

# LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL Y SUS CONSECUENCIAS POLÍTICAS: MODELOS DE CONSTRUCCIÓN SOCIAL EN PUGNA

JAVIER MARTÍNEZ CONTRERAS  
Universidad de Deusto

RESUMEN: Los estados europeos, con serias dificultades para sostener su deuda pública y la moneda común, están adoptando medidas económicas tendentes a asegurar su financiación pero comprometiendo su arquitectura social y política. El modelo del ciudadano con derechos es sustituido por el del factor social con unos derechos mínimos librado a su capacidad privada de iniciativa para desplegar su vida. Así queda comprometido desde la economía el modelo político de los estados modernos, además de roto el vínculo social más fuerte que hemos pensado: la justicia. Se plantea un estudio de este proceso actual, su valoración ético-política y se escrutan alternativas posibles.

PALABRAS CLAVE: crisis, ciudadanía, ética, filosofía política, derechos humanos.

## *The economic world crisis and its political consequences: Social construction models in fight*

ABSTRACT: The European States, with serious difficulties to support its public debt and the common currency, are adopting economic measures in order to assure its credit facilities, but compromising its social and political architecture. The model of the citizen with rights is being substituted for the one of the social factor with some minimum rights and entrusted to its private capacity to develop its life. So it is being compromised the political model of modern states from the economy as well as broken the strongest social bond we ever have thought: justice. It will be offered a study of this present process, an ethics-political assessment and possible alternatives will be scanned.

KEY WORDS: crisis, citizenship, ethics, political philosophy, human rights.

No debemos esperar que el círculo de la independencia individual  
llegue a ser tan amplio en los países democráticos como en las aristocracias.

Pero esto no es de desear, ya que en las naciones aristocráticas  
se sacrifica a menudo la sociedad al individuo  
y la prosperidad del mayor número a la grandeza de unos pocos.

Es a la vez necesario y deseable que el poder central  
que dirige a un pueblo democrático sea activo y poderoso.

No hay que provocar en él la debilidad o la indolencia,  
sino sólo impedirle que abuse de su agilidad y de su fuerza.

El espíritu humano se desarrolla gracias a la concurrencia  
de los pequeños esfuerzos de los hombres,  
y no por el potente impulso de unos cuantos

(ALEXIS DE TOQUEVILLE: *La democracia en América*)

## UNA MIRADA ALREDEDOR

De todos es conocido el proceso seguido por la Unión Europea en los últimos cuatro años planteando medidas económicas de rescate y de recorte que recientemente han sido calificadas en una expresión feliz como *políticas aus-*

*teritarias*<sup>1</sup>. Si hace ya año y medio se nos advertía de la posibilidad de deslizarnos hacia una época caracterizada por regímenes posdemocráticos<sup>2</sup>, hoy tenemos más datos para afirmar esa deriva del liberalismo capaz de sustituir los regímenes democráticos tras haber socavado de forma eficaz y constante sus estructuras fundamentales. Algunos ejemplos bastarán: la fuerza de los «mercados» es de tal calibre que son capaces de mover al año un volumen de 3.450 billones de euros, mientras que la riqueza estimada creada por la economía real alcanzaría un montante de 45 billones de euros. De tal manera que ningún sistema económico nacional, por poderoso que sea, está en condiciones de plantear resistencia eficaz alguna ante el ataque coordinado de tales sujetos difusos cuya procedencia no puede calificarse ya ni de externa ni de interna, pues tales coordenadas ha dejado de tener sentido en el mundo globalizado de la economía<sup>3</sup>.

El movimiento siguiente en este proceso de debilitamiento de las instituciones nacionales está siendo el recorte drástico de la soberanía nacional. El caso griego es paradigmático: durante los últimos cuatro años ha sufrido recortes de gasto público draconianos, la rebaja del salario mínimo, reducción de las pensiones, despido de funcionarios, subida de impuestos y privatizaciones masivas. Además se les impuso un primer ministro sin siquiera pasar por el trámite de las urnas en un gobierno de excepción formado por socialdemócratas, conservadores y extrema derecha. El último paso ha consistido en una cesión sin precedentes de su soberanía nacional colocando al país bajo tutela europea de manera que se controle por una entidad exterior al estado heleno el pago de su deuda soberana, sus bonos estatales quedan bajo jurisdicción del derecho británico en lugar de heleno, los litigios con los acreedores serán dirimidos en tribunales de Luxemburgo, etc.<sup>4</sup>. Y para terminar el dibujo a grandes rasgos de lo que está pasando, la canciller Angela Merkel acuñó en septiembre de 2011 la expresión «democracia conformada según los mercados» para referirse al modo en que los estados nacionales socios de la UE debían elaborar sus presupuestos atendiendo a los requerimientos de bolsas, bancos y especuladores más que prestando la debida atención a los requerimientos de la ciudadanía y los programas electorales. En definitiva, el concepto marca una línea política que parece se convertirá en breve en norma legal<sup>5</sup>, consagrando de ese modo un cambio de régimen político de indudable calado teórico y social, como espero poder mostrar en estas páginas.

No obstante este oscuro panorama, si por un momento desviamos nuestra atención de las páginas de prensa dedicadas a las últimas noticias económicas y nos aislamos de su difusión en radio y televisión, podremos disfrutar del silen-

<sup>1</sup> Véase RAMONET, I., «Nuevos protectorados», en *Le Monde Diplomatique en español*, n.º 197, 2012.

<sup>2</sup> SÁNCHEZ CUENCA, I., «¿Habrá siempre democracia?», en *El País*, 17 de diciembre de 2010.

<sup>3</sup> Cfr. RAMONET, I., «La gran regresión», en *Le Monde Diplomatique en español*, n.º 194, 2011.

<sup>4</sup> Cfr. RAMONET, I., 2012.

<sup>5</sup> Así parece que será establecido por el Mecanismo Europeo de Estabilidad. Cfr. Idem.

cio suficiente para atender a otras señales que no provienen directamente del mundo de la economía o la política institucional, si bien se derivan de ella o, al menos, están en estrecha relación con ella.

Me refiero, por ejemplo, a una noticia que apenas fue difundida, pero cuyo contenido es de una relevancia indiscutible. En noviembre de 2011 un grupo de setenta estudiantes de la Universidad de Harvard decidió dar plantón al profesor Gregory Mankiw en su clase de introducción a la economía. Se trata de uno de los cursos de mayor éxito en esa universidad, con cerca de 700 alumnos matriculados. Los alumnos discrepantes dirigieron una carta abierta al profesor explicando los motivos de su acto de protesta. Entre otros, mencionaban el sesgo de una signatura que propone como única forma de estudiar, organizar y analizar la economía aquella conforme a las opiniones del profesor, silenciando toda visión contraria, diferente o discorda con el autor de uno de los manuales de macroeconomía más difundidos en las escuelas de economía dentro y fuera de los Estados Unidos y conocido asesor del presidente George Bush en su segundo mandato. Pero lo más relevante es que, estudiantes de diferentes disciplinas académicas que saben que ocuparán puestos relevantes tanto en las instituciones financieras como en la definición de políticas públicas a lo largo y ancho del planeta, manifiestan su preocupación por los discursos académicos que dan cobertura a la injusticia y la inequidad perpetuando sistemas económicos problemáticos e ineficientes y formándoles de manera que sus actuaciones profesionales sigan deteriorando el sistema financiero internacional como muestran de modo suficiente los últimos cinco años<sup>6</sup>. Como es natural, este 10 por 100 de estudiantes disconformes dejaban igualmente clara su intención de apoyar el movimiento de ocupación en *Wall Street*.

En el otro extremo de este panorama, un magnate estadounidense dedicado al negocio de los casinos está causando sensación y debate en España por su intención de establecer un parque temático para adultos conocido como *Eurovegas* con una inversión millonaria que promete generar miles de puestos de trabajo tanto directos como indirectos. La letra pequeña de tan prometedor inversión dice que el magnate americano ha puesto condiciones para realizarla que, de no ser atendidas, impedirían la realización del proyecto. ¿Cuáles son esas condiciones? Según se reflejan en prensa, se trata de lo siguiente: cambiar el Estatuto de los Trabajadores para relajar la rigidez de los convenios colectivos —según la reforma laboral recién aprobada esta condición parece estar satisfecha—; modificar la Ley de Extranjería para acelerar la concesión de permisos de trabajo; dos años de exención total o casi total del pago de cuotas a la Seguridad Social y de todos los impuestos (estatales, autonómicos y municipales); que el Estado avale un préstamo por valor de 25 millones de Euros que se solicitaría al Banco Europeo de Inversiones; que se realicen las obras de infraestructura que requiera la ubicación del proyecto (metro, tren de cercanías, AVE,

---

<sup>6</sup> De forma explícita lo dicen estos estudiantes en su carta abierta al profesor Mankiw publicada por la *Harvard Political Review*. El texto completo puede consultarse en la siguiente dirección: <http://hpronline.org/harvard/an-open-letter-to-greg-mankiw/>

carreteras, servicio de autobuses...); cesión del suelo público por parte de autoridades municipales y autonómicas allí donde se sitúe el proyecto, desplazando si es preciso viviendas protegidas a otras ubicaciones y expropiando lo que esté en manos privadas y se estime necesario; una ley que garantice la exclusividad de la explotación y ventajas fiscales durante diez años; que se permita a menores y ludópatas reconocidos entrar en los casinos, en donde además se podrá fumar. Por último, se pide cambiar la ley de prevención de blanqueo de capitales e instaurar un sistema de intermediarios que, por lo que dicen los informes de seguridad estadounidenses, en los casinos de esta empresa en Macao parece estar en manos de la mafia<sup>7</sup>.

