores, *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.
- Ferrera, Mauricio. “Los Estados del Bienestar del Sur en la Europa Social”. En: *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Sebastián Sarasa Y Luis Moreno (Compiladores). Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Ministerio de Asuntos Sociales, 1995.
- Fine, Robert, *Cosmopolitanism*, London, Routledge, 2007.
- Freixes Sanjuán, Teresa, *Los Derechos Sociales de los Trabajadores en la Constitución*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1986.
- Gauchet, Marcel, Pierre Manent y Pierre Rosanvallon, (dir.), *Nación y Modernidad*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1997.
- Giner, Salvador. “La Modernización de la Europa Meridional: Una Interpretación Sociológica”. En: *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Sebastián Sarasa Y Luis Moreno (Compiladores). Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Ministerio de Asuntos Sociales, 1995.
- Giddens, Anthony, *Profiles and Critiques in Social Theory*, Londres, Macmillan, 1982.
- Guéhenno, Jean-Marie, *El Fin de la Democracia: La Crisis Política y las Nuevas Reglas del Juego*, Barcelona, Paidós, 1995.
- Guilherme Merquior, José, *Liberalismo Viejo y Nuevo*, México, FCE, 1993.
- Habermas, Jürgen, *Facticidad y Validez*, Madrid, Trotta, 1992.
- Habermas, Jürgen, *Ensayos Políticos*, Barcelona, Península, 2002.
- Habermas, Jürgen, *Identidades Nacionales y Posnacionales*, Madrid, Tecnos, 2002.
- Habermas, Jürgen, *Tiempo de Transiciones*, Madrid, Trotta, 2004.
- Hamilton, A., J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, México, F.C.E., 1957.
- Hardt, Michael y Antonio Negri, *Imperio*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- Hayek, Friedrich A., *Camino de Servidumbre*, Madrid, Alianza, 1978.

- Held, David, *La Democracia y el Orden Global: Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.
- Held, David. "Ciudadanía y Autonomía". *La Política*, No. 3, Barcelona, Paidós, Octubre de 1997.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton, *Transformaciones Globales. Política, Economía y Cultura*, México, Oxford University Press, 2002.
- Held, David y Anthony McGrew, *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del Orden Global*, Barcelona, Paidós, 2003.
- Höffe, Otfried, *Ciudadano Económico, Ciudadano del Estado, Ciudadano del Mundo. Ética y Política en la Era de la Globalización*, Buenos Aires, Katz, 2007.
- Huntington, Samuel P., "Democracy's Third Wave", en *Journal of Democracy*, Num. 2, USA, primavera de 1991.
- Huntington, Samuel P., *La Tercera Ola. La Democratización a Finales del Siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994.
- Inin, Engin F. and Wood, Patricia K., *Citizenship and Identity*, London, Sage Publications, 1999.
- Jessop, Bob, *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una Nueva Teoría del Estado y Sus Consecuencias Sociales*, Colombia, Siglo del Hombre Editores/Universidad Nacional de Colombia, 1999.
- Johnson, Norman, *El Estado de Bienestar en Transición. La Teoría y la Práctica del Pluralismo de Bienestar*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- Kant, Immanuel, *Sobre la Paz Perpetua*, Madrid, Alianza, 2002.
- Keynes, John Maynard, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Colombia, FCE, 2000.
- Kymlicka, Will y Wayne Norman. "El Retorno del Ciudadano. Una Revisión de la Producción Reciente en Teoría de la Ciudadanía". *La Política*, No.3, Barcelona, Paidós, Octubre de 1997.
- Klein, Lawrence R., *La Revolución Keynesiana*, México, Trillas, 1980.
- Krauze, Enrique. *El Poder y el Delirio*, México, Tusquets Editores, 2010.
- Kusnir, Liliana, *La Política Social en Europa*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

- Lange, Oscar. “Los Fundamentos de la Economía del Bienestar”, en: Arrow, Kenneth J. y Tibor Scitovsky. *La Economía del Bienestar*, Vol. I, México, FCE, 1974.
- Linklater, Andrew, “Citizenship and Sovereignty in The Post-Wesphalian State”, en: *European Journal of International Relations*, Vol. 2 (1), London, Sage, 1996.
- Llobera, Jose ph R., *El Dios de la Modernidad: El Desarrollo del Nacionalismo en Europa Occidental*, Barcelona, Anagrama, 1994.
- Locke, John, *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, México, Nuevomar, 1989.
- López-Alves, Fernando. *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*, Durham, London, Duke University, 2000.
- Luhmann, Niklas, *Teoría Política en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1997.
- Macaulay Trevelyan, George, *Historia Política de Inglaterra*, México: F.C.E. 1984.
- Marquand, Da vid. “Civ ic Republics and Liberal Indiv idualists: T he Case o f Britain ” e n *Citizenship. Critical Concepts*, Editado por Bryan S. Turner y Peter Hamilton. Vol. I, Lo ndres, Routledge, 1994, pp.244.
- Marshall, Thomas H., “Class, Citizenship and Social Development”, en: *Citizenship and Social Class*, Doubleday and Company, 1964.
- Martínez de Pi són, Jo sé, *Políticas de Bienestar. Un Estudio Sobre los Derechos Sociales*, Madrid, Tecnos/Universidad de la Rioja, 1998.
- Meehan, Elizabeth, *Citizenship and the European Community*, London, Sage, 1993.
- Miller, Davi d, *Sobre la Nacionalidad. Autodeterminación y Pluralismo Cultural*, B arcelona, Paídos, 1997.
- Mishra, Ramesh. “El Estado de Bienestar Después de la Crisis: Los Años Ochenta y Más Allá”, en: *Crisis y Futuro del Estado de Bienestar*, Rafael Muñoz de B ustillo (Compilador), Madrid, Alianza, 1989.
- Mishra, Ramesh, *El Estado de Bienestar en Crisis*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- Monereo Pérez, José Luis, *Derechos Sociales de la Ciudadanía y Ordenamiento Laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1996.
- Montagut, Teresa, *Política Social*, Ariel, Barcelona, 2000.

Montoro Romero, Ricardo. “La Reforma del Estado de Bienestar: Derechos, Deberes e Igualdad de Oportunidades”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No.79, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Julio-Septiembre de 1997.

Navarro, Vicenc, *Globalización Económica, Poder Político y Estado del Bienestar*, Barcelona, Ariel, 2000.

Noya Miranda, Francisco Javier. “Ciudadanía y Capital Social. Estudio Preliminar en Torno a Ciudadanía y Clase Social de T.H. Marshall.”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No.79, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Julio-Septiembre de 1997.

Nussbaum, Martha C., “Patriotismo y Cosmopolitismo”, en: Martha C. Nussbaum (Coord.), *Los Límites del Patriotismo. Identidad, Pertenencia y Ciudadanía Mundial*, Barcelona, Paidós, 1999.

Oakeshott, Michael, *El Estado Europeo Moderno*, Barcelona, Paidós, 2001.

Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, México, CONACULTA/Alianza, 1991.

Ohmae, Kenichi, *El Fin del Estado-Nación*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 1997.

Ojeda Marín, Alfonso, *Estado Social y Crisis Económica*, Madrid, Editorial Complutense, 1996.

Pfaller, Alfred e Ian Gough. “La Competitividad de los Estados de Bienestar Industrializados: Un Análisis Comparativo”, en : Alfred Pfaller, Ian Gough y Göran Therborn (Comps.), *Competitividad Económica y Estado de Bienestar. Estudio Comparativo de Cinco Países Avanzados*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993.

Perales, Ascensión Elvira, “Ciudadanía Europea y Ciudadanía Nacional”, en Manuel Pérez Ledesma, (comp.) *Ciudadanía y Democracia*, Madrid, Pablo Iglesias, 2000.

Pérez Fernández del Castillo, German (Director). *Evolución del Estado Mexicano*, Tres tomos, México, Ediciones El Caballito, 1986.

Pérez Luño, Antonio E., *Los Derechos Fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1998.

Pitkin, Hanna F., *El Concepto de Representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Procacci, Giovanna. “Ciudadanos Pobres, La Ciudadanía Social y la Crisis de los Estados del Bienestar”, en: *Ciudadanía: Justicia Social, Identidad y Participación*, Soledad García y Steven Lukes (Comps.) Madrid, Siglo Veintiuno, 1999.

Raynaud, Philippe. “ De la Libertad a l Poder, Reflexiones sobre el Patriotismo Estadounidense”, en: *Nación y Modernidad*, Marcel Gauchet, Pierre Mañent y Pierre Rosanvallon (dir), Buenos Aires, Nueva Visión, 1997, pp.85-86.

Riesenberg, Peter, *Citizenship in the Western Tradition. Plato to Rousseau*, USA, The University of North Carolina Press, 1992.

Rifkin, Jeremy, *El Fin del Trabajo. Nuevas Tecnologías Contra Puestos de Trabajo: El Nacimiento de Una Nueva Era*, México, Paidós, 1996.

Rosanvallon, Pierre, *La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado* Providencia, Buenos Aires, Manantial, 1995.

Sastre Ibarreche, Rafael, *El Derecho al Trabajo*, Madrid, Trotta, 1996.

Schmitter, Philippe C. and Trechsel, Alexander H., (Eds.), *The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms*, Strasbourg, Council of Europe, 2004.

Schnapper, Dominique, *La Comunidad de los Ciudadanos. Acerca de la Idea Moderna de Nación*, Madrid, Alianza, 2001.

Sieyès, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, México: UNAM, 1989.

Slaughter, Steven, “Cosmopolitanism and Republican Citizenship”, in: Wayne Hudson and Steven Slaughter (Edited), *Globalisation and Citizenship. The Transnational Challenge*, London, Routledge, 2007.

Smith, Martin, *Ecologism: Towards Ecological Citizenship*, Milton Keynes, Open University Press, 1998.

Stevenson, Nick, *Cultural Citizenship. Cosmopolitan Questions*, Berkshire, U. K, Open University Press, 2003.

Therbon, Göran, *Europa hacia el Siglo Veintiuno. Especificidad y Futuro de la Modernidad Europea*, México, Siglo XXI/UNAM, 1999.

Tilly, Charles, *Coerción, Capital y los Estados Europeos 990-1990*, Madrid, Alianza, 1992.

Tivey, Leonard, *El Estado Nación*, Barcelona, Península, 1987.

Tortosa, José María. “Malestar del Estado y Estado del Bienestar”, en: *Pros y Contras del Estado del Bienestar*, Ramón Casilda Béjar y José María Tortosa (Editores), Madrid, Tecnos, 1996.

Waldron, Jerem y, “ Teaching Cosmopolitan Right”, in: Kevin McDonough and Walter Feinberg (E dited), *Citizenship and Education in Liberal-Democratic Societies. Teaching for Cosmopolitan Values and Collective Identities*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

Walzer, Michael, *Las Esferas de la Justicia. Una Defensa del Pluralismo y la Igualdad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Walzer, Michael, “Esferas de Afecto”, en : Martha C. Nussbaum (Co ord), *Los Límites del Patriotismo. Identidad, Pertenencia y Ciudadanía Mundial*, Barcelona, Paidós, 1999.

Wolfe, Alan, *Los Límites de la Legitimidad. Contradicciones Políticas del Capitalismo Contemporáneo*, México, 1987.