En esta primera aproximación tenemos datos suficientes para sostener una lectura de lo que está pasando que afirma, como primera tesis, una subordinación de las decisiones políticas a intereses provenientes de la esfera económica, y, como segunda tesis, que tal subordinación supone de hecho un cambio de régimen político en el que una de las categorías fundamentales de su construcción moderna, la ciudadanía, está siendo redefinida en términos que no han sido objeto del suficiente y pertinente debate, no ya sólo académico, sino también —y sobre todo— social, porque reducen su espectro de conformidad con intereses económicos y de dominación alejados del interés común también presente en la política.

Podría pensarse que los casos mencionados no son más que ejemplos de grandes remedios pensados coyunturalmente para grandes males igualmente momentáneos —en los casos institucionales mencionados— o expresión de cierta intranquilidad social —no muy molesta aunque interesante para los medios de comunicación— o de iniciativas privadas audaces que se sitúan bien y con buenas perspectivas en un momento complejo. Estas consideraciones ignorarían el trasfondo histórico y teórico que permite interpretar los eventos señalados como paradigmáticos de un proyecto económico que busca generar las condiciones políticas más acordes con sus intereses. Podrían hacerse consideraciones sobre las complejas relaciones entre mercado y democracia, o ponderar los problemas no resueltos de las arquitecturas estatales liberal y republicana o la comunitarista, por ejemplo. Pero escogemos, por ser un tema especialmente delicado en este momento, la categoría de «ciudadanía», pues en ella confluyen muchos de los elementos arquitectónicos que permiten hablar o no de un régimen político democrático. En lo que sigue analizaremos los modelos de ciudadanía que se derivan tanto de las posiciones institucionales y económicas aquí rápidamente dibujadas, como de la propuesta alternativa que parecen plantear los movimientos sociales de reciente e inesperada aparición (Primavera Árabe, 15M, *Occupy Wall Street...*) que hemos ejemplificado con la protesta de los estudiantes de Harvard.

---

<sup>7</sup> Véase *El País*, 8 de marzo de 2012.

## DESAFÍOS A LA ARQUITECTURA POLÍTICA DESDE LA ECONOMÍA DE LA CRISIS

El debate abierto por la irrupción de la crisis del sistema financiero internacional ha tenido dos momentos diferenciados según el proceso de los acontecimientos: en un primer momento se reclamó el papel de las instituciones estatales como diques de contención apropiados para los previsibles excesos de las dinámicas especulativas y acumulativas propias de tales mercados. Así, por ejemplo, se decía que

«el futuro de la globalización financiera es ahora asunto de los Estados. Depositar las esperanzas en la transformación de las finanzas y de los financieros para ponerlos al servicio de la estabilidad financiera es un vano esfuerzo. Así como también resulta vana la idea de transformar el capitalismo para ponerlo al servicio del progreso social. Desde hace casi dos siglos, el capitalismo ha podido servir de motor al progreso social porque algunos Estados se han organizado para obligarle a ir en esa dirección. Al levantar, cada uno a su manera, unas instituciones para regularlo y unas leyes para enmarcarlo, llevando a cabo unas políticas para reglar el ritmo de su actividad, los Estados han logrado, en cierta medida por lo menos, domesticar la fuerza que representa. No puede ser diferente para las finanzas, corazón mismo del capitalismo... Colocar a la globalización financiera al servicio del desarrollo económico pasa menos por una reforma de las finanzas o del capitalismo que por una redefinición del papel del Estado en el propio funcionamiento de las finanzas... ¡y del capitalismo!»<sup>8</sup>.

La cita en sí es muy elocuente. Si la leemos a la luz de lo acontecido en los últimos dos años, resulta casi una profecía. Ciertamente no se han tocado los mecanismos internos del sistema financiero —incluso se sigue reclamando su capacidad de autorregulación, manifiestamente insatisfactoria e insuficiente hasta la fecha— asumiendo la vacuidad del esfuerzo de poner el capitalismo y su corazón al servicio del progreso social. Cabría discutir si tal asunción puede darse o no por buena. Ahora bien, lo que sí se ha hecho es redefinir el papel del Estado en función del desarrollo económico y del funcionamiento de las finanzas. Más bien, y siguiendo la idea del estado mínimo propuesta por Nozick y Hayek y aplicada tan eficazmente por Thatcher y Reagan, los estados han intervenido para paliar los efectos desastrosos de los excesos especulativos y para suplir en lo posible la adormecida —cuando no desaparecida— iniciativa privada<sup>9</sup>. El uso de fondos públicos para reflotar los sistemas financieros nacionales fue sumamente eficaz en un doble sentido: permitió recuperarse rápidamente a las entidades financieras generando un déficit público de importantes dimensiones y un endeudamiento que ha permitido empujarse todavía más el rol estatal. Los mercados financieros recuperados han mordido la mano que

<sup>8</sup> BRENDER, A. - PISANI, F., *La crise de la finance globalisee*, París, La Découverte, 2009, pp. 120-121, tomado de RODRÍGUEZ ORTIZ, F., «Crisis de la deuda pública: ajuste social regresivo y nueva gobernanza económica asimétrica», en *Revista de Economía Mundial* 29, 2011, p. 182.

<sup>9</sup> Vid. RODRÍGUEZ ORTIZ, F., *o.c.*, p. 185.

les dio de comer usando el crédito y la emisión de deuda pública como instrumento de dominación de los estados. El tributo que ahora exigen es el que se anunciaba en su momento: «condicionar y modificar las políticas económicas nacionales, imponer ajustes cambiarios e incluso hacer saltar sistemas de cambios fijos, acentuar la volatilidad de los precios de los activos financieros, zanzar las economías generando o acentuando desequilibrios que pueden acabar conduciendo a inflaciones o recesiones, y difundir las tensiones de unos mercados a otros aumentando la probabilidad de que se generen riesgos sistémicos para los que el mundo no está bien preparado. Ha habido un desplazamiento de poder desde los gobiernos a los mercados cuya consecuencia es una pérdida de autonomía de las autoridades nacionales en la elaboración de la política económica»<sup>10</sup>.

Dicho de otro modo: los mercados imponen a los estados el sentido de sus políticas nacionales. Son la única autoridad global realmente existente (la única eficaz y realmente globalizada frente a los estados nación confinados en su territorio nacional y aprisionados en la jaula de oro de la soberanía nacional, tan vaciada de contenido real como irrenunciable en la perspectiva teórica) empeñada en reducir todavía más a las instituciones estatales, las únicas que de mantener sus competencias políticas podrían cambiar tanto las reglas del juego como el juego mismo. El tributo que exigen es la reducción del déficit y el pago de las deudas contraídas, de manera que se sacrifican aquellas partidas presupuestarias que, desde la perspectiva legal, son más fácilmente prescindibles: las políticas sociales, las que tocan los derechos sociales de los ciudadanos, pues los derechos civiles y políticos deben mantenerse formalmente en pie para asegurar la relación más conveniente entre mercado y estado desde la perspectiva del primero. Si este tributo no se paga, todo el entramado institucional se viene abajo porque no hay manera de financiarlo. Este es el mantra que se repite por doquier, si bien cabría aducir algún ejemplo que, como el caso islandés, plantearía algunas dificultades serias a esta posición.

Sea como fuere, el caso es que parece que, en el viejo conflicto entre democracia y mercados<sup>11</sup>, son estos últimos los que se imponen de conformidad con el modelo liberal que entiende el espacio público como un lugar de intercambio de iniciativas privadas que permiten lograr las mejores decisiones colectivas sin información exhaustiva, sin que los participantes deban preocuparse lo más mínimo por el cultivo personal de la virtud ni deban ocuparse de las cuestiones públicas, sino sólo de elegir a los técnicos que vayan a gestionarlas en su nombre<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> ROJO, L. A., «Los mercados financieros internacionales. Reflexiones a propósito de las crisis financieras al inicio de la década de los noventa», en *La fragilidad financiera del capitalismo*, Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 23-24, 2002, tomado de Idem, p. 187.

<sup>11</sup> Una presentación sintética y excelente de este problema puede consultarse en OVEJERO, F., «Democracia y Mercado», en ARTETA, A. - GARCÍA GUTIÁN, E. - MAIZ, R. (eds.), *Teoría política: poder, moral, democracia*, Madrid, Alianza, 2008, pp. 316-361.

<sup>12</sup> Cfr. OVEJERO LUCAS, F., «Democracia ideal y política real», en *Claves de Razón Práctica* 220, 2012, pp. 26-40.

Como es natural, esta concepción del espacio público conlleva una concepción normativa —ideal, modélica— de la ciudadanía y las atribuciones que le son propias. Se considera que las sociedades están formadas por personas con igual soberanía y capacidad de decisión, las cuales optan por constituir un sistema político cuyo objetivo es asegurar el bienestar de sus miembros y encauzar y si es posible resolver los conflictos generados entre ellos<sup>13</sup>, de manera que el Estado es una institución neutral que regula las interacciones entre personas y grupos. El caso es que esta pretendida neutralidad e igualdad de partida está asociada con la gestión de la propiedad y de los bienes, lo cual pone de hecho al Estado al servicio de las dinámicas de beneficio y acumulación propias de las economías de mercado. Parecía que éstas, además, eran conscientes de que no se podían ignorar los intereses y necesidades básicas de la mayoría de la población que no puede participar de esas dinámicas de acumulación para permitir su estabilidad y perduración a medio y largo plazo. Eso sí, siempre que se plantease conflicto entre unos intereses y otros, el Estado debía inclinarse por asegurar siempre las dinámicas de la acumulación sacrificando su legitimación social porque eso permite asegurar un futuro en el que siga habiendo riqueza que pueda ser hipotéticamente distribuida<sup>14</sup>. En la dinámica de sometimiento que venimos comentando, el desmantelamiento del papel estatal en el funcionamiento económico conlleva la retirada del estado de las actividades productivas mediante los procesos de privatización de bienes y servicios públicos bajo la máxima de la eficiencia de la iniciativa privada frente al despilfarro público, la denominada flexibilización laboral que supone debilitar los mecanismos de protección de los trabajadores en el ámbito laboral, la implantación de la austeridad presupuestaria como instrumento adecuado para lograr la minimización del margen de manobra estatal, que, sin embargo, sí debe garantizar una cobertura excelente en términos de orden público y aparatos de seguridad. Nada que por cierto no se hubiera visto en las últimas décadas del siglo pasado en diferentes países de América Latina o Asia<sup>15</sup>.

Este sistema político que establece la sumisión del sistema político al mercado está pensado para prescindir de los ciudadanos. Mejor dicho: está pensado para ciudadanos *idiotas* en el sentido estricto del término: personajes ocupados en sus asuntos propios (su *idios*) y despreocupados de los asuntos comunes. La apatía, la ignorancia de lo que pasa y el desinterés hacia ello son el nutriente básico del funcionamiento de un sistema que asimila el espacio público al mercado. El desinterés ciudadano forma parte del juego, y no precisamente una parte desdeñable o tangencial: responde a la exigencia liberal de mantener a

<sup>13</sup> Básicamente a este esquema respondería la teoría política de Thomas Hobbes recogida primero en *De Cive* y más tarde en el *Leviathan*.

<sup>14</sup> Así se recoge, razona y expone en *La estrategia del capital*. Informe de economía 08 del Seminari d'Economia Crítica Taifa, 2011, descargado de: <http://informes.seminaritaifa.org/>

<sup>15</sup> Una descripción detallada de las dinámicas que aquí se mencionan propias de las políticas neoliberales puede consultarse en HARVEY, D., *A Brief History of neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2005. Especialmente recomendables los capítulos II y III, dedicados a la construcción del consentimiento y a la teoría del Estado neoliberal respectivamente.

toda costa, fuera incluso de toda discusión razonable, la libertad negativa, es decir, la iniciativa de cada individuo para hacer lo que considere oportuno sin más impedimento que el que establezca el mercado en su supuesto libre juego de intercambios<sup>16</sup>. Es cierto, como defiende el enfoque realista, que la política es conflicto, interés y juego de poder. Pero no es menos cierto que también es razón, al menos en el sentido de propuesta normativa que implica la proposición o imposición de un modelo de relaciones sociales que a su vez configuran individuos con mayor o menor éxito. Precisamente este debate entre interés y conflicto y razón, entre el enfoque realista y el enfoque normativo subyace también al problema del concepto de ciudadanía y su alcance.

#### EL MARCO CONTEMPORÁNEO DEL DEBATE EN TORNO AL CONCEPTO DE CIUDADANÍA

Sin pretender exhaustividad en la relación que presentamos, conviene recordar cómo se forja este concepto y para ello proponemos un repaso rápido por algunos momentos clave de su historia para entender mejor el debate actual. Estamos ante uno de los conceptos más arraigados del pensamiento político desde la Atenas clásica. En aquella ciudad y en la teoría generada en ella, al menos en su versión aristotélica, el ciudadano es aquel que participa de las funciones judiciales y del gobierno<sup>17</sup>. En esta concepción se da una continuidad natural entre ética y política, ambas agrupadas como ciencias prácticas de las cuales la primera formaría el carácter del individuo de cara al logro de su felicidad y la segunda propondría modelos de convivencia destinados precisamente al logro de una felicidad colectiva sólo sostenible si ampara igualmente la felicidad individual. Un régimen así sólo podía construirse en torno a la práctica de la justicia<sup>18</sup>.

Esta forma de entender la ciudadanía se rompe con toda claridad en el siglo XVII. En ese momento cabe situar el nacimiento de las teorías contractualistas modernas de la mano del británico Thomas Hobbes. Su esfuerzo teórico se apoyaba sobre la idea de la comunidad política entendida como el resultado de un acuerdo adoptado por seres libres e iguales que aceptan someterse a una ley compartida para garantizar su vida. Es decir, la vida en común se convierte en garante y condición de posibilidad del desarrollo de la vida individual. El pensamiento de Hobbes, tanto en *De Cive* como en *Leviathan*, plantea la soberanía de la ley y la libertad de los individuos afirmada contra toda injerencia ajena arbitraria. Para conciliar ambos postulados, se establece una cesión de soberanía individual —autonomía inherente a los individuos en un estado denominado de naturaleza por contraposición al de la sociedad— en aras de ganar seguridad y garantías de defensa de los propios intereses en un sistema jurídi-

<sup>16</sup> Cfr. OVEJERO LUCAS, F., «¿Idiotas o ciudadanos?», en *Claves de Razón Práctica* 184, 2008, pp. 22-32.

<sup>17</sup> ARISTÓTELES, *Política* III, 1275a.

<sup>18</sup> ARISTÓTELES, *Política* VII.



co imparcial que asegura la resolución de los conflictos sin riesgo para la propia vida. Sin entrar en mayores detalles, se observa en la teoría de este autor una aportación muy importante dentro del concepto de ciudadanía: en la comunidad política que aquí se dibuja no hay lugar para más desigualdad que la que se deduzca de la inteligencia y de la fuerza de cada cual. Todos son iguales y desiguales al mismo tiempo: iguales en cuanto a partícipes de una misma condición humana dotada de unas características universales; desiguales en tanto que cada quien dispone de recursos, capacidades, inclinaciones y pasiones diferentes en grado y naturaleza. La única manera de establecer unas condiciones de vida mínimas para que nuestra igualdad de partida no nos mate es establecer una comunidad política que funcione conforme a leyes, con una autoridad que las aplica, las sanciona y las protege obligando a obediencia. Este es el meollo del contrato social. En este proceso, la justicia ha sido sustituida por la fuerza como columna vertebral del concepto de política y de ciudadanía<sup>19</sup>.

El debate contemporáneo sobre la ciudadanía se retoma a raíz de una famosa conferencia del sociólogo Thomas Humphrey Marshall pronunciada en Cambridge en 1949, titulada *Ciudadanía y clase social*<sup>20</sup>. En este texto, el autor ofrece un modelo coherente de ciudadanía dentro de la tradición liberal situando al mismo nivel los derechos políticos, civiles y sociales, agrupando entre estos últimos el disfrute a los servicios públicos de educación y sanidad, la seguridad y también englobando derechos relativos a la renta y al trabajo —que hoy calificaríamos de derechos económicos— que aseguren un estatus mínimo. Su tesis es que la realización plena de la ciudadanía sólo será posible si y sólo si los tres grupos de derechos se desarrollan en paralelo asumiendo la misma legitimidad para todos.

No ignora Marshall, tanto en este texto como en su obra posterior, las contradicciones internas del modelo que plantea, llegando al extremo de matizar esta su postura inicial poniendo en cuestión que los derechos sociales sean tales y criticando la insuficiencia del Estado de Bienestar a la hora de cumplir sus objetivos proporcionando a sus ciudadanos el disfrute de los derechos prometidos<sup>21</sup>. El punto propiciador de esta contradicción interna en la propuesta de una ciudadanía también social es, precisamente, la igualdad postulada por el sistema democrático en un nivel puramente formal y la persistente desigualdad real generada constantemente por el capitalismo de mercado. La ciudadanía

<sup>19</sup> Esta es la tesis de transición entre estos dos paradigmas políticos presentada y elaborada con detalle y evidente solvencia en REVELLI, M., *La política perdida*, Madrid, Trotta, 2008.

<sup>20</sup> El texto fue traducido y publicado en castellano en la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 77, 1977, pp. 297-344. En torno al tema y al texto hay abundante literatura, entre la que destacamos dos estudios que ofrecen ayuda más que notable para situarlo en su contexto y aclarar el panorama de su recepción. NOYA MIRANDA, F. J., «Ciudadanía y Capital Social. Estudio preliminar en torno a Ciudadanía y Clase Social de T. H. Marshall», en *REIS*, n.º 77, 1997, pp. 267-295, y FREJEIRO VARELA, M., «Ciudadanía, derechos y bienestar: un análisis del modelo de ciudadanía de T. H. Marshall», en *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n.º 2, 2005, pp. 63-100.

<sup>21</sup> Cfr. FREJEIRO, M., *o.c.*, p. 64.

social de Marshall busca reducir la contradicción mediante la inclusión de los derechos sociales en el concepto de ciudadanía liberal, tan celoso defensor de los derechos civiles y políticos, de manera que se reduce la conflictividad social generando un equilibrio inestable que permita seguir desarrollando tanto económica como políticamente las sociedades con sistemas democráticos liberales. Así, se afirman tres dimensiones constituyentes del concepto de ciudadanía que tendrían su correspondiente traducción en instituciones públicas: la dimensión social, que daría lugar a las instituciones garantes del bienestar; la dimensión política, generando las instituciones del funcionamiento democrático, y la dimensión civil, que daría lugar a la organización económica de mercado que llamamos capitalismo. De este modo, la ciudadanía, con sus tres dimensiones, resulta ser «un estatus que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen ese status son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica»<sup>22</sup>, y el ejercicio y disfrute de este estatus está garantizado institucionalmente por el parlamento (derechos políticos), por los tribunales (derechos civiles) y por los sistemas de educación, sanidad y demás servicios sociales (derechos sociales).

Al margen de los debates en torno a la más adecuada interpretación de la propuesta de Marshall en el conjunto de su obra y en su contexto, sí parece plausible entender la reflexión de este autor como un intento de garantizar la convivencia de dos sistemas que, a su parecer, serían los que mejor responden tanto a la idiosincrasia como a las necesidades de los individuos: la democracia política y el capitalismo de mercado, encarando el arduo problema de si es posible, y en su caso cómo, avenir libertad individual con la corrección de la desigualdad social en términos económicos además de hacerlo formalmente en términos políticos. Marshall apoya el mercado porque no cree que sea enemigo del bienestar, sino más bien un instrumento fundamental para conquistarlo. Ese bienestar es definido por el autor como «un compuesto de medios materiales y fines inmateriales que está localizado en algún lugar en el eje que gira entre los polos de la prosperidad y la felicidad»<sup>23</sup>, sin que se reconozca en ningún momento que pueda ser pretendido de manera universal. Más bien se sostiene que «no hay principio universal que determine cuáles deben ser estos derechos y deberes» propios de la ciudadanía orientados al bienestar<sup>24</sup>.

En definitiva, el modelo de ciudadanía propuesto es el punto de intersección de un sistema que conjuga elementos como la eficiencia económica, la libertad de elección, la distribución más o menos decente de los ingresos y la participación en las decisiones que afectan a la comunidad política. Por supuesto, la búsqueda del interés personal y la maximización del beneficio se contemplan como valores predicables y las desigualdades generadas por estas dinámicas en cuanto a ingresos y, por tanto, a bienestar, se tienen por aceptables e incluso, me

<sup>22</sup> Cfr. MARSHALL, T. H., *o.c.*, p. 312.

<sup>23</sup> MARSHALL, T. H., *The Right to Welfare en The Right to Welfare and other essays*, Heinemann, Londres, 1965, p. 83, tomado de FREJEIRO, M., *o.c.*, p. 65.

<sup>24</sup> Cfr. MARSHALL, T. H., *Ciudadanía y clase social*, *o.c.*, p. 312.

atrevería a decir, por justas, siempre que se mantengan dentro de un límite definido por el punto en el que los desajustes ponen en peligro la supervivencia del sistema.

Su mérito quizá más relevante para lo que nos interesa aquí es haber puesto de relieve que la realización plena del ciudadano sólo es posible cuando se contempla tanto en el concepto como en las correspondientes instituciones, su dimensión social. Se pretende con ello no igualar rentas, sino producir «un enriquecimiento general del contenido concreto de la vida civilizada, una reducción generalizada del riesgo y la inseguridad, una igualación a todos los niveles entre los menos y los más afortunados (...) La igualación no se produce tanto entre las clases como entre los individuos dentro de una población que, a este propósito, consideramos ya una clase. La igualdad de estatus es más importante que la igualdad de rentas»<sup>25</sup>. El enriquecimiento del contenido concreto de la vida civilizada descansa sobre la posibilidad efectiva del ejercicio de los derechos civiles y políticos, lo cual sólo se garantiza si hay condiciones de posibilidad de ejercicio de tales atribuciones, y éstas vienen dadas por los derechos sociales. Sin estos últimos, los primeros se quedan en mero cuerpo formal carente de la menor efectividad práctica, a no ser que se maneje una concepción liberal meramente aristocrática o elitista.

Ahora bien, el punto de fricción radica en mostrar si este estatus de condición de posibilidad de la ciudadanía que disfrutaban los derechos sociales los convierte o no en parte constituyente de ella. Marshall tiene clara la universalidad de los derechos civiles y políticos. Los primeros porque la igualdad formal ante la ley se afirma y garantiza mediante unas instituciones que no dependen de voluntades ni circunstancias individuales. Los segundos, por su parte, quedan garantizados de la misma manera y además aplicados mediante mecanismos públicos como el sufragio universal. Ahora bien, los derechos sociales carecen de esta universalidad, pues sólo pueden aspirar a cubrir necesidades que se consideran básicas y éstas, puesto que son de los individuos y además relativas a sus contextos, no pueden considerarse universales<sup>26</sup>. Y es este el lugar en el que se abre un abanico de posiciones en el debate que nos permite llegar a la situación actual de la que nos hacíamos eco al comienzo de estas páginas.

Una posible respuesta es la que dio el propio Marshall viendo la evolución del estado de bienestar británico y sobre todo considerando la crisis de los años setenta. Si los derechos sociales no tienen la misma consideración en el concepto de ciudadanía que merecen los civiles y políticos, entonces cambiamos la arquitectura social. En realidad, modificamos los términos del contrato, de manera que las cuestiones sociales —muy en coherencia con la concepción liberal— dejan de disfrutar de la condición de derechos fundamentales de los individuos para pasar a ser una especie de obligaciones morales de la comunidad política para con sus miembros. Con este desplazamiento del lugar propio de las cuestiones sociales se opera otra importante modificación, que consiste en

<sup>25</sup> Idem, p. 328.

<sup>26</sup> Cfr. FREIJEIRO, M., *o.c.*, p. 75.

reconocer que no hay un modelo de ciudadanía social válido para todas las sociedades, ni tampoco un modelo ideal para una sociedad concreta, pues la ciudadanía social queda sujeta a unas circunstancias concretas, siempre coyunturales, en las que una sociedad considere cuál es la forma más oportuna de definir y distribuir el bienestar de sus miembros. Y, en último lugar y atendiendo a los logros y objetivos logrados por el ejercicio de la libertad individual, resulta que los titulares de estos supuestos derechos no serían todos los ciudadanos, sino sólo aquellos que son incapaces por sí mismos de acceder a estos servicios accesibles para la gran mayoría.

En la obra de Marshall lo que comenzaron siendo derechos al mismo nivel que los indiscutibles civiles y políticos, se convierten con el tiempo en expectativas legítimas de los ciudadanos. Como consecuencia de este giro en la perspectiva teórica, se termina planteando una reformulación del contrato de bienestar poniendo el acento en el elemento económico: «Una vez que el bienestar ha sido situado en lo alto del ranking de prioridades políticas, la gente puede olvidarse de que el gran proveedor de medios para satisfacer el bienestar es la economía en sí misma»<sup>27</sup>. Con otras palabras, cuando hay conflicto y se tiene que elegir, mejor rebajamos las pretensiones de bienestar para mantener la fuente que nos lo proporciona: el mercado. Eso sí, Marshall no es una especie de apóstol neoliberal *avant la lettre*. Rebajar las expectativas del bienestar no supone eliminarlas, en su esquema de pensamiento, porque tampoco se puede negar la necesidad de corrección de los excesos de inequidad provocados por la propia dinámica de distribución de los mercados, no exenta en ningún caso de claras tendencias al darwinismo social, de tan oscuras resonancias. El encargado de aplicar esas correcciones dentro del sistema mixto que propone, sigue siendo el Estado. Si bien no deja de resultar inquietante una coincidencia histórica que no carece de interés y es el telón de fondo del tránsito intelectual que acabamos de dibujar: la equiparación de los derechos civiles y políticos con los sociales es contemporánea a la irrupción de los derechos humanos en su formulación contemporánea, mientras que su puesta en cuestión coincide con la crisis del petróleo de los primeros años setenta del siglo pasado, donde algunos sitúan la irrupción política del neoliberalismo con sus primeros pasos en el cono sur.

#### LA CIUDADANÍA DE LOS CIUDADANOS: MODELOS ALTERNATIVOS DE EMANCIPACIÓN

La política, decíamos más arriba, es conflicto y poder, pero también es razón, o al menos razones, argumentos que se esgrimen dispuestos a apoyar una postura convencidos de que es la más correcta. Entramos aquí en un camino complejo, al menos desde la perspectiva de la Filosofía, nunca cómoda con la idea de unir argumento y poder dejando al lado el intento de decir aquello que sea verdadero, justo o bueno, lo cual suele carecer de la consideración debida cuan-

<sup>27</sup> MARSHALL, T. H., «Value Problems of Welfare-Capitalism», en *The Right to Welfare...*, 1972, p. 129, tomado de FRELEIRO, M., *o.c.*, p. 94.

do estamos inmersos en conflictos de poder teñidos de y por ideología. No obstante, quizá sea posible argüir en un sentido diferente al hasta aquí recogido. Por suerte, si bien el debate contemporáneo sobre el concepto de ciudadanía asume como referente inmediato el planteamiento de Marshall, ésta no es la única posibilidad de comprensión de esa categoría. Hay otros varios modelos de ciudadanía moviéndose en el debate contemporáneo. De entre ellos nos fijamos en el modelo republicano, que a nuestro juicio conjuga valiosos elementos de contraste integrando una perspectiva amplia que nos permite desarrollar el ideal de emancipación propio de una versión posible —y republicana— de la modernidad ilustrada.

El modelo republicano resitúa los elementos del modelo liberal poniendo otros acentos y añadiendo otros ingredientes de mucho interés para sostener los derechos sociales como elementos inherentes al concepto de ciudadanía. En este modelo, cobra importancia el vínculo del individuo con su comunidad política, es decir, tanto la pertenencia como la participación en los asuntos de la *politeia*. La idea de libertad republicana no alcanza los excesos del liberalismo libertario. El individuo tiene todo el derecho a desarrollar sus propios fines siempre que éstos no dañen el espacio público. La participación es parte de ese vínculo con el conjunto de la comunidad, lo cual supone no sólo disfrutar de un estatus legal o de unas garantías de no injerencia o intervención del estado, sino el desarrollo de cauces que permitan el ejercicio cabal de esa participación mediante la deliberación. Obviamente esto requiere una formación cívica importante, lo cual vuelve a poner en primer plano el planteamiento aristotélico del cultivo de las virtudes no sólo en el plano individual personal, sino también en el ámbito público, pues los procesos de deliberación deben culminar en la promulgación de normas y en el cultivo de valores que la comunidad política establece como los suyos y con los que se identifica.

En este modelo, la igualdad no queda referida a una cuestión meramente formal en términos jurídicos que cubra las espaldas de las iniciativas individuales libradas a su suerte en el mercado. Se trata de una igualdad que se plantea como objetivo la corrección de todas las desigualdades posibles, incluso situándola con preferencia en ocasiones sobre la libertad, pues se entiende que, sin asegurar unas condiciones de partida mínimas e iguales, el desarrollo de la segunda —no sólo por falta de coacción externa, sino también por capacidad de imaginar posibles horizontes y encaminarse hacia ellos— es imposible. Esta relación no es reversible: sin las necesidades básicas cubiertas, no hay siquiera capacidad de elección que valga.

El último elemento fuerte del modelo republicano es la agencia política, es decir, se incentiva en el ciudadano la discusión y la deliberación. Algo hemos dicho ya de pasada, pero merece la pena desarrollarlo un poco más. En este modelo es imprescindible el desarrollo de la libertad de prensa como tribuna pública de debate, además de un funcionamiento parlamentario correcto, en la que se desarrollen ampliamente, con profundidad y seriedad, los temas que hayan de afectar a la gestión del espacio público de manera que todo el mundo pueda tener una opinión formada y hacer uso de su poder de decisión desde

posturas contrastadas y contrastables. En el fondo se plantea la deliberación como un deber cívico, entendiendo que los individuos se despliegan y realizan también como miembros activos —no meramente pasivos o receptores— en una comunidad política. Esto requiere, claro, un proceso educativo en el que el ciudadano se instruya sobre sus deberes cívicos y mantenga esa actitud exigente y participativa a lo largo del tiempo. Como se ve, es justo lo contrario al modelo liberal en el que se enmarca la discusión que aquí reproducimos.

Desde este trasfondo desarrollamos ahora tres elementos clave de crítica al modelo de Marshall atendiendo tanto a elementos históricos como a elementos teóricos. Primero haremos referencia al movimiento de derechos humanos que se estaba fraguando y haciendo público al mismo tiempo que se elaboraba la conferencia de Marshall. Con ese apoyo desarrollaremos la argumentación que permite ligar derechos sociales con ciudadanía de modo menos discrecional, para terminar haciendo un apunte sobre la arquitectura jurídica de los estados constitucionales con respecto a los derechos fundamentales.

El 10 de mayo de 1944 se proclamó en la ciudad estadounidense de Filadelfia la primera declaración Internacional de Derechos ligada a la Organización Internacional del Trabajo, creada en 1919 por el Tratado de Versalles. La idea de aquella declaración era articular un nuevo orden internacional regido por el derecho y la justicia en lugar de la fuerza. Apenas cuatro años y siete meses más tarde, el 10 de diciembre de 1948, se proclamaba la Declaración Universal de los Derechos Humanos que recogía la misma aspiración de forma expresa, estableciendo un marco en el que cupieran todos los regímenes de derechos «para que el hombre no se vea obligado, en última instancia, a la rebelión contra la tiranía y la opresión», tal como se recoge en su preámbulo. En 1949 Marshall pronunciaba su conferencia en este ambiente. Y esta circunstancia, a mi parecer de vital importancia, no es mencionada ni en su texto ni por la literatura que aborda su recepción posterior. El caso es que si atendemos a ambos documentos y a sus contenidos respectivos, recogemos parte del sentir efectivo, eficaz y expreso de una época profundamente marcada por acontecimientos terribles, que se fijó como meta una construcción social lo suficientemente sólida como para evitar repetir caldos de cultivo y situaciones que permitiesen el regreso de lo que se venció en los campos de batalla. Ese objetivo ligaba necesariamente derechos de toda índole para asegurar un mundo próspero y en paz, incorporando, incluso desde el pensamiento keynesiano y la experiencia del New Deal, la idea de que junto a la libertad de pensamiento, de expresión, de religión, de injerencia externa y de verse libre de temor, era necesario que apareciese la liberación de las necesidades, ligando así justicia social y prosperidad económica. Así lo recogió en su discurso del 6 de enero de 1941 Franklin Delano Roosevelt<sup>28</sup>.

La arquitectura argumental de estos documentos descansa sobre un principio largamente discutido pero que sirve de fundamento al ordenamiento político y jurídico. Me refiero a la dignidad humana. Este concepto impide que el

<sup>28</sup> Cfr. SUPLOT, A., *El espíritu de Filadelfia. La justicia social frente al mercado total*, Barcelona, Península, 2010, p. 21.

cuerpo y sus necesidades físicas sean tratados poniéndolos por debajo de su condición humana, de manera que quedan ligados en una concepción del ser humano en el que éste es una unidad indiscernible de cuerpo y espíritu. Lo que interesa es que este principio obliga a vincular los imperativos de la libertad con los de la seguridad, de manera que el ejercicio de la libertad requiere, exige, una seguridad física y una seguridad económica de manera que se destierren *el temor y la miseria*<sup>29</sup>, recusando los sistemas que se desentienden de la necesidad de seguridad en nombre de la libertad tanto como los sistemas que sofocan la libertad en nombre de la seguridad. Si atendemos a este requerimiento, fruto de un esfuerzo de deliberación colectivo tanto en Naciones Unidas como en la OIT, entonces no hay más remedio que admitir que la organización económica debe quedar supeditada al principio de justicia social, definida por la declaración de Filadelfia en los siguientes términos:

«Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades. El logro de las condiciones que permitan alcanzar este resultado debe constituir el propósito central de cualquier política nacional e internacional»<sup>30</sup>.

Dicho en términos más claros: la economía y el sistema financiero son, en este documento, medios al servicio de la realización de todos los seres humanos. Y conviene subrayar el «todos». En esta consideración no hay forma de usar a los seres humanos como «capital humano» al servicio de intereses propios de las dinámicas internas al sistema financiero o a las exigencias del productivismo económico, a no ser que, como de hecho ha pasado, invirtamos la secuencia medios fines y se sustituya el objetivo de la justicia social por la libre circulación de capitales o directamente se elimine por absurdo, como han argüido teorías como la de Hayek, por ejemplo. No obstante, conviene caer en la cuenta de que la lógica interna de esta sustitución se sostiene sobre una reducción conceptual que entiende que los individuos dotados de iguales derechos son una especie de mónadas contratantes y calculantes que, dada su condición, sólo pueden someterse a dos tipos de reglas: las que se dan libremente a sí mismos y las que se sostengan científicamente. Por el contrario, la lógica de la justicia social se construye sobre una duda que se antoja razonable: ¿qué validez otorgar al consentimiento del más débil a la voluntad del más fuerte cuando depende completamente de ella para sobrevivir? Es lo que se llamaría un consentimiento viciado en ámbitos jurídicos. A esto cabe añadir el curioso fenómeno conocido

<sup>29</sup> «Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en el que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias». Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. (Cursiva nuestra.)

<sup>30</sup> Declaración de Filadelfia, artículo II, párrafos a y b. Recogida en SUPLOT, A., *o.c.*, p. 172.

como *efecto Mateo*: allí donde se destruye el derecho social, los más fuertes se convierten en los primeros beneficiarios de los dispositivos creados para mejorar la suerte de los más débiles<sup>31</sup>. No para ahí la cosa. Abandonar la lógica de la justicia social supone no considerar el trabajo la causa, sino el efecto de la riqueza, lo cual no deja de tener un punto irónico y ciertamente casi mordaz. Hay una curiosa anécdota que ilustra perfectamente esta inversión. Se produjo en torno al año 1000, y cuenta que el obispo de Laón Adalberón dijo al rey de Francia: «El siervo alimenta al amo, que pretende ser quien lo alimenta a él. Y el siervo no alcanza a ver el término de sus lágrimas y de sus suspiros»<sup>32</sup>.

El interés de este y otros documentos de la OIT radica en que establecen el principio de la justicia social no como principio teórico, sino especialmente como principio de acción, ateniéndose a la mejor tradición de pensamiento político moderno que contempla la necesidad de buscar equilibrios de fuerzas entre intereses opuestos con respecto a los mismos hechos. De manera que este principio no postula la igualdad, como se hace en el planteamiento liberal, sino que la construye creando las condiciones necesarias y los cauces efectivos para que tal equilibrio pueda darse. Esto requiere el funcionamiento de un aparato estatal que concibe los derechos y los ejerce en términos positivos, es decir, todos los derechos reclaman al estado una actuación decidida para garantizar su cumplimiento. Los derechos no defienden espacios exentos a la intervención del estado o los gobiernos, según sostiene la concepción más liberal. Los derechos afirman espacios de libertad protegidos por la acción del gobierno en tanto son poderes o capacidades que la comunidad política garantiza —según la más genuina tradición contractualista—. De esta manera, todos los derechos quedan bajo la tutela del Estado con independencia de su naturaleza y sea cual sea la forma concreta de concretarlos en cada contexto específico. Por ende, hay otro argumento que vincula estrechamente los derechos sociales y la plena pertenencia a la comunidad política que llamamos ciudadanía: las instituciones públicas se financian en la medida que sea en cada caso por los impuestos de todos, lo cual convierte a los derechos individuales no sólo en bienes públicos, sino en bienes políticos. Al introducir el reparto de los costes del ejercicio de los derechos a través de los impuestos, estamos simultáneamente abocándonos a plantear un sistema político para su distribución que normalmente es guiado por lo que llamamos justicia distributiva, que debe buscar compensar proporcionalmente los costos tanto de los derechos políticos y civiles como de los derechos sociales, pues de lo contrario se genera un potente agravio comparativo en términos del *efecto mateo* que antes mencionábamos<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Vid. SUPLOT, A., *o.c.*, pp. 50-51.

<sup>32</sup> La cita proviene de una carta a Roberto el Piadoso recogida por LE GOFF, J., *La civilización del occidente medieval*, Barcelona, Paidós, 1999. Nosotros la tomamos de SUPLOT, A., *o.c.*, p. 59.

<sup>33</sup> Una exposición más amplia y detallada de este argumento puede verse en FRANCISCO, A. DE, «Las tres lógicas de la ciudadanía. Identidad, derechos y valores», en *Claves de Razón Práctica* 184, 2008, pp. 34-41.



Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 refuerza el documento de la OIT al que nos acabamos de referir porque incluye en su enunciado varios derechos de índole social: derecho a la seguridad social, a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad (art. 22); derecho al trabajo y a la libre elección del mismo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a protección contra el desempleo, así como a recibir una remuneración que asegure al trabajador y a su familia una existencia acorde con su dignidad, que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social (art. 23); se afirma igualmente el derecho al descanso y al tiempo libre, a una limitación razonable del tiempo del trabajo y vacaciones pagadas (art. 24); derecho a disfrutar un nivel de vida adecuado que asegure la salud y el bienestar, con especial atención al vestido, la vivienda, la asistencia médica, los servicios sociales necesarios, seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (art. 25); y finalmente se recoge por extenso el derecho a una educación gratuita al menos en la fase elemental y fundamental, que será obligatoria y generalizada; igualmente, afirma que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el respeto a las libertades fundamentales, favoreciendo una serie de valores imprescindibles para la convivencia (art. 26).

Lo más reseñable de esta lista de derechos de índole social es que la Declaración Universal de Derechos Humanos considera que todos los derechos contenidos en ella son inalienables, universales y, para lo que aquí nos interesa, indivisibles. Es decir, no pueden espigarse de ella derechos a conveniencia, asumiendo unos y relegando o ignorando otros en función de intereses que nada o poco tienen que ver con la salvaguarda y cuidado de la dignidad del ser humano y las condiciones sociales de su realización. En honor a la verdad, es necesario señalar que el pacto por los derechos económicos, sociales y culturales de 1996, en su artículo 2, supedita la realización de los mismos a la disponibilidad estatal de recursos para invertir en ellos, lo cual no deja de ser una importante contradicción en la arquitectura interna del corpus de derechos humanos. No obstante, también se dice en el preámbulo de ese mismo documento que se reconoce, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, que «no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos». Y, finalmente, en el artículo 28 de la Declaración Universal se dice expresamente que todos tenemos derecho a que se establezca un orden social e internacional que garantice el disfrute de todos los derechos contenidos en la declaración. Conviene recalcarlo con la misma fuerza que todo lo anterior. En cualquier caso, tenemos aquí otro argumento para ligar ciudadanía y derechos sociales contemporáneos a la posición de partida del debate en Marshall pero planteado no en clave conciliadora, sino en clave emancipadora. Algo más diremos sobre esto en el último apartado de este texto.

No obstante, si con el repaso de estos documentos queríamos ilustrar un movimiento internacional desarrollado en paralelo a la noción de ciudadanía social expuesta por Marshall y más decididamente emancipadora, desde la propia teoría política se ha continuado la discusión subrayando más si cabe la necesaria vinculación entre ciudadanía y derechos sociales. El argumento central, recurrente y más importante entre estos autores<sup>34</sup> establece las siguientes consideraciones: la primera es que la ciudadanía, siendo un estatus político y formal dentro de un sistema jurídico, tiene condicionantes o requisitos de índole externa cuyo cumplimiento o abandono tiene como consecuencia vaciarla o llenarla de contenido<sup>35</sup>. La segunda consideración es que la ciudadanía, definida como pertenencia a una comunidad política, significa algo más que mero disfrute de deberes y derechos iguales para todos los miembros de esa comunidad política. Uno de los elementos clave de esa pertenencia es la identificación con la comunidad y sus integrantes. Esto supone un vínculo de solidaridad con los otros ciudadanos que permiten una fuerte cohesión social, una conciencia de grupo que va más allá de los vínculos legales, dándoles una cobertura mucho mayor en un ámbito que ya no es meramente formal y que, según han puesto de relieve los enfoques comunitaristas, es muy importante para la configuración de los individuos. La tercera consideración relevante es que, en esta misma línea argumental, el ciudadano titular de derechos y de deberes y miembro de una comunidad política sin cortapisa alguna, necesita determinadas condiciones materiales propias de esa comunidad de manera que pueda ejercer en ella como el ciudadano que es. El ejercicio de los derechos políticos y civiles no es absoluto, ni abstracto, sino que depende de unas condiciones previas que hacen referencia a condiciones económicas y un nivel mínimo de renta, a la disposición de información veraz y suficiente, a la instrucción y educación recibidas, y a ciertos mecanismos de seguridad de índole social que cubren igualmente el ejercicio fáctico de la libertad<sup>36</sup>. En nuestra tradición clásica de pensamiento político, Aristóteles identificaba como primera causa de inestabilidad política y de sublevación la creencia de tener menos que los que tienen más, y al revés, que quienes aspiran a la desigualdad crean que tienen menos o igual que los que menos tienen<sup>37</sup>. Sea como fuere, la tradición moderna, de Hobbes a Locke, por ejemplo, vincula el contrato social a la seguridad de poder disfrutar de aquellos bienes que se necesitan para garantizar la subsistencia o del resultado del trabajo realizado, de manera que la condición de ciudadano es, en este sentido material, un seguro de vida que resuelve la incomodidad y brutalidad de una vida al margen o previa a la socialmente estructurada. De manera entonces que

<sup>34</sup> Véase, por ejemplo, FARINAS DULCE, M.<sup>a</sup> J., *La ciudad en la sociedad global: el derecho a ser ciudadano*, Fundación Carolina, 2010; Íb., *Globalización, ciudadanía y Derechos Humanos*, Madrid, Dyckinson, 2000; Íb., *Mercado sin ciudadanía. Las falacias de la globalización neoliberal*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005; ANTJXUSTEGI IGARTUA, E., «Ciudadanía y Derechos Sociales», en *Lan Harremanak* 22, 2010, pp. 151-165.

<sup>35</sup> Cfr. ANTJXUSTEGI, E., *o.c.*, p. 153.

<sup>36</sup> Idem, pp. 154-155.

<sup>37</sup> ARISTÓTELES, *Política*, Libro V, 1302a.

la inclusión de los derechos sociales como elemento constitutivo intrínseco de la ciudadanía plena real parece responder a una tradición de pensamiento y de construcción social y política en la que el disfrute de servicios y prestaciones más allá de los derechos civiles y políticos viene recogida como condición de posibilidad. Por esa razón se postula que los derechos sociales deben ser reconocidos como derechos fundamentales porque constituyen el único modo de asegurar las condiciones mínimas de una vida digna que además dé lo suficiente de sí como para ejercer los demás derechos fundamentales. La exclusión al acceso a estos derechos, bien porque se consideren superfluos, bien porque se atribuyan al estado social todo tipo de patologías sociales y civiles además de las económicas, es de hecho una reducción de la ciudadanía en términos de recorte a la autonomía del ciudadano, es decir, en términos de recorte drástico al ejercicio de su libertad.

Hace ya diez años, la filósofa estadounidense Nancy Fraser denunciaba precisamente la perversión de la tradición política del contrato social al excluir de las relaciones contractuales de ciudadanía aquellas relativas a las prestaciones sociales<sup>38</sup>. En caso de afirmar la ciudadanía social, estaríamos evocando aspectos centrales y compartidos de las corrientes de pensamiento más significativas de la teoría política: «las preocupaciones liberales en torno a los derechos (sociales) y al respeto; las normas comunitarias de solidaridad y responsabilidad compartida; y los ideales republicanos de participación en la vida pública (a través del uso de los bienes y servicios públicos)»<sup>39</sup>. Puesto que la opción ha consistido en aferrarse a una de esas corrientes de pensamiento radicalizándola hasta sus últimas consecuencias, las relaciones entre miembros de una sociedad políticamente constituida se han reducido a dos tipos de relación: o bien los intercambios contractuales centrados en bienes fungibles con un criterio de equivalencia, o bien una relación de corte paternal; la caridad no recíproca y unilateral. La razón de esta polarización de las relaciones estriba en que la insistencia sobre los derechos civiles, de carácter individual, fue minando el vínculo de ayuda propio de las comunidades políticas no liberales. Al concebir a los sujetos como individuos ya constituidos antes de establecer relaciones con otros, éstas sólo pueden verse como acuerdos voluntarios a partir del interés de cada uno, asentándose la ciudadanía civil de conformidad con los derechos de propiedad y el modelo de intercambio contractual. Claro que al operar este deslizamiento, quedaron fuera del modelo todas aquellas personas carentes de propiedad y aquellas otras incapaces de obtener los recursos necesarios para entrar a formar parte de los participantes en el nuevo juego social. Puesto que este era el modelo a seguir, las formas de reciprocidad que todavía pudieran pervivir se asimilaron progresivamente al intercambio contractual regido por el principio *do ut des*. Sólo quedaron a salvo las formas de reciprocidad gratuita que se daban en el interior de la familia nuclear. De manera que cualquier otra relación de reci-

<sup>38</sup> FRASER N. - GORDON, L., «Contrato *versus* caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social», en *Isegoría* 16, 1992, pp. 65-82.

<sup>39</sup> *Idem*, p. 66.

prociudad que no fuese contractual ni familiar se concebía como unilateral y completamente voluntaria, carente de toda responsabilidad y sin comportar ningún derecho reclamable; puramente magnánima<sup>40</sup>. Este proceso de configuración de la ciudadanía civil basado en la oposición entre donación e intercambio excluye los derechos sociales, que pasarían a ser vistos como mera donación, desapareciendo del horizonte las relaciones de solidaridad e interdependencia. Estas son precisamente las que se subrayan como derechos fundamentales en la ciudadanía social.

Ahora bien, este proceso de transformación tan bien descrito por Fraser en términos de relaciones humanas encierra igualmente un inquietante aspecto de arquitectura social. Los sistemas políticos de las democracias liberales que se aferran con tanto hincapié a los derechos políticos y civiles se constituyen como tales por medio de un sistema jurídico en el que hay un proceso constitucional que sostiene todo el entramado legal y, por ende, social. En este entramado,

«todos los derechos fundamentales —no sólo los derechos políticos, sino también los derechos civiles, los derechos de libertad y los derechos sociales— son, además de derechos individuales, también poderes y contrapoderes sociales capaces tanto de equilibrar y limitar los poderes de la mayoría como de dotar de efectividad a la representación política. Además, entre todos los diversos derechos fundamentales hay una relación de sinergia, acreditada por la experiencia histórica: sin garantías de independencia de las grandes libertades políticas no hay desarrollo del sentido cívico y de una opinión pública en condiciones de valorar y responsabilizar a los poderes públicos; sin garantía de los derechos sociales, en particular a la educación y a la información, los derechos de libertad y los derechos políticos no son ejercitables con conocimiento de causa. (...) Incluso el desarrollo económico depende de las garantías de los derechos fundamentales: de los derechos de libertad, sin los que no hay control democrático del correcto funcionamiento de las instituciones, y más aún de los derechos sociales a la educación, a la salud, a la subsistencia, cuya garantía no es solo un fin en sí misma, sino que constituye también el presupuesto elemental de la productividad individual y colectiva; hasta el punto de que, seguramente, puede afirmarse que el gasto en tales garantías es la inversión productiva más eficaz»<sup>41</sup>.

Por tanto, estamos ante la necesidad de contemplar el problema de la ciudadanía social en su contexto más amplio, que es el de la arquitectura de nuestras sociedades. En esa estructura hay, como hemos visto, dos elementos fundamentales dándose la mano: unos principios éticos y unas reglas de derecho que los hacen efectivos. Ambos son puestos en entredicho por una esfera, la económica, que ha sido capaz de ganar para sí un espacio en el que ni los principios éticos fundamentales ni los principios de derecho ligados a los ámbitos nacionales son capaces de resultar efectivos y eficaces, toda vez que además se han ido operando deslizamientos de significado en los primeros y renunciadas explícitas de poder en los segundos que han facilitado enormemente los casos

<sup>40</sup> Cfr. Idem, p. 76.

<sup>41</sup> FERRAJOLI, L., *Poderes salvajes*, Madrid, Trotta, 2011, pp. 107-108.

que citábamos al principio: un país se puede ver despojado de su soberanía nacional por razones económicas y un magnate, también por razones económicas, puede solicitar en serio la suspensión del estado de derecho y disfrutar de una excepcionalidad jurídica inaudita a cambio de promesas de creación de empleo que eliminan, precisamente, derechos sociales.

¿QUÉ FUTURO, PARA QUÉ CIUDADANOS Y QUÉ ARQUITECTURA SOCIAL?

¿Realmente sólo podemos elegir entre una ciudadanía jibarizada, raquitizada, disminuida, pero supuestamente solvente porque crearemos riqueza, o una ciudadanía completa pero económicamente insostenible? Pareciera que estos son los términos del debate al que estamos asistiendo. Sin embargo, esto no es realmente así.

Algunos datos de índole económica pueden arrojar algo de luz sobre esto: en 2009 los ingresos tributarios por IRPF, un impuesto que básicamente soportan los trabajadores, son un 12% inferior a los de 2007, canalizándose la tributación del capital a través del Impuesto de Sociedades, que pierde el 55% de su capacidad recaudatoria de 2007. Según un informe de los servicios económicos del sindicato Comisiones Obreras,

«es posible apreciar que la evolución del gasto social registrado en España desde 1977, pese a los incrementos nominales anuales, no se ha correspondido con el crecimiento económico experimentado en este mismo período. A pesar de realizarse un importante esfuerzo, los sucesivos incrementos del gasto social no se han traducido en un mayor peso sobre el PIB hasta 2007, descendiendo después como consecuencia de la crisis, lo que produce la paradoja de aumentar el peso relativo del gasto social sobre el PIB de forma teórica, pero sin incremento presupuestario efectivo. Desde comienzos de la década de 2000, el gasto social en relación al PIB registra niveles similares (25%), aunque con ligeros incrementos. Si nos referimos a los últimos quince años, el porcentaje del gasto social en relación al PIB no se ha modificado de manera apreciable, con lo que se mantiene en términos comparativos el nivel de esfuerzo del Estado con respecto a las políticas de bienestar, aunque este esfuerzo no ha sido suficiente para atender la cobertura de las necesidades sociales que, sin embargo, han crecido y se han diversificado»<sup>42</sup>.

Luego parece que lo que atañe al argumento económico puede, al menos, ser objeto de discusión técnica sobre el modelo de gestión y sus resultados. Sin embargo, esto no es, en mi opinión, lo más destacable. Lo que en realidad se juega tras la discusión de la ciudadanía social es la estructura de derechos que sostiene nuestro entramado político. Y hay que decir que las líneas dibujadas por las políticas inspiradas en máximas neoliberales conducen a romper el pacto social/político y nos deja entregados a los «poderes salvajes» de los que hablaba Ferrajoli. Por ese

<sup>42</sup> COMISIONES OBRERAS, *Iniciativa para el fortalecimiento del Estado de bienestar y la calidad de los servicios públicos. Cuadernos de Información Sindical 29*, Madrid, 2011.

camino no hay modo de establecer qué ventajas suponen someter la propia libertad a la cortapisa de la libertad de los demás, introduciéndonos de nuevo —si es que alguna vez salimos de ahí— en las ilusorias y fantasmagóricas dinámicas de servidumbre voluntaria que nos hacen creer que nuestros derechos están protegidos. No parece que sea este un buen camino de futuro.

Por el contrario, la reclamación de los estudiantes de Harvard, quizá demasiado académica, probablemente imprecisa en su concreción crítica, sí alberga la intuición de que pueden hacerse las cosas de otra manera, conforme a los ideales de emancipación a los que no hemos —al menos formalmente— renunciado. Otro profesor de economía de Harvard, Dani Rodrik, acaba de publicar un libro de cierto interés en este sentido, en el que propone un trilema como figura ilustrativa de la situación que estamos viviendo<sup>43</sup>. Se adhiere al parecer de que la dinámica económica hace tiempo que dejó de sentirse cómoda en el corsé de las democracias y las soberanías nacionales, de manera que se generan tensiones en torno a las políticas relativas al empleo, una competencia feroz en torno al impuesto de sociedades. Obviamente se genera tensión también con respecto a los estándares de salud y seguridad públicas, con respecto a los cambios legislativos que tocan los intereses de inversores internacionales que demandan a los gobiernos por lo que llaman expropiaciones por vía regulatoria o las restricciones impuestas por la OMC a las políticas industriales en países en vías de desarrollo. En definitiva, tenemos una tensión creciente entre las democracias nacionales y los mercados globales que —todo hay que decirlo— supone más una amenaza muy seria para las primeras que para los segundos.

La situación admitiría, según Rodrik, tres posibles salidas: o limitamos la democracia favoreciendo de ese modo las dinámicas de los mercados y nos entregamos a los poderes salvajes que instauran dinámicas de darwinismo social, o limitamos la globalización para reforzar la legitimidad de los regímenes jurídicos y ponemos el acento en la construcción social sometiendo las dinámicas económicas a sus procesos, o nos proponemos globalizar la democracia, lo cual plantearía una especie de autoridad mundial que sacrificaría, necesariamente, la soberanía nacional tal como la hemos entendido hasta ahora. Todo a la vez no podemos tenerlo. Hay que elegir sabiendo que podemos tener dos de las tres: o globalización y democracia, o autoridad mundial y globalización, o estado nación y democracia. La apuesta del profesor Rodrik parece ser la de embridar la globalización pensando un régimen económico de acuerdos internacionales al estilo de lo que en su momento fue Breton Woods. Su propuesta se inclina por presentar una regulación económica que respete, posibilite y apoye las dinámicas democráticas de los estados nación. El problema es que no llega a unir estas arquitecturas sociales con los derechos de ciudadanía de los que venimos hablando con amplitud en este texto. Si se ligan ambos, entonces se antoja posible imaginar un régimen global en el que las dinámicas de la globalización refuerzan las de la ciudadanía y, por tanto, fortalezcan los sistemas democráticos siem-

<sup>43</sup> RODRIK, D., *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, Barcelona, Antoni Bosch editor, 2012, pp. 203-226.

pre inestables y retos a mantener complejos equilibrios nacionales e internacionales. Si pensamos bien esto, nos daremos cuenta de que han sido los denostados y achicados estados nación quienes han rescatado los mercados financieros globales para evitar mayores daños a los ciudadanos y un efecto dominó de consecuencias imprevisibles. Como es evidente, las propuestas están por hacerse y no hay modo de cerrar un modelo en este momento que pueda implementarse con la rapidez que la situación requeriría. Pero sí se puede decir que hay elementos suficientes y de probada eficacia para desarrollar la intuición crítica y social de unos estudiantes de introducción a la economía que intuyen otros debates que ya están en marcha: los derechos humanos emergentes y la renta básica ciudadana, entre otros<sup>44</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANTXUSTEGI IGARTUA, E. (2010): «Ciudadanía y Derechos Sociales», en *Lan Harremanak* 22, pp. 151-165.
- ARISTÓTELES, *Política*, Madrid, Gredos.
- COMISIONES OBRERAS (2011): *Iniciativa para el fortalecimiento del Estado de bienestar y la calidad de los servicios públicos*, Cuadernos de Información Sindical 29, Madrid.
- FARIÑAS DULCE, M. J. (2000): *Globalización, ciudadanía y Derechos Humanos*, Madrid, Dyckinson.
- (2005): *Mercado sin ciudadanía. Las falacias de la globalización neoliberal*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- (2010): *La ciudad en la sociedad global: el derecho a ser ciudadano*, Fundación Carolina.
- FRANCISCO, A. DE (2008): «Las tres lógicas de la ciudadanía. Identidad, derechos y valores», en *Claves de Razón Práctica* (184), pp. 34-41.
- FRASER, N. - GORDON, L. (1992): «Contrato versus caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social», en *Isegoría* 16, pp. 65-82.
- FERRAJOLI, L. (2011): *Poderes salvajes*, Madrid, Trotta.
- FREIJEIRO VARELA, M. (2005): «Ciudadanía, derechos y bienestar: un análisis del modelo de ciudadanía de T. H. Marshall», en *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n.º 2, pp. 63-100.
- Harvard Political Review*. Carta abierta al profesor Mankiw publicada por la <http://hpronline.org/harvard/an-open-letter-to-greg-mankiw/>
- HARVEY, D. (2005): *A Brief History of neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press.
- MARSHALL, T. H. (1977): «Ciudadanía y clase social», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 77, pp. 297-344.
- NOYA MIRANDA, F. J. (1997): «Ciudadanía y Capital Social. Estudio preliminar en torno a Ciudadanía y Clase Social de T. H. Marshall», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 77, pp. 267-295.
- OVEJERO LUCAS, F. (2008): «Democracia y Mercado», en ARTETA, A. - GARCÍA GUITIÁN, E. - MAÍZ, R.: *Teoría política: poder, moral, democracia*, Madrid, Alianza, pp. 316-361.

<sup>44</sup> Véase, por ejemplo, RODRÍGUEZ PALOP, M.<sup>a</sup> E., *Claves para entender los nuevos derechos humanos*, Madrid, Libros de la Catarata, 2011; RAVENTÓS, D., *El derecho a la existencia*, Barcelona, Ariel, 1999.

- OVEJERO LUCAS, F. (2012): «Democracia ideal y política real», en *Claves de Razón Práctica* 220, pp. 26-40.
- (2008): «¿Idiotas o ciudadanos?», en *Claves de Razón Práctica* 184, pp. 22-32.
- RAMONET, I. (2011): «La gran regresión», en *Le Monde Diplomatique en español*, n.º 194.
- (2012): «Nuevos protectorados», en *Le Monde Diplomatique en español*, n.º 197.
- RAVENTÓS, D. (1999): *El derecho a la existencia*, Barcelona, Ariel.
- REVELLI, M. (2008): *La política perdida*, Madrid, Trotta.
- RODRÍGUEZ ORTIZ, F (2011): «Crisis de la deuda pública: ajuste social regresivo y nueva gobernanza económica asimétrica», en *Revista de Economía Mundial* 29, pp. 179-207.
- RODRÍGUEZ PALOP, M. E. (2011): *Claves para entender los nuevos derechos humanos*, Madrid, Libros de la Catarata.
- RODRIK, D. (2012): *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, Barcelona, Antoni Bosch editor.
- SÁNCHEZ CUENCA, I. (2010): «¿Habrà siempre democracia?», en *El País*, 17 de diciembre.
- SUPIOT, A. (2010): *El espíritu de Filadelfia. La justicia social frente al mercado total*, Barcelona, Península.
- VV.AA. (2011): *La estrategia del capital. Informe de economía 08 del Seminari d'Economía Crítica Taifa*: <http://informes.seminaritaifa.org/>

Universidad de Deusto  
javier.contreras@deusto.es

JAVIER MARTÍNEZ CONTRERAS

[Artículo aprobado para publicación en diciembre de 2012]